

英国对非援助 :概况、特点及影响因素

张广荣

一、英国对非洲援助概况

二战之后的 20 世纪 60 年代,英国对包括博茨瓦纳、斯威士兰、莱索托、马拉维和冈比亚等在内的英联邦非洲国家所实施的援助较多,主要是由于这些国家刚刚独立,政府收入少甚至有些非洲国家政府的日常开支无以为继,急需外援支持。20 世纪 80 年代,支持非洲国家的结构调整计划和减贫计划成为英国对非洲援助的重要组成部分(计划之始即占双边援助额的 12%)。20 世纪 80 年代末期,英国对非洲的援助强调环境保护问题、支持志愿者组织、预防艾滋病和紧急救灾行动等。到了 20 世纪 90 年代,英国对非洲的援助额迅速增长,由 6 亿多英镑增至 1998 年到 1999 年的 8 亿多英镑。其中,1994 年到 1999 年间英国对非援助 42.104 亿美元,约占英国对外援助总额的 36.2%。

进入 21 世纪,英国对非援助数额继续加大,一直保持着国际重要援非国家的地位。从表 1 可以看到,英国对非洲援助的金额在 2002 年到 2006 年间逐年增

加,且对非援助在对发展中国家总援助中所占比例整体上也呈上升趋势。需要说明的是,英国援外金额迅猛增长的原因主要是由于高额的债务减免。随 2007 年英国大量减少债务减免额,影响了其对发展中国家的援助力度,导致对非洲的援助金额也大幅下降(降幅达到 55%),到了 2008 年,对非援助又有所回升。

总体来说,自非洲国家独立以来,除了少数年份英国受到自身经济不景气的原因影响援助额下降外,其对非洲国家的援助呈现出不断增长的势头。根据英国国际发展部提出的计划,英国官方对外发展援助总额将在 1997 年占国民总收入(GNI)0.26%的基础上不断增加,直至到 2013 年前达到联合国针对较富裕国家提出的对外援助目标(联合国曾于 1970 年要求富国的对外援助目标应达到占富国国民生产总值的 0.7%)。

另外,21 世纪以来,英国对非洲国家的援助还新增加了预防冲突、维和、人道主义援助等项目。《2005 年英国年鉴》指出,支持非洲地区预防和制止冲突已成为英国政府对非洲援助要考虑的

第一位优先政策。2003 到 2004 年,英国负担了联合国约 7.4%的维和费用,积极参与针对非洲国家的维和与人道主义救援。2004 到 2005 年期间,英国对“非洲冲突预防联营”给予大量援助。在艾滋病预防方面英国也提供援助来支持相关工作的开展。

除了援非金额不断增加、援非方式多样化外,英国政府还通过多种行动高调表明援助非洲在其外交政策中的重要地位。2004 年,英国首相布莱尔倡议设立了“非洲委员会”,目的在于帮助非洲实现减贫和发展。2005 年,英国财政大臣戈登·布朗启动“非洲马歇尔计划”,明确指出英国将帮助包括非洲国家在内的发展中国家负担 10%的外债款额,还积极倡议国际社会要全方位地对非洲实施援助,为非洲提供更多的债务减免、更高的援助额和更好的贸易环境。2005 年“非洲委员会”又发布报告,建议全部免除非洲国家外债,2010 年前每年再增加 250 亿美元的对非援助,并具体指出所增加的援助资金将主要用于卫生、教育和基础设施建设等领域。同年,英国首相布莱尔利用其担任欧盟轮值主席和八国首脑

表 1: 英国对外援助情况

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
英国对发展中国家总援助额(亿美元)	35.10	38.41	53.61	81.69	87.35	56.02	73.67
英国对非洲总援助额(亿美元)	10.52	14.92	24.49	38.00	54.62	24.567	25.94
所占比例(%)	30.0	38.8	45.7	46.5	62.5	43.9	35.2
援助额增长率(%)	-	41.8%	64.1%	55.2%	43.7%	-55.0%	5.6%

资料来源: Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries Disbursements, commitments, country indicators, 2004-2008(2010) 数据整理计算得出, 数据包括官方发展援助、其他政府资金和民间盈利资金。

会议主席的身份积极推动国际社会实施对非援助。2007 年, 英国政府强调, 未来三年内将向非洲发展基金提供 4.17 亿英镑资金, 以支持非洲国家改善落后的基础设施, 包括水、卫生和新能源等具体项目。

