

# 中非发展合作： 关于非洲新受援单位的思考

[贝宁] 莫里斯

**内容提要** 20世纪50年代以来，中国在与非洲国家陆续建立外交关系后，不断向非洲国家提供多领域的援助，且在1964年宣布了对非洲国家的援助政策。虽然中国对非洲援助历来以非洲整体为受援单位，但是在实施援助政策中依然以双边关系为援助落实方式。其实，非洲国家在发展进程中已经意识到，非洲次地区的发展是整个非洲发展的重要步骤，所以建立起不同的次地区组织，并且努力完善其功能。故此，中国在以非洲各国为受援单位的基础上，更应该考虑以非洲次地区组织为新的受援单位。

**关键词** 中非关系 受援单位 次地区 西非经济共同体

**作者简介** 莫里斯 (V. Maurice Gountin)，中国人民大学国际关系学院高级进修生、当代中国外交博士（北京 100872）。

半个多世纪以来，中国对西非国家的援助无论是强调政治意识形态，还是与经济发展利益并重，最终目的都是促进非洲国家发展民族经济，并实现自力更生和经济独立。从1964年中国宣布对非洲援助八项原则到1978年中国改革开放政策启动，中国的援助在非洲国家现代化建设和经济发展中发挥了突出作用。改革开放以后，中国对援助非洲政策多次进行调整，以便实现中非合作新目标和适应当今国际环境与形势。应该说20世纪80年代以来，中国对非洲援助结合中非经贸合作进行，显现出比以往更加明显的政策效果。特别是新世纪以来，中非合作关系发展更加密切，合作发展到全新历史阶段。不难看出，在新的历史时期，中国在非洲的需求与20世纪50~70年代已经明显不同。在原有的合作模式与内容的基础上，中国与非洲国家扩大和丰富了合作领域。中国在非洲的承包工程与劳务规模不断扩大，中国与非洲国家在能源领域的合作更加密切。中国在同非洲国家人才培养方面的合作规模与方式也更加多样，且不断扩大。

其实，中非合作领域与规模的变化不仅是形式变化，更重要的是中非民众，尤其是领导层观念的变化。中国决策者观念的变化已影响到对外政策的调整。但是审视长达半个多世纪中国援助非洲发展合作领域，我们发现非洲国家作为受援方的整体单位没有发生根本变化。从20世纪50年代以来，中国对非洲援助即把非洲作为整体来对待，但以双边合作为主要政策实施形式。比如，在第三届中非合作论坛期间，中国宣布对非洲援助八项政策与措施。在执行这些措施的过程中，中国以双边合作为政策实施形式。这表明，中国对非洲援助政策以非洲为整体受援助单位，但依然以双边合作为具体实施方式。

笔者从非洲次地区一体化，特别是西非经济共同体发展的角度探讨非洲新受援单位。在中国决策者观念发生变化的时候，非洲国家人民与领导人，尤其是非洲国家决策者对发展的认识也在变化。在这方面，西非国家更为突出。我们认为，中国对非洲的援助政策应结合西非地区的变化。这将使中国对非洲的援助发挥更显著的作

用。西非国家决策者基于西非变化向中国提出援助要求，将使西非国家乃至整个非洲走向真正独立发展民族经济之路。

## 非洲国家 发展观念的变化

非洲国家对发展观念的变化体现在次地区一体化进程的迅速发展，甚至体现在对非洲组织联邦政府等方面。非洲历史、文化与人文整体相同，但是非洲不同次地区拥有各自明显的特点。比如，西非经济共同体的15个成员国自然都是一个区域的非洲国家。西非国家的整体文化趋同性很明显。另外，众所周知，非洲国家之间的边界也不是自然的。更值得一提的是，包括西非在内非洲国家间的人为边界不是非洲人划定的，而是由西方列强，尤其是由西方殖民国家划定的。西非国家被划分到西方殖民宗主国各自的势力范围内，使这些西非国家分属法、英、葡等国殖民地。2008年3月19日，在冈比亚首都班珠尔召开第21届西共体防御委员会会议时，冈比亚总统贾梅说，“非洲应学习欧洲一体化的经验，并认识到西方在非洲遗留的语言与国家间边界都是人为的，对西非一体化造成很大的障碍。西非国家应该团结，因为一体化是发展与提高人们生活水平的可行计划”<sup>1</sup>。这是非洲决策者观念变化的突出表现。中国与西非国家在经济合作领域已经注意到这种变化，对发展援助领域的合作有必要进行新的研究，着重考虑一体化发展的新变化。

