

# 中国对非援助再析

徐国庆

(中国社会科学院 西亚非洲研究所 北京 100007)

**摘要：**中国自20世纪50年代开始对非援助起，不断拓宽对非援助领域，丰富合作内容。特别是2000年中非合作论坛成立后，中方在相互尊重、平等协商的基础上，围绕中非发展面临的机遇和挑战，不断推出强化援非力度的新措施，促使其惠及所有与中国建交的非洲国家。此举不仅契合了非洲的发展需求，使非洲人民得到实在的利益，还强化了中非经贸合作，推动了中非新型战略伙伴关系深入发展。中国援非历程不但彰显了中国对非援助原则、理念的连续性，而且展示了中国政府在中非合作上的务实和创新精神。相比而言，中国更注重履行对非援助承诺，强调与非洲在第三世界身份上的认同，重视正确义利观，支持非洲独立自主与实现可持续发展。一定程度上讲，中国对非援助的实践，适应了我国维护国家主权、经济建设、扩大国际空间、适应全球化等利益需求。今后，中国应努力完善对非援助合作机制，创建对非援助成效评估体系，本着“非洲主导”原则，强化中非合作论坛框架内的对非援助领域合作，助推中非合作领域的均衡发展，并以积极、开放、包容的态度同其他国家及国际和地区组织一道，加强涉非援助领域协调与合作。

**关键词：**中国；非洲；援助；南南合作

中图分类号：D035.1 文献标识码：A

文章编号：1000-2987(2020)01-0071-13

DOI:10.16392/j.cnki.14-1057/c.2020.01.010

对外援助作为国家的一项战略性支出，在发展和巩固我国和发展中国家的友谊、促进双边经贸关系、维护国家利益和安全，及塑造和平、合作、互利和负责任的大国形象等方面发挥着不可替代的作用。非洲已成为我国对外援助金额最多、援助力度最大的地区，并在我国对外援助体系中占据着主导地位。一定程度上讲，非洲是检验和助推中国对外援助理论不断完善和系统化的主要区域。作为国际关系领域的重要问题与大国外交的重要内容，自2006年中非合作论坛后，中国对非援助领域引发国内外媒体的普遍关注，并出现了相关学术研究成果，为后续研究提供了一定的学术资源。本文旨在在此基础上，充实中国援非政策的传承、内涵、特征与效果等议题，并在“一带一路”倡议背景下，就中国援非现状与趋势加以探讨。

## 一、中国援非政策的演进轨迹

按照政策力度等要素的考量，中国对非援助政

策大致可分为孕育与实践(1949-1982年)、务实转型(1982-2000年)、机制化与扩大化(2000-2012年)、全面提升(2012年至今)四个阶段。不过，就对非援助原则和政策目标而言，以1983年中国对非合作“四项原则”为分界点，中国援非历程可划分为前后两个时期，之前，中国援非深受意识形态的影响，援非并非基于经济方面的需要，而是出于政治和外交上的考量，此后，中国援助非洲的着眼点逐步向经济层面的互利合作倾斜。进入21世纪，对非援助不仅成为中非关系的基础和驱动力，并且日趋融入中国的外交与发展战略之中。

### (一)中国对非援助的孕育与实践

1949年，新中国成立，国内经济凋敝，国际面临帝国主义的封锁和打压。出于意识形态和战略需求等因素的考量，中国加入社会主义阵营，在外交上积极支持殖民地人民的民族解放事业。20世纪50年代，中国从苏联获得大量援助，这为中国现代经济增长

收稿日期：2019-10-11

作者简介：徐国庆，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员，研究方向为新兴国家对非关系、新兴国家间关系。

奠定了一定的基础。另一方面,中国亦在自身经济困难的情况下,向朝鲜越南等亚洲社会主义邻国提供一定的援助。需要指出的是,1955年,在万隆召开的亚非会议成为中国扩大对外援助的分水岭,促使中国将对外援助的对象拓展到非洲等其他地区的发展中国家。会议期间,埃及、埃塞俄比亚等六个非洲国家在内的29个参会国通过《亚非会议最后公报》,表达亚非国家尊重国家主权、扩大经济、技术互助合作等愿望。1956年11月,中国政府给了埃及政府2000万瑞士法郎现金,支持其在苏伊士运河的正义斗争,埃及由此成为首个中国援非的受益国<sup>[1245]</sup>。

20世纪60年代中国对非援助的国际环境发生巨大变化。其因:一是1950年代晚期,中苏矛盾激化,为维护主权,中国大幅减少接受来自苏联的援助。受此影响,一些非洲国家中止与中国的外交关系,转而加强与苏联的合作,这促使中国对非援助具有一定的地缘政治色彩,其宗旨在于抵制苏联的修正主义,摆脱外交困境,改善国际环境。二是大批非洲国家在此期间实现了民族国家独立的愿望。仅1960年,就有17个非洲国家赢得民族解放,被称为“非洲独立年”。在此背景下,中国对非援助出现一些新态势:一是扩大援非对象国和领域范围。1960年,中国政府同意帮助几内亚建造火柴厂和香烟厂,这是中国在撒哈拉以南地区的首个发展项目。1963年,中国向阿尔及利亚派出首批海外医疗队。1960年7月,中华人民共和国与加纳建立外交关系,自此,中国开始向加纳学生提供奖学金。1961年到1962年,中国向马里派出七支农业专家队,帮助其生产甘蔗和茶叶<sup>[2]</sup>。二是阐明对非援助政策。1964年,中国总理周恩来访问非洲,在到访加纳期间,周总理提出中国对外援助八项原则,申明中国对非洲提供援助时严格尊重受援国的主权、绝不附带任何政治条件、绝不要求任何特殊权利<sup>[3]112</sup>。之后,中国对非援助的姿态趋于积极。1965年,中国派遣调查组前往非洲评估建设坦赞铁路的可行性。1960年代晚期,中国先后派遣医疗队前往坦桑尼亚、索马里等国。

1974年,毛泽东主席在会晤赞比亚总统卡翁达时,第一次正式对外阐明“三个世界”理论,团结广大发展中国家,展开反帝、反殖、反霸斗争,因此成为该时期援非的指导思想。中国一方面继续援助非洲民族解放斗争,向阿尔及利亚的民族解放阵线提供支持,另一方面支持独立不久的非洲国家维护经济和

政治独立。1973年,中国与扎伊尔签署经济和技术合作协议,据此中国同意向其提供一亿元免息贷款,支持其农业发展,贷款期限为20年,宽限期为10年。1976年,中国支持的坦赞铁路竣工。此外,中国还积极向非洲提供人道主义援助。1973年,中国向遭受旱灾的毛里塔尼亚、塞内加尔等国,捐赠35000吨谷物,中国红十字会向马里捐赠了3万剂抗麻疹疫苗,并向突尼斯捐赠价值42,000第纳尔的援助,以帮助其遭受水灾的难民<sup>[4]12</sup>。

## (二)中国对非援助的务实转型

20世纪70年代晚期和80年代,邓小平开始主导中国政坛。以1978年的十一届三中全会为标志,中国对世界局势、工作重心、外交路线提出一系列新的论述。在新一届领导人看来,世界大战一时不会爆发,和平与发展是世界潮流,维护世界和平是可能的,主要任务是经济发展和社会主义现代化,外交策略应由对抗转向合作。很大程度上讲,1978年是中国转向国内经济改革,推动经济走向市场化与实现现代化的分水岭,亦成为助推中国调整援助非洲政策的转折点。

