

论中非合作论坛的起源

——兼谈对中国非洲战略的思考

李安山

摘要 中非合作论坛的成立是中国外交及当代国际关系中的一件大事。为什么会成立中非合作论坛?通过对文献资料的研究和对事件经历者的访谈,文章认为各种因素的合力使中非合作论坛得以建立。中非长期的友好合作关系为这一机制奠定了坚实的基础,中非关系在20世纪90年代的快速发展使这一机制的建立变得日益迫切,经济全球化为双方合作提供了机遇,非洲方面的积极推动对论坛的建立起到了决定性作用,中国方面的努力使论坛的建立成为现实。然而,迄今中国的对非战略仍缺乏长远谋划,面临严峻挑战,亟需正视和逐步解决若干重要问题。

关键词 中非合作论坛 中国非洲战略 非洲一体化 中非关系

中非合作论坛成立于2000年,至今已有近十二年历史。论坛的成立无疑是中非关系史上一个重要的事件,引起世人关注。^①论坛的重要性日益显现出来,已演变为一个影响当代历史进程的重要机制。这表现在以下方面:首先,论坛为中国这一世界上最大的发展中国家和非洲这一发展中国家最为集中的大陆的合作创造了一种新的模式,为解决全球贫困问题提供了一种新的思路和方式。论坛倡导的一种双方平等

* 李安山,北京大学国际关系学院教授、中国现代问题研究基金会非洲研究中心研究员(北京100871)。

** 本课题获国家社会科学基金和世界自然基金的资助。

*** 笔者在此对为本文提供和核实有关信息的刘贵今大使、许孟水大使、舒展大使和许镜湖大使,商务部援外司前副司长、中葡经贸合作论坛前秘书长王成安先生和中国进出口银行首席风险分析师赵昌会博士,七个驻华使馆(突尼斯、摩洛哥、坦桑尼亚、苏丹、津巴布韦、刚果金、尼日利亚)的外交使节,协助采访非洲外交官的三位非洲博士生伊美娜(突尼斯)、龙刚(刚果金)、李杉(摩洛哥)同学,提供帮助的研究生叶啸林、杨廷智、张伟杰、刘少楠和对初稿提出修改意见的匿名评审专家一并表示由衷的谢意。文章涉及的内容和错误概由本人负责。

① 通过谷歌检索“The Forum on China-Africa Cooperation”(“中非合作论坛”的英文译名)检索到的词条数目竟然多达3420万条(检索时间为2011年4月7日)。

互利的新合作模式,直接关系到现存的世界政治—经济体系的合法性问题。其次,论坛合作的基础是互相尊重、平等互利、求真务实,取得了丰硕的成果,并为中国其他类似论坛所效仿。论坛从一种比较松散的组织方式演变成一种较为灵活、有相应辅助机构的固定机制。

然而,中非合作论坛似乎仍然有一层神秘的面纱。世人对中非合作论坛仍存在诸多疑问。为什么要成立中非合作论坛?谁是后面的推手?有的学者认为,中非合作论坛的设立是中方主动提出、一手推动的。^①有的甚至将中非合作论坛作为中国大非洲地缘战略的组成部分。^②笔者通过对文献资料的研究和访谈,提出了不同的观点:作为中非友好合作关系的一种具体体现,论坛的建立是多方面因素促成的。中国与非洲在国际舞台上的长期合作为论坛的建立奠定了坚实的基础;20世纪90年代以来迅速发展的中非关系使论坛的建立变得必要和更加紧迫;国际形势的变化特别是经济全球化为中非合作提供了更多的机会和挑战;多位非洲高官敏感地意识到中非合作机制化的重要性并提出了建立论坛的可能性;中方政界和知识界就建立中非长期战略伙伴关系的机制化提出了可行性建议。可以说,没有非洲方面的建议和推动,中非合作论坛的建立是不可能的。

一、坚实的基础

首先,中非长期合作为中非合作论坛奠定了坚实的基础。中国和非洲有着长期稳定的友好合作关系。中非关系的连续性表现在它贯穿着一条主线:平等相待、尊重主权、共同发展。它大致经历了三个阶段:正常发展期(1956—1978)、过渡转型期(1978—1994)和快速上升期(1995—)。中非合作论坛机制建立之前,中非之间的关系虽然有起有伏,但总体而言,双方密切合作,在国际舞台上互相支持。

非洲对中国的支持主要表现在以下方面:

1971年,中国在联合国的合法席位得以恢复,投赞成票的76国中26个是非洲国家。毛主席形象地指出“这是非洲黑人朋友把我们抬进去的。”^③

^① Ann Cristina Alves, “Chinese Economic Diplomacy in Africa: The Lusophone Strategy”, in Chris Alden, Daniel Large and Ricardo Soares de Oliveira, eds., *China Enters Africa: A Rising Power and a Continent Embrace*, London: Hurst & Company, 2008, p. 72; Mwesiga Baregu, “The Three Faces of the Dragon: Tanzania-China Relations in Historical Perspective”, in Kweku Ampiah and Sanusha Naidu, eds., *Crouching Tiger, Hidden Dragon? Africa and China*, Cape Town: University of KwaZulu-Natal Press, 2008, p. 163.

^② Maurizio Carbone, “The European Union and China’s Rise in Africa: Competing Visions, External Coherence and Trilateral Cooperation”, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 29, No. 2, April 2011, pp. 203—221; Helmut Asche, “China’s Engagement in Africa—A Survey”, Paper Presented at International Conference “China in Africa: Who Benefits? Interdisciplinary Perspectives on China’s Involvement in Africa”, Johann Wolfgang Goethe University Frankfurt am Main Germany, December 14—15, 2007.

^③ 翁明《临行点将——“乔老爷”首次率团赴联大》载符浩、李同成主编《经天纬地——外交官在联合国》,北京:中国华侨出版社,1995年,第9页。

1989年“天安门事件”后到中国访问的首位国家元首、政府首脑和外长均来自非洲。“他们表示,之所以在这个时候访问中国,就是要向全世界表明,非洲是中国的真正朋友,即便是在中国最困难的时候也是如此。过去中国帮助他们,因此,在中国最需要支持的时候,他们会不遗余力地表达对中国的声援。”^①

从1990年起,西方国家借人权问题干涉中国内政,在联合国人权会议上曾七次提出“中国人权状况”草案。在1997年举行的联合国人权委员会第53届会议上,非洲国家与其他发展中国家一起,针对中国提出的对西方国家的反华提案“不采取行动”动议展开了一场激烈辩论。在对这一动议进行表决时,结果以27票赞成、17票反对的压倒多数,最后一次挫败了西方国家利用人权干涉中国内政的企图。在27票中,非洲国家占14票。1998年西方国家不得不宣布:今后不再在“人权”问题上提出反华提案。在以非洲国家为主的发展中国家支持下,中国在国际舞台上赢得了这场斗争的胜利。

1980—1989年,非洲国家元首访问中国的人次由70年代的33人增加到51人次。从1990—1998年4月,非洲国家有53位国家元首、15位总理和许多高级领导人访华。^②这些高层访问表达了对中国政府的信任,也增进了双方的友好关系。多年来,非洲国家在台湾问题、人权问题、西藏问题、世界卫生组织总干事长人选问题、奥运会举办权等问题上一直支持中国。