西非国家在民族解放运动取得胜利，并且获得独立后，没有放弃恢复非洲，尤其是次地区原本的民族文化与体制面貌。非洲国家于1963年5月在亚的斯亚贝巴建立了全洲性非洲国家政治组织——非洲统一组织，实现了泛非主义，并争取“非洲统一”的崇高目标。非统组织的诞生证明非洲人民对整个非洲统一的美好愿望。然而，错综复杂的内外因素没能使非洲国家实现统一的愿望。2002年7月，非洲联盟正式取代非统组织，标志着非洲国家在集体发展的道路上迈出了新步伐。2007年7月1~3日，第九届非盟首脑会议在加纳首都阿克拉召开，会议主题

为“探讨关于组织非盟联邦政府”，引起国际社会的关注。会议召开前后出现了两种不同的立场：一种观点认为，应立刻组成非盟联邦政府（主要由利比亚领导人卡扎菲提出）；另一种观点主张，应逐步组成联邦政府（Gradualist approach），但须先把次地区组织发展到成熟的阶段再组成非盟联邦政府（代表人物是时任南非总统姆贝基）。<sup>④</sup>由于现实条件的约束，后者自然占了上风。虽然非盟没能达到组成联邦的目标，但是会议议题表明，非洲国家领导人对于非洲发展的观念有了变化。其实，为了达到最终的统一目标，早在20世纪70年代，非洲国家就已经组织起非洲次区域经济合作机制，经济共同体是最高水平的一种组织形式。目前，非洲共有十个经济共同体，其中“西非国家经济共同体”为规模最大、发展进程最快的非洲经济共同体。西共体发展现状也表明西非国家人民，尤其是决策者观念的变化。

另一个问题就是非洲国家领导层关于非洲经济发展的观念变化。20世纪90年代中期，“非洲发展新伙伴计划”（NEPAD）成为非洲国家领导人新观念的重要表现。姆贝基率先于1997年提出“非洲复兴”的口号和目标，得到了许多非洲国家的积极响应，重新激发了泛非主义关于非洲统一和复兴的思想。随后，姆贝基、尼日利亚前总统奥巴桑乔和阿尔及利亚总统布特弗利卡共同提出“非洲复兴千年计划”。同期，塞内加尔总统瓦德提出“欧米加计划”。2001年7月，非统第37届首脑会议将这两个计划合并，成为“非洲新倡议”。同月，该倡议获得在意大利热那亚召开的西方八国峰会的认可和支持，从而使这一倡议具有了相当的国际影响力，并获得必要的外部支持。同年10月，该倡议正式定名为“非洲发展新伙伴计划”。2002年7月，非盟国

<sup>1</sup> “President Jammeh of Gambia Harps on Need for Integration in Africa”, News Releases No 22 2008 Banjul 20 March 2008 [www.ecowas.int](http://www.ecowas.int)

<sup>④</sup> Cf Mamadou Diop, “Après l'Afrique devra marcher ou périr”, Le Soleil 16 juillet 2007, Senegal. “9e Sommet de L'Union Africaine Le droit de Rever: Vers le grand Saut vers les Etats Unis D'Afrique, mais jusqu'où?” Cameroun - info.net le 2 juillet 2007.

家元首和政府首脑成立大会暨首届会议发表了关于贯彻执行“非洲发展新伙伴计划”的宣言。<sup>1</sup> 2005年, 20多个非洲国家加入了该计划。<sup>2</sup> 它是非洲国家在历史转折时期共同提出的发展蓝图和行动纲领。其中提出的优先发展的主要领域是: 基础设施建设, 特别是道路、铁路和连接邻国的交通运输系统; 信息和通讯技术; 人力资源开发, 重点是健康和教育方面的人才培训; 振兴农业; 生产和出口的多样化, 特别要开拓对发达国家的出口市场; 生态环保。<sup>④</sup> 该计划其实已经包括非洲各次地区组织的核心计划与目标, 所以该计划出台后, 各次地区组织也努力贯彻与自己有关的计划项目。其中, 西非经济共同体作为发展最快的次地区组织, 在原有计划基础上与“非洲发展新伙伴计划”结合。故此, 非洲国家领导人已经将非洲次地区的发展视为非洲各国发展的重要条件。

