

新援助格局下中国对非洲援助实践的 改革路径:美国经验

朱月季

(海南大学 经济与管理学院,海南 海口 570228)



摘要 随着中国对非洲国家的援助规模急速扩大,中国已成为国际舞台上的“新兴”援助提供者,对外援助政策制定与管理实施的规范化成为中国当前面临的新议题。美国长期以来是对非洲实施援助规模最大的国家,其援助政策的演变伴随着严格的法案与协定的更替,确保了援助宏观层面政策与制度的延续性。美国国际开发署和“千年挑战公司”是美国对非援助的核心机构,保障了微观层面援助项目实施过程与效果评估的科学性与透明性。中国在对非援助上具备自身的策略特点与条件优势,但在规范管理方面与美国存在较大差距,中国在未来的对非援助中应逐步推动援助的制度化、科学化、透明化、多边合作化。

关键词 美国经验; 对非援助; 援助政策; 援助改革; 新兴援助者

中图分类号:F 113.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2017)01-0120-09

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2017.01.016

非洲国家在世界政治与经济新秩序中的重要地位越来越凸显,中国秉承中非友好关系的传统,从最初对非洲国家提供“力所能及”的物资援助,发展到现阶段急剧扩大的全方位援助、合作与共赢关系。21 世纪以来,在中非合作论坛的双边对话机制下,中国为非洲国家提供了多种形式的发展援助,在国际舞台上成为不容忽视的“新兴”援助力量。中国在非洲经济与社会发展中扮演着不可替代的伙伴角色,中国自身在新秩序下的全面发展也必将与非洲国家不可分割地联系在一起。随着中国在非洲援助规模的持续扩大,对援助事务进行科学规范地管理显得极为迫切,中国作为打破传统援助格局中的新兴援助力量势必面临前所未有的挑战。西方发达国家在援助管理方面积累了较为先进的经验,美国对非洲的援助历程伴随着持续性的援助政策改革,在法案与协定等稳定推进的制度框架下,美国越来越重视对援助项目具体实施的监管与控制^[1]。中国有必要以开放的姿态“取其精华、弃其糟粕”,充分学习和借鉴西方援助的管理体系,实现援助项目的规范化管理。在兼顾本国利益的基础上,中国须通过加强立法与规范管理提升对非洲援助的效率,不断深化中非合作关系,增强中国在国际社会秩序中的话语权,打造中国处理国际事务的软实力。

一、美国对非洲的援助

作为非洲大陆规模最大的援助实施国,美国对非洲的发展援助经历了数次政策调整,这些调整均以严格的法案与协定作为支撑,其核心动因不仅是帮助非洲国家走出发展困局,更彰显了自身发展战略利益。一直以来,美国依靠国际开发署和“千年挑战公司”两个重要执行机构对非洲国家的援助项目进行了越来越规范化的管理,其援助对受援国家的经济与社会发展起到了积极效果。

1. 美国援非的动因及政策演变

第一,起始阶段(1949—1960 年)。美国对非洲的援助始于《第四点计划》。1949 年,美国总统杜

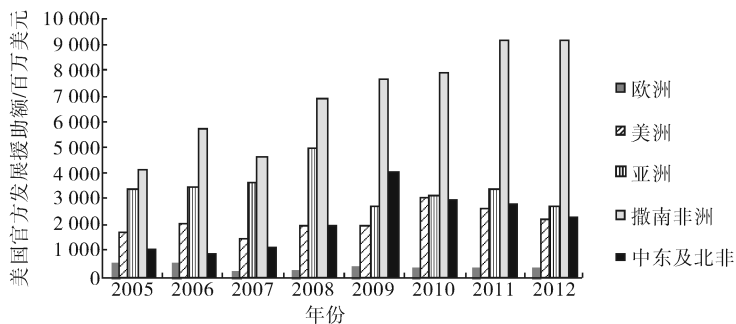
收稿日期:2016-07-12

基金项目:国家社会科学基金项目“‘新丝绸之路经济带’背景下中国与中亚国家的农业合作模式创新研究”(15CGL036);中西部高校综合能力提升计划(海南)项目(HDZHSL201301);海南大学科研基金资助项目(KYQD1615)。

作者简介:朱月季(1984-),男,讲师,博士;研究方向:农业经济管理。

鲁门提出《第四点计划》,即《援助落后地区经济开发计划》。《第四点计划》旨在达成两个主要目标:其一,通过帮助发展中国家减贫和增产为美国建立全新的市场;其二,帮助这些国家实现资本主义下的繁荣,从而消减社会主义的威胁。此后,该计划成为美国对外援助政策的核心部分。借助该计划,美国根据非洲国家对资金技术的需要对其实施了经济技术援助,以帮助非洲国家发展国民经济,并支持西欧宗主国在非洲地区的殖民统治^[2]。