中国政府致力于继续推动与发展中国家的援助合作。1950年,中非双边贸易额仅为1214万美元,1960年达到1亿美元,1980年超过10亿美元<sup>[5]</sup>。为确立新时期中非经贸合作的基调。1982年底至1983年,中国总理赵紫阳出访埃及、阿尔及利亚、摩洛哥、几内亚等非洲国家。期间,赵紫阳提出中国非洲经济技术合作四项原则:平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展,并以此为扩大与非洲经贸合作奠定基础<sup>[1246]</sup>。从那时起,中国对外援助由单向的经济援助转为强调互利互惠、经济效益、政治利益与“大国”义务相整合。中国与非洲的经济互动关系范围,从经济援助扩大到包括以互利共赢原则为指导的其他合作领域。以埃塞俄比亚为例,继1982年中国与埃塞俄比亚恢复外交关系后,中国在1984年开始向其提供援助。次年,在中国面临自然灾害的情形下,仍向埃塞俄比亚在内的撒哈拉以南非洲国家提供17万吨玉米<sup>[6]</sup>。不过,另一方面,1988年,中国与埃塞俄比亚成立联合委员会,就经济、技术和文化合作与援助等合作事宜展开磋商。

1990年代,国内国际局势的变化,促使中国重新认识非洲在中国外交与发展战略中的地位,并进而将对非洲的单纯政府间援助调整为政府、企业层面

的共同参与。从国际看,两极格局崩溃,经济全球化、区域化的进程加速。为适应此趋势,1990年,非洲统一组织第26届会议决定将非洲关注重心转向经济领域,推动区域合作和实现一体化。除此,诸多非洲国家在西方大国压力等因素驱动下,进行经济自由化和私有化改革进程。另一方面,1992年10月党的十四大正式提出建立社会主义市场经济体制,推出“走出去”战略,鼓励中国领先企业着手国际扩展,利用“两个资源、两个市场”。与此相适应,中国改革对外援助政策,增加援助额度,扩大援助受益国的数量,并改革援助的具体形式,将对非援助同中非贸易、投资等领域合作相结合。其主要体现是,1994年,中国建立了与援助、贸易和投资相联系的新机构-中国国家开发银行、中国进出口银行,次年,中国启动优惠援助贷款的新体系,发挥赠款、无息贷款、优惠贷款在对外援助中的作用。从国内看,1989年的政治风波中,西方国家以人权幌子,干涉中国内政的企图,遭到中国拒绝,对此西方停止援助中国,并制裁中国,这在一定程度上彰显了非洲等第三世界区域在中国摆脱外交危机、反对霸权主义中的重要意义。1992年,中国国家主席杨尚昆提出新形势下中非关系的六项原则,强调中国支持非洲各国为维护国家主权、民族独立、反对外来干涉和发展经济所作的各种努力,愿意在互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处等项原则的基础上,发展同非洲各国的友好往来和形式多样的经济合作。1996年,中国国家主席江泽民提出强化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”。这在一定程度上意味着中国在政策或认知层面完成了中非关系由注重政治意识形态向发展经济和互利合作关系的过渡<sup>[7][21]</sup>。

### (三)中国对非援助的机制化与扩大化

21世纪伊始,以2000年5月美国批准《非洲增长与机遇法案》为开端,各西方大国加大了对非洲的拉拢,非洲的国际地位因而有所提升。而随着改革的深入,中国市场开放和自由化程度不断深入,中国与世界经济联系日渐密切。中国企业的国际化程度在提高。但另一方面,霸权主义抬头,不公正的国际政治经济秩序仍是发展中国家的羁绊。相比发达国家,全球化加速给发展中国家带来的挑战和风险日渐显现。加强南南合作,减少南北横沟,以消除贫困与推动经济发展成为发展中国家的共同心声。在中国和

非洲国家的共同推动下,2000年10月,中非合作论坛第一次部长级会议在北京召开。以此次会议为开端,以后每隔三年就召开论坛会议,制定引领未来三年的行动计划。历届论坛会议都强调独立自主与发展,发展中国家团结与互助,促进世界持久和平与和谐发展,致力于建立中非新型战略伙伴关系,加强经济社会发展等领域合作。

中非合作论坛对中国援非政策具有重要意义。其一,论坛促进了中国对非援助实现机制化。在此之前,中国大多以中非国家政府间双边协商或与联合国等多边机制框架为依据,实施对非援助,具有一定的随机性,而将中国对非援助纳入议程的中非合作论坛的定期举行,意味着中国援助非洲的议题变得更具整体性与预测性。其二,以论坛为引领,中国对非援助的内涵更具多样化。长期以来,参与基础设施建设、提供人道主义援助为中国对非援助的主要内容,而论坛则极大拓展了中国援助非洲的领域。如,第一届中非合作论坛会议(2000年)表示要取消非洲国家对中国的债务,第二届中非合作论坛会议(2003年)期间,中国宣布给予与中国建交的非洲最不发达国家部分输华产品免关税待遇等措施;第三届中非合作论坛会议(2006年)中国首次宣布愿在今后3年内支持有实力的中国企业在有条件的非洲国家建立3-5个境外经济贸易合作区。2009年的中非合作论坛会议上,中国宣布设立“非洲中小企业发展专项贷款”等。其三,论坛机制加速贸易、投资、减债和援助相融合的对非援助格局,助推援助向科教、卫生、气候变化等民生和能力建设方面倾斜。2006年中非合作论坛会议提出推动中非关系发展的金融或投资、工程、债务、市场与关税、人才培养、医疗卫生和教育等八项措施,2009年中非合作论坛提出八项新举措,包括气候变化、清洁能源、技术援助、金融与投资、扩大市场和免关税、农业、医疗卫生、人力资源和教育等。其四,论坛有助于提高中国对非援助的针对性与有效性,促使中国援非事宜在很大程度上由意愿性合作转向政策性、实质性的对接与合作。2006年发布的《中非合作论坛北京峰会宣言》强调要推进论坛行动计划与“非洲发展新伙伴计划”以及非洲各国社会发展计划的协调与合作<sup>[8]</sup>。另一方面,中非合作论坛召开及发布的一系列强化相关中非合作文件,一定程度上推动了非洲国家在与中国就中非援助议题展开协商时,既注重遵照自身需要而制定的发展

规划,还重视遵循中非合作论坛期间中非双方作出的承诺。这无疑有助于中非双方在援助合作事宜上实现互利共赢。以坦桑尼亚为例,为了吸引中国援助进入其优先发展领域,坦桑尼亚2011年发布《五年发展规划》,提出了基础设施更新、农业改革、工业增长、人力资本和技能提升以及旅游、贸易和金融服务发展五个优先发展领域。

#### (四)中国对非援助的全面提升

随着21世纪第一个十年的结束,中国援助非洲面临的国际国内环境发生了深刻变化。从中国自身看,中国GDP总量已升至全球第二,这昭示着中国国际影响力的提高,同时意味着在对外援助、维护海外利益和提供全球治理方面,中国需要且能够承担更多的责任与义务。适应国际力量对比朝着有利于和平与发展的变化趋势,2012年中共十八大以来,中国国家主席习近平在推动构建人类命运共同体,实现人类共同繁荣与发展的外交目标下,积极构建以合作共赢为核心的新型国际关系,并将把合作共赢理念体现到政治、经济、安全、文化等对外合作的方方面面,为迈入关键阶段的中华民族伟大复兴事业创造良好氛围。

中国领导层对非洲战略地位的重新界定。2013年,中国国家主席习近平就任后首次出访就选择了非洲,提出“真、实、亲、诚”对非政策理念,宣布中国永远做非洲国家的可靠朋友和真诚伙伴,这为中非关系发展指明了方向。值得一提的是,2006年中国政府首次发布《中国对非政策文件》,表示致力于建立和发展“政治互信、经济共赢、文化互鉴”的“中非新型战略伙伴关系”,而2015年的《中国对非政策文件》则明确中非要建立和发展政治上平等互信、经济上合作共赢、文明上交流互鉴、安全上守望相助、国际事务中团结协作的全面战略合作伙伴关系,目标在于巩固和夯实中非命运共同体。

中国积极为进一步援助非洲注入动力。其一,合作领域更加全面。既包括经济、民生、安全各个部门,还包含减贫等可持续发展领域。2012年中国推出2013-2015年对非合作五个重点领域的具体措施,在人力资源开发、科技合作与知识分享、减贫合作和医疗卫生、应对气候变化和环境治理等方面进一步加强对援助合作<sup>[7]224</sup>。2015年的中非合作论坛约翰内斯堡峰会期间,中国为推动中非全面战略合作伙伴关系建设,推出未来三年中非重点实施的“十大合作计划”,