## 西共体计划

1975年5月28日, 西非经济共同体(简称“西共体”)在尼日利亚首都拉各斯成立, 创始国为贝宁、冈比亚、几内亚比绍、科特迪瓦、利比里亚、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、塞拉利昂、多哥、上沃尔特(现名为“布基纳法索”)、马里、几内亚、塞内加尔和加纳。后来佛得角加入, 成为第16个成员国。1999年, 毛里塔尼亚退出该组织, 因此目前西共体成员国为15个。《西非国家经济共同体条约》规定, 共同体总部设在拉各斯, 下设最高权力机构——国家首脑会议以及部长理事会、执行秘书处、6个技术和专门委员会、共同法庭、“合作、补偿和发展基金”、西非中央银行委员会、西非国家经济共同体商业银行等组织机构。条约规定, 西共体的一体化方案为: (1)在贸易和关税方面, 自条约生效之日起, 在15年内分3个阶段实现贸易自由化和关税同盟; (2)在工业方面, 就大型项目交换情报, 协调成员国的工业政策和发展计划, 进行合作, 避免相互竞争和浪费资源; (3)共享农业试验和研究成果, 在农牧业产品的研究、生产、加工和销售方面制定一项共同的农业政策。根据共同体条约规定, 在过渡阶段之后,

将形成西非15国的共同市场。<sup>(四)</sup>

但是由于过去殖民地的历史性影响, 尤其是冷战的影响使西非国家未能实现西共体的初期计划。另外, 冷战结束后, 西非国家处于经济困境, 一些西非国家内部政治动荡, 并且导致战争。因此, 西共体将主要精力用于解决内部危机, 比如, 利比里亚、塞拉利昂、几内亚比绍、尼日尔和科特迪瓦等成员国内部发生政治与社会冲突。西共体长期专注于解决成员国内部争端, 不但没有减弱搞好西共体的愿望和付出的努力, 反而使西非国家更珍重西共体的存在及解决冲突的作用。

## 西共体的发展现状

各种因素使西共体一体化进程发展缓慢, 但是西非国家也取得了有目共睹的进步。在政治领域, 自由和民主选举、良好治理, 以及改善人权等方面的进步得到了国际社会广泛的认可; 在经济领域, 西非国家纷纷实行市场经济改革, 实行国有企业私有化等。近年来, 随着经济全球化进程步伐加快, 西共体也加快了一体化进程, 并且取得了部分成果。比如: 关于关税一体化, 自1981年5月起, 按照贸易自由计划, 大部分成员国削减了家畜、鱼类、植物和矿产品等未加工产品, 以及手工艺品的关税; 同年5月28日, 各成员国取消区域贸易非关税壁垒。但这一进程非常缓慢, 直至2000年3月西共体自由贸易区提案才得以审议并通过, 标志着一体化设想和规划开始付诸实施。从2000年4月15日起, 共同体决定彻底废除经审批合格的区域内原产地工业产品、农产品和工艺品的关税。2003年3月, 西共体出台了新政策, 规定工业产品的原产地成分须达到60%, 修订了海关申报单, 简化了审批程序, 还修订了补偿机制。1988~2004年, 已经有12个成员国的807家企业向西共体呈交

<sup>1</sup> 参见罗建波著:《非洲一体化与中非关系》, 社会科学文献出版社, 2006年版, 第140页。

<sup>④</sup> See [www.nepad.org/2005/files/home.php](http://www.nepad.org/2005/files/home.php).

<sup>(四)</sup> 参见《西共体条约》[www.ecowas.int](http://www.ecowas.int).

