

《非洲发展新伙伴计划》 与 中 非 合 作

张 莉

【内容提要】 非洲联盟成立后,制定了旨在摆脱非洲贫困现状、加速非洲经济发展的《非洲发展新伙伴计划》。对于这一新计划,中国领导人已表示将在中非合作论坛后续行动框架内予以支持。本文在详细分析该计划的目标、内容和实施前景的基础上,探讨了中国政府支持该计划的可行性。

【关键词】 非洲发展新伙伴计划 中非合作论坛 后续行动

【作者简介】 张莉,1968年生,南京大学2002级博士生。通信地址:对外经济贸易部国际经济贸易合作研究院中贸部;邮编:100710。E-mail: 008jany@sina.com。

《非洲发展新伙伴计划》的 目标、内容与实施前景

为了顺应经济全球化的发展趋势,近几年来,非洲国家新一代领导人逐渐形成共识,决心通过集体努力,改变非洲的落后状况。这不仅需要非洲国家自身的努力和相互之间的合作,而且需要与国际合作伙伴建立新型平等的互利关系。《非洲发展新伙伴计划》(英文简称 NEPAD)便是在此基础上产生的。

1. NEPAD 的目标及主要内容

(1) NEPAD 的产生背景。 2000 年以来,非洲国家提出了一系列的发展计划,其中最具有影响的有两个,一个是由南非、尼日利亚和阿尔及利亚共同提出的《非洲振兴千年伙伴计划》,另一个是由塞内加尔提出的《欧米加计划》。总体看来,这两个计划的发展战略和目标大致相同,区别主要是对优先发展领域的排序。2001 年 7 月,非洲统一组织第 37 届首脑会议召开,会议在宣告非洲联盟正式成立的同时,一致同意将《千年计划》和《欧

米加计划》合二为一,形成《新非洲行动计划》,又称《非洲新倡议》,作为指导新世纪非洲发展的总体纲领。同时还成立了由 15 国首脑组成的执行委员会,负责决定政策和优先发展的领域等。同年 10 月,在尼日利亚首都阿布贾召开的执行委员会 15 国政府首脑会议上,非洲国家领导人再次对《新非洲行动计划》进行修改和补充,并将其更名为《非洲发展新伙伴计划》,同时正式启动其实施进程,确定尼日利亚总统奥巴桑乔为执行委员会主席,塞内加尔总统瓦德和阿尔及利亚总统布特弗利卡为副主席,下设政策监督委员会和秘书处,秘书处设在南非首都比勒陀利亚。NEPAD 的最终形成成为改变目前非洲经济和社会发展的落后状况提供了一个较为综合与完整的策略框架。

(2) NEPAD 的目标。 目标通常是决定一项计划发展方向的关键。NEPAD 的总体发展目标为:促进非洲经济的加速及可持续发展;消除非洲普遍及日益严重的贫困状况;防止全球化进程中非洲被边缘化。以此总目标为依据,NEPAD 还制定了一些具体的实施原则与发展目标。

NEPAD 的实施原则包括:确保非洲的自主权

利;加强非洲的独立发展及与发达伙伴间的协调发展能力;在相互负责、互惠互利、达成承诺的基础上发展与工业化国家及多边组织的新型伙伴关系。¹这些原则是实行 NEPAD 的基础与出发点。在这些原则中,非洲国家将“自主发展权”放在了重要位置,想通过自身努力发展经济,并在与国际合作伙伴的关系上也要“以我为主”,显示出其不愿被发达国家所操纵的愿望。

NEPAD 的具体发展目标主要有:发挥非洲大陆经济发展的巨大潜力;力争在今后 15 年内使非洲国家的 GDP 年均增长率保持在 7%;实现产品多样化;增加就业机会;增强非洲国家对国内及外国投资者的吸引力;增加出口,提高国际竞争力;加大对人力资源的投资;促进非洲大陆及次区域的经济一体化;确保已经达成的区域合作协定的实施。^④

