

美国对非洲的官方援助

中国社会科学院西亚非洲研究所 杨宝荣

一、美国对非援助政策的发展

美国是全球对外援助最广泛的国家。美国的对外援助参加方广泛,除政府外,民间团体、公司企业、慈善机构、基金等也是对外援助的重要力量。对非官方援助是贯彻美国非洲政策的主要手段之一。

20 世纪六七十年代非洲国家纷纷独立,时值冷战美苏对立,实施对非国家的援助成为拉拢非洲国家,壮大各自在非洲实力的主要手段。1946 年到 1961 年,非洲大陆(包括埃及和南非)从美国得到的援助占美国外援总额的 2%,其中 95% 以上是经济援助。20 世纪 60 年代,撒哈拉以南非洲国家接受了美国对外援助总额的 4%,70 年代美国对非援助增加到占总额的 7%,卡特政府期间,这一比重上升到 12%,80 年代最高达到 18%。90 年代前,美国对非援助远不及法国,且主要集中在如肯尼亚、苏丹、津巴布韦以及埃塞俄比亚等国家,其中军事援助又占很高比重。20 世纪 90 年代初,随着非洲国家政治民主化运动的兴起,美国重点对社会体制转型的国家进行援助。90 年代末,随着非洲艾滋病的流行和一些国家政局的不稳或受自然灾害影响,人道主义援助又成为美国对非援助的核心内容。“9·11”事件后,美国重新定位自己的国家安全观,加强同非洲国家在反恐问题上的合作,维护其在非洲地区的安全,是

当前美国在非洲的主要利益所在。当前美国对非援助政策注重以经济合作为导向、以国家安全为核心。

二、美国官方对非援助执行机构和主要援助内容

美国对非官方援助分为双边援助和多边援助。

美国对非洲的多边援助(非直接援助)首先是由国际金融机构以及联合国机构来进行。具体项目主要包括为非洲设立的援助基金,提供食品援助,维和援助,安全援助,债务减免以及地区项目等内容。

美国对非洲提供的双边援助(直接援助)是通过多种途径实现的。其中主要是由美国相关的政府机构,或非政府组织以多种方式实施援助。美国国际开发署(USAID)是美国政府对非洲国家提供双边开发援助的首要机构,相应地国内其他政府和非政府机构如海外私人投资公司、进出口银行、商业部、非洲开发基金、农业部、能源部、卫生部、交通部等也协同 USAID 对符合条件的非洲国家提供各种开发性援助。援助内容包括保护环境、加强受援国基础设施建设、能源开发、艾滋病防治、劳动力技术培训等。

此外,形式多样的非政府组织援助是政府对非洲援助的重要补充。

三、当前美国对非官方援助的实施

美国对非洲国家的官方援助主要是通过国内相关部门的对非开发项目来实施。援助项目一方面是经济上的,如提供一些开发基金、官方信贷以及对非洲重债穷国进行债务减免等。另一方面的援助针对非洲国家科学技术落后的现状,主要包括对非洲国家进行人力资源的培训,同非洲国家进行一些相关项目的合作(如农业开发、医疗卫生、基础教育、对信息技术使用的培训等)。

近年来,美国政府加大了对非援助的力度。2002 年 3 月,布什总统宣布美国将建立一个独立的发展援助账户——千年挑战账户,该账户从 2004 年开始增加预算,到 2006 年在现有 100 亿美元援助基金的基础上增加到 150 亿美元,增幅达 50%。在政府增加援助经费的基础上,国内各相关机构围绕《非洲增长与机会法》(AGOA)积极开展对非洲的开发援助和合作。

政府相关对外援助部门正日益加强对非援助开发。

经济发展援助项目。近年来国际开发署在南部和东部非洲实施“南部非洲地区生命安全政策开发工程”(the Southern Africa Regional Biosafety Policy Development Project,项目致力于完成诸如 WTO 等的国际协议要求下的对非洲国家的发展和实施以科技为基础的卫生健康项目),并支持“南部非洲企业集团”SAEN(Southern Africa Enterprise Network,它承诺对私营企业领导经济开发和地区一体化,集团包括博茨瓦纳、莱索托、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、南非、斯威士兰、赞比亚、津巴布韦等国家的企业,USAID 力图通过它的支持使各个国家的企业在 SAEN 的旗帜下进行磋商合作。这使得美国成为主导南部非洲国家企业联系

