

试析基奎特总统的经济外交

陈 可

内容提要 经济外交是坦桑尼亚新任总统基奎特外交政策的基石，其主要内容是通过外交行为争取获得更多的国际援助和外商投资等经济利益，促进经济发展，增进国家利益。基奎特作为一位强势总统，推行这一政策具有得天独厚的条件：大多数民众的拥护与支持、出色的个人领导才能、切实可行的政治经济发展战略，以及良好的国际合作氛围。产生于反对改革的阻力与诸多社会问题、多党民主制带来的负面作用，以及国家主权受到侵蚀等，则是坦桑推行经济外交的不利因素。

关键词 坦桑尼亚 基奎特 经济外交 多党民主制 国际援助

作者简介 陈可，北京大学国际关系学院研究生（北京 100871）。

在 2005 年 11 月举行的总统大选中，时任坦桑尼亚外交与国际合作部长、执政党革命党候选人贾卡亚·姆里绍·基奎特（Jakaya M kisho K kwete）以压倒性优势当选坦桑尼亚联合共和国总统，成为坦桑独立以来继尼雷尔、姆维尼和姆卡帕之后第四位最高领导人。这位外交家曾在风云变幻的国际舞台施展才华，为捍卫坦桑国家利益和经济权益作出过重要贡献，是姆卡帕时期坦桑取得经济恢复和发展成就的重要功臣。在任外长之前，他还担任过水利能源和矿业部长及财政部长。他所积累的经济管理、国务活动经验和政绩是一笔雄厚的政治资本，不仅是他赢得大选的必要条件，更为他总揽政治、经济全局奠定了更高的起点，使他能更高的层级上施展雄才大略，为国家赢得广阔的发展空间。

基奎特

经济外交政策的内容

上台伊始，基奎特就在阐明治国纲要的就职演说中明确表示，新政府将把经济外交作为坦桑外交政策的基石与核心内容，在考虑国家各项事务的重要性与迫切性时，将把坦桑的经济利益

放在首位，一切外交政策和活动均围绕经济目的展开，为发展经济、提高国家的发展能力服务。坦桑新政府明确要求政府外交人员加强政治敏感度和前瞻能力，以增进国家利益为己任，灵活应对变化中的国际形势，保障坦桑出口产品市场的安全性，扩大坦桑旅游业的知名度，为国家获取有利于经济发展的实用新技术创造条件。

“经济外交”这一词组出现时间并不长，却已深入全球政治人物的话语中，它通常指通过外交形式实现一定经济目的的对外经济活动。一般而言，经济外交包含两个实质性内容：其一，它是由国家或其代表机构与人员以本国经济利益为目的，制定和进行的对外交往政策与行为；其二，它是由国家或其代表机构与人员以本国经济力量为手段或依托，为实现和维护本国战略目标或追求经济以外的利益，制定和进行的对外交往

See “The President in his envoys’ stay abroad”, *The State House*, United Republic of Tanzania, 10 January 2006. http://statehouse.go.tz/archive/state_jan10_01.htm, April 21, 2006.

See “Government in age tops Jakaya K kwete’ s agenda”, *The State House*, United Republic of Tanzania, http://statehouse.go.tz/archive/state_dec23_02.htm, April 21, 2006.

政策与行为。作为亟需摆脱贫困、振兴经济的发展中国家，坦桑的经济外交显然属于前一项内容，它是以保障本国经济利益为目的，通过外交行为争取本国获得更多国际援助和外商投资，维护其在地区经济交往中的地位为主要内容。基奎特政府的经济外交政策及实践体现了上述内容。

(一) 实事求是地看待当今国际经济关系，强调政府外交服务于发展国内经济的需要

经济外交政策是基奎特从坦桑在现行国际秩序中的地位出发、结合国内政治目标做出的理智且坚决的选择。基奎特认为，国际经济关系是最彻底的实力关系，虽然在现行的占主导地位的国际秩序中，经济发展不均衡，以及制度性不平等是不争的事实，但若使处于主导地位的国家——那些现行秩序的受益者接受旨在消除不平等的变革却非常困难。因此，基于实力政治的考虑，只有当发展中国家在制定了清晰的发展政策、具备了更好地运用其资源和能力，并且确立了稳固的经济合作战略的基础上坚决地联合协作，才有可能改变当前国际经济秩序。发展中国家目前需要立足现实，在既定的国际关系框架内，充分利用外资和国际援助发展自己。基奎特强调，外交必须灵活地围绕新政府的中心任务，即“实现经济现代化，使坦桑以农业为基础的经济结构向工业驱动型经济转型，增加人民收入，提高生活水平，以保证每个公民都能享受到经济发展的成果”而展开，为实现坦桑的经济发展服务。