总体看来,NEPAD 的制订者们希望通过该计划的实施,加速非洲的一体化进程,最终实现非洲经济的增长与发展。这些目标既代表了非洲新一代领导人对当前非洲经济困境的忧虑及对非洲发展问题的思考,也反映出他们力图改变非洲命运的决心。

(3) NEPAD 的主要内容。正式出台的 NEPAD 共分八大部分:引言;非洲在当今世界的地位——贫困与繁荣之间;非洲领导人新的政治决心;向非洲人民呼吁;行动计划——21 世纪实现可持续发展的非洲战略;新型全球伙伴关系;NEPAD 的实施;结论。

NEPAD 的核心内容表现在以下几个方面:

回顾非洲的历史经验,分析当前非洲的社会经济状况及非洲在世界经济体系中所处的地位。虽然非洲在世界经济发展进程中发挥了不可替代的廉价的自然资源和人力资源的作用,但由于诸多历史因素及经济结构的障碍,非洲国家在贡献各项资源的同时,自身的经济并未得到相应的发展,非洲的贫穷落后与发达国家的繁荣形成了较大的悬殊,这使得原本就缺乏国际竞争力的非洲国家越发难以从全球化的进程中获利,被边缘化的趋势日益明显。NEPAD 呼吁改变这种不平衡状况,其途径不是要求更多的援助从而加重依附性,而是要改变造成这种状态的不合理的国际关系;NEPAD 还指出非洲的矿产、石油以及丰富的

物种资源和生态环境对全球的可持续发展将发挥重要作用,目前非洲已经到了用资源开发创造财富、为人民的利益服务的时候了。

指出非洲新一代领导人所应肩负的责任。NEPAD 认为,要实现非洲国家的可持续发展,关键是要创造一个和平、安全、民主的环境,为此,NEPAD 明确要求非洲新一代领导人做到:解决非洲大陆的冲突;促进民主和保护人权;实行良好的经济管理;依法治国;与国际伙伴建立新型合作关系;制定一部行为准则来规范非洲领导人在政治和经济领域的行动。以上这些责任并非一个国家的领导人可以独立解决的,因此,非洲的领导人们应加强合作,这也正是 NEPAD 的意义之所在。

提出了新世纪非洲的发展战略和行动方案。该部分详细阐述了实现非洲可持续发展战略的条件、优先发展的领域、资金筹措及市场准入等问题,是整个计划的重点。主要包括:

非洲可持续发展战略的先决条件:和平、安全、民主和政治管理;经济和企业管理;地区合作和一体化。

优先发展的领域:基础设施建设(包括信息技术、能源、交通和水资源及卫生设施);人力资源(包括教育和艾滋病等疾病的防治);农业;环境及文化、科学技术等。

资金的筹措方式:要实现 NEPAD 的目标,非洲每年需要 640 亿美元的额外资金,资金调动的途径包括非洲内部和外部。内部筹资途径主要是增加国内储蓄、改善税收制度和政府开支的合理化。但非洲发展在很大程度上要靠外部资金的介入,在短期和中期,主要靠减免债务和官方援助,吸收投资则作为中长期考虑的方向。

市场的准入:主要在于实现产品的多样化;提高矿产资源的利用质量;提高制造业的发展水平;促进旅游业和服务业的发展;提高出口能力;减少非关税壁垒等。

建立新型国际伙伴关系。NEPAD 要求通过谈判与发达国家及国际金融机构建立新型伙伴关系,这一新关系的主要内容是:尊重非洲国家自己制定的发展方案,以非洲国家的方案为出发点,国

¹ <http://www.nepad.gov.com>.

^④ Ibid.