第二,进入法治阶段(1961—1969年)。1961年,肯尼迪签署了《对外援助法案》,标志着美国对非洲的援助进入正式法治阶段。该法案作为美国实施对外援助的法律依据,并下令正式成立了独立的联邦机构美国国际开发署(USAID),以监督执行美国各项对外援助活动。此后,国际开发署成为美国首要的对外援助机构,它提供援助的地区主要为撒哈拉以南非洲国家、亚洲、拉美和加勒比海地区、欧洲与欧亚等。其中,撒哈拉以南非洲一直是美国对外援助的重点区域,仅从近年来的数据看,美国对该区域的官方发展援助额度远远超过了对其他地区的援助额度(图 1)。



注:数据来源于美国官方发展援助数据库。

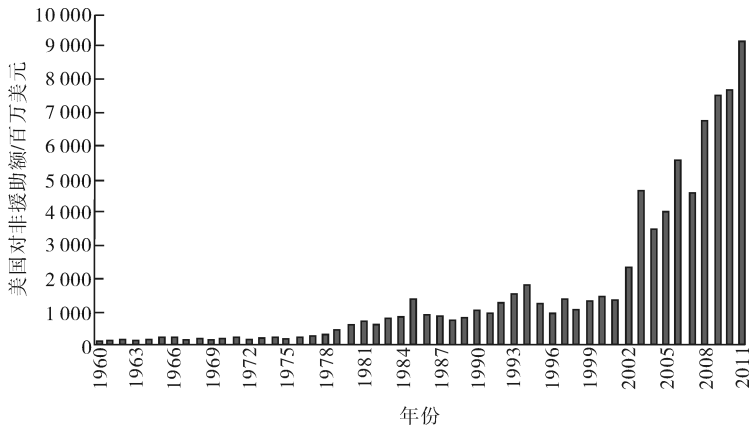
图 1 2005—2012 年美国官方发展援助的分布

第三,调整阶段(1970—1995年)。确立援助法律框架以后,美国对非洲援助的侧重方向进行了不断调整。最初,美国对非洲的援助以技术与资本援助为主要内容,至 20 世纪 70 年代转变为满足受援国居民基本需要为目的的援助,涉及食品与营养、人口规划、健康、教育和人力资源开发等领域。20 世纪 80 年代,美国的对外援助主要想实现货币与金融市场的稳定,推行基于市场的原理来重塑发展中国家的政策与制度。期间,越来越多的私人志愿组织参与在非洲国家的援助,项目规模从单个的项目演变成大型的项目计划。最重要地,美国开始变相推行西方民主价值体系,将非洲受援国政府的治理作为继续提供援助的附加条件,该援助策略一直保持到现在。至 20 世纪 90 年代,美国的对非援助关注发展的可持续性,试图帮助发展中国家改善生活质量,包括对发展中国家提供综合性的援助、帮助转型国家度过危机,并把非政府组织的援助作为 USAID 援助实施的补充力量。这些连续的策略转变既是考虑了非洲受援国家的发展需要,更是世界政治形势发生变化、美国国内经济形势大幅波动之下自身战略调整的诉求。

第四,稳固阶段(1996—2000年)。《非洲成长与机会法案》的签署成为美国对非洲提供双边援助的核心框架,并延续至今。1996年,克林顿向国会提出《非洲成长与机会法案》(AGOA),对撒哈拉以南非洲地区的国家向美国出口的数千种商品实行免关税等贸易优惠政策,旨在促进改善美国与撒哈拉以南非洲国家的政治经济关系。该法案最终于 2000 年 5 月,经国会通过,同年克林顿签署成为法律文件,有限期为 2000 年 10 月 1 日至 2008 年 9 月 30 日。在《非洲成长与机会法案》的推动下,非洲向美国的纺织品、服饰等产品的出口量明显增加,尼日利亚、安哥拉等国发展成为最大的出口国家。同时,美国政府通过国际开发署或其他机构向具有 AGOA 资质的非洲国家提供与项目配套的技术型援助^[3]。

第五,显著增强阶段(2001年至今)。2001年,“9.11 事件”让美国政府意识到反恐怖主义的迫切性,由于极端贫困是滋生恐怖主义的温床,美国重新加强了对非洲国家的关注,大幅度提升其在非洲国家的援助力度。2004年,美国国会成立了“千年挑战公司(MCC)”,它独立于国际开发署的双边援

助管理机构。MCC 实施发展援助最多的地区是非洲,旨在降低贫困、促进经济增长、打击腐败和改善政府治理。同年,美国国会通过了《2004 年 AGOA 加速法案》,将《非洲成长与机会法案》的到期日顺延至 2015 年。美国跟 AGOA 资质的国家政府首脑与企业家每年都会在华盛顿或非洲国家举行一次 AGOA 论坛。此法案的延续,不仅促进了非洲与美国的经贸关系,而且加强了双边在其他领域的紧密合作。21 世纪以来,美国对撒哈拉以南非洲的双边援助增加极为迅猛,2011 年达到了约 90 亿美元(图 2)。美国总统奥巴马在其两个任期内对非洲展开多次访问,意图构建新的合作伙伴关系,并继续推行“良政”,从而不断强化美国在非洲大陆的影响力^[4]。当前美国对非洲国家的援助既涵盖经济发展与社会稳定,又涉及政治领域的直接或间接干预。事实证明,非洲始终在美国发展与扩张战略中占据重要位置。同时,美国不得不为应对非洲大陆上涌现的新兴援助力量积极采取响应措施。