中国对非洲的支持主要表现在以下方面:

中国始终全力支持非洲人民反抗殖民主义的斗争;重返联合国以后,中国作为安理会常任理事国不断为非洲国家伸张正义,坚决反对外来势力干涉非洲国家的内部事务。

中国在自己的经济状况比较困难的情况下仍对非洲提供各种援助。除各种工、农业项目外,中国政府在非洲国家独立初期还帮助修建了一些里程碑式的大型建筑。这些大型标志性项目在非洲国家民族建构中起到了重要作用。^③

中国一直不附带任何政治条件向非洲国家提供力所能及的援助。在1956年以后的40多年里,共援建近800个项目,涉及农牧渔业、纺织、能源、交通运输、广播通讯、水利电力、机械、公用民用建筑、文教卫生、工艺和手工业、食品加工等多个领域。^④在其他各方以成本或客观条件为借口拒绝援建坦赞铁路这一计划后,中国政府

^① 钱其琛《外交十记》,北京:世界知识出版社,2003年,第255—257页。还可参见Ian Taylor,“China’s Foreign Policy towards Africa in the 1990s”,*The Journal of Modern African Studies*, Vol. 36, No. 3, 1998, pp. 446—449。

^② 陈公元《中非关系与非洲问题探索》,北京:中国非洲问题研究会,2009年,第132页。

^③ 过分强调这些建筑物的经济费用是不恰当的,我们应审视深层的政治文化意义。它既可作为国家领导人的成就,也是国家的独立标志和国家一民族的象征物。更重要的是,它是文化非殖民化的重要标志。李安山《非洲民族主义研究》,北京:中国国际广播出版社,2004年,第292—293页。关于中国援建非洲的大型工程,参见吉佩定主编《中非友好合作五十年》,北京:世界知识出版社,2000年。

^④ 黄泽全《中非友好合作50年》,载北京大学非洲研究中心编《中国与非洲》,北京:北京大学出版社,2000年,第45页。

主动承担了这一巨大工程,并于 1976 年完工。^①

1996 年,在联合国秘书长人选问题上,中国始终站在非洲国家一边,支持安南接任加利出任联合国秘书长职位。中国支持非洲国家在国际舞台上联合自强、通过和平协商以解决国与国之间的争端、积极参与国际事务和为建立公正合理的国际政治经济新秩序而进行的努力。^②

二、迫切的需要

1990 年以来中非关系的快速发展对论坛的建立提出了要求。80 年代的非洲正经历一个非常艰难的时期,这一时期往往被称为“失去的十年”。在 1980—1990 年间,外资减少或撤出。以英国为例,139 家公司中有 43 家开始从非洲撤资;日本对非洲经济也持悲观态度,1980 年代驻肯尼亚的日本公司从 15 家降到 2 家。另一个是债务问题。撒哈拉以南非洲 1970 年的债务为 60 亿美元,1980 年增至 843 亿美元。非洲在忍受结构调整的阵痛时,却经历着边缘化过程。

随着冷战结束,国际形势发生重大变化。美苏争霸的局面不复存在,世界格局由两极对立向多极化转变。冷战结束给非洲带来了三个直接后果。第一,非洲在美苏争霸时期的战略作用失去了意义。由于非洲作为冷战时期一个布局棋子的作用已经不再重要,其战略地位明显降低。第二,非洲各国在冷战时期被美苏对抗所掩盖的自身矛盾开始暴露,地区冲突、领土纠纷、民族矛盾、宗教斗争等开始出现。第三,西方国家开始在撒哈拉以南非洲大肆推动“民主化”浪潮。这些因素互相作用,使非洲在经过 80 年代“失去的十年”之后,再次陷入经济衰退的困境,这突出表现在投资减少和债务增加两个方面。非洲的战略地位因冷战结束受到重大影响,加剧了其边缘化进程。1993 年非洲外债达 2004 亿美元,1994 年为 2107 亿美元,是非洲当年国民生产总值的 82.8%,相当于当年非洲出口总额的 254.5%。根据 1995 年世行报告,到 1994 年底,28 个非洲国家的债务/出口之比高于 200:1。^③ 1992 年,在政治上,三分之一的非洲国家陷入各种战乱;在经济上,非洲大陆出现负增长(-0.5%),经济跌到谷底。西方国家对非政策也出现变动。90 年代前期,对非洲的重视程度日益降低,美国在 90 年代中期才开始调整其对非洲的政策。

^① George T. Yu, *China's African Policy: A Study of Tanzania*, New York: Praeger, 1975; Jamie Monson, *Africa's Freedom Railway: How a Chinese Development Project Changed Lives and Livelihoods in Tanzania*, Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 2009.

^② 汪勤梅《中非关系巨大发展的 20 年》,《世界经济与政治》,1998 年第 10 期,第 53—57 页。

^③ 上述非洲债务数据来自世界银行 1989 年、1994 年和 1995 年报告。转引自 A. A. Gordon and D. Gordon, eds., *Understanding Contemporary Africa*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1996, p. 116。非洲局势恶化使粮食危机成为日益严重的问题,参见 P. Lawrence, ed., *World Recession and the Food Crisis in Africa*, London, Boulder, Colo.: Westview Press, 1986。

中国的对非洲政策也有所调整。80年代初,对国际形势的重新判断(和平与发展成为世界两大主题)和战略思想的转变(重点转入国内经济建设)导致中国的战略转型。1982年的中共十二大确定两大战略决策:国内以经济建设为主,对外奉行独立自主的和平方针。为了表示重视中非友好关系,中国总理赵紫阳在十二大召开三个月后访问非洲,并宣布了对非经济技术合作四项原则。^①80年代中期“是中国建国40年来与非洲国家关系最好的时期”。1982—1985年,非洲有29个国家的首脑访问中国,中国国家主席李先念于1987年访问非洲三国。中非经贸合作大大加强。从1970年代至20世纪末,中国在非洲国家累计签订承包劳务合同6000余份,合作金额近100亿美元。^②

中国从1991年开始改革和完善对外贸易体制。政府取消外贸出口的财政补贴,外贸企业自主经营、自负盈亏,为企业增加对非贸易创造了条件;对外援助改革包括巩固援建项目的尝试,援外机构与成套设备公司政企分开,卫生部接管援外医疗队,为非洲培训技术和管理人才,援外方式多样化。1994年,中国政府决定对非援助实行政府优惠贴息贷款。这些调整与改革为中非关系的快速发展奠定了基础。“两种资源、两个市场”的“走出去”战略推动中国企业走向非洲。1995年是重要的一年:中国领导人访非23国/次;援外方式开始改革;苏丹开采石油项目落实;石油位列中国进口商品的首位;中非贸易增长48.3%。^③朱镕基、钱其琛和李岚清三位副总理于1995年访问非洲18国,向非洲宣传政府贴息优惠贷款援助方式和援外项目合作合资方式;双方贸易不断发展;投资非洲的中国企业不断增加;参加中国商品交易会的非洲商人日渐增多,到中国经商渐成势头。非洲经济从1994年开始出现回升。^④