合作领域涉及工业化、农业现代化、基础设施、金融、绿色发展、贸易和投资便利化、减贫惠民、公共卫生、人文、和平与安全。2018年的中非合作论坛会议北京会议指出未来3年和今后一段时间,重点实施产业促进行动、设施联通行动、贸易便利行动、绿色发展行动、能力建设行动、健康卫生行动、人文交流行动、和平安全行动等“八大行动”,支持非洲国家加快实现自主可持续发展<sup>[9]</sup>。其二,合作机制所涉空间更加开阔。在非洲层面,2014年中国设立驻非盟使团,进一步加强同非盟高层交往,充分发挥双方战略对话机制作用,加强政治对话和互信,促进双方在发展规划、减贫经验分享、公共卫生、和平安全和国际事务等领域合作<sup>[10]</sup>。在全球层面,2013年,中国发起“一带一路”倡议,2017年,中国宣布将在未来3年向参与“一带一路”建设的发展中国家和国际组织提供600亿元人民币援助,建设更多民生项目,中国国家开发银行、进出口银行将分别提供2500亿元和1300亿元等值人民币专项贷款,用于支持“一带一路”基础设施建设、产能、金融合作<sup>[11]</sup>。这无疑将推动非洲与一带一路沿线国家的联通和贸易发展<sup>[12]10</sup>。非方欢迎中方推进“21世纪海上丝绸之路”,并将非洲大陆包含在内。双方将推进蓝色经济互利合作<sup>[13]</sup>。2018年的《中非合作论坛会议-北京行动计划》声明将充分发挥中非合作论坛优势,支持中非共建“一带一路”<sup>[9]</sup>。其三,援助实践主体更加丰富。以减贫为例,2015年,中国宣布将“中非减贫与发展会议”正式作为中非合作论坛框架内分论坛活动,深入探讨减贫战略和政策,逐步建立政府间、社会间的多层次减贫对话机制。调动包括民间组织在内的各方力量,在非洲实施200个“幸福生活工程”和以妇女和儿童为主要受益者的减贫项目<sup>[13]</sup>。不仅如此,为提升非洲受援国的项目实施和管理能力、推动援助“本地化”,2014年中央外事工作会议表示要将受援国相关人员纳入各实施环节<sup>[14]92</sup>。2018年,中国支持成立中国在非企业社会责任联盟<sup>[9]</sup>。鼓励中国在非企业和公民回馈当地社会。

## 二、中国援非的主要特点

毋庸讳言,中国对非援助是特定时空背景下的产物,因此不同阶段的中国援非实践,不可避免带有时代的印记。不过,站在中国援非政策沿革的总体视角,中国对非援助保持了较为明显的连续性特征。相

比而言，中国在对非洲国家的援助领域上尤为重视信守承诺，注重在力所能及的范围内，通过基础设施等领域在内的多种形式援助，助力非洲发展，具有较鲜明的南南合作特征。

### （一）信守援助承诺

中国对非政策呈现较强的连贯性。中国认为中非从来都是命运共同体，诚信、平等互利原则成为中非关系历久弥坚的精神内核。1949年，新中国成立之初，毛泽东在中央人民政府成立的公告中宣布“凡愿遵守平等、互利和相互尊重主权等原则的外国政府，本政府均愿与之建立外交关系”<sup>[7]218</sup>。这在中国不同时期提出的对非合作原则与倡议中都有所体现。2006年的中国首份对非洲政策文件，将真诚友好、平等相待列为中国对非政策的总体原则和目标之一。2011年中国政府发表的首份中国对外援助白皮书，亦承认无条件、不干涉和自我发展的重要性。

中国政府重视履行对非洲的承诺。在冷战时期，美国一度认为中国对非援助政策是为摆脱国际处境孤立而采取的权宜之计，是不可能持续的，究其原因，主要有二：一是中国自身经济能力所限。美国强调非洲经济发展问题具有长期性和艰巨性，经济落后、资源有限等因素决定了中国不会进一步扩大对非洲的发展援助。二是中国国际环境的改善。美国曾一度认为新中国在恢复联合国安理会席位或者实现中美建交与西方关系缓和后，会因在外交战略层面降低对非洲的依赖，而减少对非洲的援助。但之后美国政府认识到这一判断是错误的。美国情报机构发现，虽然1972年-1976年中国给予不发达国家经济援助总额有所下降，但中国对非洲的技术援助力度仍在不断加强。不仅如此，中国在制约非洲发展的世界贸易格局等议题上与非洲站在一起抵制美国。值得一提的是，美国亦坦诚到1984年初，中国自1956年对包括非洲在内的不发达国家所作的经济援助承诺已经完成约2/3<sup>[15]64</sup>。

新世纪以来，中国认真落实中非合作论坛历届部长会议提出的各项举措，几乎每一届中非合作论坛会议文件都声明对上一届会议的各项承诺得到切实落实感到满意。以减债为例，2000年，中国自身系发展中国家和净债务国，但中国承诺在两年内减免非洲重债贫穷国和最不发达国家100亿元人民币债务，事实上，中国提前履行了承诺。截止2003年底，中国在承诺的时间内，提前同31个非洲最不发达国家

和重债穷国签署了免债议定书，减免到期债务156笔，共计105亿元人民币<sup>[16]</sup>。值得一提的是，在2005年中国国家主席胡锦涛在第二次亚非会议上，首次提出亚非国家应“推动不同文明友好相处、平等对话、发展繁荣、共同构建一个和谐世界”的主张时，有国际舆论认为这仅是中国无法付诸实践的外交口号而已，不过，2006年中非合作论坛北京峰会推出深化对非合作力度的诸多措施，则彰显中国正在负责任地践行着推动建设和谐世界构想。尽管受2008年国际金融危机影响，中国经济发展遇到一些困难，但中国不仅基本兑现了2006年中非合作论坛北京峰会承诺，还宣布将继续扩大对非援助规模。如，2009年，中国给与非洲的优惠贷款达30亿美元，实现先前将对非援助翻一番的承诺。截至2012年5月，对非优惠性质贷款项下已累计批贷92个项目，批贷金额达113亿美元，提前半年完成承诺<sup>[17]</sup>。

### （二）重视援建基础设施项目

基础设施落后依然是制约非洲经济社会发展的不利因素，非洲国家为此把加强基础设施建设作为“非洲发展新伙伴计划”的优先领域<sup>[16]</sup>。相比英法等非洲传统援助国往往将注意力集中在医疗保健、初等教育或政府改革等社会和体制议题，中国更注重资助特定的项目，尤其是为非洲提供基础设施建设等与经济增长相关的大型服务项目，这也成为国际舆论与专家讨论的焦点。冷战期间，在西方不愿或认为是不可能的情况下，中国帮助坦桑尼亚修建坦赞铁路，并提前竣工，这给赞比亚、坦桑尼亚的交通与铜矿出口创造了便利。新世纪以来，中国将重视支持非洲一体化建设，加强与非盟和非洲次区域组织在非洲跨国跨区域基础设施建设等领域的务实合作。

从数量上讲，中国对非洲基础设施项目的财政支持较为突出，有专家根据新闻报道，估算出中国在2001-2007年给予撒哈拉以南非洲的基础设施融资承诺总额达160亿美元<sup>[18]7</sup>。2007年，中国宣布设立200亿美元的非洲基础设施和贸易融资基金，聚焦于安哥拉电力铁路恢复等项目<sup>[6]</sup>。同年，国际援助非洲基础设施发展的金额超过124亿美元，这其中约45亿美元来自中国，源自阿拉伯国家和印度的援助承诺金额分别为26亿美元、7亿美元。2012年，中国完成了亚的斯亚贝巴非洲联盟会议中心的基础设施发展项目<sup>[19]26</sup>。同年，中国宣布将向非洲国家提供200亿美元贷款额度，重点支持非洲基础设施建设、农业、制造业和中

