

中国与东非 友好合作关系发展初析

高晋元

内容提要 20世纪90年代后期以来,中国与东非各国友好合作关系迅速和全面发展,主要是由于双方互有需要、这些非洲国家政局基本稳定、中国政府加强了对非洲政策等。双边关系发展成绩喜人,但要保持和推进这种发展势头还存在一些不利因素,如对东非各国国情了解不够、中方企业资金有限、经营经验不足、语言障碍等,东非国家存在腐败和拖拉作风、基础设施较差、市场狭小、工人素质较低、有些国家政局不稳等问题,且双边贸易不平衡。不过这些不利因素可望逐步得到解决。

关键词 中国 东非 合作

作者简介 高晋元,中国社会科学院西亚非洲研究所研究员(北京 100078)。

中国重视同整个非洲的关系。而东非由于两个历史因素更令世人特别关注:一是早在15世纪初,中国明代著名航海家郑和率庞大船队“下西洋”期间曾多次访问东非(包括今索马里和肯尼亚沿海)一带,东非的麻林地国(在今肯尼亚)也曾遣使到明廷;二是当代著名的中国援非最大工程坦赞铁路的起终点和大部分路段在东非的坦桑尼亚,坦桑还曾是中国援助南部非洲人民解放斗争的重要渠道。

20世纪90年代以来,中国同东非各国友好合作关系继续稳步和快速发展,且同有些国家进入了全面友好合作的时期。

中国同东非各国 友好合作的发展

中国同东非各国都早已建立外交关系,并同几乎所有东非国家签订了经济技术和文化合作协定。自20世纪60年代以来友好合作不断发展,90年代尤其是后期至今发展更为迅速。表现在以下方面:

(一) 高层领导人互访增加

东非各国政府的领导人包括总统、总理大多曾访问过中国,有的还访问多次,如前坦桑总统尼雷尔和肯尼亚总统莫伊先后5次和3次访华。1996年以来访华的更多,有乌干达总统穆塞韦尼、第一副总理泰加里、第二副总理阿里、第三副总理帕卡布洛,有坦桑总统姆卡帕、总理苏马耶、吉布提总统盖莱;东非一些国家的国民议会同中国人大和政协也有交往,如2000~2002年肯尼亚、毛里求斯、吉布提和乌干达的国民议会议长先后访华。中国领导人包括国家主席和副主席、总理和副总理、人大常委会委员长、全国政协主席等也都访问过东非各国;近10年访问尤为频繁,如1995年江泽民主席访问了肯尼亚,1997年国务院总理李鹏访问坦桑,1999年人大常委会委员长李鹏访问肯尼亚,2001年国家副主席胡锦涛和全国政协主席李瑞环分别访问了乌干达和毛里求斯,国务委员王忠禹访问了马达加斯加和毛里求斯;2002年国务院总理朱基访问肯尼亚。

(二) 党、政、军、文、商各界开展全面交往

20 世纪 90 年代以来双方政府各部间的交往增加, 中国外交部同有些国家如肯尼亚外交部还建立了定期磋商机制。更有意义的是中国同不少东非国家发展了执政党和军队间的关系。

执政党间的关系是在 1979 年以后开始建立的。当年由中联部副部长吴学谦率领的中国共产党工作者代表团应邀首先访问了索马里、坦桑等国。到 2002 年初, 中国共产党同坦桑、肯尼亚、埃塞俄比亚、马达加斯加、毛里求斯、吉布提等大部分东非国家的执政党都建立了联系, 并进行相互访问。

军队间的交往也引人注目。中国同坦桑和马达加斯加的军事合作与交往开始较早, 两国军事领导人早有互访。1998 年以来, 坦桑访华的军事领导人有国防军司令姆博马上将、国防与国民服务部部长马乔戈、国防军司令瓦依塔拉上将军; 1999 年马达加斯加武装力量部长朗热瓦少将访华。1997 年以来, 肯尼亚两任武装部队总参谋长通杰将军、基卜瓦纳将军和国防学院院长基潘迪上将及空军司令尼克少将等军事要员也访问了中国; 1998 年 3 月以来肯尼亚还向其驻华大使馆派驻了武官。坦桑、肯尼亚两国都购买了中国制造的运输机。1996~ 1998 年访华的还有乌干达国防国务部长蒙巴巴齐和吉布提武装力量总参谋长法蒂; 2002 年厄立特里亚和埃塞的国防部长先后访华, 同年中国还向厄立特里亚派遣指导扫雷专家组 14 人。中国人民解放军副总参谋长李达早在 20 世纪 70 年代就访问了坦桑; 1996 年中国人民解放军兰州军区军事友好代表团先后访问乌、肯、埃塞、厄四国; 1998 年沈阳军区司令员梁光烈中将访问马达加斯加。近几年来, 中国人民解放军高级将领包括总参谋长傅全有上将、副总参谋长钱树根上将、总装备部政委李继耐上将等先后率军事友好代表团访问了肯尼亚和坦桑, 2000 年中国海军舰艇编队访问了坦桑的达累斯萨拉姆港。