自1995年以来,中非合作关系呈现出快速发展的势头。首先,政治上互访互信,双方领导人互访增加。江泽民、胡锦涛等中国领导人多次访非,大大推动了双方关系的发展。1996年,江泽民主席对非洲六国进行国事访问。这是中国国家元首首次访非。江主席在非洲统一组织总部以“为中非友好创立新的历史丰碑”为主题发表了演讲。他提出建立面向21世纪长期稳定、全面合作的中非关系的五点建议,真诚友好、平等相待、互利互惠、加强磋商、面向未来,成为新时期中非合作关系的指导原则。^⑤其次,经济上互利互惠。中国投资非洲的速度加快,双方的贸易额也迅速增加。中国政府贴息优惠贷款经过三年试点后于1995年下半年开始推行。朱镕基副总理于1995年7—8月访问了东、南部非洲七国,李岚清副总理于同年10—11月访问了西非六国。这两次访问的重要目的之一就是宣传中国新的援助方式。1996年底,中

① 《赵总理宣布中非经济技术合作四项原则即平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展》,《人民日报》,1983年1月15日,第6版。

② 黄泽全《中非友好合作50年》,第50页。

③ 《中国对外经济贸易年鉴:1996/97》,北京:中国经济出版社,1996年,第554—555页。

④ 夏吉生《90年代非洲经济发展述评》,载《亚非研究》(第7辑),北京:北京大学出版社,1997年,第295—296页。

⑤ 江泽民《为中非友好创立新的历史丰碑》,《人民日报》,1996年5月14日,第6版。

国同 16 个非洲国家签订优惠贷款框架协议。新的援外方式逐渐为受援国所接受。^① 2000 年, 签订优惠贷款框架协议的非洲国家增至 22 国。^② 中国企业对中非合作发挥了很大的推动作用。90 年代中期, 一方面, 中国对石油的需求开始增加, 另一方面, 世界市场的油价上涨。在这种情况下, 中国希望在国外拿到自己的油田区块。然而, 世界其他地区对中国这一愿望意见不一。加拿大和澳大利亚不愿意看到这种情况, 俄罗斯当时也不愿意与中国在能源方面进行合作。中东地区的石油基本上已为欧洲和美国独占, 拉丁美洲则被看做美国的后院。剩下的只有非洲。即使是非洲, 西方的大公司早已在石油丰富的国家(如尼日利亚)开采了几十年。正是西方国家从苏丹退出为中国进入非洲的石油行业提供了一个极好的机会。交流各自的发展经验成为中非合作的另一个内容。首届“中国—非洲经济管理官员研修班”于 1998 年 8 月 3 日开幕, 共有来自 12 个非洲国家的 22 名学员参加, 其目的在于“使学员了解中国并介绍各自国家的情况, 相互交流, 加深理解, 增进中国与非洲国家的友谊和长期合作”。根据中国国家主席江泽民的提议, 中国每年将举办两期这样的研修班。^③ 再次, 文教卫领域的交流形式多样。^④ 这种势头对如何使中非合作进一步机制化提出了新的要求。

表-1 中非贸易额(1990—1999) (单位: 亿美元)

年份	中非贸易额	非洲向中国出口	中国向非洲出口
1990	9.35	2.75	6.60
1994	26.43	8.94	17.49
1995	39.21	14.27	24.94
1996	40.31	14.64	25.67
1997	56.71	24.64	32.07
1998	55.36	14.77	40.59
1999	64.84	23.75	41.08

数据来源:《中国对外经济贸易年鉴:1991》,北京:中国社会出版社,1991年,第305页;《中国对外经济贸易年鉴:1995/1996》,北京:中国社会出版社,1995年,第389、410页;《中国对外经济贸易年鉴:1996/97》,第554、579页;《中国对外经济贸易年鉴:1997/98》,第363、391页;《中国对外经济贸易年鉴:1998/99》,北京:中国经济出版社,1998年,第372、405页;《中国对外经济贸易年鉴:1999/2000》,北京:中国对外经济贸易出版社,1999年,第398、432页;《中国对外经济贸易年鉴:2000》,北京:中国对外经济贸易出版社,2000年,第459、492页。

① 何晓卫《继续推行援外方式改革,严格履行对外援助协议》,载《中国对外经济贸易年鉴:1997/98》,北京:中国经济出版社,1997年,第75页。

② 黄泽全《中非友好合作50年》,第51—52页。

③ 《中国—非洲经济管理研修班开学,吴仪希望把中非的经贸合作推向新高度》,《人民日报》,1998年8月4日,第4版。

④ 《中非教育合作与交流》编写组《中国与非洲国家教育合作与交流》,北京:北京大学出版社,2005年,第3—5页;《中国非洲教育交流与合作》,中国教育部(无出版日期);Drew Thompson,“China’s Soft Power in Africa: From the ‘Beijing Consensus’ to Health Diplomacy”,*China Brief*, Vol. 5, No. 21, October 13, 2003, pp. 1—4.

三、新的机遇与挑战

经济全球化为中非合作带来了更多的机遇和更大的挑战。从90年代中期起,多党民主浪潮造成的冲击逐渐过去,非洲局势开始好转,主要表现在以下方面:政治局势趋于稳定,多个国家结束战乱,越来越多的国家实现了政治稳定。经济开始复苏,非洲33个最不发达国家摆脱了国内生产总值负增长的局面,1995年国内生产总值增长率为2.4%。经济呈负增长的非洲国家从1994年的14个下降到1995年的3个,经济增长率超过6%的非洲国家从1994年的2个增加到1995年的8个。据非洲开发银行统计,1996年非洲经济增长率为4.8%,首次超过人口增长速度,扭转了非洲大陆人均收入连续6年下降的局面。^①

针对非洲大陆逐渐好转的局势,国际上也出现了一些动向。首先是联合国的举动。经过1996年的中期审查,联合国认为1991年制定的“90年代联合国非洲发展新议程”的执行取得了具体的成果。1996年,联合国秘书长加利又提出了一个10年非洲发展方案——“联合国系统关于非洲特别倡议”,计划援助非洲250亿美元,以帮助非洲重点发展教育、医疗卫生、和平、良政、食物保障和饮水等14个领域。西方大国的对非政策也出现了变化,以美国、日本和法国较为明显。这一动向引起了中国方面的注意。^②

1997年,美国财长斯莱特率官方代表团参加苏利文大会,加紧涉足非洲经济事务。^③美国部分议员提出《非洲增长与机遇法案》,主张增加撒哈拉以南非洲国家的纺织品与服装进入美国的机会。该议案经过多次讨论与修改,于1999年在两院获得通过。1998年,克林顿总统对非洲六国进行了为期11天的访问。克林顿在南非演讲时表示:他的这次非洲之行希望帮助美国人用新的眼光来看待这片新的非洲大陆,并力图针对新的情况对非洲采取一种新的政策。1999年3月,华盛顿首次举办“美国—非洲21世纪伙伴关系部长级会议”,会议规模空前。美国国务卿等八位部长及国际开发署、进出口银行、海外私人投资公司等官方机构的长官与会。非洲方面与会者包括撒哈拉以南非洲46个国家的83名外交、财政、外经贸等部长和北非四国的驻美大使。联合国非经委、世界银行、国际货币基金组织与非洲开发银行、东南非共同市场、西非经济共同体等地区组织亦派要员出席。美国总统克林顿、联合国秘书长安南、非统组织秘书长萨利姆等出席并发表讲话。会议讨论了美非在贸易、投资、援助、减免债务、政治经济改革诸方面的合作前景,发表了《联合公报》。美国国务院