小企业发展。中方将发挥在铁路领域技术等方面优势,支持非洲加强铁路网建设和现代化改造<sup>[20]</sup>。2014年的中国对外援助白皮书,指出中国对外援助超过50%的额度是给予非洲,主要是在基础设施和建筑项目<sup>[21]</sup>。值得一提的是,2015年,有学者甚至认为对撒哈拉以南非洲而言,经合组织成员几乎三分之二的援助份额是流向卫生、教育、水和紧急救济和粮食援助等社会领域,而中国援助的一半是集中于基础设施<sup>[21]</sup>。据德勤会计师事务所对非洲2018年6月1日前开工、金额达5000万美元以上的项目分析,在共计482个、总金额4710亿美元的基础设施建设项目中,中国出资项目数占比1/5,承建项目数占比1/3,中国是出资、承建项目最多的单个国家<sup>[22]</sup>。

### (三)强调援助的发展属性

对外援助出现于20世纪40年代,受冷战的影响,当时的对外援助主要是受政治因素驱动,援助方主要向盟国提供援助,如美国援助欧洲的马歇尔计划、苏联向社会主义国家的援助计划等。20世纪60年代,殖民制度崩溃。为维持在先前殖民地的政治影响力,西方将对外援助称为发展援助,提出官方发展援助理念。即对外援助以促进发展中国家的经济发展和福利为主要目标。不过,源于中国自身的发展经验等因素的影响,在中国的对外援助语境中,国家发展和对外援助是两个没有必然联系的议题,发展是硬道理,援助可能有助于发展。邓小平在1974年向联合国发表讲话时说,自力更生绝不意味着自我封闭和拒绝外国援助。不过,中国主张发展的关键在于自力更生,在发展路径上,没有现成的、千篇一律的模式,摸着石头过河,找到一条适合自身的发展道路。正如此,中国重视通过南南合作与发展学院、国际发展知识中心等平台,与非洲国家就发展议题展开平等交流。但中国本着“己所不欲、勿施于人”的信念,尊重非洲国家自主选择发展道路,不主张将援助政治化,以援助为幌子,影响受援国的发展道路,或将发展模式强加给非洲国家。与此相比,西方大国则倾向于认为没有西方的帮助,发展中国家就不可能发展,它们往往以捐助方和受援国之间固有的等级关系为前提,强调以“经济私有化、开放市场等为内容的自由化改革”,及遵守“善政”、“民主”和尊重“人权”等内政改革作为提供援助的附带条件,频繁干涉非洲国家内政。如,为摆脱债务危机,20世纪90年代,近一半的非洲国家不得不接受世界银行和国际货币基金组

织设计的结构调整方案(SAPs),推出货币贬值、公共企业私有化和大幅削减社会服务管理开支等举措,结果使得这些国家的经济更趋恶化。

值得一提的是,中国将基础设施建设视为经济发展的必要条件,倡导“要致富,先修路”的理念。经过多年努力,中国的基础设施建设技术能力获得长足进展,为国民经济的快速发展奠定良好基础。中国也重视参与非洲基础设施建设,愿意与非洲国家分享相关经验。而这是西方援助机构私人投资者所忽视的。经济特区建设可谓是中国吸引外资,提高企业竞争力,推动中国经济发展实践的缩影。结合这一发展历程,中国还在毛里求斯等国建立经济特区,并在其中建造公路、电力等配套基础设施。不仅如此,中国强调“授之于鱼不如授之于渔”,重视给予非洲以能力建设支持,以助推非洲的可持续发展。2000年的首次中非合作论坛部长级会议发布的《中非经济和社会发展合作纲领》,就强调中国政府承诺向非洲国家提供发展援助的重点在于促进当地工业、使用当地材料、增加就业。提供这种发展援助应符合非洲国家政策并与其磋商,旨在使用当地专门技术和材料,创造当地就业和开发当地人力资源<sup>[23]</sup>。此外,中国认可中非在能源、资源领域具有很强的互补性,不否认非洲丰富的自然资源刺激中非经贸关系发展,但中国政府绝不走过去殖民者牺牲非洲自然生态环境和长远利益的老路,而是遵循互利互惠和可持续发展原则,强调鼓励和支持有能力、合格的中国企业参与共同发展,合理开发利用非洲资源,以帮助非洲国家将其资源优势转化为竞争力,形成工业部门的经济活力。鼓励在中非合作论坛框架内建立中非能源和自然资源论坛。

### (四)彰显援助具有鲜明的南南合作特质

中国坚持发展中国家定位,强调中国对非援助具有的南南合作性质。出于维护战略利益和先前殖民利益的考量,法国等昔日的殖民大国往往以捐助国的姿态,将其曾经在非洲的殖民对象国作为援助的重点。不过,在中国看来,非洲是拥有最多发展中国家的陆地,而中国是最大的发展中国家。这实际上等同于界定了中国与受援国间的关系。即中国非洲都曾是帝国主义侵略的受害者,都面临维护独立、摆脱贫困的艰巨任务,中国对非援助是南南合作框架下第三世界国家间合作,是穷帮穷式的平等互助、共同发展。其主要体现有三:

其一，中国往往将全体非洲国家作为援助的对象国，使发展援助成果更多惠及非洲百姓。2000年，与中国有外交关系的非洲44国，都受邀参加首次中非合作论坛会议，这其中既包括非洲英语、法语、也有葡萄牙语和阿拉伯语国家。会议发表的《北京宣言》指出，中非经贸合作属南南合作范畴，表示将致力于南南合作框架内长期稳定、平等互利的新型战略伙伴关系。中国赞赏非盟委员会加入中非合作论坛，支持论坛与“非洲发展新伙伴计划”的合作。到2012年底，中国向53个非洲国家提供了援助，帮助了1000个农业、基础设施建设、住房和教育、医疗保健项目。中国还为来自非洲的53700人提供了免费培训，2012年底，派遣医疗队到42个非洲国家<sup>[1253]</sup>。值得一提的是，面对人道主义灾难，中国甚至向一些尚未与中国建交的非洲国家提供援助，如2002年，中国驻南非使馆在南非购买100吨的玉米，并通过中国红十字会，将其捐助给尚未在外交上承认中华人民共和国的马拉维政府<sup>[6]</sup>。

其二，非洲是中国对外援助的主要关注区域。按照经济合作与发展组织官方发展援助的标准，2000-2014年，美国、日本和中国分别向发展中国家提供了3960亿美元、2100亿美元和810亿美元的援助，不过，非洲占美国对外援助总额的三分之一，而对非援助在中国援助总额中的比重高达57.9%，日本的援助对象则高度集中于亚洲，亚洲国家占日本外援总额的64.4%<sup>[244]</sup>。2011年的中国对外援助白皮书指出截至2009年底，中国援助了161个国家和30多个国际和地区组织，包括123个经常接受中国援助的发展中国家，就定期受益国数量而言，亚洲、非洲、拉丁美洲和加勒比、大洋洲、东欧分别有30个、51个、18个、12个、12个，在所占中国的外援金额的比例方面，则分别为32.8%、45.7%、12.7%、4%、0.3%<sup>[25]</sup>。根据2014年的中国对外援助白皮书，2010-2012年，中国共向121个国家提供援助，其中亚洲地区30国，非洲地区51国，大洋洲地区9国，拉美和加勒比地区19国，欧洲地区12国。此外，中国还向非洲联盟等区域组织提供了援助<sup>[26]</sup>。另外，中国还通过设立“南南合作援助基金”、南南合作与发展学院等方式，为非洲提供金融和能力建设支持。