际社会为非洲发展制定的计划、战略都应从属于 NEPAD; 双方共同制定行动目标和标准。

2. 国际社会对 NEPAD 的反应

(1) 9·11 事件对 NEPAD 的影响。正当非洲国家为 NEPAD 的实施而加紧努力的时候, 美国发生了 9·11 恐怖袭击事件。9·11 事件使得本来就己经不景气的全球经济雪上加霜, 非洲的经济发展更是受到重创, 与国际社会紧密相连的 NEPAD 也因此受到一定影响, 其中既有消极的一面, 也有积极的一面。

经济发展的步伐明显放慢, 非洲国家参与 NEPAD 的积极性受挫。非洲的经济发展一直是以前级原料产品出口、外国直接投资以及外援为主要增长动力, 9·11 事件使得非洲经济增长的动力明显减弱。由于发达国家消费市场的疲软, 非洲国家的重点出口产品咖啡、可可等农产品价格迅速下滑, 出口贸易受到重创。此外, 受恐怖事件影响, 2001 年全球对外直接投资比上年减少了 40%, 这使得吸引外国投资不到全世界 2% 的非洲国家更难获得急需的外资。由于对经济发展缺乏信心, 一些非洲国家对参与 NEPAD 积极性不高。同时, NEPAD 的倡导者为了取悦西方国家, 提出了参与 NEPAD 的指导原则——实行民主体制和拥有良好的“人权记录”, 这也使得不少非洲国家被排除在外。

美国调整对非政策, 为 NEPAD 的实施提供了契机。布什政府在上台之初, 曾表现出脱离和轻视非洲事务的倾向, 但 9·11 事件后, 美国需要非洲国家在反恐问题上的合作, 对非洲国家开始做出友好姿态。2001 年 10 月底, 美国召集 35 个非洲国家的部长在华盛顿举行了“美国与非洲贸易和经济合作论坛”, 主要讨论进一步落实克林顿政府制定的《非洲发展与机遇法案》, 同时, 美国官员还表示, 美国不会因遭受恐怖袭击而减少对非洲的援助, 对 NEPAD 会予以支持。美非关系升温给 NEPAD 的实施带来了契机。

非洲国家对美国的依赖性增强, 使美国成为 NEPAD 能否实施的关键。9·11 事件后, 美国调整与非洲关系的根本目的是“经济上拉拢, 政治上打压”, 但所给予的“诱惑”却是急欲摆脱贫穷状态的非洲国家难以抵挡的: 美国将斥资 2 亿美元, 用于向美国海外私人投资公司提供贷款和政治风险担

保, 鼓励其在非洲投资; 推行《非洲发展和企业贸易计划》, 帮助 35 个撒哈拉以南非洲国家向世界市场出口更多产品, 该计划初期已获得 1500 万美元的资金, 专用在贸易繁荣地区建立资助非洲企业打入世界市场的机构; 在南非的经济中心约翰内斯堡建立一个地区性机构, 以帮助非洲国家和公司制定有关自由贸易法案; 准备与东南非国家达成建立自由贸易区的协议, 并打算在目前与南非达成的贸易与投资框架协议的基础上, 再和东南部非洲共同市场达成投资框架协议; 在帮助非洲遏制艾滋病方面, 将原来的 3 亿美元增加到 6 亿美元。巨大的经济利益使得许多非洲国家对美国的依赖性有所增强, 它们不得不设法满足美国提出的政治条件。

(2) 国际社会对 NEPAD 的反应。9·11 事件使得国际社会普遍感觉到, 如果不帮助非洲摆脱贫困, 非洲将极有可能成为恐怖主义孳生的“温床”, 加之受美国对非政策的影响及出于各种政治利益的需要, 许多西方发达国家纷纷改善同非洲的关系, 并对非洲国家推出的 NEPAD 表示出一定的支持。

西方国家积极回应。体现在 NEPAD 中的基本思想——民主、人权和良政, 是与西方国家的价值观相一致的, 且符合西方国家对非洲的总体要求, 因此, NEPAD 一出台, 便得到西方国家的积极评价及热情回应。早在 2001 年 7 月召开的八国首脑会议上, 西方领导人就原则同意支持《非洲新倡议》, 并同意成立一个由加拿大牵头的工作组, 负责制定《非洲行动计划》; 2001 年 12 月举行的“非洲发展东京国际会议”部长级会议也讨论了 NEPAD, 并积极评价了该计划; 此外, 世界银行、国际货币基金组织、联合国等国际组织都表示出对 NEPAD 的兴趣。