^① 夏吉生《90年代非洲经济发展述评》,第296—299页。

^② 刘月明、朱重贵《美法的非洲政策及它们在非洲的矛盾》,《现代国际关系》,1996年第1期;菲燕《西方大国在非洲展开新一轮角逐》,《西亚非洲》,1999年第4期。

^③ 苏利文大会,即非洲裔美国人和非洲人联谊大会,由苏利文(Reverend Leon Sullivan)发起。

还发表了题为《21世纪美非伙伴关系蓝图》的会议纪要,宣布将于近期召开美国—南部非洲发展共同体论坛和美非经济论坛。很明显,美国力图加强与非洲的关系。^①

法国的举动也引人注目。克林顿首次访问非洲三个月后,法国总统希拉克也率领庞大代表团访问纳米比亚、南非、莫桑比克和安哥拉四国。这标志着法国已放弃非洲法语国家“势力范围”的传统做法,走向整个非洲。1998年11月26—28日,法非首脑会议在巴黎召开,法国总统希拉克与49个非洲国家领导人相聚一堂,共商有关非洲国家和地区的安全、维和及经济发展等重要问题,取得了引人注目的成果。1998年以前,法国将受援国家分为两类“阵营国家”和“阵营外国家”。所谓“阵营国家”,指的是37个原法国殖民地国家和后来逐渐加入的非洲国家,其他接受法国援助的国家为“阵营外国家”。从1998年开始,法国政府调整了对外援助地区政策,由原来“阵营国家”(法语国家)和“阵营外国家”的二元划分,转变为“优先团结地区”(La Zone de Solidarité Prioritaire, ZSP,亦译为“优先援助地区”)政策。“优先团结地区”不仅包括低收入且没有进入资本市场的最不发达法语国家,同时也向非法语国家开放,从而保证更好地协调地区行动。被纳入“优先团结地区”的国家可以获得更广泛的合作手段和最优惠的援助资金。1999年初,法国国际合作与发展部际委员会首次确定“优先团结地区”。除了原37个“阵营国家”外,又增加了很多撒哈拉以南非洲国家,主要为中部非洲和南部非洲英语国家。^②2005年5月,法国政府决定将援助扩展至“优先团结地区”中的55个国家,其中43个为非洲国家。属于“优先团结地区”的国家均可享受“优先团结基金”。

1993年,日本政府同联合国以及全球非洲联盟在东京举办了“东京非洲发展会议”(TICAD)。在会议中,日本表示将在援助非洲的改革与发展方面发挥重要作用,并阐述了日本的对非洲政策:支援政治改革、经济改革、人才改革、环境保护,提高援助的效果和效率。这五个方面构成了日本对非政策的基本方针和主要领域。1993—1995年间,日本对20个非洲国家提供了370亿日元的无偿援助。在人才培养方面,日本采用组织论坛、研讨会等形式,以促进日非的人才交流。在环境保护方面,日本提供了开发地下水、防治水污染、保护森林、治理沙漠等项目的经济援助。在提高援助效果和效率方面,日本加强与非洲的双边高层政策对话,以对项目进行更好的规划和调查。^③在美欧对非洲出现“援助疲劳”之际,日本通过举行国际会议及采取援助

① 夏吉生《论克林顿政府对非洲政策》,《西亚非洲》,1998年第1期;姚桂梅《美国非洲政策重心转移的背景及影响》,《西亚非洲》,1998年第3期;杜小林《冷战后美国对非政策的演变、特点和趋势》,《现代国际关系》2006年第3期。

② J. Moineville, “L’aide publique au développement de la France à l’Afrique”, pp. 7—8. 参见法国开发署非洲司司长J. Moineville在2007年10月16日“中法对非洲开发援助”学术研讨会上的发言稿。笔者有幸参加此次研讨会。“优先团结基金”是对外援助改革的产物,于2000年9月11日颁布法令创立。主要用于政府(包括司法、经济管理、国家政权、国防和警察)制度改革和社会发展等领域的合作项目,由法国外交部负责管理。关于法国对非援助,参见李安山《浅析法国对非洲援助的历史与现状——兼谈对中国援非工作的几点思考》,《西亚非洲》2009年第10期,第13—21页。

③ 金熙德《日本政府开发援助》,北京:社会科学文献出版社2000年,第243—245页。

措施,大大提高了日本在对非援助方面的地位,而非洲援助问题也最终重新得到了国际社会的关注。1998年,日本与联合国共同举办了“第二次东京非洲发展会议”(TICAD II)。会议规模空前,共有51个非洲国家、11个亚洲国家以及18个欧美国家的代表参加。此外,44个国际组织的代表也应邀与会。这次会议在第一次东京会议的基础上,提出了东京行动计划,以“消除贫困和融入全球经济一体化”为主题,强调“南南合作”的重要性,以及推动民主化和解决争端问题的必要性。^①

在经济全球化的推动下,中国企业走出去的步伐加快。这种走出去并不仅仅是一种企业行为,而是一种由国家指导并受到国家政策支持的举动。朱镕基副总理1995年访问非洲时指出“为了支持中国企业与非洲国家的企业举办合资项目,中国将提供由政府贴息的优惠贷款,以部分解决这些合资企业所需的启动资金。”李鹏总理曾于1995年和1997年两次访问非洲,他说“中国政府鼓励中国企业同非洲企业直接合作,支持中国公司、企业到非洲投资,开展技术劳务承包活动,扩大合作领域。”^②江泽民主席在1996年访问非洲时指出“鼓励双方不同规模、领域广泛、形式多样的互利合作,在合作中坚持守约、保质、重义的原则,拓宽贸易渠道,增加从非洲的进口,以促进中非贸易均衡、迅速发展。”^③

非洲政治经济局势的好转、西方国家对非政策加速调整、经济全球化提供新的机遇和挑战,这些成为促使中非合作论坛加速设立的诸多因素。

四、非洲方面的推动

对设立中非合作论坛机制的最大推动来自非洲人。有关成立中非合作机制的建议最先是由贝宁计划、经济调整和促进就业部长阿尔贝·特沃杰雷(Albert Tevoedjre)提出的。1997年9月,特沃杰雷部长出席在香港举行的国际货币基金组织暨世界银行第56次年会。会后,他应中国外交部邀请访华,朱镕基副总理会见了特沃杰雷部长。会见时,特沃杰雷部长提出,中非之间应成立一个类似“东京发展国际会议”的合作机制。朱副总理责成在场的经贸部负责人回去后研究一下此事的可行性。经贸部研究后认为此事不可行,向上呈送了一份报告,此事就搁置了。^④

为了使非洲国家外交官更加了解中国,1996—2004年,中国外交部委托外交学院举办了九期英语和法语的“非洲外交官了解现代中国讲习班”。1998年上半年,毛里求斯外交部一位出席非洲法语国家司局级外交官研修班的司长,在同中国外交部非洲司在华贵宾馆对口会见时也曾提出此想法。其他一些参加研修班的非洲外交

