

国际社会对非洲发展援助的比较研究

——中国社会科学院西亚非洲研究所卢旺达考察纪行

刘 中 伟*

2010年 2~ 4月, 中国社会科学院西亚非洲研究所课题组¹以“国际社会对卢旺达发展援助比较研究”为题, 赴卢旺达进行了为期近两个月的调研。本次调研是国际合作研究的一次积极尝试, 参加本次合作研究的还有来自德国发展研究所 (German Development Institute) 和卢旺达政策分析研究所 (Rwanda Institute of Policy Analysis and Research) 的多位学者。

调 研 基 本 情 况

(一) 案例选择与研究优势

本次中、德、卢三方合作研究, 之所以选择卢旺达为个案, 因为卢旺达面临的发展问题特别突出且高度依赖发展援助, 以卢旺达为个案对于考察国际社会对非洲的发展援助具有普遍意义。

20世纪 90年代初, 外援在卢旺达国民收入中所占的比重一度达到惊人的 90%。外援比重如此之高, 不可避免地置卢旺达的经济与社会发展政策于援助国政策的巨大影响之下。1994年, 卢旺达发生了举世震惊的大屠杀。之后, 大量的国际紧急援助通过多边国际组织进入卢旺达。不过, 大多数援助主要面向成千上万生活困难的难民, 提供给卢旺达政府供发展所用的援助只有很小一部分。

20世纪 90年代后期, 随着卢旺达政局的稳定和社会生活的复苏, 越来越多的资金作为项目援助和财政援助流向卢旺达。在过去的几年里, 外部世界对卢旺达的官方发展援助总额平均占卢旺达年国民总收入的 2% (2006年 20. 5%, 2007年 21. 6%, 2008年 21. 1%)。^④

此外, 选择卢旺达作为三方合作研究的对象, 也是基于近年来国际发展合作出现的新趋势与卢旺达本身出现的新特点:

1. 由于认识到既有发展援助体系存在的问题和不足, 发展中国家和经合组织的主要成员国已经开始改革的努力。围绕如何改善援助效果, 国际社会展开了热烈而频繁的讨论。2005年, 《巴黎宣言》(Paris Declaration) 出台。2008年, 阿克拉议程 (Accra Agenda) 进一步重申和强化了《巴黎宣言》关于援助的基本精神与国际共识。作为经合组织发展援助委员会 (OECD-DAC) 的成员国之一, 在这一改革进程中, 德国政府始终积极参与, 表现抢眼。

2. 在试图提高国际援助质量的努力中, 作为受援国的卢旺达政府表现出了相当程度的前瞻性。卢旺达政府制定了清晰的减贫和经济发展战略, 试图最大程度地利用国际援助来服务于这一进程。相比其他一些非洲国家, 卢旺达更强调本国政府在协调和构建援助体系中的作用。卡加梅政府对外援的管理表现出了相

* 本文作者系中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员。

¹ 课题组的中方成员除笔者外, 还包括中国社会科学院西亚非洲研究所研究员贺文萍和中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员张永蓬。

^④ <http://www.oecd.org>.

当强的自主性,¹ 以卢旺达为研究对象具有一定的启示意义。

3. 在过去的几年中, 越来越多的发展中国家在国际发展援助中崭露头角。它们中的许多国家, 并不属于经合组织发展援助委员会的成员, 比如中国。早在 1971 年, 中国就开始了对卢旺达的发展援助。随着时间的推移, 中、卢之间的政治、经济和文化联系越来越密切。作为一个迅速和平发展的全球性大国, 中国在对非洲援助中扮演的角色引人瞩目。

参加本次合作研究的研究方分别来自德国、卢旺达和中国, 对于各自国家的援助政策及实施状况比较了解。三方在比较研究方面相互借鉴, 可谓实现“强强联合”的一次研究尝试。

(二) 本次调研的主要形式和内容

本次调研主要采取访谈、项目实地考察和学术研讨会 3 种形式。

访谈的重点是广泛了解国际组织和各国政府对发展援助的观点。调研对象主要有 5 类: (1) 国际组织驻卢旺达办事机构, 既包括政府间国际组织, 也包括非政府间国际组织, 如世界银行、欧盟、艾格鲁 (Ago Action) 等。(2) 德国援助组织 (或) 公司驻卢旺达办事处。(3) 各国驻卢大使馆, 包括中国驻卢大使馆、美国驻卢大使馆、德国驻卢大使馆和比利时驻卢大使馆等。(4) 卢旺达政府机构。如卢旺达外交部、财政与经济计划部、地方治理部等。(5) 卢旺达学术机构。