从援助类型上来看, 英国对非洲国家的援助包括项目援助和计划援助。项目援助主要是指将援助用于受援国的具体项目或部门, 通常占到双边援助额的 1/3 以上。历史上, 英国曾对一半以上的项目援助实行“挂钩援助”, 即接受英国援助的国家必须将援款用于购买英国企业的货物和服务上, 该“挂钩援助”已于 2001 年 4 月废止。计划援助, 也称预算援助, 是指为受援国的财政预算提供援助或资助受援国某项计划或政策的实施, 如对受援国提供资助以实现国际收支平衡、扩大出口。

二、英国在非洲援助的重点国家

英国十分注重对与其有着较大经济利益的非洲国家提供援助, 以在实施援助的同时兼顾本国利益。就国别而言, 英国对非洲援助的重点国家可以分为: 英联

邦非洲国家和非英联邦非洲国家。

(一) 对英联邦非洲国家的援助

英国对非洲国家的双边援助以英联邦国家为主, 特别是与英国有丰厚贸易和投资利益的国家。英联邦非洲国家现有十八个, 包括博茨瓦纳、喀麦隆、冈比亚、加纳、肯尼亚、莱索托、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、尼日利亚、塞舌尔、塞拉利昂、南非、斯威士兰、坦桑尼亚、乌干达和赞比亚。津巴布韦也曾是英联邦国家, 但于 2003 年因故退出了英联邦。英国对英联邦非洲国家的援

助不是等额的, 而是在不同时期有明显侧重。从受援金额来看, 最初(1964-1973 年)英国援助的重点英联邦非洲国家包括马拉维、肯尼亚、尼日利亚、赞比亚、乌干达和博茨瓦纳等, 十年中六个国家分别从英国获得双边财政和技术援助高达 7580 亿英镑、1.08 亿英镑、6587 万英镑、5190 万英镑、3783 万英镑和 4092 万英镑。

受经济和政治形势改变的影响, 英国援助的重点英联邦非洲国家产生了很大变动。20 世纪 70-80 年代, 尼日利亚和博茨瓦纳经济状况逐渐转好, 英国便减少了对这两个国家的援助。乌干达在所获英国援助大幅下降之后于 90 年代又成为英国援助的重点。津巴布韦一直是英国援助的重点国家, 但 2002 年后与英国关系恶化, 英国对其经济援助便明显减少。

进入 21 世纪后, 英国加大对非援助力度。在 2002 年到 2008 年, 英国对非援助金额由 10.523

表 2: 2002-2008 年英国重点援助的英联邦非洲国家

(单位: 亿美元)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
坦桑尼亚	1.09	2.86	2.16	2.20	2.19	2.32	2.54
莫桑比克	0.48	0.63	0.66	0.81	0.99	1.16	1.98
加纳	1.23	1.24	2.80	1.20	1.67	1.52	1.51
马拉维	0.50	1.06	1.20	1.02	1.71	1.34	1.47
南非	0.47	1.23	0.87	0.70	0.02	-0.20	1.14
塞拉利昂	0.54	0.55	0.61	0.61	0.66	0.88	0.93
肯尼亚	0.54	0.79	0.46	0.86	1.08	1.11	0.91
津巴布韦	0.29	0.59	-	-	-	-	-
乌干达	0.84	1.05	1.08	0.56	2.14	1.67	0.66
赞比亚	0.28	0.66	2.83	1.66	0.87	0.74	0.62
尼日利亚	0.42	0.43	1.26	22.01	31.86	2.86	0.47
喀麦隆	0.43	0.14	0.30	0.05	1.70	0.52	0.03

资料来源: Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries Disbursements, commitments, country indicators, 2004-2008(2010) 数据整理计算得出, 数据包括官方发展援助、其他政府资金和民间盈利资金。

亿美元上升到 25.942 亿美元,其中 2006 年对非援助金额最高达到 54.623 亿美元(具体可见表 1)。这期间,接受英国援助平均超过 1 亿美元的国家有六个,为坦桑尼亚、加纳、马拉维、乌干达、赞比亚和尼日利亚;其中,坦桑尼亚和尼日利亚超过 2 亿美元。值得关注的是,英国对尼日利亚援助金额变化极大,2005 年和 2006 年受援金额均超过 20 亿美元,分别为 22.009 亿美元和 31.857 亿美元,但是 2008 年又大幅度下降到 0.472 亿美元。