双方的文化教育合作往来也不断扩大。中国同诸多东非国家签订了文教合作协定。2000 年中国和坦桑两国政府又签订了高教发展合作项目协议。中国政府每年为东非各国提供总数约数十个留学生名额到中国各大学学习。根据中国同埃塞农业部和教育部的合作协议, 2001 年 6 月以

来, 中国已向埃塞派出 72 名农业和城市职业教师应聘到埃塞执教, 培训当地职业教师骨干和学生。近年来, 中国外交部还主办了行政和技术干部培训班为非洲国家提供培训服务, 有些东非国家派员参加。此外, 双方的文艺团体如中国天津杂技团和肯尼亚舞蹈团进行了互访。中国也向塞舌尔和科摩罗派出过歌舞团、杂技团和民乐团并举办了电影周。20 世纪 90 年代中国 (北京) 举办了非洲艺术展, 肯尼亚、坦桑等东非国家都有作品参展。中国继续向厄、科、塞、吉等国派出医疗队。

双方媒体不断发展合作关系。新华社发的消息被东非各国报纸广泛采用。2001 年 5 月, 中国和肯尼亚两国政府签署了广播电视合作协定。中国中央电视台派记者去非洲 (包括东非) 采访, 2003 年 10 月该台连续播放了介绍肯尼亚情况的记录片。

总的说来, 近几年访问东非的中国代表团较多。如 2000~ 2001 年先后访问肯尼亚等国的有中共政治局常委、中联部部长、中国社会科学院院长; 交通部、科技部、外交部、农业部、外经贸部、司法部、广电总局、新华社、北京市等组团访问东非国家等。短期内如此多的访问反映了我国对东非的重视。

(三) 经贸关系的迅速发展

20 世纪 90 年代后期以来, 中国和东非的经贸关系迅速发展。主要反映在以下方面。

1. 经济援助 中国继续向东非各国提供援助, 包括无息贷款、优惠贷款、无偿援助、人员培训、实物赠送及减免债务等。根据商务部驻外机构的资料统计, 1998~ 2002 年, 中国对东非 (不包括厄立特里亚和科摩罗) 的经援约为 28 亿元人民币。各国受援数额由几千万~ 5 亿元人民币以上不等。如马达加斯加在 2001 年获 3 000 万元人民币的无偿援助。¹ 2001 年中国履行在 2000 年中非合作论坛——北京部长级会议上所作关于减免非洲重债穷国和最不发达国家债务的诺言, 分别与肯尼亚、坦桑、乌干达、马达加斯加等国签订了免除这些国家部分债务的议定书, 免除数额分别在 1 亿~ 3 亿多元人民币以上, 其中免除

¹ 参见《新华每日电讯》, 2001 年 11 月 14 日。

马达加斯加的债务达 3 000 万美元。¹ 中国援助东非的项目虽然再没有出现像坦赞铁路那样的超大型工程,但中小型项目增多,像公路建筑、打井、供水工程、办公楼和住房建设、原援建工厂或农场的技术改造,以及物资赠送等。

2. 贸易 中国同东非的贸易在 20 世纪 90 年代末发展较快。根据我国海关和商务部驻非洲机构的数字统计,2002 年中国同肯、坦桑、埃塞、毛、马、吉、乌 7 个东非国家的贸易额达 6.4 亿美元,比 1998 年的 3.49 亿美元增加 83.4%。中国在东非各国对外贸易总额中所占比重并不大,大约占 3%~5%,但每年都有增长,且增幅都达两位数。如 1998~2002 年中乌双边贸易额平均增幅达 36.8%;2001 年和 2002 年中国和埃塞的贸易先后增长 37.6% 和 24.3%;1999~2002 年中肯贸易增长率分别为 83.9%、29.8%、5.7% 和 28.7%。^④