为更好地分析国际社会对卢旺达发展援助的成效, 在卢旺达期间, 我们对相关发展援助项目进行了实地考察。(1) 德国对卢旺达援助项目。主要考察了包括德国的莱茵兰普 - 法尔茨省 (Rhineland-Palatinate) 在卢旺达南方省的医疗援助项目、在北方省资助建立的农贸市场和乡镇办事处等建设项目。以接受德国复兴开发银行 (KfW) 资助的卢旺达共同发展基金 (CDF, Common Development Fund) 项目为例。卢旺达政府设立该基金的主要目的是通过促进地方的基础设施建设, 提升地方分权进程和发展能力。目前, 德国复兴开发银行已经通过该基金在卢旺达援建了不少项目。(2) 中国对卢旺达援助项目。主要考察了中国路桥公司援建的公路、中国土木公司援建的卢旺达国家体育馆、福建农林大学农业示范中心援卢竹编项目、援助东方省农村小学项目与中国内蒙古援助卢旺达医疗队等。在考察期间, 我们与中国驻当地工作人员就中方援助项目的基本情况和成效进行了充分的交流, 得到了不少的一手信息。

对于每次访谈和实地考察, 我们不仅进行详细的文字记录, 而且做到尽量都有中、德、卢方面的研究人员共同参加, 以让三方的观点都得到体现。对于访谈和考察的实际成果, 除中国研究人员的内部交流, 通过采取小型研讨会的形式, 我们与德国发展研究所和卢旺达政策分析研究所还召开每周至少一次的小组会议。小组会议不仅对下周的研究作出总体安排, 也是进行思想交锋和迸发新观点的大本营。学术激辩和项目成效的对比, 使得比较研究颇见成效, 加深了我们对国际社会发展援助项目的认识。

实地考察见闻

项目实地考察, 是直观了解援建项目的最佳途径之一。通过实地考察, 我们不仅获得了大量的第一手材料, 而且获取了最直接的感性认识。

本次调研, 课题组涉足了卢旺达所有的 4 个省 (东方省、西方省、南方省、北方省)。由于实地考察的项目多, 本文仅选取 3 个具有典型意义的考察项目作一简要介绍:

1. 北方省穆桑泽 (Musanze) 地方发展项目

3 月 8 日, 在卢旺达政策研究所和德国复兴开发银行的协助下, 我们驱车前往卢旺达北方省, 参观由德国复兴开发银行所资助的地区建设项目, 亲身感受了近几年卢旺达农村建设的实际成效。^④

北方省有人口 177.9 万, 是卢旺达除了基加利外 4 个省级行政区划中人口最少的一个省份。在北方省

¹ 为整合外援, 卢旺达政府出台了大量文件。在这一进程中, 卢旺达财政与经济计划部是相关政策的主要制定者。See MNECOFIN, Framework for Aid Coordination in Rwanda, 2002; MNECOFIN, Agreed Donors Actions in Response to the Paris Declaration Progress, 26 Mar. 2009; MNECOFIN, Government Proposal on Donors' Division of Labor (FINAL), 15 Feb. 2010.

^④ 特别感谢德国复兴开发银行驻卢办事处主任斯蒂芬博士 (Dr. Stephan Klingebiel) 为本次考察所作的周到安排与热情接待。

的穆桑泽,我们考察了一个“乡镇办事处”(英文名为“sector”,其行政地位大体相当于由几个村落所组成的乡镇)、两所小学和一个农贸市场。由于卢旺达农村大部地区没有电,只有在公路沿线才可以方便地使用电力,所以许多办事处就建立在公路主干道旁边。办事处为平房,一般规模不大,大多在10间以内。但是,办事处对当地农民而言非常重要。有了办事处的办公室,农民就无需像过去那样跑出几十里地去办理诸如登记结婚等民政方面的手续了。

在北方省,我们还参观了两所农村小学,校舍主要为砖木混凝土结构的平房。据校长介绍,在过去,只有极少数孩子可以得到上学的机会,而如今,校舍的改善可以让更多的孩子接受教育。相比之下,中国在东方省和北方省所援建的两所“中卢友谊学校”设施更为齐全,也更为美观。