^① 李安山《东京非洲发展国际会议与日本援助非洲政策》,《西亚非洲》2008年第5期。

^② 黄泽全《中非友好合作50年》,第49页。

^③ 同上书,第48页。

^④ 中国外交部非洲司原司长、现任中国驻摩洛哥大使许镜湖女士致李安山邮函,2012年1月21日。

官也提出过类似建议,希望建立一种“一国对多边的伙伴关系”(one to multi partnership)。^①埃及资深外交官、埃及前驻肯尼亚大使、时任非洲统一组织助理秘书长艾哈迈德·哈加戈先生(Ahmed Haggag)于1999年1月访华,代表非统组织出席1月25日在北京中国美术馆举办的非洲艺术大展开幕式。当日李岚清副总理接见,次日外交部部长助理武东和接见和宴请,刘贵今大使作陪参加了上述两场活动。正是在这次访问中,他明确提出中非之间建立多边合作机制的建议。中方认为多边合作不易操作,故未予采纳。^②

新的形势要求新的措施和新的体制。随着西方国家在高层交往机制化方面的进展,越来越多的非洲国家提出中非之间应建立一种新型合作关系。正如姚桂梅研究员所言“如何应对挑战,维护自身合法权益,是中国和非洲国家在世纪之交共同思考的问题。一些非洲国家提出,中非关系的发展应顺应变化了的形势,中非之间也应建立像美非商贸论坛 AGOA、英联邦会议、法非首脑会议、日本东京非洲发展国际研讨会和欧非首脑会议那样类似的大规模高层联系机制,通过集体对话就共同关心的和平与发展问题加强磋商与交流。”^③

1998年2月,刘贵今大使从津巴布韦回国,出任外交部非洲司司长。1998年3月,唐家璇出任外交部长。他继承了前外长钱其琛的惯例,每年首次出访必走非洲。在刘贵今司长的建议下,他访问了几内亚、科特迪瓦、加纳、多哥和贝宁五个西非国家。通过访问,他日益认识到非洲在国际政治经济舞台上的重要性,也认识到加强中非合作的紧迫性。1999年,马达加斯加外长利娜·拉齐凡德里亚马纳纳(Lila Honeta Ratfandrihamana)外长访华。“这位才华横溢的女外长出身文学世家,学识渊博,视野开阔,对华友好,重视中非关系。”在与外长唐家璇会谈时,她提到非洲国家和许多发达国家建立了机制性合作平台,如法非首脑会议、英联邦首脑会议、东京非洲发展国际会议、美非部长级会议等。既然中非关系这么好,合作这么多,为何不考虑建立一个论坛?^④刘贵今大使提到一件很有趣的事。2007年,刘大使作为中国政府非洲事务特别代表出访美国,就苏丹问题进行沟通。其间,他在联合国经社理事会大厅发表演讲。现场气氛热烈,参加人员很多,包括沙祖康副秘书长、联合国负责非洲事务的官员。碰巧的是,主席台上就座的非盟驻联合国的观察员,恰恰就是当年马达加斯加外长利娜·拉齐凡德里亚马纳纳。当刘大使讲到利娜外长向中国政府提出建立某种合作机制的建议时,她激动地说“就是我!就是我!”^⑤由此可以看出,

① 舒展大使在北京大学非洲研究中心的讲座,2010年11月5日;许镜湖大使致李安山邮函,2012年1月21日。舒展现任中国驻卢旺达大使。

② 刘贵今大使致李安山邮函,2012年1月20日、2012年1月21日。有关的活动报道,可参见王黎《非洲艺术大展在京举行》,《人民日报》,1999年1月25日,http://news.sina.com.cn/richtalk/news/culture/9901/012502.html。中文报道称哈加戈为副秘书长,但他的头衔为“Assistant General Secretary of OAU”。

③ 姚桂梅《中非合作论坛及其对中非经贸合作的影响》,载陈公元主编《中国与非洲新型战略伙伴关系探索》,北京:中国非洲问题研究会,2007年,第263页。

④ 唐家璇《劲雨煦风》,北京:世界知识出版社,2009年,第433页。

⑤ 对刘贵今大使的采访。

非洲外交官在多种场合主动提出了建立中非合作机制的建议。

如前所述,当时的美国、法国和日本等国都在调整对非洲政策。90年代后期发生的三件事体现了美国对非洲政策的变化。一是美国政府提出《非洲增长与机遇法案》并在参众两院获得通过;二是克林顿总统对非洲的访问;三是1999年3月在华盛顿召开的“美国—非洲21世纪伙伴关系部长级会议”。当时在非洲司任职的外交部官员舒展在一篇文章中指出,“美国政府高层频繁访问非洲,外交与立法双管齐下,同时试图建立常规机制,推动美非经贸关系。”美国正在“效仿英、法、日等国的做法,试图建立美—非部长级会议机制、美非经济论坛、美国—南非双边委员会等固定机制,以求争夺进而控制非洲”。^①如前所述,法国依靠其长期在非洲的传统关系,加紧与美国的争夺。^②日本希望通过在非洲的援助工作加强其在国际舞台上的作用。^③

时不我待。在新千年、新形势下,中非合作应该再上一个台阶。在听取马达加斯加女外长的提议后,中非双方一拍即合。唐家璇外长与吉佩定副外长、刘贵今司长等商谈非洲朋友的提议后,建议刘贵今大使召集非洲司开会研究。刘贵今大使召开过两次副处长以上级别的会议,并征求当时驻非使节的意见。大家对这一提议并无一致意见,赞同和反对意见基本持平。同意者认为,此为一机会,可借此机会推进解决一些双边问题。此意见最后占了上风,并报批国务院,江泽民主席和朱镕基总理对此予以批准。^④

对西方争夺非洲的特有敏感和在中国与非洲之间建立一种常设机制的迫切性,使中国政府最后决定设立中非合作论坛。

五、中国方面的积极行动

中国与非洲的合作关系从90年代以来快速发展。一些长期从事非洲研究的学者对中非合作的关注明显加强。中国学者特别是一些具有战略眼光并在非洲有着实践经验的学者对中国非洲战略的制定提出了自己的看法。在90年代前期,这些关注集中在一些具体的合作方面,如对非援助、技术合作、发展农业、教育援非、医疗卫生等方面。从90年代后期起,学者们开始注意中非合作战略层次和长远谋划,有的学者明确提出中非合作机制有待进一步健全。

1997年10月,中国非洲史研究会在北戴河举行会议。与会学者认识到中非合

^① 舒展、王枫《从美—非部长会议看克林顿政府对撒哈拉以南非洲的战略》,《西亚非洲》,1999年第3期,第14—18页。

^② 赵慧杰《法国对非洲政策的调整及其战略构想》,《西亚非洲》,1999年第1期;马胜利《法国:外援政策与外交战略》,载周弘主编《对外援助与国际关系》,北京:中国社会科学出版社,2000年,第259—308页。