其三，中国在谋求自身发展的同时，以平等、力所能及的方式支援非洲国家建设。在人员与技术层面，中国重视向非洲派遣技术人员，但其所受的待遇

按照受援国当地的标准，不寻求特权，确保非洲人员充分掌握提供援助的技术，注重向非洲提供中国质量最好的设备和物质。在理念上，强调中非面临共同发展挑战，展开中非减贫经验交流，以共同提升发展能力和扶贫成效。在财政上，中国在自身还是受援国的情况下，根据自身财力和经济发展状况，继续向非洲国家提供不附加任何政治条件的经济援助，适当增加提供无偿援助。尤其注重向重债穷国和最不发达国家提供更加优惠的贷款、免关税等待遇。不仅如此，中国还呼吁国际社会切实加大投入，支持和帮助非洲国家实现联合国千年发展目标，重视与非洲在联合国、联合国贸发会议和世界贸易组织等多边领域的合作与磋商，以维护发展中国家的共同利益；在多边经济贸易体制改革和有关规则的制定中，协调立场、增强发展中国家的集体谈判能力。

### 三、中国援非的主要效应

中国真诚的援助促使中非双方获益匪浅。一方面，中国援助对于非洲国家巩固政治独立，摆脱大国控制和干涉、发展民族经济发挥了积极的作用。另一方面，通过援助使中国赢得非洲国家的赞誉，增进中非政治互信，为中非长期友好和经贸合作的发展奠定坚实的政治基础，使中国在外交上获得越来越多非洲国家的承认，从而拓展中国的外交空间和国际影响力。

#### (一) 维护中国主权与发展权益

中国援非有助于巩固与非洲国家的友谊，打破西方封锁，捍卫国家主权与地缘政治权益。一定程度上讲，20世纪50年代，中国给予非洲援助利于赢得对台湾的外交斗争，推动“一个中国”原则日渐成为非洲国家共识。1971年，在26个非洲国家的大力支持下，中国得以恢复在联合国的合法席位。1971—1978年底共有52个国家与中国建立外交关系，其中近一半是非洲国家<sup>[1475]</sup>。截止1983年1月，同中国建交的非洲国家增至46个<sup>[7219]</sup>。到2000年中非合作论坛机制启动之际，与台湾维持所谓外交关系的非洲国家仅有8个，会议重申坚持一个中国立场，支持中国和平统一大业。2012年，52个非洲国家代表参加中非合作论坛第五届部长级会议，会议表示尊重和支持彼此在主权、独立、安全、统一、领土完整、国家发展等方面的核心利益<sup>[27]</sup>。

援助为中国企业的发展拓展空间。在基建方面，

通过参与非洲基础设施等援建项目,中国企业在非洲展现了实力,积累了经验,培养了人才,提升了国际化经营能力。在能源领域,有舆论认为中国进出口银行通过向安哥拉政府提供贷款,支持安哥拉重建重要基础设施,促使中国每天获得来自安哥拉1万桶石油等优惠待遇<sup>[6]</sup>。中国石油化工集团公司获得安哥拉多个石油公司的多数股权,并与安哥拉国家石油公司(Sonangol)建立一家合资企业,这是助推中国经济国际化进程的体现。此外,中国援助利于提高中国在非洲的良好形象,一定程度上为中国企业在20世纪90年代实施“走出去”战略创造良好氛围。尤其是20世纪70年代,在美国等西方大国认为无利可图而不愿接受的情况下,中国援建了1860多公里长的坦桑尼亚—赞比亚铁路,成为中国无私援助非洲的历史见证。

## (二)促进中非经贸合作的深入

中国不否认中国援助非洲对中国自身的意义。正如中国社科院学者杨立华所认为的,中国对非援助采取双轨制的方法,执行的是“两条腿走路”策略,在帮助非洲国家社会经济发展的同时,拓展了中国对非经贸合作。

首先,一定程度而言,中国对非援建为中国投资非洲创造机遇。根据马里政府要求,1961年,中国承诺向马里提供16亿美元的援助,并在1968年、1974年为其建造了两个糖业种植园。在1965-1985年间,中国在世界各地援建了至少十几个甘蔗种植园和工厂,其中的八个是在非洲,中国成套设备进出口公司是这些援助项目的建设方。20世纪80、90年代,中国轻工业对外经济技术合作公司(CLETC)被指示到马里投资,使先前在非洲的昂贵的援建项目从破产边缘实现复苏。1987年—2003年,中国在非洲的主要农业投资项目中,有一半是以前中国援助的项目<sup>[28]</sup>。

其次,中国援非利于中国扩大对非出口。根据中国进出口银行规定,优惠贷款的基本标准是“中国企业应被选为承包商/出口商,设备、材料、技术或该项目所需的服务应先从中国采购,且采购量不得少于贷款金额的50%。不过,需要指出的是,相比大多其他非洲捐助者的标准,50%比例的采购要求可以被认为是慷慨大方之举<sup>[6]</sup>。新世纪以来,中国在非洲的优惠信贷增长快速。到2005年底,中国进出口银行在非洲的优惠贷款累积约8亿美元,支持55个项目。2006年,中国进出口银行宣布将在2007-2009年,将

向非洲提供20亿美元优惠贷款,30亿美元优惠出口信贷。2009年,所有的这些目标得到实现,同年该行又宣布今后三年(2009-2012年)向非洲提供100亿美元的优惠/特惠信贷<sup>[29]</sup>。

再次,在全球经济复苏乏力的背景下,援非措施便利中国从非洲进口,推动中非贸易保持较快发展态势。就贸易结构而言,在非洲对中国出口方面,棉花、磷酸盐等初级产品曾经是主要商品。近年来,非洲钢材、铜材、化肥、电子产品等工业制成品陆续进入中国市场。同时,非洲农产品对中国出口增长加快。需要指出的是,从2005年起,中国给予与中国建交的非洲最不发达国家部分对华出口商品零关税待遇<sup>[5]</sup>。2005年至2010年6月底,中国在零关税待遇项下累计进口非洲商品13.2亿美元,包括农产品、皮革、石材、纺织服装、机械零部件、贱金属、木制品等。而2005-2010年间,中国对非洲的进出口贸易总额分别由210.6亿美元、186亿美元,增至670.66亿美元、598.1亿美元,其中,2009年,虽然受国际金融危机影响,中非贸易额下降到909.67亿美元,但中国首次成为非洲第一大贸易伙伴<sup>[30]</sup>。自2012年1月起,与中国建交的30个非洲最不发达国家全部可以享受60%的输华商品零关税待遇措施。截至2012年底,有22个非洲受惠国累计受惠货值达到14.9亿美元,关税税款优惠9.1亿元人民币<sup>[17]</sup>。2012年,中国与非洲贸易总额达到1984.9亿美元,同比增长19.3%。其中,中国对非洲出口额853.19亿美元,增长16.7%;自非洲进口额1131.71亿美元,增长21.4%。中非贸易总额、中国对非洲出口总额,以及自非洲进口总额均创历史新高<sup>[17]</sup>。

## (三)提高中国的国际影响力

中国对非援助扩大了中国在非洲发展议题上的影响力。出于冷战思维、地缘政治、成本效应等因素的考量,美国长期不愿涉足对非援助,即使给予非洲援助,也是数额有限。1969年上台的尼克松政府甚至认为不应为此浪费精力。不过,尼克松、里根政府都对中国援非持正面态度,认为中国援非数额大、条件最为优厚,援助内容符合当地经济现实需要,援助速度快,利于非洲相关区域稳定,是非洲等不发达国家最为慷慨、最受欢迎的施援国<sup>[15][64]</sup>。自2000年起,福特基金成为首先研究中国援助的发起者之一,该基金会除资助人员从事发展与援助研究外,还资助中国国际减贫中心和经合组织-发援会(OECD-DAC)共同主持的中国-发援会研究组,从2009-2011年,该研



究组发起一系列的国际会议，会议主要围绕两个主题：其一，中国经济增长和减贫的经验及其与非洲等地发展中国家的相关性；其二，中国与非洲经济合作的进展与教训，探讨中国援助提高非洲减贫集体成效的意义<sup>[31]</sup>。此外，美国、法国、英国等经合组织援助国都已向中国伸出针对非洲开展三方发展合作的“橄榄枝”。