在由卢旺达共同发展基金资助的农贸市场,我们看到,虽然存在货品单一和设施简陋等问题,但一些基本食品和日用品都能在市场上买到。而且,农贸市场的建成对当地农民也大有好处:有了农贸市场,交易得以进行,农民就可以在市场上换得他们所需要的一些基本生活支出。

考察的一系列项目表明,卢旺达农村地区的建设还很落后,发展还面临不少困难,但条件在逐步改善。更重要的是,不管是卢旺达政府,还是国际援助方,都十分重视卢旺达农村地区的发展。发展援助资金的很大一部分被用于地方项目,地方发展的潜力正在被一点点地挖掘出来。

2. 东方省中国医疗队项目

3月14日,课题组前往卢旺达东方省的基本戈(Kibungu)采访了中国援助卢旺达医疗队。基本戈医院的主体结构是二层混凝土楼房,配有一个宽敞的院落,这在当地已算得上是最宏伟的建筑了。课题组与中国医疗队的全体成员进行了座谈,后者详细地介绍了当地的基本卫生情况和医疗队的日常工作。课题组了解到,该项目始自20世纪70年代末。医疗队成员来自中国内蒙古,科室设置较为齐全,内科、外科、妇科等都有专业的医生随队。所有的专家每两年一批轮换,至今已经是第14批了。¹

中国医疗队不仅医疗任务繁重,而且面临的工作环境也比较恶劣。但是,医疗队员们表现出了相当可贵的敬业精神。尽管面临诸如设备陈旧、交叉感染等诸多困难,但是他们勤勤恳恳、努力工作,赢得了卢旺达政府和当地老百姓的交口称赞。据中国医生和当地人介绍,如果没有中国医院和医生,当地人看病都找不到去处。一位中国医生很自豪地对笔者表示,在面临疾病问题时,卢旺达病人一般信任中国医生超过当地医生。从这种意义上说,中国援建医院的意义对当地人可谓意义非凡。

其实,中国援卢医疗队的良好口碑,课题组在到达东方省之前就深有体会了。在交通的选择上,我们乘坐的是较为破旧的“小公共”。^④一路上,不断有同行的卢旺达当地人热情地同笔者聊天,介绍医院的基本情况,称赞中国医生为当地做了一件了不起的工作。而据中国驻卢旺达大使馆孙树忠大使介绍,中国援建卢旺达基加利的另一所医院正在加紧施工中,建成后将有更多的中国医生赶赴卢旺达服务当地人民。

3. 南方省国际组织“人口服务国际”(Population Service International)项目

“人口服务国际”总部设在华盛顿,在世界超过60个国家开展医疗卫生方面的服务项目,是世界卫生领域的主要国际组织之一。该组织接受来自各国官方与非官方的资金捐助,致力于改善世界最不发达国家的医疗卫生状况,主要涵盖艾滋病和疟疾防治,以及生殖卫生知识的推广。“人口服务国际”在卢旺达的项目始自1993年,并设有专门的卢旺达办事处。^④在卢旺达期间,笔者不仅两次造访“人口服务国际”,而且跟随该组织的工作人员深入卢旺达南方省极为偏远的农村地区进行考察。

卢旺达国土面积狭小,但人口却非常稠密,在不足2.6万平方公里的领土上,生活着920万人口,密度为非洲之冠。^⑤由于思想观念、大屠杀的历史和经济发展状况等多种因素的影响,卢旺达在控制人口总量的增长、防止艾滋病蔓延和推广生殖卫生问题上面临严峻的挑战。“人口服务国际”在卢旺达的一个主

¹ See Interview to the Chinese Medical Team, 14 March 2010.

^④ 卢旺达的长途汽车和首都基加利市内的公交车,主要是中小型巴士。其中,小型巴士和我们中国常见的昌河面包车一般大,车内空间狭小,且车体大多较为破旧,乘坐的舒适感很一般。

^④ See Interview to PSI (Population Service International), 11 March 2010.

^⑤ Maamillan Rwanda Social Studies Atlas Maamillan Publisher Limited Kigali 2009 pp. 9-10.