主要发达国家已开始采取支持行动。除美国率先以“美非贸易合作论坛”中的多项承诺来支持 NEPAD 外, 其他西方发达国家也做出各种行动表示对该计划的支持。2001 年底, 法国总统、外长分别访问北非三国; 2002 年以来, 英国首相、加拿大总理、英、法外长等官员先后访非, 与非洲商讨有关 NEPAD 事宜; 挪威政府还承诺推动发达国家增加对非援助, 并使援助达到国民生产总值的 0.7%; 英国政府新设立“非洲事务国务秘书处”及

4. 5 亿美元的“非洲基础设施基金”以支持 NEPAD; 联合国特别设立了副秘书长级的西非办事处, 并宣布将优先考虑减少非洲的贫困问题。

今年 6 月 27 日, 八国集团首脑会议在加拿大卡纳纳斯基斯召开, 援助非洲贫困国家, 支持 NEPAD 是这次首脑会议的重要议题之一, 除美、加等 8 国首脑外, 联合国秘书长安南和以南非为首的 5 个非洲国家的代表应邀出席了会议。会议通过了《新非洲行动计划》, 包括: 支持非洲消除冲突和战乱的努力; 在今后 4 年中对非洲国家官方援助要占八国集团新增官方发展援助 120 亿美元的 1/2 左右; 《重债穷国计划》将为 22 个非洲负债较高的贫困国家免除 190 亿美元的债务; 帮助非洲国家增加贸易、促进投资、创造经济增长的环境; 为非洲国家产品提供更多的市场准入; 帮助非洲国家改善医疗卫生条件和艾滋病的防治; 帮助非洲国家增加农业生产, 改善水利资源的管理等。¹ 此项计划若能顺利实施, 必将给 NEPAD 带来更多的活力。

3. NEPAD 的实施前景

(1) NEPAD 的目标和内容是切实可行的。

从前面对 NEPAD 的目标及内容的分析中可以看出, 该计划是迄今为止非洲发展与振兴的一个较为完善的计划, 它力求通过实行多党民主制、自由选举和保护人权来建立一个和平、稳定的政治环境; 通过发展自由市场经济、限制国家对经济的干预、保持财政收支平衡来创造一个协调、发展的宏观经济环境; 其根本目的是吸引国内外私人资本的投资, 为私营经济发展创造条件, 从而改变非洲一味依靠国际援助而发展的状态。

(2) NEPAD 将得到国际社会的支持。由于 NEPAD 的核心是与发达国家和国际金融机构建立新型关系, 因此, 争取它们的支持与认可成为该计划能否成功实施的重要一环。为了说服国际社会承认 NEPAD 高于国际社会为非洲制定的一切发展计划, 从而为该计划的执行提供资金及各项支持, 南非、尼日利亚、阿尔及利亚、塞内加尔等国领导人正利用一切多边和双边场合向国际社会介绍、宣传该计划, 预计将有越来越多的西方发达国家甚至发展中国家加入到支持 NEPAD 的行列。

(3) 非洲国家的政治经济发展状况为 NEPAD 的实施奠定了基础。非洲的地区冲突一直是阻

碍非洲经济发展的主要因素之一, 但近年来, 非洲政治形势渐有好转, 战乱较过去明显减少。经过多年的努力, 非洲国家在调解内部冲突方面已经形成了一套行之有效的维和机制, 并依靠自身力量对塞拉利昂、莱索托、莫桑比克、布隆迪等国家采取了集体维和行动。维护和平已经成为许多非洲国家的共识; 政治环境的改善也促进了非洲地区经济的恢复与发展。自 1996 年起, 非洲经济一直保持着较高的增长势头, 年均增长率达到 4% 左右。即使在全球经济都不景气的 2001 年, 非洲经济仍然保持了 3.4% 的增长率, 14 个国家的经济增长超过 5%, 19 个国家的经济增长率在 3% 到 5% 之间, 预计 2002 年非洲经济的增长率将超过 3.5%。经济的稳定增长为 NEPAD 的成功实施提供了一定的保障。