(二) 对非英联邦非洲国家的援助

20 世纪 80 年代初,针对救灾、预防冲突、维和等方面,英国增加了对英联邦以外一些非洲贫穷国家的援助,尤其是对苏丹、莫桑比克和埃塞俄比亚等国家提供了大量援助。苏丹在 1984 年曾是英国双边援助的第七大受援国,英国还对其难民救济方面给予极大关注。80 年代后期,莫桑比克(当时还未加入英联邦)逐渐成为接受英国援助较多的国家,1987 年到 1988 年,英国先后给予莫桑比克约 4353 万英镑用于发展项目和各项救援工作,同时出资支持莫桑比克发展公路和铁路交通。

21 世纪以来,获得英国援助较多的非英联邦非洲国家有埃塞俄比亚、苏丹、刚果民主共和国、卢旺达、津巴布韦、撒哈拉以南非洲、布隆迪、安哥拉以及埃及等。其中接受英国援助金额年均超过 1 亿美元的国家有三个,为埃塞俄比亚、苏丹、刚果民主共和国。2006 年到 2008 年,英国加大了

表 3 2002-2008 年英国重点援助的非英联邦非洲国家

(单位:亿美元)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
埃塞俄比亚	0.44	0.63	1.47	0.76	1.65	2.92	2.54
苏丹	0.14	0.33	1.17	1.97	2.16	2.06	1.99
刚果民主共和国	0.15	0.23	3.01	0.78	1.40	1.21	1.93
卢旺达	0.53	0.43	0.58	0.82	0.95	0.95	1.00
津巴布韦	0.29	0.59	0.50	0.46	0.70	0.94	0.89
撒哈拉以南	0.50	0.46	0.17	0.15	0.34	0.44	0.47
布隆迪	0.01	0.04	0.10	0.15	0.27	0.13	0.14
安哥拉	0.10	0.14	0.15	0.14	0.13	0.10	0.10
埃及	0.12	0.04	0.77	0.06	0.19	0.00	0.09

资料来源:Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries Disbursements, commitments, country indicators, 2004-2008(2010)数据整理计算得出,数据包括官方发展援助、其他政府资金和民间盈利资金。

对一些非英联邦非洲国家的援助,如埃塞俄比亚、苏丹、刚果、撒哈拉以南非洲等,而埃及在 2007 年接受的英国援助大幅减少,2008 年又有所增加(详见表 3)。

三、英国援非的特点

冷战后,英国自调整对非洲援助政策以来,其对非洲的承诺援助额以及实际支付额明显增加。英国对非援助的对象也不断增多,不仅包括非洲贫困国家、属于非洲国家或由国家授权的政府间实体,还包括国家或地区性的公共机构、非洲国家金融管理机构等。与冷战前英国对非洲的援助政策相比,冷战后英国的援非政策具有了更加鲜明的特点:

(一) 援助的政治条件性加强

这一特点主要是针对冷战结束后初期。英国对非洲国家提供的援助附加了大量政治条件,这些政治条件包括多党制、民主以及政府是否实行“良政”等。其援助出发点是兼顾自身利益,并服务于英国的长期发展战略。20 世

纪 90 年代初,非洲各国政局动荡不安,政府更迭频繁,英国便以非洲国家急需的援助为手段对非洲的政治体制进行了强行干涉。冷战后初期,英国明显强化了其援外的意识形态色彩,执行手段也发生了改变,由原来单纯的“不予援助”向强调“实施制裁”转化。布莱尔政府上台后,明确提出对外进行“新干涉主义”的做法,表明了要借助一切手段(包括武力在内)在世界范围内推行“民主体制”与“人权观念”,这使英国在援非事务上也进一步加强了政治条件性。

(二) 对非援助领域不断扩大

冷战后,英国对非洲贫困国家的援助领域更加广泛,相对而言,其援助又有所侧重。除了规划性援助和基础设施建设等传统援助领域的援助力度有了大幅提升外,为适应新世纪国际形势变化,英国扩宽了新的援非领域,包括为减轻非洲国家债务负担和解决收支平衡问题而采取的相关措施、援助性投资、技术合作民主、非洲国家的制度与能力