3. 投资 中国在东非的投资可称是从无到有。20 世纪 90 年代在政府鼓励下已有一些国营公司和民营企业到东非各国投资设厂或做生意。中国已同毛、塞、肯、埃塞订了双边投资保护协定,还在肯尼亚和坦桑等国设立了投资开发和贸易促进中心。至今中国投资额不大,也不是所有公司企业都成功,但确有些企业获得了发展,并为自身和所在国家造福。据我国驻外机构资料的不完全统计,截至 2002 年底,中国企业(不包括工程承包公司)在东非的总投资额约 1.2 亿美元,其中在马达加斯加约 3 100 万美元,在坦桑和毛里求斯各约 2 500 万美元,在乌干达 1 000 万美元,在肯尼亚约 2 400 万美元(2001 年底数字),在塞舌尔 480 万美元,在埃塞 300 万美元。据悉,现在肯尼亚的中国各类公司已有近 200 个,多数是近 10 年发展起来的。2003 年 10 月,中国商务部发文向各地有关部门推荐肯尼亚、埃塞俄比亚、马达加斯加等六国为在东南非洲地区开展纺织服装加工贸易类投资的重点国家。

4. 工程承包 此项业务发展较快,据官方资料统计,中国在东非的承包合同额和营业额累计 1990~1995 年分别为 7.66 亿美元和 7.37 亿美元,1996~2001 年增至 15.26 亿美元和 12.49 亿美元,分别增长了 1 倍和 70%。不过在各国的情况不同。发展较快、数额较大的有埃塞俄比

亚、坦桑尼亚、肯尼亚、塞舌尔等国。中国公司与埃塞签订的合同额在 1986~1996 年累计仅约 1 500 万美元,而在 1997~2002 年底的合同额累计超过了 6 亿美元;同坦桑签订的合同额和营业额累计分别由 1990~1995 年的约 1.3 亿美元和 9 232 万美元增至 1996~2001 年的约 2.91 亿美元和约 2.7 亿美元,分别增长了 1.2 倍和 1.9 倍;中国公司同肯尼亚签订承包合同始于 1985 年,当年合同金额仅约 850 万美元,1995~1997 年猛增至 2.3 亿美元,此后由于肯尼亚经济不景气,承包合同(和营业额)都有所下降,但 1998~2001 年的合同和营业额仍分别达 1.2 亿和 1.5 亿美元;在塞舌尔的承包业务发展很快,1996~2001 年的合同和营业额累计达 1.43 亿美元和 1.25 亿美元,分别比 1990~1995 年增长了 3.6 倍和近 3 倍。此外,中国公司同马达加斯加、厄立特里亚的承包业务也在稳步发展。

5. 劳务合作 中国与东非国家的劳务合作也呈增势,虽然在有些国家还不稳定。据商务部资料统计,劳务合作的合同额和营业额累计由 1990~1995 年的近 1.7 亿美元和 4 411 万美元增至 1996~2001 年的 3.48 亿美元和 4.36 亿美元。劳务业务最大的是毛里求斯,1996~2001 年其合同额和营业额分别占整个东非的 78.4% 和 87.7%。而发展特别快的是肯尼亚、马达加斯加和埃塞,同期内其劳务合同额增幅均在 10 倍以上。

友好合作关系 迅速和全面发展的原因

中国与东非友好合作关系一直在发展,20 世纪 90 年代后期以来发展尤其迅速和全面,主要原因如下:

(一) 中国政局稳定、经济持续高速增长;东非各国(除索马里外)政局总体相对稳定,各国政府(包括通过大选新执政的政府)都在谋求经济发展,并愿与中国发展友好合作关系。2003 年 9 月肯尼亚新政府外交部长穆西约卡访华时,

¹ 参见《新华每日电讯》,2001 年 11 月 14 日。

^④ 中华人民共和国商务部网站:《过去 5 年中乌贸易情况》、《1991~2002 年中肯贸易统计》。

中、肯两国政府又签订了技术和经济合作协定,双方都希望加强在投资和贸易方面的合作。政局稳定与友好合作愿望是发展经贸合作和友好关系的先决条件,我国的经济实力则是重要前提。