基奎特还十分重视提高政府工作人员的素质，尤其是提高外交人员的职业素质，以促使经济外交政策能有效地得以贯彻和实施。担任外交与国际合作部部长期间，基奎特曾多次建议国家驻外使团密切关注变化中的全球经济、政治，以及安全形势，开展经济外交。就任总统后，基奎特对外交官员进行了“转变领导能力”的培训，指出驻外代表不应局限于外交部制订的总体框架和目标，而应根据所驻国家的具体情况，确定相应工作目标和战略，从而使坦桑驻外使馆的工作与当今世界政治、经济和安全形势的变化相协调。

(二) 改善投资环境和国际形象，加强同所有捐助国、国际组织和跨国公司的关系，谋求更

多的外商投资与国际援助

在吸引国际援助方面，坦桑同主要援助国和国际金融组织进行了更加有效的沟通。新政府认识到，国际援助是坦桑发展经济的重要资金来源，加强同援助国的交往，并且在其中突出经济因素，才能保证获得对坦桑发展起至关重要的外部资金来源和其他方面的援助，为经济发展创造条件。上任不久，基奎特推出了一系列重要举措，切实推行经济外交，并取得初步成效。2006年5月14~25日，基奎特成功地访问了阿拉伯联合酋长国和法、美、英三国，这些国家领导人都表示积极支持坦桑进行的经济改革，并高度评价基奎特的执政能力，重申履行对援助和支持坦桑国家发展的承诺。同年6月，中国政府总理温家宝应邀访问坦桑，中方允诺扩大经贸合作，采取进一步优惠措施，增加从坦桑进口商品，为坦桑经济、社会发展提供力所能及的帮助。中国政府同时鼓励中资企业加大对坦桑投资的力度，加强双方在坦桑基础设施、资源开发、农业、电信等领域的合作，如拟在坦桑援建农业示范中心和抗疟疾示范中心。为推进科技发展战略，2006年7月，在美国微软总裁比尔·盖茨访问坦桑期间，基奎特代表坦桑政府与比尔·盖茨签订了双边合作协定，以发展坦桑的信息技术，并在多多马(Dodoma)创建相关领域的国立大学。

在吸引外商投资方面，坦桑新一届政府努力完善政策法规、营造良好的投资氛围，将其作为政府的工作重点。自1990年起，坦桑政府先后制定了一系列鼓励投资的优惠政策，并通过改革税收结构，给予农业、旅游、矿业等重点发展行

参见周永生：《经济外交面临的机遇和挑战——经济外交概念研究》，载《世界经济与政治》，2003年第7期，第42页。

See "Group of 77 needs to articulate global strategy", a speech by H. E. Mr. Jakaya M. Kikwete at the turnover ceremony of the Group of 77, New York, 21 January 1997, <http://www.g77.org/Journal/janfb97/2.htm>, April 21, 2006.

See Kikwete, "Inaugurating the Fourth Phase Parliament of the United Republic of Tanzania", http://www.parliament.go.tz/bunge/docs/pspeech_en.pdf, April 21, 2006.

See Guardian Correspondent "Kikwete wants Tanzania envoys to adopt economic diplomacy", *guardian*, October 26 2005.

See "Bill Gates supports Dodoma varsity Correspondent Premmy Kibanga in Cape Town", *Daily News*, July 12 2006.