注:数据来源于世界银行数据库。

图 2 1960—2011 年美国对撒哈拉以南非洲的双边援助变化趋势

2. 美国对非援助的重要机构

美国国际开发署在美国对非援助的历史中发挥了最重要的作用,美国主要通过国际开发署对非洲国家提供不同形式的援助。现在的美国国际开发署拥有自己独立的运行方针政策,名为“The Automated Directive System(ADS)”。ADS 共由 637 章内容构成,包括六大部分:机构组织与合法事务、规划、获得与援助、人力资源、管理服务以及预算和金融。为应对美国在非洲的援助事务,国际开发署在组织机构上设立了非洲司。由于非洲国家是美国实施援助的重心,非洲司已经发展成为由八个办公室构成的部门,包括助理行政官办公室、发展规划办公室、可持续发展办公室、东非事务办公室、西非事务办公室、南部非洲事务办公室、苏丹和南苏丹项目办公室、行政管理办公室。当前美国对非洲国家实施援助的目标是消除经济增长的障碍以结束极端的贫困、促进食品安全、改革公共医疗、增加女性和青年的机会、对人道主义紧急事务做出反应,同时打造面对未来危机的抵御能力,推动低排放的增长与可持续的发展^①。根据援助目标,美国国际开发署确立了对非洲援助的主要内容,包括以下五个方面:第一,通过未来粮食保障行动计划(FFI)的实施提升非洲农业的生产效率;充分利用好非洲大陆丰沛的农业资源条件,从根本上解决非洲国家面临的贫困与饥饿问题。第二,通过全球医疗保障行动计划(GHI)提升非洲的医疗卫生系统,使受援国家有能力帮助其国民解决医疗卫生相关的一系列问题,如保障儿童的成长、消除疟疾的威胁、帮助产妇的顺利健康生产等等。第三,支持非洲国家致力于民主建设,保障人权,实现良治政府。帮助非洲政府治理腐败,打造文明社会,帮助非洲人民自主选择领导人,强化非洲的民主进程。第四,增强非洲抵御气候变化风险的能力,帮助非洲国家应对洪涝和干旱等气候灾害带来的冲击。第五,对非洲国家人道主义危机做出最及时的反应,帮助其应对粮食危机,阻止社会动荡与财产损失,挽救生命。

① 资料来源:美国国际开发署网站:<http://www.usaid.gov/where-we-work/africa>

美国对非洲实施援助的另一个重要方式是通过“千年挑战公司(MCC)”对援助项目进行系统化管理和运作。MCC 由 9 位执行董事构成,包括 MCC 首席执行官、美国国务卿、财政部部长、美国贸易代表官员、US-AID 管理官员以及 4 位私营部门的代表。MCC 的运行须遵照一套非常完善的规章体系,每年都会对接受援助的候选国家进行严格筛选。MCC 在帮助贫困国家减贫和实现可持续经济增长时,要求该受援国必须致力于改善政府治理、推行经济自由化、增加对本国公民的投入。

与 MCC 运行配套的是“2003 千年挑战法案”,该法案要求 MCC 董事会挑选出那些符合所定标准的候选国家进行援助。这些标准主要包括以下三个方面的因素:第一,该国在统治正义、推行经济自由、投资于民等政策上的总体表现(表 1);第二,MCC 在该国进行减贫和促进经济增长方面的机会空间;第三,MCC 基金的可获得性。另外,董事会也会考虑该候选国以往在 MCC 援助协议下的具体表现。MCC 通过筛选,把接受援助国家分为两类,一类是通过 MCC 资格标准的国家,将得到长达 5 年较大规模资金的援助,称为协议国家;另一类是接近达标并致力于改进治理政策的国家,将得到较小规模资金的援助,称为门槛项目。目前,接受 MCC 援助支持大部分国家为非洲国家。针对各个国家的援助项目,MCC 每季度进行评估并发布一次“实施情况季度报告”,以追踪和监督援助项目的具体实施状况。