(二) 双方互有需要。东非各国在国际斗争和国家发展中需要中国支持和帮助。中国是联合国安理会常任理事国,非洲国家希望中国代表它们反对西方借民主、人权之名对非洲国家内政的肆意干涉,抵制美国日益蛮横的单边主义和强权政治,推进国际经济和政治新秩序的建立,维护非洲国家的权益和地位,并期望中国能用日益增长的国力给它们更多的援助。

中国在政治和外交上需要非洲包括东非的继续支持。中国在非洲国家和其他国家的积极支持下早已恢复在联合国的合法席位,但今天在国际上仍面临若干挑战,西方极少数人在联合国内外不断制造麻烦,因此非洲(包括东非各国)的支持显得十分重要。在经济发展方面,东非迄今虽缺少石油,但拥有其他丰富资源,如坦桑有丰富的水土、矿产、水产和热带水果资源;乌干达有丰富的土地和水资源;肯尼亚有较好的工业基础和金融设施,有丰富的旅游资源和某些矿产资源;马达加斯加有较丰富的矿产、林业和热带水果资源;埃塞除农牧业外,也有较丰富的矿藏;毛里求斯有丰富的旅游和渔业资源;厄立特里亚有丰富的渔业和某些矿产资源;吉布提虽资源较少,但有较好的地理位置和金融贸易环境,它的港口和东非的其他海港(蒙巴萨、达累斯萨拉姆)都是进入东、中非内地的门户。中国如能合理利用和开发这些资源对双方都有利。东非还有较多的华人和华侨,如毛里求斯有3万人,马达加斯加约有1.2万人,塞舌尔有一两千人,坦桑和肯尼亚也有不少华侨华人,¹许多人已加入当地国籍,但绝大部分人都热爱祖国,中国政府有责任关心他们,也需要他们为祖国的统一和发展事业做出贡献。

(三) 中国政府根据形势变化不断调整政策措施。中国的对非洲政策大体可分为3个时期。(1) 20世纪50~70年代,着眼于国际主义援助,交朋友,也提“互利”,但就中国而言主要指外交和政治利益。(2) 80年代~90年代初,提出了平等互利、形式多样、共同发展的原则,开始

采用合资、合作管理、工程承包、技术培训等合作形式。但这还仅是尝试时期。(3) 90年代后期以来,变化最大,中国领导人在原来的基础上提出了经济上“走出去”战略,鼓励中国公营和私营企业到国外包括东非投资办厂,增加商品出口,扩大工程承包、技术与劳务合作等领域。1999年初,当时的国家副主席胡锦涛访问乌干达等非洲四国时说:“中国政府将继续向非洲国家提供力所能及的政府援助,不符带任何政治条件,本着互利互惠的原则同非洲国家开展领域广泛、形式多样的经贸合作,扩大双边贸易、谋求共同发展,使中非合作成为南南合作的典范”^④。这段话集中说明了中国当前和今后一个时期对非洲包括东非的政策。2000年9月,中国主办了首届中非合作论坛部长级会议,外经贸部部长石广生在会上代表中国政府作了4项承诺,即随着中国国力增长逐步扩大对非洲援助;在未来两年内减免非洲重债穷国和最不发达国家100亿元人民币债务;提供专项资金支持和鼓励有实力和信誉的中国企业到非洲投资,促进非洲经济发展;设立“非洲人力资源开发资金”,帮助非洲国家培训专业人才等。^⑤如前所述,中国信守承诺,设立了援非基金,并在2001年宣布减免了东非国家共约10多亿元人民币的债务;中非合作论坛部长级会议的召开及中国政府采取的后续行动推动了中非友好合作的全面迅速发展。

问题与前景

中国和东非友好合作关系的进一步发展还需要解决以下一些问题。

(一) 中国仍是发展中国家,本身面临艰巨的减少和消除贫困的任务,因此对东非的援助只能随国力的增强逐步增加,援助数额在相当长的时期内不能与主要发达国家相比,因此可能难以完全满足东非各国的期望。

¹ 参见陈公元主编:《21世纪中非关系发展战略报告》,中国非洲问题研究会2000年版,第96页;据商务部网站称,到2003年,在肯尼亚的华侨华人约有4000余人。