中国对非援助有助于提升中国在多边金融机构中的地位。2007年5月，非洲发展银行年度会议在上海召开第42届董事会会议，这是该行首次在亚洲举办此类会议，参会者就中国在对非援助中发挥的作用等议题展开讨论<sup>[6]</sup>。据估计，2001年至2010年期间，中国进出口银行援建非洲基础设施建设的金额达672亿美元，而同期世界银行向非洲提供的银行贷款为547亿美元<sup>[1259]</sup>。世界银行亚洲副行长吉姆·亚当斯甚至认为中国需要在全世界援助系统内运作。2007年，中国进出口银行和世界银行签署谅解备忘录，以发挥中国的发展经验和世界银行在能力建设等领域的专长，加强双方在非洲发展议题上的合作，支持加纳、莫桑比克和乌干达等国家交通和能源在内的诸多项目。2012年，中国承诺向国际货币基金组织非洲技术援助活动捐资1000万美元，推动非洲国家宏观管理能力建设<sup>[17]</sup>。

中国对非援助利于提升非洲在国际发展援助议程中的议价能力。2000-2014年，中国给予安哥拉、埃塞俄比亚和坦桑尼亚的金融援助分别为146亿美元、近110亿美元、约40亿美元，是接受中国金融援助最多的前三位非洲国家<sup>[32]24</sup>。受此鼓舞，安哥拉几次拒绝了国际货币基金组织的硬性改革要求。而埃塞俄比亚有官员认为中国援非刺激了世界银行提高项目分配能力，在援助基础设施等议题上采取更加积极主动的态度<sup>[32]24</sup>。不仅如此，中国在对非援助上秉持的主权平等、不干涉内政等原则得到国际社会的肯定，一定程度上促使西方援助国转变援助方式，减少直接以民主化施压的方式，改为要求受援国按照其意志制定“减贫战略文件”来申请援助<sup>[14]90</sup>。值得一提的是，中国对非援助的良好效应、中非关系快速推进，某种程度上刺激世界其他大国改善对非关系的姿态，如法国就将先前的法非间的托管关系调整为“新型合作伙伴关系”，将援助范围从传统的马格里布地区和撒哈拉以南非洲的前法属殖民地国家扩展至整个非洲。

#### (四) 引发西方大国对自身在非洲地位的担忧

在一些西方国家看来，中国援非是中国致力于国际政治经济新秩序的体现，其制衡西方主导的国际体系的意图明显。在意识形态上，中国强调与非洲遭西方列强殖民欺凌的共同历史记忆，认为双方都是不公正、不合理的国际体系的受害者，主张反对殖民主义、霸权主义，任何国家或国家集团都无权单方面对别国实施强制性经济措施，加强对非援助，强化发展中国家合作，是中非致力于国际关系民主化的体现。西方还指责中国援非中秉持的不干涉内政、无附加条件原则，认为这是在纵容非洲的腐败政权，降低国际援非的实效，削弱受援国的治理能力。不仅如此，中国与西方对援助的评估内涵存在一定差异，按照经合组织发援会(OECD-ODA)的标准，援助的形式包括赠款、无息贷款和优惠贷款，其中赠款部分至少占25%<sup>[28]</sup>。然而，不能以此种援助的标准来理解中国对非援助，因为在中国，“对外援助”是指在中国政府“外援财政资源”的支持下，不仅包括向非洲提供金融援助，也包括技术、基础设施、教育、卫生等援助服务。正因此，西方国家认为其在认知中国援助非洲的额度方面存在偏差，如2015年，中国宣布向非洲提供600亿美元的发展援助，但这其中只有50亿美元符合OECD-ODA的计算标准<sup>[28]</sup>。

西方国家认为中国通过援助削弱其在非洲的利益。美国认为从2000年开始，中国对非洲的援助力度已和美国旗鼓相当。2006年，中国已超过美国对非援助额，占经合组织发援会对非洲援助总额的近三分之一<sup>[14]88</sup>。2009年，中国首次超过美国，成为非洲最大贸易伙伴。到2018年，中非贸易达2105.7亿美元，是美非贸易的3.35倍多<sup>[30]</sup>。尤为重要的是，西方担忧中国以不同于西方的方式援助非洲，稀释非洲国家对西方倡导的“人权”、“民主”等价值观的认同，进而重新塑造非洲国家对“发展”的理解与认知，扩大社会主义发展模式对非洲国家的吸引力。中国以奖学金等方式给非洲青年提供培训，这利于扩大中非合作人文基础，增强中国与非洲未来领导人建立积极联系。针对中国援助非洲建造的运动场等基础设施，西方舆论指出这彰显中国非洲致力于“体育场外交”，认为1950-2009年中国支持非洲体育场建设的援助金额仅38.54亿美元，至2010年，中国在非洲大陆建造了50座体育场馆，但这些场所利于展示中国援非的良好形象，助于塑造非洲对中国好感。2015

年 美国总统奥巴马在访问肯尼亚之际 暗讽中国在非洲体育场建造<sup>[33][45]</sup>。

#### (五)助力非洲社会经济发展

中国日渐成为非洲国家认可的发展合作伙伴。客观而言 冷战期间的中国对非援助 很大程度适应新独立的非洲国家谋求民族自强的发展诉求。20世纪80、90年代 非洲经济形势恶化 在全球政治中处于边缘化地位。不过 随着社会主义苏联的解体 非洲的战略地位下降 西方大国在对外援助中占据垄断地位 对非援助的态度冷淡。而中国提供的发展援助无疑是增加非洲的选择余地 提升非洲国家的自信。埃塞俄比亚认为当西方机构表示提供投资建设或其他支持项目时 他们要求其援建道路 他认为对于水电和铁路 埃塞俄比亚可无需与世界银行商谈 直接与中国磋商 认为这容易得多 且项目执行速度快。坦桑尼亚注意到世界银行的官员更加愿意提供基础设施领域的支持 该国一财政官员认为中国投资援助增加其协商筹码 认为如果没有世界银行支持 可以选择其他支持力量<sup>[32][4]</sup>。

中国援助缓解非洲在发展过程中面临的技术、资金和人才的匮乏等难题。从20世纪50年代开始 中国帮助许多新独立的非洲国家建设工业项目 奠定了受援国工业发展的基础。不少项目填补了受援国民族工业的空白。工业援助在70年代发展较为迅速 一度成为中国成套项目援助的重要内容之一。从20世纪90年代开始 中国以优惠贷款模式大规模资助了一大批生产性项目。如在中石油帮助下 苏丹建立了完整的石油工业体系 使苏丹从传统农业国开始迈向工业化 从石油产品进口国迅速转变为石油出口国<sup>[14][89]</sup>。不仅如此 截止2009年底 中国免除到期债务380笔 金额达255.8亿元人民币 其中减免35个非洲国家的312笔债务 总计189.6亿人民币<sup>[25]</sup>。非洲发展银行认为非洲一年需要1300亿美元到1700亿美元 投资于新基础设施建设 才能满足发展需要<sup>[34]</sup>。而中国对非洲基础设施建设的投资与援助 适应非洲区域一体化的需求 无疑给非洲发展注入血液 有舆论认为1998-2008年 基础设施改善对非洲增长的贡献率超过50%<sup>[21][6]</sup>。此外 2000年首届中非合作论坛部长级会议后 中国就设立“非洲人力资源开发基金” 专门用于对非人才培养。2012年 中国政府又表示将实施“非洲人才计划” 2018年 中国宣布将实施头雁计划 为非洲培训1000名精英人才 为非洲提供

5万个中国政府奖学金名额等<sup>[9]</sup>。

#### 四、中国援助非洲的趋势

随着国际政治经济生态变化及中国非洲各自形势的变化 中国对非援助的环境已不能与先前同日而语。基于近年来中国援非的实际现状 在可预期的一段时间内 中国对非援助面临的挑战 主要来自三个方面:其一 中国自身如何完善对非援助合作机制;其二 如何维系对非援助与中非领域合作的均衡与可持续发展;其三 如何为国际对非援助创造更好的话语与机制体系。这些问题既涉及到中非双方 还牵扯到多边 特别是中国与其他大国在非洲的利益关系。