要使命，就是通过宣传和鼓励人们使用避孕药具，来实现预防疾病、控制人口数量的目标。

在到达卢旺达第二大城市、南方省省会胡耶（Huye）后，我们又在崎岖的山间土路上颠簸了近两个小时，最后才抵达本次考察的目的地——南方省的一个村落。按照“人口服务国际”工作人员的说法，我们到达的是最具卢旺达农村“核心”特色的最“边远”地区。

该“人口服务国际”项目主要是为当地孕妇做体检，并为所有的育龄期成年女性发放避孕套和避孕药。在一个破旧的大院子里，挤满了200多名妇女和儿童，角落里站着的则是为数不多的男性青年。工作人员用小型货车拉来了扩音喇叭、简易帐篷和几箱的避孕药具。搭建好帐篷后，一名女性工作人员手执麦克风主持了一次抢答比赛。问题是关于生殖卫生的，答对的妇女将有机会得到一盒避孕套。据笔者观察，当地育龄妇女对这种现代避孕措施虽然知之甚少，但还是表现出了相当的积极性，许多妇女表示愿意尝试。通过翻译，笔者得知，这里的妇女之前基本没有什么避孕知识，人均都要生育至少6~10个小孩，而她们中间一旦有人感染艾滋病，其传播往往是群体性的。在“人口服务国际”为一名孕妇做体检时，笔者通过翻译的帮助采访了她。这名妇女表示，生这么多孩子实际上是无奈之举，她希望“人口服务国际”以后能够多来几次，否则她们很少有机会得到正规体检的机会和免费的避孕药具；如若不然，避孕措施的推广和艾滋病的防治在当地是很难有持续性的。

几点思考

（一）今天的卢旺达面临两大主题：继续和解与发展经济

一方面，大屠杀已经过去了16年，为弥合大屠杀所带来的创伤，新政府已经做了大量工作。总统卡加梅希望通过改变新一代人对自身身份的认同，以彻底消除民族灭绝意识形态的根源，为民族融合铸就一条坚实的大道。现在，卢旺达的胡图和图西两族已经放弃过去的仇怨，在一起和平共处、安居乐业。

但是，卢旺达政府面临的任務仍然十分艰巨，民族国家建设的任务还远远没有完成：长年内战和大屠杀对卢旺达经济和社会发展所造成的伤害，远不是一个伤亡数字所能代替的。它使卢旺达国家建设进程出现了严重退步：卢旺达原有的经济基础设施遭到了严重破坏；社会的主要劳动力男性大量死亡；成千上万的儿童在屠杀中成为孤儿；超过20万遭到强奸的妇女¹所生的孩子中，有很大一部分也通过遗传感染了艾滋病毒……

另一方面，我们在考察中不仅亲身感受到了卢旺达对外部世界的友好，而且深刻体会到了该国发展经济的强烈内在需求。卢旺达仍是世界上最不发达国家之一，约600万人仍生活在国际公认的贫困线以下。^④正是意识到了经济发展所面临的严峻形势，卢旺达政府在2000年出台了“2020年远景规划”，2002年制定了“减贫战略”，2007年又出台了“经济发展与减贫战略”，为未来发展绘制了清晰的战略蓝图。按照卢旺达政府的远景规划，到2020年，卢旺达将从一个贫困国家发展成为一个中等收入国家。^④

（二）卢旺达需要“更多”的援助；且需要“更好”的援助。而在对卢旺达发展援助方面，中国的一些贡献是西方国家所没有办到的

如果说民族融合与经济建设是卢旺达社会发展的基础，那么发展援助将为卢旺达插上腾飞的翅膀。从总体上看，作为最不发达国家之一，虽然卢旺达拥有较大的发展潜能，但自身的发展能力还是十分有限的。作为一种支持发展的重要工具，外部援助在卢旺达当今和未来的发展中都具有不可替代的重要作用。在访谈中，无论是在卢旺达外交部、地方治理部、财政与经济计划部等重要政府部门供职的官员，还是卢

¹ See A. de Brouwer, Sexual Violence during the 1994 Genocide in Rwanda: Scale, Causes, Objectives and Forms, presentation to the Solace Ministries International Conference in Eningen, Switzerland (30 April – 4 May 2007).

^④ Embassy of Germany, Rwanda – German Development Cooperation, November 2009, p. 5.

^④ Ministry of Finance and Economic Planning, Republic of Rwanda, Rwanda Vision 2020, July 2000.