3. 美国对非援助的成效

通过 MCC 的整套管理体系,美国对在非洲的援助项目进行了科学的追踪与考核,基于目标管理的运作方式确保援助项目的实施效果。以莫桑比克为例,MCC 对其实施的援助项目历经 5 年于 2013 年 9 月完工,耗资约 5.06 亿美元。该项目主要通过改善用水卫生、公路交通、土地管理和农业发展来提高莫桑比克北部省份的产能与收入水平,以改善贫困问题。首先,水资源供应和公共卫生项目花费资金 2.07 亿美元,MCC 提供技术援助、能力建设与资金支持,为莫桑比克北部省份建造了 1 座水坝,修复、扩展了部分排水系统,并完成了 614 个钻孔取水点。通过该项目将使城市家庭的用水量从之前的每天 20 升增加到每天 24 升,农村家庭的用水量从之前的每天 16 升增加到每天 20 升,50% 的 Nampula 城市人口、42% 的 Nacalaurban 城市人口及其 32% 的农村人口将有更多途径获得改善后的水源。其次,MCC 耗资 1.76 亿美元为莫桑比克提供资金和技术援助,修复、加宽国家高速公路,降低交通运输成本,为生产性资源的获得提供便利,从而盘活市场经济。在协议到期时,相关的三份公路合约完成了约 85%~90% 的进度,剩下工作交由莫桑比克政府提供资金并监督完成,该公路项目将使 Namialo-Rio Lurio 公路的交通流量从每天 622 车次增加到每天 720 车次,Rio-Ligonha-Nampula 公路的交通流量将从每天 4 598 车次增加至每天 5 477 车次。这将有利于减少交易过程中不必要的时间成本,增加市场交易的频繁程度,改善社会福利。此外,MCC 协助莫桑比克政府进行土地所有制度的改革,为莫桑比克的土地资源管理与政策监管提供支持,促进农户家庭、乡村社区以及投资者们有效且有保障地获取、利用土地资源。通过土地权利的规范化,农户有权把自己的部分土地出租给商业投资人,城市居民也拥有土地流转的权利,从而促进土地资源的市场化利用,增加土地持有人的收入,预期这将使超过 31 万户家庭受益。

长期以来,美国是对非洲实施援助规模最大的国家,其援助行动在多个领域取得积极效果。2012 年,美国经由国际开发署向非洲提供的援助高达 59.7 亿美元,占当年在非洲援助总额的 62.8%,援助实施的领域主要涉及教育、医疗、卫生、农业等多个领域。以医疗方面为例,通过美国提供的疫苗研究与分发,非洲儿童的死亡率在过去的 20 年内下降了将近三分之一。在美国“减缓艾滋总统紧急计划”的推动下,非洲艾滋病感染新增人数首次出现了下降趋势。过去 10 年间,卢旺达、南非和赞比亚等非洲国家的疟疾病例和由疟疾引起的死亡减少了 50% 以上,其中,美国倡导的“消除疟疾总统行动计划”发挥了显著作用。

表 1 MCC 筛选候选受援国家的指标框架

统治正义	鼓励经济自由	投资于民
政治权利	财政政策	医疗公共支出
公民自由	通货膨胀	小学教育支出
信息自由	监管质量	自然资源保护
执政有效	贸易政策	免疫接种率
法治	经济活动男女平等	女孩的教育
贪腐惩治	土地权利和机会	儿童健康
	信贷机会	
	创业	

注:资料来源于 MCC 官方网站。

二、美国对非援助的经验总结

第一,以制度法案保障援助的延续性。美国对非洲的发展援助是建立在美国国会立法的基础上的,从《第四点计划》到《对外援助法案》的正式出台,到《千年挑战法案》,再到《非洲成长与机会法案》和 2004 对该法案的修订和延续,表明美国在非洲的发展援助始终保持法制化的同步建设。与法案相对应的,美国迅速成立了国际开发署负责对外援助的执行和监管,以及 2004 成立的“千年挑战公司”,对接受援助的国家进行了严格筛选,加强了对援助效果的监控,提供了一种不同的援助机制。

第二,以科学管理保障援助的可控性。美国针对援助项目的执行制定了可控的标准化流程,并对项目进行了严格的追踪管理。技术援助是美国实施对外援助的主要方式之一,完善的运营规章体系确保了美国对非洲技术援助的效率。美国国际开发署在援助执行政策的第 253 章专门对技术培训与能力建设的实施进行了相关规定,包括培训地点的选择标准、培训计划的要求、培训理念的设计、培训实施计划。在各类不同的培训模式下,对培训实施方的选择、差旅安排、赞助方资质条件、培训前期准备、培训监督与汇报等方面的细则进行了详细的规定。美国对非洲的技术援助项目实施遵循了行之有效的管理体系,在援助项目的科学量化管理方面充分总结了前期援助的管理经验,从而保障了对援助预期目标的考核有章可循,使其对外援助达到资金预算约束下的最优效果。

第三,以数据公布保障援助的透明性。美国国务院为增加国际开发署对外发展援助的透明度,对援助项目涉及的财务数据进行最及时的公开。信息发布的平台称为“外援助数据面板(FAD)”,涵盖了所有有关美国对外援助的政府数据,此平台也在不断地得到完善,发布的数据越来越详尽。2013 年 7 月,美国国际开发署通过 FAD 平台开始向外界公布项目所涉及的每一笔交易信息,这种细化程度是前所未有的。2011 年 11 月,美国签约成为国际援助透明行动计划(IATI)的一员,该行动计划的实施包含了援助实施国、伙伴国家和公民社会组织等多方面的利益相关者,旨在让对外援助支出变得更加容易得到监督和理解。为响应 IATI 行动,美国制定了 IATI 实施计划,就援助相关信息的发布时间表、发布频率和大致内容做出声明。目前,美国仍然通过 FAD 的平台发布 IATI 援助数据,确保数据的公开性也是履行美国总统行政命令要求的政务透明承诺。在 IATI 框架下,相对其他援助国家,美国国际开发署对援助信息的公开力度、信息的及时性与可获得性是处于领先地位的。每年美国国家开发署针对美国政府的对外援助发布两大重要报告,一是通过互联网向世界公布所有对外援助历史数据,二是向经济合作与发展组织汇报的官方发展援助报告。