建设、人权及人道主义紧急援助等。2001年发生的美国“9.11”事件使英国等西方国家意识到,极端贫困与恐怖活动频发存在着内在的逻辑联系,尤其是非洲部分国家处在全球化边缘且生活状态极端贫困,为宗教主义渗透和恐怖活动孳生提供了有利空间,事件发生后,英国加强对非援助力度,同时还强化了在非洲的军事援助。另外,在防治艾滋病和减贫等方面,英国近年来对非援助也逐渐增多。

(三)注重与其他国家或组织的协调

在援非事务上英国遵从欧盟提出的“3C”即 coordination(协调),complementarity(互补),coherence(一致)原则,在制定对非援助战略和实施援助政策时,注重与欧盟其他成员国间的协调,就援助领域合理分工,并开始关注援助的实施能否对非洲贫困国家的发展以及合作目标产生积极影响。另外,在援非过程中英国十分注重并不断加强与非洲地区性组织间的协调与有效合作,致力于推动非洲区域一体化进程快速发展。英国还意识到,对非援助政策不仅要结合非洲国家的实际情况考虑,还要增强同国际组织的协调与合作。英国试图在与国际组织间的合作中发挥其“领导”作用,通过其在国际社会的影响力,呼吁更多的国家和国际组织参与对非洲国家的援助。

(四)对非援助注重合作性

目前,英国对非洲国家的援助目的更加强调发展与合作,注重非洲能力和制度建设。非洲国家面临着国内政治不稳定、经济

停滞和艾滋病多发等紧迫问题,只有通过全面合作的方式,秉承伙伴关系的精神才能有效解决。英国不断表示要与非洲国家之间建立良好的伙伴关系,帮助非洲国家的政府进行良好治理、改善区域投资环境、促进民主和公平、积极改善非洲落后的经济状况。由于英国先前对非洲国家的援助附加了大量政治条件引起非洲人民抵触,英国还有意加强了对非洲国家的文化交流和公众对话,希望借助这些活动的开展树立英国良好的援助形象。

四、影响英国援非政策的重要因素

冷战结束初期,英国通过各种援助项目促进与非洲受援国间的关系,为双方的经贸合作创作了有利条件。目前,随国际和国内形势发生重大变化,英国对非援助政策有所调整,但基本原则没有改变,即在有效帮助非洲国家摆脱贫困状况的同时兼顾英国的经济和政治利益。在对非洲的援助中,英国动员政府各级部门和社会力量,逐渐形成了较有成效的运行机制和完善的组织体系,保证了援助资金的稳定。同时,英国对非洲援助额的不断增长也正体现了英国对非援助的一贯性和连续性。总的来说,英国对非援助政策在不同时期均有所调整,主要受英国经济状况、英国执政党政策倾向、国际援助机构要求以及英国商业集团利益驱使等因素的影响:

(一)不同经济状况下的援非政策

英国经济状况好坏对援非政策影响较大。在冷战期间的20世纪60-80年代,英国曾经由于本国发生经济困难和出现国际收支赤字等原因,两次削减对于包括非洲国家在内的发展中国家的援助。但事实证明,对外援助有利于促进英国本国的进出口贸易,从而有利于英国改善国际收支赤字。90年代以后,英国国内经济状况好转,对非援助呈现不断上升的趋势。目前,由于英国经济迅速发展,对非洲的援助额每年都有大幅提升。

(二)不同执政党下的援非政策

英国保守党和工党在总的援非政策上基本一致,都侧重向能提供贸易和投资机会的国家以及非洲最穷国提供援助。20世纪60年代,工党政府注重为“能对长期发展产生实效的国家或地区”提供援助,重点援助非洲农业项目,直到60年代末才开始关注本国商业利益。1971-1974年和1979-1989年,保守党执政期间,积极采取措施以保护本国公司在非洲的投资,并力图将对非援助与英国私人投资挂钩。布莱尔上台后,延续了工党政府高度重视发展援助的做法,表示要向非洲增加援助并减免非洲最穷国债务。同时,承诺将逐步完成联合国要求的援助额占国民生产总值0.7%的目标,注重实施有利于非洲消除贫困的援助项目,并且在援助事务中加强与非洲国家的合作。要说明的是,不同执政党对援非政策的调整并不是无限度的,英国十分注重本国利益的实现,