^③ 钟伟云《日本对非援助的战略图谋》,《西亚非洲》,2001年第6期;罗建波《论冷战后日本对非洲的外交政策》,《国际观察》,2003年第1期。

^④ 对刘贵今大使的采访,北京大学非洲研究中心,2010年12月31日。

作的快速发展,要求学术界作出相应的反应。会议决定就重视加强对非洲工作和开展非洲研究问题向中央反映情况,并委托李安山、刘鸿武起草一份建议。除了加强中国的非洲研究外,该建议指出,“政府部门对非洲的工作也都存在明显的不足,各有关涉非事务部委在对非工作上缺乏集中统一领导和足够的沟通。对非洲国家在经济、教育、军事、卫生、文化等方面的互利合作如何有机地结合,缺乏认真的研究和协调。”“我们提出两条建议,供中央参考:第一,中央有必要制定一个对非洲工作的总体计划,就未来中非关系的发展目标、实施手段、预计困难及相应对策提出一套全面而具体的方案。为此,中央可否建立一个集中统一、包括有关部委的对非工作领导机构(如中央非洲工作小组),负责协调涉非事务各部委工作,以增强工作效率。同时,定期召开由中央涉非事务各部委和有关专家参加的对非工作会议。……”这一建议经理事会修改后,以陆庭恩等17位教授和研究员的名义联名致书江泽民主席,并得到江主席的批示。江泽民主席在回信中指出:“其琛同志:此件请一阅。近年来,我在许多次讲话中都强调了要十分重视非洲的工作,不仅在政治上要引起我们足够的重视,同时在开展经济合作方面也要十分重视,中央国务院有关部门都应支持。”^①虽然该建议未明确提及中非合作论坛,但关于制定一个对非洲工作的总体计划,建立一个集中统一、包括有关部委的对非工作领导机构和定期召开由中央涉非事务各部委和有关专家参加的对非工作会议的有关建议,已经提出了机制化的问题。

高非在文章中指出,“当前非洲形势趋向稳定,经济开始好转。中国经过十几年的改革开放,经济获得了长足进展。这些为双方合作提供了良好的条件。可以肯定,在这种新形势下,中非双方携手努力,开拓创新,一定可以把中非关系推向新水平。”^②另一位学者的提法比较明确,他认为中非合作要“健全机制,改善措施,以取得新的更大的进展”。他指出“当前,非洲已经完成了非殖民化的历史使命,开始迈入稳定、改革、发展的新的历史时期。在这个时期,中国和非洲在维护世界和平、反对霸权主义和建立公正合理的世界政治经济新秩序方面有广泛的共同利益和目标。双方在一些重大国际问题上有较多共同语言,相互支持借重,致力于推动世界格局向多极化方向发展,主张以和平共处五项原则作为处理国际关系的基础,通过和平谈判解决国际冲突和争端,反对诉诸武力,反对以任何方式干涉别国内政;在发展中,双方更需通过多方位、多层面、多渠道的联系,加强互利合作,互补互助,健全机制,改善措施,以取得新的更大进展。”^③这种对“机制”的提法实际上已经对中非合作提出了新的要求。

一些长期从事中非关系研究的学者也对国际形势这一契机提出了自己的看法。

^① “关于进一步加强对非洲工作与人才培养的几点建议”,中国非洲史研究会17名教授致江泽民主席的信,1997年12月19日。参见中国非洲史研究会档案。

^② 高非《当前非洲形势和中非关系》,《西亚非洲》,1998年第1期,第1—3页。

^③ 任卫东《非洲的形势与战略地位》,《现代国际关系》,1998年第8期,第37页。

贺文萍指出“应当说,冷战后西方国家对社会主义国家、对南方发展中国家的对抗、冷漠态度为南南合作与交往起到了客观上的推动和促进作用。而中非双方实行的全方位外交战略及反对国际强权政治、霸权主义和希望建立公正合理的国际政治经济新秩序的共同要求,又为中非建立友好合作关系提供了内部推动力。”^①菲燕提出:中国要与非洲国家建立健全磋商机制,“在政治上,我国应认识到进一步做好对非工作的必要性、紧迫性及其现实和长远意义,把中非传统友谊和非洲国家对我大国地位的重视作为发展中非关系的政治基础,选择条件成熟的地区组织或重点国家建立健全磋商机制,并开拓官方、民间多种渠道,耐心细致地做增进友好的积累工作,不断巩固中非友好合作关系。”^②“建立健全磋商机制,并开拓官方、民间多种渠道”,为建立一种中非合作的机制提供了新的思路。

中国进出口银行的赵昌会既有在非洲的长期工作经验,又对投资战略和投资风险有自己的研究。1997年,他在西非工作时,就制定中国的非洲战略这一问题提出了自己的看法。在题为《中国的非洲战略》的报告中,他提出了极有创意的观点。他认为,“非洲市场的竞争态势相当严峻而激烈”。发达国家和一些亚洲国家均有自己的传统优势、地域优势或后发优势。中国必须抓住机会,从全局、战略和历史高度推动中非合作;中非合作关系到第三步战略目标的实现。中国应全面拓展国际经济空间,制定以扩大在非洲经济中的作用为主要内容的面向21世纪的发展战略。他将这种选择称为“世纪抉择”。他提出了一些具体措施,如成立全国性领导机构负责全盘规划中国对非战略和对非政策,领导全国各部门、各地区、各行业的对非事务,协调各政府部门之间的关系。具体部门有外交部、经贸部、地矿部、农业部、广电部、财政部和进出口银行等。^③

在政府层面,加速中非合作也是由于实际情况的推动。1995年,当援外改革铺开时,李岚清访问塞内加尔等非洲六国。在他结束访非返京途中,塞内加尔宣布与台湾建交。这对中央的影响很大。中央指示国务院帮助进出口银行尽快在非洲设立机构,在三个月内建立起来,并保障人员到位。可以看出,当时中国政府的要求是通过政策落实到政府指导的银行。1998年,喀麦隆、加蓬、津巴布韦等国大使要求合作,国务院领导批示要搞非洲项目,从而使中国的银行开始关注非洲项目。以进出口银行为例。该行领导认识到非洲的重要作用,指示非洲所有的国家(包括没有与中国建交的国家)提出的有关非洲的项目都不要回绝,即使有风险也要想防范的办法,要用3—5年时间让人们切实看到进出口银行的工作成果。原外经贸部曾召开过分地区的片会(如东南非地区、北非地区等),后来发现这些问题相似,便开始思考如何整合出一个大的平台,中非合作论坛的机制开始酝酿。系统思考中国对非

① 贺文萍《面向21世纪的中非关系》,《西亚非洲》1999年第1期,第29页。

② 菲燕《西方大国在非洲展开新一轮角逐》,第58页。

③ 赵昌会《中国的非洲战略》,1997年7—8月,未刊稿。他在1998年的“再论中国的非洲战略”中提出了建立对话机制的想法。在此感谢赵昌会博士于1998年向本文作者提供这两份报告的全文。

战略问题 进出口银行可能是最早的单位之一。^①

1999 年,在纪念中国非洲问题研究会成立 20 周年的学术研讨会上,外交部非洲司刘贵今司长在发言中提出中国应与非洲建立形式多样的对话磋商机制,扩大双方在国际事务上的交流与沟通。他指出,建立磋商机制是国际上比较流行的做法。很多西方发达国家均以此为纽带,竞相扩大在非洲的影响。同时,他公开了中国准备于 2000 年举办中非合作论坛的消息。“为借鉴这些通行做法和应非洲国家的要求,我国已就此开始了积极尝试,迄今已与南非、肯尼亚、几内亚等国外交部间建立和启动了磋商机制,并将于 2000 年 10 月举办‘中非合作论坛—北京 2000 年部长级会议’,与非洲就共同推动建立有利于发展中国家的国际政治经济新秩序和加强中非经贸合作等问题进行交流和探讨。”^②