(4) NEPAD 的实施已经展开。目前, NEPAD 的实施已经有了较新的进展。今年 4 月 15 日, NEPAD 投资峰会在塞内加尔召开, 20 多个非洲国家的元首、政府首脑以及来自世界各地的近千名私营企业家出席了会议。这次峰会是 NEPAD 实施的关键一步, 它不仅向与会者展示了非洲的巨大商机, 也使得投资者可以直接和非洲领导人对话, 共同协商如何改善非洲的投资环境。4 月 17 日, 40 多个非洲国家的官员又召开秘密会议, 协调各国对 NEPAD 的分歧, 并达成共识, 在即将召开的八国集团首脑会议上用“一个声音说话”。良好的开端显示出非洲领导人对该计划的重视, 也预示着该计划的良好发展前景。

非洲领导人的积极努力和国际社会的支持为 NEPAD 的实施创造了良好的条件。以上的分析可以看出, NEPAD 能够成功的可能性是很大的, 该计划所确立的目标从长远来看也是基本可以实现的。但 NEPAD 的实施过程中也会出现一些制约因素, 从而为 NEPAD 的推行带来了一定的难度。

非洲国家经济发展的不平衡可能会影响 NEPAD 目标的实现。NEPAD 只是一个指导性文件, 对非洲国家没有什么约束力。由于非洲经济本身就存在着严重的不平衡现象, 如 2001 年, 仅阿尔及利亚、埃及、尼日利亚和南非 4 个国家的国

¹ 新华网卡尔加里, 2002 年 6 月 27 日文。

内生产总值就占到了非洲总 GDP 的 50%, 而经济发展水平的不平衡也会使各国对 NEPAD 所提目标的实现程度不尽相同。

西方国家的支持有可能只限于口头。一些西方国家出于政治需要, 对 NEPAD 表示出较多的承诺, 但很可能口惠而实不至。它们的真正目的是要加强对非洲政治、经济的操纵与控制, 不太可能花力气使非洲从一个贫穷的大陆变成一个繁荣的大陆。西方国家会在减债问题上采取一些实质性的行动, 但对非洲的发展援助将难有大幅度的增加。如果非洲国家一味依赖发达国家的支持, 不重视自身经济的内在发展, 必将会给 NEPAD 的实施蒙上一层阴影。

总体看来, 非洲国家如果能制定出符合本国国情的经济政策, 加大本国经济发展的内在动力, 通过各种途径扩大与 NEPAD 的经贸交流, 并将 NEPAD 的实施重点放在“促进贸易, 吸引投资”上, 减少对外来资金援助的依赖性, 实现 NEPAD 的发展目标、保持非洲经济的可持续发展还是很有可能的。

在中非合作论坛后续行动框架内 支持 NEPAD 的可行性

虽然 NEPAD 主要是针对西方发达国家和国际金融机构的, 但非洲国家也非常重视争取“南方的一个关键国家”即中国的支持。早在 2000 年 10 月, 中国与非洲就曾召开了“中非合作论坛”, 并成立了论坛的“后续行动委员会”。2001 年 12 月, 南非总统姆贝基将中国对 NEPAD 的支持作为其访华的主要目标之一; 中国领导人也提出, 将在中非合作论坛后续行动框架内支持 NEPAD。

1. 中非合作论坛后续行动框架已经确立

为了从组织上确保后续行动的顺利落实, 论坛结束后, 中非双方决定建立联合后续机制, 即 2 年后举行高官会, 3 年后举行部长级会议, 评估《中非经济和社会发展纲领》的执行情况。中国方面决定由 21 个部门组成中非合作论坛中方后续行动委员会, 这些部门均是与非洲合作事务密切