第四,以多边合作避免援助的冲突。非洲大陆的发展问题越来越受到国际社会的重视,传统的援助机构与国家、新兴的援助国家等在非洲实施的发展援助在某种程度上形成了一种“竞争”关系^[5],甚至可能存在受援国在接受援助上的重复与冲突,造成资源浪费。美国在制定和实施援助项目时相对比较注重与受援国其他援助实施方的协调与合作,减少不必要的“摩擦”。例如,美国国际开发署在第 253 章关于技术培训和能力建设方面的政策中指出,培训工作需要跟受援国家和其他利益相关者进行讨论与沟通,其他利益相关者包括了其他援助实施方。美国国际开发署在 2013 年的海外援助年度报告中不断地强调与其他援助国家、多边机构的协调与合作,合作的内容涉及援助项目的实施过程、援助效果的评估等多个方面。相比之下,中国对非援助的方式较为单一,缺乏与多边组织、其他援助国之间的合作^[6-7]。

三、中国援助非洲的历程、策略特点与条件优势

当前世界政治与经济格局风云变幻,非洲在各国发展战略中的地位不断提升,传统援助大国对中国在非洲不断扩大的援助事务越来越敏感。作为农业发展大国的中国,在过去 30 多年的经济改革与发展上积累了宝贵经验,同时在人才、资源与技术等多方面跟非洲国家具有较强的互补性,中非双边紧密合作符合新时期双方发展诉求。

1. 中国援非的历程阶段

中国对非洲国家的发展援助经历了不同的历史阶段,国内学者对阶段的划分还未完全统一^[8-10],

但基本遵从了基于中国自身发展阶段对非援助调整为主线的划分方式。一般来讲,学者们将1956年中国与埃及建立正式外交关系并提供一定数额的无偿援助作为中国对非援助的历史起点,即为第一阶段。新成立的中华人民共和国在确立社会主义制度后努力寻求国际政治认同,希望取得同为第三世界的非洲同胞的支持,中国在力所能及的范围内对非洲进行了不同形式的援助,包括军事援助、技术援助等。第二阶段始于1978年中国的计划经济体制改革。中国经济进入了快速发展的转型期,现有文献普遍将此作为中国对非援助的一个重要转折。随着中国特色社会主义市场经济对经济活力的释放,中国对非援助也从规模、布局、结构和管理体制等方面做出了调整。2000年10月,“中非合作论坛”成立之后,中国与非洲国家在各方面的深入合作提供了长期稳定的对话平台,即为中国对非援助的第三阶段。在平等互利的原则下,中国逐渐对非洲国家展开了“合作式”的发展援助。此后,中国分别于2006年和2011年颁布了《中国对非洲政策文件》和《中国的对外援助》白皮书,标志着中国对非洲援助进入了机制化和制度化建设的新阶段^[11]。2014年,最新的《中国的对外援助》白皮书对中国援外事务进行了更为系统、详尽的总结,也为今后中国在非洲的援助活动提供了可能的纲领性指导。可见,有关援助的制度空白已经逐渐引起中国政策制定者们的重视,中国在对外援助的规范化等方面还面临巨大挑战。

2. 中国援非的策略特点

(1) 援助重视技术传递。中国对非援助秉承“授之以渔”的理念,重视以实用技术带动受援国的经济发展,因此,技术援助是中国援助非洲农业、增强受援国自主发展能力的重要方式。最初,周恩来总理访问非洲国家期间便提出中国政府对外经济技术援助的“八项原则”,其中强调了中国对外提供的技术援助必须以受援国充分掌握这种技术为重要目的。中共十一届三中全会以后,中国在对外援助政策上做了调整,提出“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”的国际技术合作四项原则,中国对非洲的援助更加侧重于建设受援国自身的“造血”功能,提倡以合作发展为基础的技术援助。在1979—1985年间,成套项目和技术援助在中国对非洲的官方发展援助中占到了78%^[12]。中非合作论坛成立之后,技术援助仍是中国对非援助的重点。2010年,在联合国千年发展目标高级别会议上,中国承诺未来5年内在发展中国家援助建设30个农业技术示范中心、派遣3000名农业专家和技术人员,提供5000个来华农业技能培训名额等。截至2012年中非合作论坛第五届部长级会议时期,中国已经为非洲援助建设20个农业技术示范中心,并向非洲国家派遣了50批农业技术组,培训农业技术人员3000名及其他各类人才共计2.4万名^①。2014年,中国国务院最近发布的《中国的对外援助》白皮书指出,中国一贯重视与非洲开展农业合作,应优先促进非洲的农业发展。以成套项目为主要形式的技术援助将在中国今后对非援助中继续发挥重要作用,这既符合受援国长远发展的需要,也考虑到中国自身在援助方面的能力以及双边务实合作的需要。