1999 年 10 月,中国国家主席江泽民亲自致函有关非洲国家元首和非洲统一组织秘书长,正式发出召开中非合作论坛的倡议。他向非洲朋友介绍了会议的背景、宗旨和议题,请他们派有关部长参加。江主席还邀请非洲统一组织前任主席阿尔及利亚总统布特弗利卡、时任主席多哥总统埃亚德马、候任主席赞比亚总统奇卢巴以及非洲统一组织秘书长萨利姆作为特邀嘉宾,出席会议的开幕式和闭幕式并讲话。^③中非合作论坛于 2000 年正式建立。

六、中国的非洲战略:现实与挑战

综上所述,正是各种因素的合力使中非合作论坛得以建立。中非长期的友好合作关系为这一机制奠定了坚实的基础,中非关系在 20 世纪 90 年代的快速发展使这一机制的建立变得日益迫切。经济全球化为中非合作带来了更好的机遇和更大的挑战,非洲方面的积极推动对论坛的建立起到了决定性作用,中国学者、企业和政府方面的共同努力使论坛的建立成为现实。

不容置疑,改革开放以来,中国的非洲战略成绩卓著,否则难以解释为何中非合作在世界上引发如此大的震荡。然而,中国已不是 90 年代或 2000 年的中国,非洲也不是以前的非洲,国际局势更是发生了巨大变化。面对新的形势,中国的非洲战略是否需要调整呢?回答是肯定的。2011 年 9 月 6 日,《中国的和平发展》白皮书首次界定了中国的核心利益,即国家主权、国家安全、领土完整、国家统一,中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定,经济社会可持续发展的基本保障。中国的国家战略正是为实现和保护国家利益服务。所谓“战略”的重要特征之一是前瞻性。然而,

^① 对中国进出口银行国家风险专家赵昌会博士的采访,北京,2010 年 12 月 15 日。

^② 刘贵今《中非政治关系 50 年:世纪之交的回顾与思考》,载陈公元主编《21 世纪中非关系发展战略报告》,中国非洲问题研究会编,2000 年,第 10 页。

^③ 唐家璇《劲雨煦风》,第 434 页。

我们看到,在制定对非政策时缺乏前瞻性与整体意识。

笔者曾指出:“中国在非洲什么都不缺,就是缺战略。”^①这是有感而发。中非合作是一件长远之事,需长久之计。西方大国之间在对付中国、侵害中国的国家利益方面不断地互相协调,我们须有应对之策,不能以不变应万变。中国在非洲缺乏战略思考和战略设计表现在三个方面。一是应付外交,即人家批什么,我们就否认什么。这样不能服人,也不够客观。这种状况已持续多年,既缺乏主动性,也使中国外交被人家牵着鼻子走。中国从未搞过什么殖民主义,现在反而要在各个场合向老殖民主义者声明中国搞的不是殖民主义,这种反应十分可笑,也十分被动。二是缺乏长远规划。中国的非洲战略主要依托于三年一次的中非合作论坛。然而,这是一个双边合作框架,中国的非洲战略应有自己的规划和重点。为了办好三年一次的论坛,各部门忙于应付各种会议(两次高官会议与中非外长级定期对话会议),特别是外交部与商务部忙于总结、筹备和协调,几乎没有人力、物力和时间来考虑战略布局和战略筹划。三是分头行动,缺乏统一筹划。中非合作论坛的三个主要部门是外交部、商务部和财政部。虽然各负其责,但在统一协调方面存在各种困难。27个相关部门中负责中非合作论坛事务的单位和个人或是临时,或是兼职,难以做到责权落实。各部门都希望参与中非合作,这是好事;但在诸多情况下,中非合作论坛后续委无权对这些活动进行协调和干预。因此,实有必要从长计议,通盘考量。

目前,从可持续发展的观点和全盘统筹的大局看,中国的非洲战略应注意以下方面。

经济与政治要两手抓。中非合作近年来主要集中在经济方面。四次中非合作论坛的涵盖面集中在经济合作,2006年胡锦涛主席在中非峰会上提出的“老八点”(即中非加强合作的八项措施)和2009年温家宝总理提出的“新八点”都集中于经济合作。在舆论上,中国往往表示希望西方国家不要将中非经济合作的问题政治化。在实际操作层面,虽然中非关系是全方位的合作,但很多方面形式多于内容,只有经济合作的成果最显著。尽管中非关系的注意力集中在经济合作方面,但西方却通过政治一而再、再而三地干扰中国经济。略举几例。西方全力反对中国在非洲的各种经济合作,不惜动用各种手段进行全力阻截,或是国际金融组织以停止对相关国家的援助相威胁(如刚果金),或是非政府组织对中国的基础设施建设进行攻击(如苏丹麦洛维大坝),从各方面将中国的经济行为政治化。希拉里访非时对中国在非洲的投资和援助大加诋毁,并宣称中国方式对非洲“没有太多益处可言”;卡梅伦访非时对中国政治制度进行攻击,并表示他反对“中国侵略”非洲。这到底是经济还是政治?可以说,政治无时无刻不在影响着经济。重经济合作而忽略政治合作会给自己带来极大的麻烦。利比亚之变就是一个深刻的教训。

加强中非战略合作,积极稳妥地支持非洲一体化。中非战略合作可从三方面加

^① 李安山《中国走进非洲的现实与真相》,《社会观察》2011年第8期,第27—29页。

强。第一 积极推动非洲国家入常。在非洲国家争取联合国常任理事国席位的过程中,中国要全力支持,不要患得患失。外交有实利,也有道义。从人类发展的角度看,一个拥有54个国家的大陆在联合国常任理事国中没有席位,有悖常理。中国应掌握道德制高点,亮出支持非洲的旗帜,这是一个原则问题。中国可自己提出提案,也可支持非洲国家的提案。非洲入常将壮大发展中国家的力量,加强多极化趋势。第二 推进非洲一体化进程。中国可就咨询、培训、实践以及基础设施建设等方面与非洲方面一起筹划。在国际舞台上,走向一体化的非洲对于中国的政治支持将更有力。在经济层面,统一的非洲市场有利于经贸合作的扩大。在文化领域,非洲与中国在捍卫文化多样性方面有共同语言。中国进行援助或投资时要将促进非洲一体化作为重要因素来考虑,特别是交通、水力、发电、电信等可以起到连接作用的工程项目。第三 加强中非的经济战略合作。目前中国在非洲的投资主要集中在矿业和油气方面,而这些资源不可再生,容易引起当地的反感。实际上,还有诸多战略投资领域需要开拓。农业是一个潜力巨大的领域,既可帮助非洲解决粮食安全,也可利用中国在农业方面的先进技术。农业投资应尽量提高当地农产品的附加值,还可充分利用有利条件大力开展有机食品的生产。制造业一直是阻碍非洲发展的瓶颈。中国政府应鼓励企业投资制造业,既提升非洲的工业水平,又可解决当地工人的就业问题。还有可再生能源等。这些领域影响深远,对非洲的发展、解决贫困、就业问题有好处,从而带来和平与稳定的局面。这些投资需求量大,潜力无限,又与解决民生问题有关,而非非洲的人口增长迅速,市场规模在不断扩大。由于自然条件优越,这些领域的发展前景不可估量。更重要的是,这些领域的投资均具有可持续性。在投资项目、承包建筑和援助领域,一定要妥善处理土地问题(不鼓励在外购买土地,鼓励承包),否则将会后患无穷。