旺达学术机构的研究人员，都一致认为“发展援助对卢旺达至关重要”。¹

基于这种认识，笔者认为，国际社会应进一步加大对卢旺达的援助力度。在这里，加大援助力度有两个层面的含义。一个层面是，卢旺达需要“更多”的援助。在考察中，笔者看到，卢旺达的基础设施建设十分落后，地方和首都基加利之间有巨大的发展差距。特别是在一些穷乡僻壤，缺少进一步发展所必需的最基本的资金、人力和技术要素。更多外援的进入，对于加快这些地区的发展具有不可或缺的重要意义。但在另一个层面，如何让来自外部世界的援助发挥最大效益是一个更为值得研究的课题。我们注意到，西方世界在卢旺达的存在已经超过百年，对卢旺达的援助也已经有几十年的历史，但卢旺达的经济社会发展并没有取得决定性的改观。从这种意义上来说，卢旺达需要的不仅是“更多”的援助，而且是“更好”的援助。

由于财力雄厚，西方发达国家对卢旺达采取的援助形式主要是财政援助，其中既有双边援助，也有很大比例的多边援助。财政援助不仅支撑着卢旺达财政体系的基本运行，而且通过政府的资源配置被分配到发展领域，是卢旺达经济社会发展的重要基础。但是，众所周知，西方国家一直有非常重要的利益在非洲，它们其实并不想放弃自己长期以来在非洲的优势地位。外援往往是这些西方国家对非洲国家施加压力的有效工具。西方国家在对卢旺达援助问题上，经常附加一定的政治条件。虽然在这些问题上西方往往打着“民主、良政”的幌子，但难掩其凭借援助手段来牵制非洲国家的目的。

相比发达国家，中国的援助额还比较小。中国实行的主要是项目援助，在援助形式上以双边援助为主，和西方的援助体系大有不同。但是，中国是一个发展中国家，不可能、也没有必要和西方发达国家攀比。中国的援卢资金额虽然相对较小，但援助项目更见成效。例如，卢旺达 70% 的公路^④和首都基加利几乎所有的高层建筑，都是中国援建或者承建的。还有很重要的一点是，中国从不以援助为条件干涉卢旺达内政。

对此，卢旺达总统卡加梅在接受西方媒体采访时细数了中、西方对卢旺达援助的差异，公开赞扬了中国的对非洲援助，“西方国家在对非洲援助方面投入了一大批资金。结果是养活了一大批驻外人员，走后除了一大堆垃圾，别的什么也没有留下。与此不同，中国带来了非洲需要的东西：不管对于政府还是私人企业，中国在诸如修路等基础设施领域的投资具有重要意义，这种新的竞争对非洲来讲是健康的，非洲从这种竞争中受益良多”。^⑤

（三）辩证分析和理性应对中西在对卢旺达援助方面存在的差异，在发展援助领域开展一定范围的多边合作是有益的

通过对中西对卢旺达发展援助的对比，笔者不仅看到了中国与发达国家在援卢政策方面的差异，而且看到了二者存在着一定程度的相通之处。对此，要加以辩证的分析。在实践中，我们不但无需把二者完全对立起来，而且在某些发展援助领域中存在着合作的可行性。

在促进当地的经济社会发展方面，中国和西方国家的对卢（非）援助存在某种共性。在本次调研中，各参与方也在探讨实现“南（中国）—南（卢旺达）—北（德国）”在发展援助领域中实现合作的可能性。我们注意到，在经济发展、社会治安和技能培训等领域，已经有“南（南非）—南（卢旺达）—北（瑞典）”合作、“南（南非）—南（卢旺达）—北（加拿大）”合作。^⑥事实上，在医疗卫生领域，中国也通过为全球基金（Global Fund）^⑦提供防治疟疾的援助资金，实现了一定程度的多边合作。总之，在与发达国家实现发展援助领域的合作问题上，笔者认为，中国没必要设立指标来一次大跃进，且无必要视为洪水猛兽一棍子打死。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

¹ Interview to the MNECOFIN, 25 Feb. 2010; Interview to the MINALOC, 16 March 2010; Interview to John Rwirahira, PAR-Rwanda, 26 March 2010. 此外，在卢旺达期间，就卢旺达政治、经济和社会发展等相关问题，笔者与卢旺达政策发展研究所的学者进行了多次有益的交流。

^④ Interview to China Road and Bridge Corporation, 9 Mar. 2010.

^⑤ Konye Obajiorji, *Rwanda President defends China, scorns western relations with Africa*, <http://en.afrk.com/article16286.html>

^⑥ Interview to the South African Embassy, 24 Mar. 2010.

^⑦ 全球基金成立于 2002 年，是一个全球公共或私人合作组织，致力于整合各种金融、人力与知识资源，来预防和治疗艾滋病、肺结核以及疟疾这类人类面临的三大顽疾。