(2) 以基于政府机构的双边援助为主。中国对非援助主要以政府推动的双边援助,并设有相关部门机构对援助进行协调、管理、推动。中国对非洲的援助项目主要是通过双边政府层面的直接对话协议,再由相关负责部门具体实施。中国商务部是中国对外援助事务涉及的主要部门,负责外援的整体计划和管理。2003年,为适应加入世界贸易组织参与全球市场竞争,中国撤销原有的对外贸易经济合作部,将其与国家经济贸易委员会内负责贸易的部门一起组建成立为中国商务部。商务部下属的对外援助司和国际经济合作事务局承担了中国对外援助所有事务。对外援助司负责对外援助的统筹规划与监督,主要包括“拟订并组织实施对外援助的政策和方案,推进对外援助方式改革;组织对外援助谈判并签署协议,处理政府间援助事务;编制对外援助计划并组织实施;监督检查对外援助项目的实施^②。”国际经济合作事务局负责具体援助项目的管理实施和协调,包括项目招标决标、与受援国商议项目具体实施、指导和监督项目实施企业援助工作、援外专家队伍建设以及为国内企业提供国别市场合作信息等。除商务部,其他相关的部门和机构会参与中国对外援助的工作,包括中国进出口银行、外交部、财政部、农业部、科技部、教育部以及卫生部等。中国进出口银行负责优惠贷款项目评估

① 资料来源:中非合作论坛:<http://www.focac.org/chn/ltada/dwjbzzjh/hxxd/t952537.htm>。

② 资料来源:中国商务部对外援助司网站:<http://yws.mofcom.gov.cn/>。

以及贷款发放和回收等管理。外交部主要考察国家政治和外交利益,负责对外援助导向和原则的规定。国务院的其他部门会在相对应的援助领域内提供协调支持和专业帮助。地方政府也成立了对应的援外管理机构,为对外援助的项目执行在各省地域提供了支撑。同时,中国政府在海外也设立了援助管理部门,以协助商务部在受援国监督管理援外项目的实施,执行中国援外方针政策和国务院援外工作的指示,加强与受援国政府部门的直接沟通。

3. 中国援非的条件优势

(1)务实的农业技术援助。推动农业技术改进是解决非洲国家贫困问题的突破口,是中国援助非洲的重点,也是援非取得实效的关键。在农业生产中,技术决定生产要素的配置状况,从而提高要素产出的效率,是重要的生产力源泉。事实表明,依赖资源出口型的经济发展已使非洲逐渐显现出发展后劲不足,其模式造成不可逆的资源破坏与损失,具有不可持续性。非洲国家的经济也因此常常在国际市场冲击下出现剧烈波动,国民经济受到严重影响。非洲国家农业资源禀赋良好,越来越多的非洲国家认识到大力发展农业是他们摆脱贫困的重要路径。中国作为最大的发展中国家,同为农业大国,凭借经济改革保持经济的快速增长,在经济发展、消除贫困与饥饿等方面表现优异。中国的改革与发展经验相比欧美等工业型社会对非洲经济的发展更具有可借鉴性。非洲绝大多数国家是小农模式的经济体,西方国家的大规模农场的运作需要大型机械的配套服务、高度专业化的技术人才,显然,这种模式在非洲农业发展实践中根本行不通。中国对非洲的援助注重以实用的农业技术传递的形式促进受援国进入农业经济发展的良性轨道。中国在长期的农业生产中积累了丰富的实践经验,精耕细作之下产生了众多实用的生产技术与工具,这将使中国的技术援助能够更好地与非洲农业发展的实际水平形成“对接”。

(2)一贯的“平等互利”理念。在援助理念上,中国在非洲国家的援助历来注重“平等互利”的原则,而欧美等国在后期援助非洲政策调整中对受援国提出了政治要求。周恩来总理访问非洲十国提出的中国援助非洲的八项原则,充分强调了受援国的主权问题。中国对非援助历来倡导不附加任何政治条件,尊重受援国的政治路径选择。该援助理念已经成为中国实施对外援助的重要传统。欧美等发达国家对非洲提供发展援助过程中,逐渐将西方价值体系下的人权与民主标准作为附加条件,强调受援国须达成一定的政治改革目标。美国政府在援助过程中牢牢把握本国的政治与经济利益,有针对性地重点援助少数具有战略意义的非洲国家,以切合自身经济贸易、能源发展以及全球反恐等目标的客观需要。尤其在布什执政时期,2006年的《非洲战略性框架》将对非洲的援助与促进非洲民主及其改革结合起来,凸显美国对受援国国内政治改革所施加的压力。西方国家倾向于认为解决发展中国家问题的出路是要帮助其改善政府的治理结构^[13]。中国则将任何干预政府改革进程的做法均视为破坏了和平相处的基本原则,中国不会将本国的意识形态、价值体系强加给非洲受援国家,也不会接受其他国家对于中国内政的干涉^[6]。

四、中国援非备受关注的分析

虽然中国对非洲援助的历史渊源较长,也经历了不同的发展阶段,但是直到本世纪初中国才被视为非洲大陆上的“新兴”援助提供者出现在国际舞台上,引起美国等西方国家的密切关注,其原因是多方面的。

