

西方国家援助非洲新动向 及其对非洲发展的影响

邢玉春

内容提要 2005年上半年,围绕八国集团首脑会议的召开,西方国家推出了包括大规模减债、增加援助等援助非洲的新举措,凸显出对非洲发展问题的重视。西方国家关注非洲的发展,既与维护 and 拓展自身利益有关,也与非洲发展问题难以回避、国际社会增强危机意识、非洲国家联合自强的新形势关系密切。减债和援助有利于非洲朝着实现联合国新千年发展的目标迈进,但发达国家对非洲的援助与它们应承担的国际义务仍相差甚远,在调整对非洲发展关系重大与不合理的国际贸易体系方面,发达国家短期内难有实质性让步。非洲真正实现发展需要各方长期艰苦的努力。

关键词 八国集团 首脑会议 非洲 发展

作者简介 邢玉春,中国国际问题研究所副研究员(北京 100078)。

2005年7月7~8日,八国集团首脑会议在苏格兰鹰谷举行,“共同消除非洲贫困”是会议两大主要议题之一。峰会期间,八国集团领导人同南非、尼日利亚、阿尔及利亚、埃塞俄比亚、加纳、塞内加尔、坦桑尼亚等7个非洲国家的领导人探讨了非洲债务、援助、发展、贸易及地区安全等问题,并通过了援助非洲全面计划。此前,围绕八国峰会非洲议题,西方主要国家领导人展开了一系列外交活动,各国相继出台了减债、增援的新举措,凸显出对非洲发展问题的重视和非洲发展形势的严峻。

西方国家援助非洲 的新动向

2005年的八国集团首脑会议由英国主办,英国首相布莱尔力主将2005年定为“非洲年”,并将促进非洲发展列为会议主题之一。为确保峰会在非洲议题上取得实质性成果,布莱尔于2004年5月发起成立了“非洲委员会”,推动国

际社会关注和重视非洲。2005年3月,该委员会发表报告,呼吁国际金融机构免除撒哈拉以南非洲国家的全部债务,倡议发达国家每年向非洲提供250亿美元的援助,到2010年前增加到500亿美元。报告还敦促发达国家减少贸易壁垒,为非洲国家提供公平贸易的机会。该倡议被舆论称为非洲版的“马歇尔计划”¹。为促成发达国家切实援助非洲,布莱尔还接连出访美、俄、德、法等八国集团的重要成员国和欧盟主席国卢森堡,游说各方在减债、增加援助和改善国际贸易环境等方面有所动作。在英国的推动下,西方国家对非洲援助出现了一系列新动向。

(一) 西方国家和金融机构逐渐加大对非洲的关注力度

2005年6月1日,世界银行新行长沃尔福威茨一上任即表示,非洲没能像其他大陆一样取得进步是道义错误,世行将把解决非洲贫困问题作

¹ 参见新华网,2005年3月12日, <http://www.xinhuanet.com>

为首要关切的内容, 帮助非洲成为一个有“希望的大陆”。为显示对非洲发展的重视, 他首次出访便选择了非洲, 于 6 月中旬先后访问了尼日利亚、布基纳法索、卢旺达和南非四国。期间, 他积极评价近年来非洲发生的积极变化, 重申对非洲发展的关切, 表示世行愿在推动发达国家扩大减债范围、增加援助, 以及取消农业补贴等问题上发挥作用, 并呼吁非洲各国抓住国际社会加大对非洲关注的机遇, 进一步加强民主与良政, 承担起“非洲自身责任”。联合国秘书长安南也把 2005 年视为非洲实现千年发展目标的关键一年, 呼吁西方有关各国领导人履行减债承诺, 帮助非洲国家实现 2015 年贫穷减半的目标。国际货币基金组织等机构也与各非洲国家加紧合作, 并在援助非洲国家经济发展等方面加大了工作力度。

非洲国家对国际社会的关注给予了积极回应。在 2005 年初召开的世界经济论坛非洲峰会上, 700 多名与会代表发表声明, 支持“非洲委员会”的报告。非盟、西非国家经济共同体等区域和次区域组织也纷纷呼吁八国集团积极考虑“非洲委员会”报告的内容, 在援助非洲问题上采取切实措施。除南非总统姆贝基和尼日利亚总统奥巴桑乔先后访问美国外, 博茨瓦纳、莫桑比克、纳米比亚、加纳和尼日尔 5 位非洲国家元首还联袂访问美国, 争取美国对非洲发展的支持。