业更加优惠的待遇，以引导投资者资金流向，为吸引外资创造了良好的条件。从基奎特上任后的政策措施来看，这些重大举措和思路均秉承其原有的发展理念，且在原有基础上进行了加强与完善。

(三) 在同其他发展中国家交往中，坦桑经济外交的重点在于营造睦邻友好的外部环境，务实地促进区域经济合作

作为东非大国，坦桑在促进地区经济发展和维持地区和平稳定中扮演重要角色，东非共同体就是坦桑施展经济外交的重要舞台。为了巩固坦桑在东非共同体的地位，坦桑委任部长级官员专门负责处理东非共同体相关事务，基奎特曾多次强调必须在考虑国内经济和社会问题的前提下，在国家内部和东非地区国家间两个层面同时推动东非共同体的发展。基奎特政府积极参与组建东非共同市场的进程，2006年4月5日，坦桑、肯尼亚和乌干达三国总统举行首脑会议，正式批准组建共同市场的时间表，拟于2010年1月正式启动东非共同市场。关税同盟机制于2006年启动之后，东非共同体三国对来自共同体以外的商品采取统一的进口关税税率安排，所涉及区域的人民开始切身感受到丰富的国际贸易所带来的收益。另一方面，基于以往东非共同体失败的教训和其他区域经济合作的经验及教训，基奎特采取审慎务实的态度，反对盲目冒进的做法，不主张迅速建立“东非联盟”，呼吁其他两国领导人 在此问题上应给人民以足够的时间进行商议。

坦桑致力于维护地区和平与安全，在解决大湖地区争端问题上一直十分积极地进行调停。2006年6月19日，坦桑为布隆迪政府同反政府武装签署和平协定起了重要的促进作用，这不仅使基奎特本人保持了和平缔造者的良好形象，也进一步保障了坦桑经济发展、国家安全和 社会稳定所需要的国际环境。

实施经济外交政策的条件

政府推行的经济外交政策符合坦桑目前的实际，也反映了人民希望尽快摆脱贫困和发展经济

的强烈诉求。而基奎特作为一位强势总统，推行这一政策具有得天独厚的条件。

(一) 基奎特以清廉、勤政、多谋善断和从政经验丰富在民众中享有很高威信

在这次总统大选中，基奎特获得910多万张选票，占总票数的80.23%。而位居其后的公民联合阵线候选人仅获11.68%的选票。舆论认为，基奎特是继坦桑国父尼雷尔之后又一位具有突出个人魅力的政治领袖。民众的支持成为他推行经济外交政策一大宝贵优势。2006年6月25日，基奎特当选坦桑执政党革命党主席，为其坚持推进经济发展战略和经济外交政策创造了更有利的政治条件。

(二) 基奎特个人经历对经济外交政策的有力实施有重要的潜在影响

首先，从基奎特受教育的背景来看，他于1978年毕业于坦桑达累斯萨拉姆大学，获经济学学士学位，大学期间的学习为基奎特日后观察经济问题并制订经济政策奠定了理论基础。其次，从基奎特的从政经验来看，他早年从军，历任中尉、上尉、少校、中校，1982~1989年任坦桑军队政治部主任，1988年成为国民议会议员兼水利能源和矿业部副部长，1990年升任水利能源和矿业部部长，1994年12月调任财长，1995年起任外交与国际合作部长。基奎特是坦桑历史上担任该职时间最久的人，既有深厚的理论知识基础，又有丰富的从政经历；既是管理经济的内行，又是资深外交家。这些使他能够深刻领悟经济外交的内涵，并以圆熟的技巧、切实有效的步骤来贯彻这一政策。丰富的政治智慧和政治经验使基奎特能够从不同角度认识国家，以及变化中的世界，更为全面地掌握坦桑国情、洞悉国际环境，从而明确国家和人民最迫切的诉求。

(三) 基奎特政府努力加强制度建设，为实

参见义高潮：《东非共同体首脑批准建共同市场时间表》，新华社阿鲁沙（坦桑尼亚）2006年4月5日讯。

See M. KeMushi, "Seek views before expediting EAC federation - Kikwete", *Kiwete*, April 6, 2006.

Julius Nyang'oro, "The 2005 General Elections in Tanzania: Implications for Peace and Security in Southern Africa", *Occasional Paper 122*, Institute for Security Studies, Tanzania, February 2006. <http://www.iss.co.za/pubs/papers/122/Paper122.htm>, April 21, 2006.