^④ 陈公元主编:前引书,第30页。

^⑤ 《新华每日电讯》,2000年10月13日。参见刘仲华、王超编:《2000年西亚非洲大事记》。

(二) 中国企业界对东非各国的国情知之甚少, 不大了解它们的政策、法律和惯例, 缺乏重要信息系统, 缺乏在非洲经营业务的经验, 还面临激烈竞争。不少企业和商人资金不足, 又难取得贷款而不得不退出。语言不通也是障碍, 不仅有碍工商企业开拓业务, 也不利于文化教育的广泛交流与合作。

(三) 长期存在的东非各国贸易不平衡问题短期内难以解决。主要由于东非各国能向中国出口的商品种类少, 且几乎全是初级产品, 因此对华贸易均有很大逆差。例如在 2000~2002 年, 中国与肯尼亚、埃塞、乌干达的贸易总额中, 中方均占 95% 以上, 而上述三国仅占 3%~5%; 其他东非国家的对华出口状况也类似 (马达加斯加和乌干达 2002 年的对华出口有所改善, 分别达到双边贸易总额的 22% 和近 17%), 吉布提、塞舌尔、厄立特里亚和科摩罗则几乎只进无出。¹ 为了达到互惠目标, 中方应帮助东非各国开拓在中国有市场的商品, 其中包括加工工业品。但要做到这一点, 恐非一朝一夕之功。

(四) 非洲国家本身存在不利条件, 如政府机构工作低效、缺乏管理经验或经营理念, 百姓购买力低、市场狭小, 工人素质不高、劳动生产力低, 有些国家地处内陆, 交通不便, 等等。这些因素不利于吸引中国企业尤其是大中型企业。有些较大合资项目因多种原因也长期亏损。^④

(五) 有些东非国家的战乱或政治动荡对双边关系的发展可能起消极影响, 虽然可能是暂时的。索马里是最突出的例子。中、索两国原有较密切的外交、政治 (包括执政党) 和经济合作关系。据有关资料统计, 自 1976 年~90 年代初, 中国对索马里经济合作金额和工程承包合同额均超过 8 500 万美元; 中国帮助索马里修建了公路、水坝、医院等设施, 向索马里派出了常驻医疗队。90 年代索马里的战乱使这种关系难以继续, 以至陷于停顿。2002 年马达加斯加的多党大选一时造成政治危机和社会动荡, 阻滞了其经

济发展, 也影响了中马贸易: 当年两国双边贸易额比 2001 年减少了 37.2% (由 8 170 万美元减为 5 125 万美元)。^(四) 马达加斯加和肯尼亚在大选后都发生政权更替, 原执政党下野, 导致中国共产党与这两国执政党关系的中断; 这可能是暂时的, 但中国共产党与这两国新上台的执政党建立友好关系需从头做起, 且肯尼亚的新执政党“彩虹同盟”乃是多党所结成而非单一党, 发展党际关系自然更费工夫。事实上, 非洲的多党制为中国共产党发展同非洲政党的关系增加了复杂因素, 也是必须解决的新课题。

(六) 中国同有些东非国家尚未签订投资和贸易保护协定及避免双重税协定。

上述问题有些可望逐步得到解决, 如中国将随经济的高速增长和国力的提高而逐步增加对东非的援助; 中国商界在中国政府帮助下将会逐步增加对东非各国国情的了解, 获得管理经验, 提高经营水平, 监控伪劣商品等; 东非有些国家市场狭小问题可望通过地区合作组织如东非共同体、东南部非洲共同市场等逐步予以解决, 还可利用西方的优惠政策如美国的《非洲机会与增长法案》和非、加、太国家集团同欧盟签订的《科托努协定》对非洲出口商品的优惠; 中国同东非各国政府签订投资和贸易保护协定也应非难事。但有些问题可能在较长时期内还会存在, 如贸易不平衡问题、腐败问题和国际竞争问题等; 甚至出现新的问题。无论如何, 只要双方脚踏实地地做出努力, 中国和东非各国友好合作关系必将继续稳步和全面地发展。

(责任编辑: 邢永平 责任校对: 赵儒林)

¹ 上述百分比系据我国驻东非各国使馆经商处报告和外交部网站提供的数字计算得出。

^④ 中国商务部网站: 《中坦经贸合作》, 2003 年 11 月 29 日。

^(四) 参见商务部资料《对中马经贸合作关系的回顾与展望》, 第 5 页。