的重要组织者)。实施两个全球性的信用项目:DCA(the Development Credit Authority)和 MSED(Micro and Small Enterprise Development),鼓励在服务低下的市场实施信用和扩大金融服务,即 USAID 在非洲通过信用融资建立开发项目。DCA 允许 USAID 参与私人资本资源的筹集和投资开发项目,并在 6 个国家实施了 8500 万美元的借贷。MSED 在肯尼亚、加纳、埃塞俄比亚、南非、塞内加尔实施,USAID 在微小企业融资 1050 万美元,借贷给 400 多个借贷者。此外,“开发和民主教育项目”(EDDI)也是 USAID 的为促进该地区的开发和民主进程而设立的教育项目。“东非专业咖啡促销项目”也属于 USAID。

交通建设援助项目。交通和通讯设施的落后是阻碍非洲经济发展的重要因素,美国一些政府机构已经在援助该地区在这些领域的建设。交通部(DOT)主要参与这些项目在该地区的实施,同时得到美国其他相关部门的支持。主要项目有在尼日利亚的私人港口服务、港口监管体系的建立等。

通讯管理援助项目。美国贸易和开发署(TDA)在非洲的援助项目广泛涉及铁路、港口、电信、航空、环境以及能源等方面。主要通过向非洲国家投资、介绍经验、参观相应的设施、培训人才等建立非洲国家高效的运管体系。具体有南部非洲发展共同体(SADC)航空管理和 CNS/ATM 转换计划(SADA Air Traffic Management and CNS/ATM Transition Plan),通过投资和合作提高该地区航空管理水平;同时也计划在东非实施相似的交通援助项目。

信息化建设项目。在通讯设施的建设方面,美国政府支持非洲国家该领域的自由化和私有化,在项目和技术援助方面有 USAID 的里兰德 Leland 工程,主要支持有关非洲国

家的信息化工程建设,商业部开发的自由信息技术(IT)和电子商业软件工具,支持非洲的建设。TDA 在支持美非政策项目方面提供技术援助和人才训练,以促进非洲国家在这方面的建设(如在尼日利亚同其通讯委员会 NCC 的合作、在毛里求斯同其港运署 MPA 的合作)。

能源开发项目。包括对非洲国家能源的探测、开发、运输、交易以及促进清洁高效使用能源而提供的服务等方面的广泛合作和援助(如通过 USAID 协议,美国能源部(DOE)同尼日利亚、毛里求斯、摩洛哥、赞比亚在这方面的合作。TDA 同吉布提、肯尼亚、加纳、南非等国家相关领域的合作)。

艾滋病防治项目。美国从 80 年代开始关注非洲国家的艾滋病问题。布什政府则加大关注力度,创建由国务院、卫生和公共服务部领导下的高层工作组(包括白宫国内政策顾问和国家安全顾问)。2000 年,美国政府对国际艾滋病防治的预算为 3.6 亿美元,2002 年提高到 9.88 亿美元,2003 年布什要求的预算为 11 亿美元。2001 年 5 月,总统宣布美国将资助建立一个新的全球抗 AIDS、疟疾、肺结核基金,并承诺出资 5 亿美元,包括 2001 年的 1 亿美元,2002 年的 2 亿美元以及 2003 年的要求预算 2 亿美元,美国政府将和 8 国峰会和私人基金以及其他组织合作,共同防治艾滋病。

海外私人投资公司(OPIC)也积极参与对非洲的开发和援助。到 2001 年 12 月 31 日,OPIC 在撒哈拉以南非洲地区集中了 10 亿美元投资于 21 个国家的 46 个项目。美国政府对于 OPIC 在非洲的投资开发也进行积极的政策支持,并提供借贷、政治风险保险等。2001 年 8 月,OPIC 总裁委员会通过了 2.275 亿美元的经费援助,建立一个 3.5 亿

美元的“非洲千年基金”,基金旨在促进非洲国家的包括电信、交通、电力、卫生等在内的基础设施建设。2002 年 4 月,OPIC 总裁和首席执行官(CEO)及其他一些投资基金管理人在南非、加纳、肯尼亚进行了投资考察。

进出口银行的开发援助。主要为对非贸易项目提供中介担保,支持这些包括服装制造、机械和矿业机械的对非贸易;提供短期保险向导型项目交易;同非洲国家的银行进行业务合作;提供对非洲购买商本地货币与国际货币的兑换及担保。