(二) 大规模减免非洲国家债务

2005 年 6 月 11 日, 八国集团财长会议宣布, 世行、国际货币基金组织和非洲开发银行 3 家国际金融机构立即免去 18 个重债穷国 (HIPC, 其中 14 个为非洲国家) 总额为 400 亿美元的债务, 其他部分重债穷国 (共计 38 个, 其中 32 个为非洲国家) 如达到相关要求, 其债务也将在 12~18 个月内得到减免, 减债总额最终将达 550 亿美元。此外, 财长会议还承诺, 包括 7 个非洲国家在内的 11 个非重债国家也将在满足相关条件后获得减债。这是迄今为止发达国家最大规模的债务减免计划, 将使 18 个重债穷国每年减轻 15 亿美元的偿债负担。为使减债计划顺利实施, 美、英、德三国将在今后十年内分别提供 13 亿~17.5 亿美元、7 亿~9.6 亿美元和 8.48 亿~12 亿美元的资金, 法、日、俄、加、意等国也承诺提供相应的支持费用, 以弥补世行等国际金

融机构的损失。

2005 年 6 月 29 日, 巴黎俱乐部宣布, 免除尼日利亚欠该俱乐部 15 个债权国 60% 的债务, 免债额达 183 亿美元, 另外 40% 的债务将通过尼日利亚购买债权的方式予以免除。巴黎俱乐部将在尼日利亚与国际货币基金组织就相关标准谈判结束后与尼日利亚商谈具体债务安排问题, 争取在半年内使尼日利亚与巴黎俱乐部脱钩。对非洲最大石油生产国、被透明国际评定为最腐败国家之一的尼日利亚实行大幅免债尚属首次, 幅度之大出乎许多国家 (包括尼日利亚在内) 的预料。

(三) 纷纷承诺增加对非洲的发展援助

在八国首脑会议前夕, 欧盟理事会决定, 2002 年前加入欧盟的成员国将在 2010 年底前将官方发展援助额增至其国内生产总值的 0.51%, 到 2015 年底前则增加到 0.7%; 而 2002 年以后加入的成员国将分别于 2010 年和 2015 年底前将官方发展援助额增加到其国内生产总值的 0.17% 和 0.33%¹。按此目标, 到 2010 年欧盟每年官方发展援助将达到 800 亿美元。英、美两国于 2005 年 6 月达成协议, 分别向非洲增加 3 亿美元和 6.74 亿美元的人道主义援助, 美国还承诺在今后 5 年将其对外援助总额增加 1 倍; 日本则承诺未来 3 年对非洲的援助增加 1 倍, 并将全部免除非洲国家债务。在八国集团峰会期间, 各方达成共识, 到 2010 年将其每年对外发展援助由现在的 250 亿美元增至 500 亿美元, 其中至少一半用于增加对非洲国家的援助。会议还通过援助非洲全面计划, 为非洲维和部队提供更多的资源, 以增强其预防和解决地区冲突的能力; 增强对非洲国家实行民主、良政与遏制腐败的支持力度; 增加对非洲国家医疗和教育的投资; 创造良好的投资和贸易条件, 以促进非洲的经济增长。

西方国家援助非洲 新动向的背景

西方国家关注非洲发展问题, 与各国自身利益有关, 也与非洲发展问题难以回避、国际社会

¹ 参见联合国主页新闻服务中心, <http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=3724>