了审批产品清单，共有 2 563 种工业产品获得批准。<sup>1</sup> 其中尼日利亚、加纳和科特迪瓦获批的工业产品分别占总数的 42%、30% 和 16%，基本上反映了西共体成员国的工业化程度。<sup>④</sup> 目前，佛得角、利比里亚和冈比亚也开始向西共体呈交工业产品清单以期审批，将来会有更多的工业产品符合西共体原产地规则。但是，各成员国在执行过程中缺乏协调和保障，各自为政，为商品流通设置障碍，不遵守规定的情况时有发生。在西共体内贸易政策的推动下，2005 年，西共体成员之间的贸易占整个次地区对外贸易的 11%。<sup>⑤</sup> 显然，西共体内成员间的商品贸易进口量很小，发展空间还很大。但是，新的原产地规则规定，成员国工业区内或类似于特别关税安排的进口工业产品，无论是部分，还是全部免除关税，均不适用于新的原产地规则。也就是说，这些产品在区域内流动不享受免税待遇。

关于补偿机制，关税的取消增加了成员国间的贸易量，也给相关国家造成了财政损失。因此，西共体建立了海关税收损失补偿机制，区域内贸易国可从补偿机制中获得相应的补偿。根据最新规定，补偿期限为 4 年，补偿金额呈逐年趋减的势头（成员国内享受免税区待遇的外国企业，不享受此待遇）。关于海关税收损失，具体补偿情况是：2004 年补偿 100%；2005 年补偿 80%，2006 年补偿 60%，2007 年补偿 30%，从 2008 年 1 月 1 日起不再补偿任何海关税收损失。<sup>⑥</sup>

关于共同对外关税（Common External Tax），截至目前，西共体中仅法语区国家从 2000 年 1 月 1 日起实现了统一对外关税，关税由 0%、5%、10% 和 20% 组成。<sup>⑦</sup> 西共体共同对外关税计划久拖之后决定于 2005 年 7 月 1 日实施，并规定转型期为 3 年，即到 2008 年所有 15 个成员国必须执行新的共同关税，税率参照法语区国家。<sup>⑧</sup>

关于实现人员自由流动，1978 年西共体各成员国实行“人员自由流动”政策，取消签证及居住证的申请，在区域内，公民除申请移民须按有关规定办理外，均可在 90 日内到其他成员国居住、过境而无需出示签证。2002 年，西共体统一护照样本已通过大多数国家的批准，正朝

着西欧申根签证的模式发展。从 2004 年 1 月开始，“西共体护照”开始在成员国内部向公民全面颁发。该护照有普通、公务和外交 3 种。这一举措使西非地区成为非洲大陆目前唯一的公民可自由流动地区。

关于货币一体化，1987 年，西共体提出了西非货币区计划，其最终目标是建立西共体单一货币区，建立货币联盟。为此，制定了成员国加入单一货币区以前必须达到的统一标准，以及实现目标的日期。但由于各成员国无法按期达到同一标准，加之区内拥有 8 个成员国的西非法郎区与其他单个成员国处于不同的货币协调阶段，实现单一货币目标的日期多次推迟。几经周折后于 2003 年 12 月决定，从 2005 年 7 月开始，在尼日利亚、加纳、塞拉利昂、几内亚、冈比亚、利比里亚六国实行统一货币，作为第二货币区，计划一段时期以后与第一货币区的西非法郎合并，最终在西共体区域内实现单一货币（ECO）。由于种种原因，实行单一货币的时机一直未能成熟，计划一推再推。2004 年，西共体决定将实现单一货币的时间从 2005 年 7 月再次推迟到 2009 年 12 月 1 日。<sup>⑨</sup> 未来西共体不仅将具有自由贸易区、关税同盟、统一大市场和经济联盟的功能，还将具有货币联盟的功能。这一计划使西非国家朝着一体化目标迈出了一大步，使人们依稀看见了实现一体化的曙光。

在加强基础设施建设方面，西共体也有了很大的发展。比如，对于公路，为促进人员和物资流通，西共体在公路建设方面主要从两方面着手，即先修建横跨西非高速公路网络，包括沿海高速公路（尼日利亚的拉各斯——毛里塔尼亚

<sup>1</sup> “New Project Launched For Increased Intra-Regional trade on Agriculture Products”, *Ecowas News releases*, No. 16, 2005 Abuja 3 March 2005.

<sup>④</sup> “New Project launched For Increased Intra-Regional Trade on Agriculture Products”, *Ecowas News releases*, No. 16, 2005 Abuja 3 March 2005

<sup>⑤</sup> <http://www.sec.ecowas.int/sites/default/files/es-rep2000-3-1.htm>.

<sup>⑥</sup> Ibid.