极力避免因打破与非洲原有利益格局所需付出的高昂政治成本。

(三)国际援助机构影响下的援非政策

国际援助机构相关政策对英国援非政策有着明显的影响。20世纪80年代,英国积极配合国际货币基金组织的决议,只对按照要求进行经济改革的非洲国家提供援助。冷战后,应国际援助机构要求,英国将非洲国家是否实行“政治多元化”、“良治”作为其获得援助的条件。2000年首届欧非首脑会议发表的《开罗宣言》中,英国发表声明表示将向非洲最穷的债务国提供所需援助。2002年,加拿大八国首脑会议通过的《非洲行动计划》称,未来四年中对非洲国家的官方援助每年将提高60亿美元。2005年,八国集团财长会议达成协议,免除十四个非洲重债贫困国(协议共包括十八个贫困国家)所欠国际金融机构400亿美元的债务,同时承诺每年还会增加对非洲的援助。2007年八国首脑会议又承诺向非洲提供600亿美元援助资金。作为八国集团核心国,英国的援非政策亦在国际援非计划推动下出现新的调整。

(四)英国商业利益集团影响下的援非政策

在英国,参与援助非洲的各个利益集团对英国援非政策的调整影响较大。各商业利益集团充分发挥自身影响力,致力于为其集团的内部成员争取到可以获利的援助项目。英国工业联盟主要由制造业组成,该联盟有着很强的“商业观”,主张英国对非洲的

援助应该集中在能给英国带来贸易利益的项目上,尤其要对援助项目加强条件性。由多数有实力的建筑公司联合组成的建筑业出口集团,在对外援助事务上非常重视并积极争取在发展中国家进行基础设施建设的项目,以增加集团内企业的收益。英国咨询局在对外援助方面的作用,不仅体现在组织专家参与策划和实施相关援助项目,还积极向英国政府要求提高咨询业务在对外援助项目中所占的比重。各商业利益集团以自身的团体利益彰显英国国家利益,这些都对英国援助非洲的政策产生了重大影响。

另外,英国非政府组织对援非政策的影响也不容忽视。据统计,英国与实施和发展援助有关的非政府组织多达三百多个,其中包括了牛津饥荒救济委员会、拯救儿童基金会、基督教援助基金会等规模较大的组织。援助项

目涵盖了促使非洲减灾、实现长期发展和进行基础教育等多个领域,主要资助对象为非洲处于最贫穷的阶层。不仅如此,随时代发展,传媒影响、公众舆论以及国际社会准则等方面也将对英国的援非政策产生极大影响。

(作者单位:商务部国际贸易经济合作研究院中国—非洲研究中心)

参考文献

- 高晋元:《英国-非洲关系史略》。中国社会科学出版社,2008年版。
- 张春:“9.11”后美国与欧盟对非洲政策的比较。《现代国际关系》,2007年第4期。
- 周弘主编:《对外援助与国际关系》。中国社会科学出版社,2003年第1版。
- 杨亚清:21世纪初欧盟对非洲援助研究。《2009年中共中央党校硕士学位论文》。

非洲研究论坛在北京启动

本刊讯 由中国非洲问题研究会主办的非洲研究论坛于4月27日在北京正式启动。该论坛旨在为国内外非洲事务工作者、学者专家、企业界人士搭建一个经常化的平台,扩大中国对非洲问题研究成果,促进中国与非洲各国之间的交流和合作。外交部前副部长杨福昌、新华社前副社长高秋福以及来自外交部非洲司、商务部西亚非洲司和社科院科研局的领导出席启动仪式。

中国国际经济交流中心秘书长、中国非洲问题研究会会长魏建国在启动仪式上指出,中非合作发展迅速,成效显著,加强对非洲问题的研究,了解和分析非洲当前的形势以及未来的趋势,将有利于进一步发展我国与非洲国家的关系。加纳驻华大使海伦·马姆莱·科菲女士在仪式上发表热情洋溢的祝辞,祝愿非洲研究论坛将为非洲经济社会的发展做出积极贡献。

第一届论坛于5月17-18日在浙江省杭州市举行,主题是讨论非洲形势与投资环境,并重点分享和交流中国在非洲国家建立经贸合作开发区的经验。《国际经济合作》杂志为本届论坛的媒体支持单位。

(肖前)