提高危机意识、非洲国家联合自强的新形势关系密切。

(一) 非洲贫困化加剧对世界发展和安全构成严峻挑战

据 2005 年 6 月联合国发表的《千年发展目标报告》，非洲是目前世界上唯一的贫困化仍在加剧的地区。1990~2001 年，撒哈拉以南非洲日收入低于 1 美元的赤贫人口由 2.27 亿增至 3.13 亿，占总人口比例由 44.6% 升至 46.4%，如按目前形势发展下去，非洲最贫穷的国家可能根本无法实现千年发展目标中的任何一个¹。非洲经济自 20 世纪 90 年代以来虽持续增长，但并未促进发展和减少贫困。从当前及中长期看，影响发展问题的重要因素在非洲都相对缺失：债务负担沉重，至 2002 年底非洲外债总额高达 2950 亿美元，占发展中国家外债总额的 12%，远高于 150% 的债务警戒线；储蓄和投资率偏低，在不断增多的全球投资流量中，非洲所占份额逐年下降，且有限的投资大多集中于自然资源领域；在普及初级教育等方面非洲也远远落后于其他发展中国家。非洲作为新兴的能源资源供应地和广阔市场的战略价值日益引起西方跨国公司和各国政府的重视，但长期的动乱和持续贫困，导致资源开发和贸易投资的风险加大，对世界经济可持续发展形成较大的制约。

此外，因贫困、动乱引发的宗教极端思想和恐怖主义也对国际社会形成严峻挑战。贫困是恐怖主义滋生和蔓延的温床。发达国家担心，由于日益加剧的贫困和社会动荡，非洲国家，尤其是撒哈拉以南非洲在成为包括“基地”组织在内的恐怖主义组织频繁活动的地域。因此，非洲能否稳定与发展，直接关系到世界的安全与繁荣。非洲欠发展形势日益严峻，引起国际社会的关注，危机意识增强。英国首相布莱尔在 2005 年新年献词中表示，“提到非洲总是给人一种荒凉的感觉，我认为非洲是整个世界良知上的一块伤疤”。沃尔福威茨在宣布其访问非洲的计划时也称“在这个世界上，让人民处于落后状况就意味着失败，我们大家的失败。……这个世界很小，无论是进步的收益，还是绝望的痛苦，全球都能感觉到”^④。

(二) 发达国家从各自利益和长远需要出发，加大对非洲的关注力度

近年来，为确保稳定的能源资源供应，西方各国普遍进一步重视非洲。从具体国家来看，在呼吁发达国家减免发展中国家债务和增加援助等方面，英国一直走在发达国家的前列。英国热衷于推动消除非洲贫困，一方面与布莱尔首相个人的政治理念和宗教信仰有关，另一方面，英国曾是非洲许多国家的殖民地宗主国，对非洲有“历史渊源和感情”。英国国内有大批的非洲移民，关注非洲可以在大选之年加强民意基础，又可转移民众对英国政府参与伊拉克战争的不满。为确保能源来源多元化和能源安全，美国对非洲的重视程度有所加大，美国也是提供官方发展援助最多的国家之一，但美国以非洲腐败问题严重为借口，在增加对非洲援助方面态度消极，此次在英国的推动下同意减债和增加援助，主要出于国际道义考虑。美国著名鹰派人物、前国防部副部长沃尔福威茨也以就任世行行长之机，借多边金融机构重塑形象、笼络人心。日本和德国为争取成为联合国改革后的安理会常任理事国，大幅增加对发展中国家特别是非洲国家的援助，意在争取支持，“购票”入常。而世行、国际货币基金组织等国际经济金融机构则力图通过减债和增加援助继续推动非洲国家实现民主与良政。

(三) 非洲联合自强、谋求稳定和发展的意识大大增强，国际形象有所改善

近年来，在国际潮流的影响和非盟的大力推动下，非洲国家在平息地区冲突、谋求稳定发展和联合自强方面有明显进展，引起国际社会的关注。非盟积极致力于加强自身建设，强调“非洲人自己解决非洲问题”，成立和平与安全理事会，增强对非洲国家内部冲突的干预力度，积极调解苏丹、布隆迪、科特迪瓦的局势，反对各国通过军事政变实现政权交替，力压多哥回到宪政体制。在非盟的大力推动下，非洲地区冲突大大缓和，和平进程进展明显，冲突和军事政变大大减少。在发展方面，非盟制定并出台了《非洲发展新伙伴计划》，强调减贫、预防疾病、教育和基础设施建设的重要性，并采取了切实可行的推动

¹ See <http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm>

^④ “Africa, A Continent of Hope”, Speech delivered by Paul Wolfowitz, June 12, 2005, <http://www.worldbank.com>