第一,非洲大陆对各国战略上的敏感程度在增加,中国对非援助受到比以往更多的关注。非洲国家独立时间不久,最初在世界政治与经济格局中的地位并没有充分受到重视。随着经济全球化进程的加速和政治格局的转变,非洲国家对发达国家以及正在崛起的发展中国家在各方面战略的重要性得到体现。长久以来,非洲大陆面临严峻的贫困与饥饿问题也是世界共同发展的“短板”,由此衍生的恐怖主义等问题逐渐对维护世界和平构成了严重威胁。同时,在全球能源危机与金融危机的背景下,非洲大陆丰富的资源条件让各国的政治精英们开始意识到非洲大陆巨大的发展潜力。援助与合作是经济共同发展的要求,既符合非洲国家的利益也符合援助实施国家的利益。因此,“非洲问题”成为目前各国政要关注的重要问题,其敏感性骤增,使得中国在非洲从事的援助与合作行动受到了相对以往

更多的关注。

第二,中国经济复兴和日益增加的对非援助力度造成了传统援助格局的变化。通过一系列经济改革和发展,目前中国在经济总量上已经成为世界第二大经济体。由于中西方文化传统与意识形态等方面的差异,中国如此快速的成长让西方发达国家感受到了威胁,部分西方媒体抛出“中国威胁论”。一直以来,由西方发达国家主导的全球发展援助,对中国迅速增加的对非援助投入保持了一定程度的警觉^[14]。而经济合作与发展组织(OECD)下属的发展援助委员会是欧美等发达国家对发展中国家提供援助的主要部门,被称为富国俱乐部。中国以往在非洲的援助相对于非洲接受的外来援助总额来说只占了较小比例,随着中国经济的持续增长,非洲大陆对中国的战略地位日益凸显,通过建立双边合作机制,中国对非洲的发展援助也在迅猛增加。根据 AidData 粗略统计^①,2011 年中国在非洲的援助项目涉及的资金总额已经超过了美国对非洲的援助数额。中国成为非 DAC 成员国中对非洲提供援助最多的国家之一,原有的援助格局遭受到冲击,欧美等西方发达国家还不能完全适应这种变化。

第三,中国在非洲的发展援助主要以双边援助,还缺乏对外公开的透明机制,缺乏第三方监督,引发了较多负面舆论。一般情况下,中国在非洲实施的援助项目并不对外公开具体进度,也很少利用媒体进行适度公开。一是,国内媒体自身发展的国际化程度不够,存在文化和语言沟壑,同时对事件的国际性影响方面的意识不够。二是,中国在合理利用西方媒体进行宣传方面尚缺乏经验,难以切入对方文化的语境,没有充分把握西方媒体的工作特点,无法借对方之力地宣传真实的自己。中国在信息公开与媒体宣传方面明显不足^[15],这使得欧美国家产生了不利于中国国际形象的猜测,中国在非洲的援助行动受到了西方社会的质疑,国际社会对中国援非的关注程度迅速增加。

五、美国经验对中国援非的启示

中国对非洲国家的发展援助取得了一些进展,但仍将面临长期挑战。对比美国在非洲的发展援助实施情况,尽管中国在援助理念与援助政策上具有相对优势,但中国对非洲的援助还有很多地方有待完善^[16],进一步吸取国外援助经验更有利于发展中国独特的援助模式,力求受到非洲国家和国际社会的共同认可。

第一,中国需加强建设法制化的援助体系,成立专门的援助执行机构,保障在非洲的发展援助有法可依、有章可循,实现中国援非的制度化。中国对非洲的发展援助法制化的起步较晚,最初执行的援助凭借的是零散的原则和建议。2006 年 1 月,中国政府出台了《中国对非洲政策文件》,强调了非洲的地位和中非关系的重要发展,明确了中国的对非政策。2011 年,中国国务院发布了《中国的对外援助》白皮书,总结了中国对外援助的历程,尤其是针对非洲的援助,指出了中国实施对外援助的管理模式,将对外援助工作纳入商务部的下属机构,负责各类援助项目的具体实施。2014 年,国务院发布的新版白皮书对中国对外援助事业做出了更详细的说明。这些政策文件基本涵盖了以往中国提出的援助原则,对外援助相关政策的正式出台标志着中国对非援助发展走向法制化的良好开端。在援助法制化体系的建设方面,中国对非援助需要学习美国的先进做法,定期不断地修订和规范援助法律和政策框架,在此框架之下进行援助项目的实施,以保障援助的延续性和稳定性。随着中国国际影响力的提升、对外援助与合作事务的增加,中国将有必要在法制化体系下成立专门针对援助事务进行监管、执行的公共部门,同时负责与其他参与部门的协调等工作,从而提高中国对外援助的专业性与工作效率。

第二,中国在非洲的援助项目需要统一制定严格的执行标准,保证项目实施过程与目标的具体化与可监测性,实现中国援助管理的科学化。2004 年,中国商务部出台了《对外援助成套项目施工任务实施企业资质认定办法(试行)》的政策文件,针对成套项目的实施企业制定了筛选标准。2008 年底,中国商务部又出台了《对外援助成套项目管理办法(试行)》,对成套项目的实施与管理等方面进行了