商业部开发援助项目。AGOA 要求商业部在不少于 10 个国家雇用 20 个全日制商业服务人员。非洲国家为美国的投资和贸易提供相关的服务和援助,并参与美国其他部门在非洲的援助和建设项目。

美国和平队援助。《美国和平队援助法案》要求志愿者帮助穷人满足他们的基本需求,促进被援助对象更好地了解美国。在非洲,和平队通过一些小的项目帮助当地在农业、教育、卫生、环境、小企业以及城市等方面的发展。2001 年和平队在非洲主要的援助项目是在马里、加纳、马拉维、喀麦隆、莱索托实施的。

减债援助项目。在世界银行和国际货币基金组织(IMF)确认的 41 个重债穷国中,债务总额为 2010.98 亿美元,其中大约 42% 的长期债务属于双边债务。1997 年度,欠美国债务总额为 60 亿美元,约占“重灾国方案”国家(HIPC)长期债务总额的 3.7%,其中 23 个国家的债务占债务总额的不到 1%,只有刚果(金)、利比里亚、索马里、苏丹所占比重较高。2000 年国会通过提案,为 HIPC 国家提供债务削减 1.23 亿美元,并授权美国支持非市场的 IMF 黄金销售以支持 HIPC 国家的

减债^①。

四、美国对非援助的特点

1. 北非石油大国历来受到美国援助的青睐。由于北非国家经济基础较好,又和欧洲国家经济联系密切,美国对北非国家如埃及、阿尔及利亚等援助较多。近年来由于反恐战略的需要,美国对这些北非国家的援助和军事合作增强。1999 年埃及仅从美国获得的外援额高达 20 亿美元,极大地促进了基础设施的改善。2000 年美国承诺对埃及援助 20 亿美元,援助分为经济支柱基金(6.95 亿美元)和军事援助(13 亿美元)。美国对埃及援助的重要一部分,是埃及通过得到美国的商品和服务来实现的。在减债问题上,美国取消了埃及 68 亿美元的高利息军事债务^②。

2. 美国对撒哈拉以南非洲国家的开发援助呈增长趋势。根据有关统计^③,从 1996 年的 6.65 亿美元开始每年增加,1997 年到 2002 年分别为 6.651 亿美元、7 亿美元、7.113 亿美元、7.378 亿美元、7.937 亿美元、8.872 亿美元,1996 年到 2002 年之间美国对撒哈拉以南非洲国家的开发援助增长了 33%。

根据经合组织(OECD)汇编的数据,1986~1987 年对撒哈拉以南非洲国家的净双边政府发展援助(ODA)包括食品援助、救济和发展援助美国排名第二,位于法国之后,1996~1997 年美国排名第四,位于法国、德国和日本之后。^④1998 年美国对非双边援助排名第四。1999 年,美国对撒哈拉以南非洲国家的 ODA 援助排名第三。根据 OECD 统计,1999 年撒哈拉以南非洲国家得到美国 ODA 援助总额的 13.8%,法国对外援助额的 34%,德国援助的 28%,意大利外援的 55%,英国外援的 35% 给了这一地

区国家。1999 年日本仅把援助的 9.5% 投到了非洲^⑤。

3. 撒哈拉以南非洲受援国较为集中,个别国家受援额较高。2001 年撒哈拉以南非洲国家接受美国开发援助排名前五位的是尼日利亚 5490 万美元、南非 5050 万美元、乌干达 5040 万美元、莫桑比克 4210 万美元、埃塞俄比亚 3930 万美元。

4. 美国对非洲国家的援助要求符合美国的对非战略。美国对非洲国家援助的数额分配主要根据政治上的需要,并明显反映美国与非洲各个国家之间的关系。冷战时期,肯尼亚、苏丹、津巴布韦等国家一直是美国对非援助的重要国家。克林顿政府时期,美国更加注重发展和南非以及尼日利亚的双边关系,认为这两个国家是美国在非洲发挥战略影响的两个支点^⑥。布什政府上台后,随着美国对全球战略的调整,美国更加重视发展和尼日利亚以及南非等非洲大国的双边外交关系,对它们的援助额增加。