<sup>⑦</sup> Ibid.

<sup>⑧</sup> Ibid.

<sup>⑨</sup> Cf. “R flexion pour Cr ation d’ une seconde Zone de Monnaie 7 CFA”, Xinhuanet le 22 mai 2007.

首都努瓦克肖特)和横跨撒哈拉沙漠高速公路(塞内加尔首都达喀尔——乍得首都恩贾梅纳),总里程达9000公里,然后将各内陆成员国公路连接起来,总里程达1.1万公里。目前,沿海公路建设和跨撒哈拉沙漠公路建设已完成80%以上。<sup>1</sup>另外,对于铁路,西共体铁路建设尚处于可行性研究阶段,但是西共体铁路建设的一些具体项目计划已经出台,比如2002年2月8日,贝宁、多哥、尼日尔与布基纳法索四国签署协议,修建连接四国首都的长达2000公里的铁路,投资额为20亿美元,按计划相关四国官方将持有10%的股份,90%的股份留给私人企业。<sup>④</sup>

在加强能源建设方面,西共体已经开始执行原先设定的计划。西共体在能源建设方面取得了较大突破,主要表现在西非天然气管道(West African Gas Pipeline WAGP)和“西非电力库”(West African Power Pool WAPP)两个项目。西非天然气管道项目是尼日利亚与贝宁、多哥、加纳等国共同投资约5亿美元的大型工业项目,<sup>(四)</sup>旨在将尼日利亚生产的天然气通过678公里长的管道输送到贝宁等3个国家。项目的实施具有重要意义:有助于上述四国以清洁能源替代原油、重油等高污染能源;有助于尼日利亚充分利用其丰富的天然气资源扩大出口创汇;有助于加快西非国家经济一体化进程等。该项目还引起世界银行的高度重视,并于2004年11月提供了1.25亿美元担保贷款,<sup>5</sup>有力地促进了西非天然气管道工程的进展。2004年12月,西非天然气管道有限公司通过“最终投资决定”,于2004年12月3日破土动工,2006年底开始向上述三国输送天然气。

对于“西非电力库”项目,2004年4月,西共体签署了组建“西非电力库”的规定,该项目分两个阶段建设,并计划在2005年建成。第一阶段主要涉及那些已经建立电力横向联系的国家,包括尼日利亚、贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、加纳、尼日尔和多哥;第二阶段主要涉及那些未建立电力横向联系的国家,主要是几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、塞内加尔、冈比亚和佛得角。<sup>6</sup>它们签署了相互合作协定,并达成在区域内生产、提供稳定电力供应的西非

电力储备协定,及信息和通讯技术协定、西非海事协定、西非航空协定等。

总之,西共体区域内成员国众多,各成员国经济发展水平落后,且参差不齐,对一体化进程的关心程度也不同,一体化工作纷繁复杂,且困难重重。但是,引人注目的是西共体的一体化进程一直在进行,一体化的最大推动者是整个西非人口最多、经济实力最强的国家——尼日利亚。另外,在全球化的影响甚至压力下,西非区域某个小国靠自身谋求经济与社会发展非常困难。因此,从西共体的经济一体化步伐与决心来看,成员国在各自现有条件下与其他成员大力推动地区的一体化,对该区域各国的发展都有利。当然,如同某个非洲国家不可能完全靠自身力量实现经济发展一样,整个西共体要实现一体化,离不开国际社会的协助,包括投资、援助等,这样才能解决整个地区的经济发展问题。中国与西非地区国家普遍有长期合作的友好关系,西共体的一体化发展已引起中国的高度重视。

## 西 共 体 应 成 为 新 的 受 援 单 位

从以上西共体一体化发展步伐来看,中国与西共体成员继续维持传统的双边援助模式,不如在双边援助模式的基础上发展为以西共体为新的受援单位,这将更有利于整个次地区的经济与社会发展。理由是:以次地区为受援助单位对该地区单个国家依然有效,只不过是援助项目的侧重点应以推动整个地区发展为宜。这么做不但使西共体成员国收益大,而且中国的收益也将增大,

<sup>1</sup> African Development Bank/United Nations Economic Commission for Africa “Review of the Implementation Status of the Trans African Highways and Missing links Vol 2 Description of corridors”, August 14, 2003.