措施。此外,非盟还在《非洲发展新伙伴计划》项下实施“非洲互查机制”(APRM),建立非洲内部的审查机制和行为准则,通过成员国自愿加入、自我监督的方式,就政府管理、经济政策,以及人权、民主等内容进行检查和评估,促进非洲国家的民主和良政。目前已有包括阿尔及利亚、肯尼亚、毛里求斯、南非、尼日利亚等 24 个非洲国家加入该机制。2005 年 6 月,非盟在八国峰会前在尼日利亚首都阿布贾召开互查机制评估会,就其委员会对首批接受互查的加纳和卢旺达两国的报告进行审核,这是非洲互查机制自 2003 年成立以来首次对互查报告进行评估,对改善西方国家对非洲的印象发挥了重要作用。在改革政治经济体制、提高政府工作效率、反对腐败等方面,非洲国家也取得了较大进展。非洲国家采取的上述新举措,既解决了自身的突出问题,为实现发展创造了条件,又迎合了西方国家的减债和援助非洲的标准,尤其是在民主、良政问题上的新姿态,增强了发达国家加大援助非洲力度的信心。沃尔福威茨称,“与十年前相比,非洲各国领导人谈论腐败和包容等关键问题时的方式大不相同了,所以我相信,我们面临着一个历史机遇来帮助他们”¹。

西方援助非洲行动 对非洲发展的影响

发达国家推出的一系列援助非洲新举措为非洲解决发展问题创造了有利条件,国际社会对此反应积极,称大幅减债为“历史性突破”,非洲国家普遍认为,减债和增加援助有助于减轻非洲国家的经济负担,将更多的资源用于社会民生和发展,联合国秘书长安南也对此表示欢迎,并表示将敦促各国兑现有关减债和援助的承诺。

但总体上看,发达国家的新举措与其应承担的国际义务相比仍相差甚远,非洲发展问题是一个长期艰巨的任务,难以在短期内有所改善。

首先,减债的政治条件突出,为发达国家干预非洲内政提供借口。为解决非洲沉重的债务负担,世行和国际货币基金组织于 1996 年发起“重债穷国倡议”,对重债国家的债务进行重组。1999 年,八国集团峰会同意增加减债额,简化

减债程序,随后,国际货币基金组织和世行就减债标准、程序,以及目标国家国内政治、经济配套政策等提出了一系列要求,敦促非洲国家在良政、民主和反腐败方面加大改进力度。此次对 18 个重债穷国的减债,即是针对其中的达标国家,并向受益国提出了兑现减债承诺的条件,对非洲其他国家的减债承诺也是建立在符合增加透明度及反对腐败等相关标准的基础上的。巴黎俱乐部也在减债声明中表示,大幅减免尼日利亚的债务是由于该国近年来在反腐败及经济改革方面的成绩。对此,美国总统布什在会见博茨瓦纳等非洲五国领导人时说得很清楚:“有资格被免除债务的是那些已走上改革之路的国家”^④。

其次,减债和援助作用有限,能否兑现还是问题。据联合国统计,1970~2002 年,非洲共欠下约 5 400 亿美元外债,同期偿还近 5 500 亿美元,但到目前为止仍背负 2 950 亿美元的外债,且外债总额每年仍以 23% 的速度递增,各国每年共需约 230 亿美元偿还本息,占外汇收入的 31%。非洲国家长期呼吁西方国家全部免除因不合理债务体系引起的巨额债务。此次减债规模比以前加大,免债额约占非洲国家外债总额的 1/6,有利于缓解非洲国家的财政压力,加强对减贫、农业、教育等领域的投资,但与非洲国家的期望值相差甚远,也难以遏制外债迅速增长的势头,且大多数非洲国家资金严重缺乏,对外债管理不善,容易陷入“借新债,还旧债”的老路。

从援助上看,发达国家能否兑现援助承诺一直是个问题。据称,最近发达国家援助款项中至少有 1/3 是已承诺的对外援助的一部分,八国集团借峰会做秀,“拆东墙、补西墙”,所谓的加大援助不过是把早已承诺的援助分流到非洲而已^④。非洲国家长期对西方援助“雷声大,雨点小”、“口惠而实不至”及“一手施舍,一手收回”的做法表示不满,对此次援助能否兑现也不乐观。据估计,发达国家官方发展援助只有 1/3 流向最不发达国家。此次大幅减债,美、英、德等国家还要向国际金融机构提供补偿资金,部分