相关的中央和国务院有关部委及单位。2000 年 12 月 25 日, 中非合作论坛中方后续行动委员会在北京举行成立大会, 宣告正式启动并投入工作。

2. 后续行动的良好进展为支持 NEPAD 提供了保证

在中非双方的共同努力下, 论坛后续行动进展顺利, 并取得了阶段性成果。一年来, 中国在非洲投资兴办企业增加了 58 家; 与 10 多个非洲国家签订了新的经济技术合作协议, 在 16 个非洲国家承担了 21 个成套项目。2001 年 2 月, 中方后续行动委员会向非洲各国驻华使节通报了中方对论坛后续行动的设想; 7 月, 中方和 40 多个非洲国家在赞比亚首都卢萨卡召开了中非合作论坛后续行动首次高级别磋商会, 会议讨论并原则通过《中非合作论坛后续机制程序》(草案), 为论坛后续机制的长期有效运转提供了基本保障, 也为中非双方就论坛后续事务保持接触与联系进一步疏通了渠道。同期, 中国政府专门组织由多家大公司组成的中国企业赴非洲投资考察团访问非洲, 鼓励和推动中国企业以先进、成熟的技术同非洲国家进行合作; 在随后举行的“中国厦门投资贸易洽谈会”期间, 外经贸部特别邀请埃及、尼日利亚、南非 3 国举办了双向投资研讨会; 中方后续行动委员会还派代表团赴赞比亚等国举行了后续行动磋商会等。后续行动显示了中国政府对论坛承诺的高度重视, 也为中国在后续行动框架内支持 NEPAD 提供了保证。

3. NEPAD 的目标与中非合作论坛后续行动的宗旨一致

中非合作论坛后续行动的基本目标是: 在中国与非洲之间建立起一种充满活力的新型战略伙伴关系, 在平等和相互尊重的基础上, 在各个领域, 尤其是在经济和社会发展领域进行合作, 以振兴、发展并扩大中非在 21 世纪的合作; 而 NEPAD 的根本目标是: 在非洲获得自主发展的同时, 与国际社会建立新型的伙伴关系, 促进非洲经济与社会可持续发展。从实质上讲, 二者的目标是完全一致的。

(责任编辑: 艾迪; 责任校对: 徐拓)

Where Will Palestine Go?

Wang Jinglie

pp. 4– 8

After the Sept. 11 incident, Israel's conspiracy of "Afghanistanizing" the Palestinian problem didn't succeed due to the justice and the legitimacy of the Palestinian people's liberation movement and the solid status bestowed by the United Nations according to the international law. As time goes by, Arafat, who is advanced in years, will secede from political arena sooner or later. However, the course of Palestinian

people's liberation will not come to an end. Post-Arafat Palestinian government will be run on "systems" more and more. Saudi Arabia's Plan represents an olive branch to Israel by the Arabic states. When peace opportunity comes, politician's wisdom and farsightedness will be needed too. Violence and military attacks will imperil peace again.

NEPAD and Sino-African Cooperation

Zhang Li

pp. 9– 13

After its foundation, the African Union proposed the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) aimed at enabling Africa to get rid of poverty and accelerating the development of African economy. Chinese leaders have expressed their support to this

new plan within the framework of the successive actions of the Forum of China-Africa Cooperation. Through a thorough analysis of NEPAD's aims, contents and prospects, this article probes into the feasibility of Chinese government's support to this plan.

The Sept. 11 Incident and the Ideological Trends in the Middle East

Li Weijian

pp. 14– 18

The Sept. 11 incident took place in America. To probe into the roots of terrorism, one must see the origin of the extremist trends. The negative impact of the globalization, the unfair treatment of the Islamic world, and the unsolved problem of the Middle East

made feelings of the Islamic states of indignation, despair, anxiety, helplessness and being insulted swell rapidly and spurred the extreme terrorist ideological trends to rise again, which were utilized by terrorists just in time.

Relationship between Modern Islamism and Nationalism

Qian Xuemei

pp. 19– 24

In academic circle, the War of 1967 was regarded as a watershed in the relationship between Arab nationalism and modern Islamism. Islamism was a return of Islam after the failures of the practices of such

foreign thoughts as socialism, capitalism and nationalism in the Middle East, thus a negative to nationalism by Islam. The paper argues relations between Islamism and nationalism in the Middle East