<sup>④</sup> “Projet d’interconnexion ferroviaire: Togo Bénin Burkina Faso et Niger”, <http://www.togo-confidentiel.com/texte/Economie/Africamail.htm>

<sup>(四)</sup> [http://www.togo-confidentiel.com/texte/Economie/Gazoduc\\_ouest\\_africain.htm](http://www.togo-confidentiel.com/texte/Economie/Gazoduc_ouest_africain.htm)

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> See “Economic Community of West African States”, <http://www.eia.doe.gov/emu/cabs/ecowas>

## 结 论

20世纪50年代以来，中国向西非国家提供了不同方面的援助。中国的发展表明，改革开放以前，中国格外重视发展与其有类似政治意识形态的西非国家。这些国家都是中国援助的重点国家，比如加纳、几内亚、贝宁等国在六七十年代都是受中国援助的重点国家。但是改革开放以来，中国利益的新侧重点从政治意识形态转变为经济发展与现代化建设。这样一来，中国相对淡化政治意识形态，并且与广大西非国家展开经济领域合作。在中国的发展战略发生变化时，非洲内部也在发生变化。非洲的变化主要表现在非洲次地区一体化的意识与发展。其中，西非经济共同体发展得最快。西共体的迅速发展表明，西非地区国家已经意识到，地区的集体发展更有利于单个国家的发展。尽管如此，西非国家在向中国要求援助时，没有以次地区组织的名义提出。中国援助西非国家虽然有中国利益的考虑，但是援助的最终目标是为了受援国的发展。既然受援国的发展战略发生变化，中国的援助也应该考虑这一变化。当然，作为接受援助者，西非国家如何主动配合援助工作更为重要。无论对于中国还是西非国家，以次地区为受援助单位更有利于西非地区的最终发展目标，也有利于中国在西非地区的整体政治与经济利益。

(责任编辑：邢永平 责任校对：樊小红)

使“双赢”合作的效果更加突出。这种合作模式明显可以解决两个层面的问题，即在解决西非各国国内经济问题的同时，也解决西非次地区一体化作为中远地区的可持续发展问题。另外，从西非次地区的整体经济结构来看，尼日利亚是西共体发展的“火车头”，也是该地区经济实力最强的国家，它同时也是中国在西非次地区的最大贸易伙伴。因此，中国以西共体作为新的受援单位，将使中尼贸易关系更加密切。另外，加纳、几内亚等拥有战略资源的西非国家同中国的经济与贸易合作将更加密切，从而推动整个次地区的发展。

从中国的利益角度来看，在经济方面，西共体一体化将使中国面对拥有统一货币、统一规则的庞大西非市场。在政治方面，中国在西非地区将拥有一个强大的政治与外交支持。特别是在台湾问题上，以西共体为受援单位将使每个西非国家有两个外交活动“监督对象”，即中国和西共体组织。这样一来，台湾在西非就完全没有“外交市场”了。

从西共体与其他国家的合作来看，西方的几个国家已经逐步协助西共体一体化。比如，2000年美国通过美国国际开发署（USAID）承诺给西共体提供190万美元的技术援助，以便支持西共体2000年度财政、西共体项目研讨会、西共体天然气管道与“西非电力库”等项目研究。<sup>①</sup>其他的国家或地区组织像加拿大、英国、欧盟、丹麦、荷兰、法国等都不时为西共体提供不同方面的技术援助。<sup>④</sup>

事实上，中国在推动西共体一体化发展方面也已采取了积极行动，例如中国的水利公司（Sinohydro）与加纳能源部已经开始协商关于该公司投资修建伯威（Bui）水坝。修建该水坝的投资额为6亿美元，<sup>④</sup>将成为“西非电力库”项目组成部分。该项目建成后，将向加纳周边国家如科特迪瓦、马里、布基纳法索提供电力。

<sup>①</sup> See “United States to provide 1.55 Million USD in Technical Support For Integration Programmes of ECOWAS ECOWAS”, News Releases No. 74/2000 12 October, [www.ecowas.int](http://www.ecowas.int)

<sup>④</sup> See <http://www.usaid.gov/policy/budget/cb2006/afr/warp.html>

<sup>④</sup> <http://hydro4africa.net/news/viewnews.php?ID=116>