施经济外交进一步营造了适宜的社会环境

坦桑新政府承继了原有基本良好的国内政治经济环境。姆卡帕政府执政时期厉行法治,严惩腐败,裁减政府机关冗员,提高工作效率和公共服务质量,提高政府财政能力,在制度建设上建树颇多,为有效执行经济外交政策创造了一个较为稳定的政治环境。基奎特上任后,继续加强国家廉政建设,完善政治制度,加大制定政策与执行环节的透明度,同时加强反腐败相关部门的职能,制订政府间合同的规章制度与执行合同的程序规则,采用现代化、透明度高的机制,对政府财政支出以及整个预算过程实行监督,以杜绝偷逃税款或挪用公款的行为。坦桑新政府还积极利用国际援助进行廉政制度建设。2006年5月17日,坦桑正式获得美国国际开发署提供的总金额为1115万美元的“世纪挑战账户”(Millennium Challenge Account)。坦桑新政府还采取措施,加强司法部门的基础建设,包括聘用更多司法官员、开展员工培训、完善已有的法院体系,并根据人民的实际情况建立新的专门法院。基奎特还强调政府应该提供优质的公共服务,增加对教育的投入,加大政府在环境保护上的投资和监督,等等。这些措施有力地保障了国内政治稳定与经济发展。

(四) 认清国内经济形势,制定切实可行的发展战略,确保经济发展良性运行

国家的经济发展是推行经济外交政策的基础,坦桑的经济发展需要政府正确地、有效地行使政府宏观调控和管理的职能。基奎特在就职演说中宣布了新政府经济工作的七大任务,包括:(1)继续改善投资环境,以吸引国内外投资者;(2)制订和完善有利于经济增长的政策;(3)加强环保工作力度;(4)提高相关机构解决商业纠纷的能力;(5)加强法治建设;(6)强化制度框架,推行商品与服务的统一质量标准;(7)改进财政政策,以鼓励投资和生产。基奎特宣布的这一套经济工作任务全面且富有针对性,充分反映了他对国际经济发展阶段及其关键问题的理解和把握。坦桑自20世纪80年代中期接受国际货币基金组织的经济改革方案以来,经过改革的阵痛,国民经济逐渐进入平稳发展的时期,但人民生活水平未因政治经济改革而得到明

显改善。不断加剧的贫富分化不仅是坦桑经济改革的软肋,也是威胁社会和谐与稳定的隐患。对此,基奎特认为,解决贫富分化问题的关键不在于盲目剥夺富人的财产,而应在于帮助穷人获得财产。为此,坦桑政府将面对双重挑战:一方面是如何为穷人谋求生存和发展的空间,另一方面是如何鼓励那些迄今为止未在改革中获益的穷人,积极地改善自身现状。基奎特政府提出从农业改革出发,在促进农业增产的同时规范并充分发展私营经济,为中小型企业提供政策和信贷方面的便利,以推动坦桑实现从农业化向工业化的社会转型。面对坦桑严重的失业问题对经济发展和社会稳定造成的危害,基奎特曾在竞选中承诺五年内解决100万人口就业的问题。为此,新政府将通过扩大和改善医疗卫生、教育、农业、农产品加工,以及旅游业等领域的社会服务实现这一目标。此外,中小企业,以及其他部门也将尽可能地提供就业机会。与此同时,政府还将继续实施第三届政府发布的“坦桑2020年小虎计划”(the Tanzania Mini-Tiger Plan 2020),即通过设立特别经济区,实现出口和就业的快速增长。

(五) 良好的国际合作氛围有利于基奎特政府赢得更多的外援与合作,拓宽坦桑经济外交的空间

基奎特政府不仅努力营造良好的国内政治经济环境,还本着真诚和善意对待每一笔国际援助的态度,不仅使外资和外援的成效显著,而且同援助方合作愉快,得到对方的认可与肯定,从而为双方进一步合作创造了良好的条件。2006年5月,基奎特访问美国期间会见了世界银行行长保罗·沃尔福威茨和国际货币基金组织总裁罗德里戈·拉托时,他们均“对作为坦桑经济发展过程中的合作伙伴表示骄傲”,表示将协助坦桑处理发展过程中的教育与社会保障等问题,并希望坦桑在社会经济发展方面取得更多成果,成为非洲国家经济快速增长的典范。2006年7月,保

See Kikwete, op. cit.