¹ 参见《中华工商时报》,2005 年 6 月 9 日。

^④ 参见《国际金融报》,2005 年 6 月 17 日,第七版。

^④ 新华网 2005 年 7 月 5 日讯。

非洲国家担心这将影响对非洲的援助和投资力度。此外，发达国家在援助非洲发展问题上与其应承担的国际义务差距很大。2005 年是联合国大会提出发达国家官方发展援助占国民总收入 (GNI) 0.7% 的目标 35 周年。但到 2004 年，官方发展援助的主要来源国经济合作与发展组织中发展援助委员会 (DAC) 成员国官方发展援助总额为 786 亿美元，仅占其国民总收入的 0.25%，目前只有丹麦、卢森堡、瑞典、挪威、芬兰五国官方发展援助占国民收入的比重达到了 0.7% 的指标。爱尔兰、比利时和芬兰等制定了明确的达标时间表，但援助大国美、德、日等尚未做出任何承诺，2004 年美国官方发展援助为 190 亿美元，仅占国民收入的 0.16%。¹

再次，非洲需要减债，但更需要投资和公平贸易的机会。近年来西方国家对非洲投资有所增加，但对非洲的投资在全球投资额中的比例仍在持续下降。非洲为世界上原材料和能源资源主要供应方之一，约 40% 的出口产品为农产品，但现有贸易体系和西方国家对本国农产品的高额补贴使得非洲产品很难进入西方国家的市场。欧盟成员国根据“共同农业政策”对农产品出口给予高额补贴，美国也对部分农产品及出口进行补贴。据统计，2002 年，发达国家的农业补贴高达 3180 亿美元。由于欧美的高额补贴，2001 年仅马里一国的棉花出口损失估计就达 4300 万美元^④。因此，消除贸易壁垒、开放市场、实行技

术转让、降低农业补贴和关税，才是帮助非洲实现发展的关键。虽然八国集团领导人重申将减少农业补贴，并首次承诺取消各种形式的农业出口补贴，但未能确定实施时间表，且由于事关发达国家重大利益，国际贸易环境短期内很难有根本改观。因此，一些非洲国家领导人对发达国家出台的新举措反响并不热烈，称发达国家的援助非洲新动作仅仅是救济，不解决根本问题。

最后，非洲国家自身“造血”机能不足。尽管总体安全经济形势有所改善，但非洲和平形势脆弱，部分国家局势依然动荡，不安定因素严重，经济基础薄弱，内外投资匮乏，管理人才短缺，官方腐败难除，推动发展的政治、经济措施不得力，自身“造血”功能不足，成为制约非洲发展的重要因素之一。

总体而言，国际社会的关注为非洲的发展创造了契机，但非洲的发展首先需要非洲国家自身采取实际行动，保持稳定的政治局面和经济发展的良好势头，同时在国际社会的协调配合下，努力实施“非洲发展新伙伴计划”中的各项个体计划，以达到经济增长和社会发展的目标。

(责任编辑：詹世明 责任校对：贾丽华)

¹ 参见经济与合作组织相关资料，<http://www.oecd.org>

^④ 新华网，2005 年 6 月 15 日讯。

• 资料库 •

中国 - 葡语国家经贸合作论坛

2003 年 10 月 12 日，“中国 - 葡语国家经贸合作论坛”在中国澳门特别行政区成立，同时举行了论坛第一届部长级会议，会议通过了《经贸合作行动纲领》。今年 9 月 25~26 日，论坛第二届部长级会议将在中国澳门举行。这次会议的宗旨是：“深化合作、共同发展”。论坛自成立以来，在推动中国与葡语国家的经贸合作，促进中国内地、澳门特区和葡语国家共同发展方面起到了积极作用。

该论坛是由中国商务部发起并主办，由澳门特区

政府承办，它是以经济合作与发展为主题的非政治性国际经贸合作论坛。其宗旨在于加强中国与葡语国家间的经贸交流与合作，发挥澳门联系中国内地与葡语国家的平台作用，促进中国内地、澳门特区和葡语国家的共同发展。论坛成员由中国和世界葡语国家与地区组成，主要有：葡萄牙、巴西、莫桑比克、佛得角、安哥拉、几内亚比绍、东帝汶和中国。

(资料来源：中国商务部网站，www.mofcom.gov.cn)

(安春英 摘编)