##### (一)增加援助过程与成效的透明度

中国应强化援助管理 习近平主席多次强调中国提出的“一带一路”、亚洲基础设施投资银行倡议 都是开放、透明、包容的。不过 出于多种因素的考量 中国公开对非援助内容的力度不足 这在一定程度上给中非援助合作带来一定的负面影响。给研究中非关系的学者造成困境 导致国际舆论往往以发达国家主导的国外调查机构的某些调查来看待中国援非成效 以致引发民众的误解。一定程度上讲 2011年、2014年中国发布的对外援助白皮书 部分原因是出于增强中国外援透明度 缓解外界对中国外援的质疑。2011年、2014年的中国对外援助白皮书阐述了我国对非援助的主要领域 提供了援助总体额度 但未详细讲明援助的国别和区域分布情况。未来中非双方可充分发挥政治互信的优势 适度加大中非援助的公开性。这在一定程度上利于国内民众、国际社会客观看待我国对非援助的积极成效 从而改善中国国际形象。

##### (二)完善对非援助有效性的评估话语与机制

中国注重通过中非合作论坛等机制评估我国对非援助的落实情况 重视以与非洲共同发展中国家身份 平等互利、南南合作的视角 阐述我国援非的必要性和合理性 并呼吁国际社会给予理解和支持。不过 西方援助过于依赖新自由主义理论、西方发展经验 及带有西方民主价值色彩的评价机制 其结果是侧重从南北分化的角度 淡化我国援非的发展属性 扩大我国在援非的商业利益或地缘政治和战略意图 夸大我国对非援助给非洲国家与西方在非既得利益造成的负面影响 甚至指责我国在非推行“新

殖民主义”“掠夺资源”与“债务外交”，认为这冲击西方主导的国际援助体系。对此，虽然2005年以来，中国通过联合国发展合作论坛、援助有效性高级别论坛、八国集团等多个国际多边组织就发展援助与国际社会开展交流。但中国也意识到应在以往中国外援的理念与实践的基础上，结合人类社会发展的普遍经验，及受援国主体的具体需求和感受等因素，利用新技术，建立独立的援助非洲成效评估标准。这对于重塑发展理念，提高中国以贡献与发展为理念的外援合作的合理性大有裨益。可喜的是，2014年12月，中国开始实施《对外援助管理办法(试行)》，明确中国商务部将建立全口径的对外援助统计制度，收集、汇总和编制对外援助统计资料<sup>[35]</sup>。2018年4月，中国正式成立国家国际发展合作署(CIDCA)，其主要职责是编制对外援助方案和计划，确定对外援助项目并监督评估实施情况等<sup>[36]</sup>。

### (三)支持非洲的可持续发展

进入21世纪，国际发展援助评估标准已从援助有效性转变为发展有效性。中国十三五规划纲要声明中国扩大对外援助规模，为发展中国家提供更多免费的人力资源、发展规划、经济政策等方面咨询培训，积极落实2030年可持续发展议程。推动形成多元化开发性融资格局。2018年中非合作论坛—北京行动(2019-2021年)表示支持非洲走多元化、可持续发展之路，并愿为非洲国家解决债务可持续问题，提高自主发展能力。非方欢迎《“一带一路”融资指导原则》。中方将同非洲开发银行等非洲地区多边开发银行加强合作，做好非洲共同增长基金的后续投资管理，指出支持双方政策性银行、开发性金融机构等机构间的合作，建立中非开发性金融论坛和中非金融合作银联体，为非洲国家提供形式多样的资金组合安排<sup>[9]</sup>。2019年中国主办首届可持续发展论坛，会议发布的《2019年可持续发展论坛大会倡议》强调为加快2030年可持续发展议程的落实进展，动员社会各界参与、加强包括南南合作和三方合作在内的全球伙伴关系至关重要。

### (四)积极探索多边参与对非援助

非洲希望发展合作伙伴的多元化，而中国不可能加入附属于西方国际秩序的国际发展援助体系。不过，中国在注重双边层面对非援助的同时，对国际对非援助合作持开放态度，有意在尊重非洲受援国需求与主导的前提下，与其他国家在涉非援助上展

开积极协商与合作。尤其是随着“一带一路”倡议的实施，中国越来越多地走向世界，也越来越多地与全球各地区、各国探讨国际涉非援助问题。这也意味着中国应塑造自身在国际发展援助中的新角色，既要注重彰显中国的大国担当，推动“一带一路”倡议下的务实合作，又要重视展示中国践行的人类命运共同体理念。

习近平强调国际社会帮助发展中国家加强能力建设，应坚持“南北合作”主渠道地位，深化“南南合作”和“三方合作”。这在一度程度上为中国未来参与三方合作援助非洲指明方向。其一，深化以发展为中心的援助理念，提高国际发展援助体系的代表性，如中国已大力倡导G20框架内扩大对非援助。2012年，中非合作论坛第五届部长级会议强调现有国际经济秩序应实现平衡，表示支持二十国集团加强与非洲的对话，支持非洲参与二十国集团事务。2018年G20发布的《布宜诺斯艾利斯峰会宣言》，表示支持国际货币基金组织、世界银行集团和巴黎俱乐部就低收入国家债务方面正在进行的工作，支持巴黎俱乐部持续吸纳更多新兴债权国。其二，利用地区组织力量提高援助效能。非洲的一体化趋势在加速，并有可能继续向前发展。2015年6月，非洲联盟通过旨在50年内建成地区一体化、和平繁荣新非洲的《2063年议程》。2019年7月，非洲大陆自贸区正式成立。与此相适应。未来中国联合第三方，针对跨区域的援非项目参与力度也会适度加强。如2015年，中非合作论坛会议表示用好非洲跨国跨区域基础设施合作联合工作组等现有合作机制，推进中国与非洲在重点领域的务实合作。2018年，中非合作论坛会议宣布落实中非区域航空合作计划，共同制定《中非铁路合作行动计划(2016-2020年)》，推进非洲铁路网建设等。其三，挖掘中国援非领域新的契合点，助推中非经贸发展。2015年的中非合作论坛会议提出力争到2020年将中国对非直接投资存量由2014年的324亿美元达到1000亿美元。力争到2020年中非贸易规模由2014年的2200亿美元增加到4000亿美元，保持贸易增长率，努力实现贸易平衡<sup>[13]</sup>。为此，中非可继续发挥各自优势的基础上，加强在亚洲基础设施投资银行、新开发银行、丝路基金、世界银行、非洲开发银行等多边开发机构框架下的合作，拓展在能源、基础设施、绿色经济等领域的援助合作空间。

## 五、结 语

作为中国对非政策乃至外交战略和国家发展战略的有机组成部分, 中国对非援助政策的演化受到了国际环境、中国与非洲各自形势及中非关系发展变化等诸多变量因素的影响。为此, 中国逐步调整对非援助的方式, 加大对非援助的资源转移力度。中国援助非洲的机制与领域逐步走向成熟、全面与完善, 并在援助非洲的领域、方式、内容、属性等方面形成自身的特点。从非洲国家的角度看, 中国对外援助受欢迎的原因主要不仅在于中国秉持的无条件和干涉原则, 还在于中国倡导互利共赢理念, 中国对非洲基础设施等领域的大量援建, 利于非洲独立自立与可持续发展, 增强非洲国家的对外协商能力, 提供了西方国家外援之外另一种新的选择。对中国而言, 援非领域的拓展为中国社会经济发展提供了有力支持, 这同时亦促进南南合作与世界经济的平衡发展。

加强同非洲国家的团结与合作始终是中国独立自主和平外交政策的重要基石, 是中国长期坚定的战略选择。需要指出的是, 加强对非援助, 帮助非洲国家实现自主可持续发展不仅符合非洲人民的利益, 也符合全世界人民的利益, 是国际社会的共同责任。从这个意义上讲, 中国对非援助的意义和价值已超越中非关系的范畴。今后, 围绕人类命运共同体构想, 本着承担相应国际义务、与世界各国共同发展的宗旨, 中国注重以“一带一路”倡议推动国际合作与对外援助。为此, 中国应立足中国国情、国际关系总体格局, 坚持外援工作与时俱进, 不断完善援助机制, 创新援助方式, 提高援助效果, 并以此夯实中非全面战略合作关系的基础。