See Maura Mwingira “Kikwete gets WB IMF nod”, *Guardian*, Washington D. C., May 20, 2006, <http://www.ippenedia.com/ipp/guardian/2006/05/20/66793.htm> 1 August 16 2006.

罗·沃尔福威茨访问坦桑期间，称赞坦桑在发展经济的过程中充分良好地使用了国际援助与投资，并声称：“我此行的目的就是视察受援国如何利用世行的援助，而坦桑在十分有效率地运用这些援助。”

推行经济外交 的不利因素

(一) 来自于反对改革者的阻力及社会问题的长期存在

改变现状的政策必将引起既得利益者的不满，旨在造福于广大公民的公共政策也不例外。为了营造更好的社会商业氛围，坦桑新政府从首都达累斯萨拉姆开始，拆除无照或非法的街道商贩摊位，以保障持照商贩的合法利益，确保达累斯萨拉姆商业街的秩序，降低犯罪率，维护市容。这项行动开始之前，总理爱德华·洛瓦萨(Edward Lowassa)曾表示该项措施不会给小商贩带来任何损失，达累斯萨拉姆市相关部门将负责为被整顿的商贩安排相应工作。然而，整顿工作并未在和平中进行，强行拆除摊位和驱逐商贩的行为往往伴随着暴力，甚至导致人员伤亡。2006年3月11日，爱德华·洛瓦萨不得不宣布暂停整顿措施，并表示政府将在半年内解决无照商贩的工作和生活问题。可见，营造良好的国内秩序，为经济外交政策打好基础，还需从长期的摸索中总结实践经验，使政府行为和民众意愿在真正意义上达成一致与默契。另外，因失业、贫富差距等因素造成的治安恶化问题、艾滋病的蔓延，以及其他社会不安定因素的威胁，也是新任政府亟需解决的难题。

(二) 多党民主制带来的负面影响

实施经济外交政策不仅需要能凝聚全国人民的意志，有效动员社会资源的强有力的中央权威，还需要能使全国人民安居乐业并团结一致，致力于经济建设的稳定政局。在坦噶尼喀大陆基本具备这样的条件，但在拥有较大自治权利的桑给巴尔，情况不容乐观。尼雷尔曾一针见血地指

出，“多党制最大的弊病是容易导致国家的分裂，对年轻国家尤其是这样。”桑给巴尔从1992年起同坦噶尼喀大陆同步实行多党制。在1995年和2000年总统大选后，桑给巴尔均出现反对党不承认大选结果，进而引发暴力冲突的情况。进入2002年之后，桑给巴尔政局相对稳定，然而在2005年10月30日，因选举舞弊传闻，在桑给巴尔岛石头镇桑给巴尔军队和反对派支持者发生冲突。因此，伴随多党民主制改革而来的党派争斗、政治危机，甚至流血冲突正威胁着坦桑民族一体化进程，给国家的团结和统一带来严峻挑战。

(三) 国家主权受到侵蚀

尽管与许多非洲国家相比，坦桑主动地实行变革，放弃了原先的社会制度取向，实施结构调整方案，把握着民主化进程的主导权，但它仍不可能摆脱外界的干预与影响。事实上，由于西方国家推行的发展模式对于坦桑似乎是无法替代的选择，坦桑在选择经济政策和确定发展战略中不可能完全自由，其经济主权已受到严重侵蚀，国际援助所附加的各种条件也束缚着坦桑的发展步伐。国际组织和发达国家提供援助除技术层面的条件，如要求坦桑提供配套资金或保证所聘工作人员的条件等等之外，还有其他附加条件，如坚持限制坦桑政府机构的规模、要求建立透明的核算制度等、考察受援国人权状况等，使坦桑政府无法完全独立自主地实行经济外交政策。

(责任编辑：安春英 责任校对：赵儒林)

Michael Haonga "Tanzania impresses the World Bank boss", *Sunday Observer*, July 16 2006 <http://www.ipmedia.com/ipp/observer/2006/07/16/70462.htm> August 16 2006

See "Tanzania bans Dar es Salaam trader eviction", *Reuters*, 11 March 2006 <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/L11747574.htm>, April 21, 2006

《尼雷尔谈坦桑尼亚革命党和阿鲁沙宣言》，载《国际共运资料》，1987年第10期。