不要过于在意西方的批评而忽略自身的优势。中国正经历着任何大国崛起都需要经历的过程,成为诸多既得利益者的靶子。这是一种“成长的烦恼”,中国政府不必过于在意。对于批评,过于紧张或不予理睬都源于一种弱者心态。中国在处境极为困难的时期都敢于与西方抗衡以维护自身利益。现在,中国的综合国力日益增强,中非合作的大方向基本正确,只要行得正,没有什么可怕的。对于中非合作,我们应有一种为人类共同发展作贡献的坚强信念,这是一种不能被超越的道德制高点,精神上要有底气。然而,对非洲社会的批评,一定要认真对待。虽然这些批评多来自非政府组织,但其影响不可忽视,应与非洲方面一起努力纠正不良现象。中国的巨大财政储备成为撬动世界经济的有力杠杆;中非平等合作和互相尊重的关系代表着国际关系中的一种新趋势;中国互相尊重不附带任何政治条件的援助方式正在形成独立于国际援助体系之外的独特模式;中国独立自主的成功经验正在日益吸引着非洲国家“向东看”,撼动着西方的现代化发展模式。西方人都在着意研究这些现象,中国应有自信心。

不要过于在乎大国关系却忽略其他因素。大国关系固然重要,但并非一切。我

们在制定政策时似乎过于重视大国关系而忽略了其他因素,特别是发展中国家的利益。中国在联合国对一些重大国际事务投票时既明确宣示自己的立场,也表达了中国政府在国际政治中的道义。过于在乎大国关系的政策取向正在使中国失去一些真正的朋友。在重视大国关系时不要忽略大国的对非政策。英国以何种隐蔽的方式和手段全面维系着“大英帝国”的框架?美国非洲司令部设立的战略意图及其战略部署何在?法国为何努力推动“地中海联盟计划”?对这些都缺乏研究,从而导致中国对一些重要事件缺乏应变策略。如在利比亚事件的处理上,中国对北约国家的整体战略缺乏了解,对联合国在利比亚设立禁飞区的提案投票时没有据理力争,对北约的全面轰炸毫无心理准备;中国的投票选择不仅损害了发展中国家的利益,也损害了自身利益,为借助联合国决议获得合法权利以对一个进行攻击开了一个先例。中国对法国通过非洲区域组织影响科特迪瓦的局势和希拉里在赞比亚影响选举的活动缺乏战略认识,致使两国都在明显或隐蔽的外来干预下完成了有利于西方既得利益者的权力转移。当然,这样的结局不能完全归咎于中国的决策,但中国对这些问题缺乏认识也是事实。

适当采取结盟方式以利于保护国家利益。结盟是国际政治中的一种必要手段。在特定的情况下,中国采取了不结盟政策,至今已有30余年。然而,欧盟、非盟、东盟、东盟等地区联盟的力量日益壮大,拉美国家新联盟正在筹备,美国正拉拢日、韩、澳组成新联盟,也在呼吁建立反中国货币政策的国际联盟。当然,中国在上合组织、金砖国家和与周边国家的联盟关系也在加强。很明显,国家在世界舞台上的行动多以结盟方式取得成功。当然,这种结盟可为短期应对,也可为长期规划,可为权宜之计,也可为战略性结盟。试想,人们在分析世界局势时为何习惯于用“西方”来形容某些国家,重要原因是这些国家在大多数国际政治事务中能相互配合。目前,新兴大国在诸多国际事务中的立场比较一致:对不公正的国际经济秩序非常不满,对国际政治中的霸权行为极度愤慨,对国际援助体系附加条件的做法不以为然,对西方动辄用制裁、禁运或军事干涉来达到自身目的的行为非常反感,对西方在伊拉克、阿富汗的做法颇有微词,对近期西方在利比亚的举动和提出制裁叙利亚的提案明确反对。在新的形势下,中国与新兴国家结盟将有利于在国际舞台上发挥更大作用。

不要过于在意部门利益而忽略国家利益。中国的形势在变,机构也要变。在对非工作中也一样,不能抱残守缺,要勇于创新。以援助机制为例。中国目前的援助机制还是沿用几十年以前的机制,即由商务部的援外司来负责援外事务。中国国力日益增强,承担的国际责任日益重大,援助的力度和范围日益扩大,援助的思维和理念也应日益拓展。援助事务已摆脱作为纯粹外交手段的定位,日益与受援国的发展和全球千年发展目标相联系。如此重要的工作仍由一个管理经贸工作的部门来承担显然不妥。况且,商务部的工作集中在商业贸易领域,以钱生钱是一种职业要求,实在难以承担需要广阔视野和全盘策划的国际发展援助事务。援助工作具有特殊性和专业性,它需要各方面的人才和经验,也需要各部门的配合。援助工作由一个

司负责,既缺乏权威性,也无法应付多领域的协调,结果往往难以如愿。

在加强对非援助的同时大力宣传自力更生为主、外援为辅的理念和经验。中国的发展表明,光靠援助解决不了发展问题。在过去50年,发达国家向发展中国家提供了2万亿美元的援助,援款绝大部分进入非洲,但非洲情况并未变好。在援助最多的70—90年代,非洲的贫困人口大大增加。由此可见,援助不会对非洲发展产生根本性改变。有鉴于此,中国领导人在对非交往中要多宣传自力更生的思想,不宜一味提高援助额,翻番援助的方式不可持续,也容易造成非洲国家的依赖感。在援助项目上要切实注意“授人以渔”和可持续发展的项目,特别要加强小项目和民生项目。援建项目必须与培训同时进行,以帮助非洲国家掌握有关技术,既可防止所谓“中国没有进行技术转让”的指责,也可避免出现援建项目完成后仍需中方人员留守的情况。对非援助中的大项目一定要慎重。这种项目金额多,牵涉面大,并非只有正面影响。由于大项目涉及因素多,一旦出现问题(生态、环境、移民、与民争利、与地方的关系等),当地人只会责怪援助方,最终出现费力不讨好的局面。

中非合作论坛的成绩不容置疑。^①然而,它也存在着缺陷和问题。由于创立期间缺乏经验,中非合作论坛并非完善,一直处于不断学习、变化和调适的过程中。笔者将这种不完善称为“机制困境”,它使论坛难以最大限度地发挥其作用。这种机制困境包括中国、非洲和中非互动这三个方面。^②只有克服这些缺陷,才能进一步完善合作机制,将中非合作论坛放到中国的非洲战略中考虑,将非洲战略放到全球化背景下的中国国际战略中考虑,各得其所。

(责任编辑:李丹)

^① 对非洲外交官的采访也证实了这一点。对突尼斯驻华大使的采访,2010年12月7日;对摩洛哥大使和坦桑尼亚大使的采访,2010年12月18日;对苏丹驻华大使馆外交官的采访,2010年12月2日;对津巴布韦驻华大使馆和刚果金驻华大使馆外交官的采访,2010年12月14日;对尼日利亚驻华大使馆外交官的采访,2010年12月30日。

^② 李安山《论中非合作的原则与面临的困境》,《上海师范大学学报(哲学社会科学版)》,2011年第6期,第111—121页。