① AidData 发布的数据是基于媒体收集(Media-Based)方式获得的,存在数据偏误的可能性,但中国对非洲的援助从绝对量上至少已经能跟传统的援助提供国相提并论。

规定。这些政策文件大多是项目总体的运行架构,还缺乏具体的科学的项目执行内容和标准,对各类援助项目的考核存在很大难度。政策文件主要是针对成套项目的运行做出的安排,关于其他类型的援助项目缺少统一的规划安排。项目目标的可测性不够,实施单位与个人的工作自主性范围过大,难以对过程和效果进行有力监管。项目管理的政策工具少,执行缺乏具体目标导向的标准化流程,管理机制也很单一。中国应借鉴美国等发达国家的援助项目管理经验,制定科学规范的项目管理流程,并对项目的规划、审核、实施、评估的整个过程进行严格的质量控制,对援助效果应大胆引入多元化的包括第三方的评估机制,确保援助实施能取得客观效果评价,由此不断扩大中国在援助领域的国际影响力,反过来也将促进援助项目更加有效地执行。

第三,中国需根据对非援助的实际情况进行适度的信息公开,提升援助项目的透明度,减少外界对中国的不利猜测,增加社会公众对援助行动的监督,实现中国援非的透明化。2010年,中国商务部出台了《商务部对外援助成套项目财务管理办法》,规定了对外实施成套项目支出涉及的资金款项的管理流程,未提及财务信息的公开透明等方面的操作。商务部网站对2009年以来的援非项目进行了“项目进度”公开,但是公开的内容基本都是文字报道式的新闻,没有援助涉及的详细数据,更没有统一的信息披露格式。中国在援助信息的公开透明方面做得还远远不够,公众基本没有获知援助项目预算与执行情况的渠道,缺少社会力量或第三方机构的监督,也容易引发其他国家恶意的揣测。中国应该提升政府相关机构的服务意识与政务公开意识,与时俱进地利用好现代化科学技术与信息平台,在充分考虑实际国情需要的前提下,对援助非洲项目的数据、信息进行透明化管理,接受公众与社会监督,促进中国在非洲的援助项目管理办法的完善,逐步与国际援助项目管理的先进水平接轨。

第四,加强中国与其他援助实施国家的沟通、协调,提升多边化援助的参与力度,保障项目在受援国家的顺利实施,实现中国援非的多边合作化。中国对非洲的援助仍以双边援助为主导,多边合作初见端倪。《中国的对外援助》白皮书指出,中国的对外援助正在努力扩大与多边组织机构的合作,包括参加联合国千年发展目标高级别会议、援助有效性高级别论坛等多个关于国际援助与合作的会议和对话,同时与联合国粮农组织合作,推进了针对非洲国家的农业技术援助。今后,中国在非洲的援助需要进一步地加强与多边机构的合作,积极与其他援助国家援助项目的协调沟通,避免重复援助工作,开展国与国之间功能互补的多样化的发展援助,提升援助效率。在援助实施过程中,应充分调动国际组织、私人部门和 NGO 组织等多方力量,促进中国对非援助走向多样化、多边合作化。

参 考 文 献

- [1] 周琪.新世纪以来的美国对外援助[J].世界经济与政治,2013(9):23-51.
- [2] 曹晋丽,宋徽.美国对非洲援助政策的效应评价[J].国际经济合作,2012(12):68-71.
- [3] 武涛.美国对非科技合作的特点:法制化、援助化与市场化[J].亚非纵横,2012(6):34-39.
- [4] 钱文荣.美国非洲政策特点及对我启示[J].亚非纵横,2014(6):95-102.
- [5] 胡美.新兴援助者与非洲发展[J].现代国际关系,2011(4):22-28.
- [6] 姜磊,王海军.中国与西方国家对外援助比较分析——基于附加政治条件的研究[J].理论与改革,2010(6):32-36.
- [7] 许亮.美国援助非洲政策评析[J].西亚非洲,2010(7):20-25.
- [8] 周弘.中国对外援助与改革开放30年[J].世界经济与政治,2008(11):33-43.
- [9] 李小云,武晋.中国对非援助的实践经验与面临的挑战[J].中国农业大学学报(社会科学版),2009(4):45-54.
- [10] 张永蓬.国际发展合作与非洲,中国与西方援助非洲比较研究[M].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [11] 张海冰.中国援非迈入机制化阶段[N/OL].文汇报,2011-12-04(2).
- [12] 李伟.新中国对外经济技术援助政策的演进及评析[J].党史研究与教学,2010(2):19-29.
- [13] 张严冰,黄莺.中国和西方在对外援助理念上的差异性辨析[J].现代国际关系,2012(2):41-47.
- [14] 张丽娟,朱培香.美国对非洲援助的政策与效应评价[J].世界经济与政治,2008(1):51-58.
- [15] 王新影.欧盟与中国对非援助政策比较研究[J].亚非纵横,2011(1):50-56.
- [16] 周海川.援非农业技术示范中心可持续发展面临的问题与对策[J].中国软科学,2012(9):45-54.