五、由美国的对非援助看布什第二任期的对非战略

2003 年 7 月布什进行了为期 6 天的非洲访问(先后访问塞内加尔、南非、博茨瓦纳、乌干达和尼日利亚五国)。访问期间,布什一方面强调对非洲国家进行援助,另一方面则突出未来反恐战略的合作。伊拉

① 美国国会报告《为重灾穷国的债务削减》2003 年(CRS 报告 RL30214)。

② 2002 年 4 月美国国务院发布的《关于 21 世纪美国的经济政策和贸易活动》报告。

③ 瑞森·W·开普森:美国国会报告《美国对非援助》2002 年 19 日(CRS 报告 IB95052)。

④ ⑤ 瑞森·W·开普森:美国国会报告《美国对非援助》2001 年 5 月 2 日(CRS 报告 IB95052)。

⑥ 杨宝荣:《美国对南非政策的战略考虑——美国 CSIS 近期非洲研究报告简介》,《西亚非洲》,2001(5)。

克战争刚刚结束，美国大选在即，布什就访问非洲，可见，未来“非洲棋”在布什的全球战略中具有很重要的作用。

布什政府对非援助政策将对第一届的“定调”保持连续性。尤其是基于布什第一届任职期间的反恐目标，继续加强反恐战略将是第二届政府在对非战略的重要目标。此外，“石油”目标也将继续是美国在非洲关注的战略重点。

1. 以援助促合作将进一步开展。非洲国家发展问题突出，尤其是撒哈拉以南非洲，债务、疾病等问题日益困扰当局。这为美国“美元”外交提供了重要的进军机会。随着布什的连任，增加对非洲重要国家的援助，特别是军事方面的援助，将成为美国在非洲开展反恐战略的“助推器”。一方面，美国将继续加强同非洲反恐前线国家的军事合作，包括与这些国家签订新的使用当地军事基地的协议，为这些国家提供或更新武器装备并举行联合军事训练，加强同这些国家的情报分享，扩大其非洲的战略存在和影响。另一方面，通过扩大对非洲国家的贸易、提高对非洲国家“以点带面”的“减贫”援助，改善美国在非洲的国际形象，促进美国民主制度在非洲国家的推广。

针对北非国家的伊斯兰影响较大，布什政府将加强与北非国家的军事合作。据悉，2003 年秋季美国欧洲司令部（其管辖地区包括非洲的大部分地区）组织了美国驻非洲大陆所有武官的军事会议，以详细了解和分析当地局势，加强非洲反恐行动。除吉布提作为美国的非洲重要反恐基地外，美国还积极加强同中西非一些国家的军事合作。2003 年秋季，美国积极筹划启动一项 625 万美元的对毛利塔尼亚、马里、尼日尔、乍得等国家的军事援助，以增强这些国家的反

恐军事能力。

2. 确保美国在非洲的能源安全。维护美国的国际能源供应安全和确保美国在国际能源事务方面的领导作用将是布什政府不变的政策。布什政府非常重视能源供应的安全，2001 年上台之初就成立了以副总统切尼为首，由内阁高层官员组成的特别工作小组，专门研究国家能源问题，制定能源战略。正如布什政府的能源部长亚伯拉罕在《美国能源安全进展报告》中所指出的，政府在重视国内能源技术开发的基础上，还在积极落实布什提出的“有必要进一步加强美国在能源事务方面的国际领导作用”战略。因此可以预见，加强对西非产油国的援助和合作将会是布什下届政府的一个重要目标。

目前美国所消费石油的约 2/3 依靠进口，主要依靠海湾地区。伊拉克战后，局势动荡不安，美国与中东国家关系受到影响，国际石油价格飚升等多种因素，作为石油消耗大国的美国，关注非洲产油大国，确保美国能源供应安全，促进能源进口多元化战略的落实将在布什的这一届政府中进一步推进。非洲有 20 多个产油国，仅尼日利亚、安哥拉、阿尔及利亚、埃及、利比亚等 5 个国家的产量就占了全非总产量的 85%^①。因此，除继续巩固与这些国家的关系外，美国还将重视大力发展与乍得、喀麦隆、赤道几内亚、加蓬等新崛起的非洲产油国的关系。美国的《非洲增长与机会法案》将在美国对这些国家的关系中发挥积极的作用。

（责任编辑 孙 鲲）

^① 姚国会：《非洲的石油“管道”是怎样通向美国的？》，中国石油网 2004 年 9 月 8 日。