[责任编辑 侯玉花]

## 参考文献:

- [1]Efem N. Ubi, Foreign Aid and Development in Sino-African Relations[J]. Journal of Developing Societies, Volume 30, Issue 3, 2014.
- [2]Li Xiaoyun, China's Foreign Aid and Aid to Africa: overview [J].
- [3]Joshua C. Gellers and Chris Jeffords, Environmental Determinants of Chinese Development Finance in Africa [J]. Journal of Environment & Development, Volume 28, Issue 3, 2019.
- [4]Sreedhar, China's Aid Programme in 1973 [R]. China Report, Volume 10, Issue 1-2, 1974.
- [5]中国与非洲的经贸合作白皮书(2010年)[EB\OL]. <http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2010/Document/831956/831956.htm>.
- [6]Martyn Davies with Hannah Edinger, Nastasya Tay & Sanusha Naidu, How China delivers development assistance to Africa, February 2008 [EB\OL]. [http://www0.sun.ac.za/ccs/wp-content/uploads/2009/04/dfid\\_fa\\_final.pdf](http://www0.sun.ac.za/ccs/wp-content/uploads/2009/04/dfid_fa_final.pdf).
- [7]杨立华,等. 中国与非洲经贸合作发展总体战略研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013.
- [8]中非合作论坛北京峰会宣言(2006年)[EB\OL]. [http://www.gov.cn/jrzq/2006-11/05/content\\_433329.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2006-11/05/content_433329.htm).
- [9]中非合作论坛—北京行动计划(2019-2021年)[EB\OL]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/gzgd/201809/20180902783477.shtml>.
- [10]中国对非洲政策文件(2015年)[EB\OL]. [http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/05/c\\_1117363276.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/05/c_1117363276.htm).
- [11]携手推进“一带一路”建设——习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲[EB\OL]. [http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/14/c\\_1120969677.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/14/c_1120969677.htm).
- [12]Ailan Liu and Bo Tang, US and China Aid to Africa: Impact on the Donor-Recipient Trade Relations [J]. MPRA Paper, No. 82276, October 2017.
- [13]中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划(2016-2018年)[EB\OL]. [http://www.pkulaw.cn/fulltext\\_form.aspx](http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx).
- [14]宋微. 中国对非援助70年——理念与实践创新[J]. 国际展望, 2019(5).
- [15]姚昱. 中国对非洲的发展援助: 美国政府的认知与反应(1960-1987) [J]. 中共党史研究, 2018(7).
- [16]中非合作论坛—亚的斯亚贝巴行动计划(2004至2006年) [EB\OL]. [http://www.dzwww.com/xinwen/xinwenzhuanti/zfhzlt/zywj/200611/t20061102\\_1847510.htm](http://www.dzwww.com/xinwen/xinwenzhuanti/zfhzlt/zywj/200611/t20061102_1847510.htm).
- [17]中国与非洲经贸合作白皮书(2013年)[EB\OL]. <http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/2013/9329142/329145/Document/1345040/1345040.htm>.
- [18]Jean-Claude Berthelemy, China's Engagement and Aid Effectiveness in Africa [EB\OL]. African Development Bank working paper Series, No 129 - May 2011, p.7.
- [19]Ambrosé Du Plessis, The Forum on China - Africa Cooperation, Ideas and Aid: National Interest(s) or Strategic Partnership?, Insight on Africa, Volume 6, Issue 2, 2014.
- [20]中非合作论坛第五届部长级会议——北京行动计划(2013年至2015年)[EB\OL]. <http://www.cwe.cn/show.aspx?id=2472&cid=96>.
- [21]Linkages between China and Sub-Saharan Africa, Global Economic prospects, June 2015, p.6.
- [22]中国对非洲的区域公共产品供给: 致力于供需方的深度对接[J]. 海外投资和出口信贷, 2019(5).
- [23]中非经济和社会发展合作纲领(2000年)[EB\OL]. <http://www>

- w. mofcom. gov.cn/aarticle /bg/200207/20020700024231.html.
- [24]Yoon Ah Oh,Chinese development aid to Asia: Size and motives [J].Asian Journal of Comparative Politics,The Author,.,Volume 1,Issue12,2019.
- [25]中国的对外援助白皮书(2011年)[EB\OL].http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2011/document/896471/896471.htm.
- [26]中国的对外援助白皮书(2014年)[EB\OL].http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/document/1375013/1375013\_1.htm.
- [27]中非合作论坛第五届部长级会议北京宣言[EB\OL].http://www.chinanews.com/gn/2012/07-20/4048517.shtml.
- [28]Yu Zheng,China's Aid and Investment in Africa: A Viable Solution to International Development? [EB\OL]. https://pdfs.semanticscholar.org/4c15/e3d0637aa57e\_c616\_edd0f84a02fc1a15d783.pdf?\_ga =2. 211950289 411156 10 . 1573477149-7024507521573477149.
- [29]Deborah Brautigam, Chinese Development Aid?in?Africa What, where, why, and how much? [EB\OL].https://www.ssrn.com/abstract=2013609.
- [30]UNCTAD Handbook of Statistics online [EB\OL].August 23, 2019.
- [31]Development is essentially a Western concep [J]. 中国参 争论,2015(14).
- [32]Chris Humphrey,Katharina Michaelowa,China in Africa: Competition for Traditional Development Finance Institutions? [N].AidData Working Paper,No ,61,July 2018.
- [33]Catie Snow Bailard,China in Africa: An Analysis of the Effect of Chinese MediaExpansion on African Public Opinion [J].The International Journal of Press/Politics, Volume21,Issue 4, 2016.
- [34]Michael Tiboris, Addressing China's Rising Influence in Africa,May 2019[EB\ OL].https:// www.thechicagocouncil.org /publication/addressing-chinas-rising-influence-africa.
- [35]胡建梅.当前主要援助国对外援助政策的变化及对我国的启示[J].海外投资和出口信贷,2019(5).
- [36]国家国际发展合作署官方网站上线运行[EB\OL].中国新闻网,2018-09-19 .http : // www .can kaoxiaoxi.com/c hina /20180919/2328799.shtml.

## A Review of China's Aid to Africa

*Xu Guoqing*

*(Institute of West Asia and Africa, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)*

**Abstract:** Since the 1950s, China has been expanding its assistance to Africa and enriching its cooperation. Especially after china-africa cooperation BBS was founded in 2000. On the basis of mutual respect and consultations on an equal footing, focusing on the opportunities and challenges with the development of China and Africa, China has continuously introduced new measures to strengthen its assistance to Africa, so as to bring benefits to all African countries that have established diplomatic relations with China, which not only meets Africa's development needs and benefits the African people, but also strengthens China-Africa economic and trade cooperation and pushes for in-depth development of the new type of China-Africa strategic partnership. China's assistance to Africa not only demonstrates the continuity of the principles and concepts, but also demonstrates the Chinese government's pragmatic and innovative spirit in China-Africa cooperation. In contrast, China pays more attention to fulfilling its aid commitments to Africa, emphasizes its identification with Africa in the third world, values justice and interests, and supports Africa's independence and sustainable development. To a certain extent, China's assistance to Africa meets China's interest in safeguarding national sovereignty, economic development, expanding international space and adapting to global globalization. In the future, China should make efforts to improve the aid to Africa cooperation mechanism, create the aid effectiveness evaluation system. In line with the principle of "africa-led", China will strengthen assistance cooperation with Africa within the framework of the forum on China-Africa cooperation, promote balanced development of China-Africa cooperation, and strengthen coordination and cooperation with other countries in the field of assistance related to Africa in a positive, open and inclusive manner.

**Key words** :China ;Africa ;aid ;south-south cooperation