

美国援助非洲政策评析

许 亮

内容提要 冷战以后，美国对非洲援助政策适时调整。从克林顿到奥巴马，美国对非洲政策既有继承，也有变化。美国的援助机制历经 3 次大变革，形成了目前比较稳定有效的以《对外援助法案》为法律依据、以国际发展署和千年挑战集团为主要执行机构的援助体系。纵观美国援助非洲的发展历程，其中既有经验，也有教训。美国援助非洲在援助规模、协调管理、私人捐助和信息平台建设等方面值得基本肯定，但是援助非洲重点不突出、过于注重政治门槛、发展援助比例小和兑现承诺不力等特点，则是制约美国援助非洲效果的重要阻碍因素。

关键词 美国 非洲 援助 经验 教训

作者简介 许亮，北京大学国际关系学院博士生（北京 100871）。

美国对非洲援助政策的演变

美国对外援助可以追溯到第二次世界大战后复兴欧洲的《马歇尔计划》和 1949 年杜鲁门针对发展中国家提出的“第四点计划”，即《援助落后地区经济开发计划》。它是美国援助非洲的主要依据。20 世纪 50 年代，美国利用一些非洲国家对资金技术的需求，通过经济援助与苏联进行争夺，同时也与欧洲殖民宗主国进行竞争。随着 60 年代初非洲大部分国家取得独立，美国随之加大对非洲国家的援助力度，援助额占美国对外经济援助比重从 50 年代的 1% 至 1963 年的 10%。美国提供经济援助的另一目的是倾销剩余农产品，1961~1967 年“粮食用于和平”计划的援助额占援助非洲总额的 36%。¹ 约翰逊政府期间，美国开始减少对非洲发展援助，到尼克松时期更加明显。1973 年，美国对非洲援助减至 2.574 亿美元。对外援助额减少一方面是由于越南战争的因素，另一方面也是由于美国国内要求对援外体系进行改革。此时，美国双边政府发展援助增长较慢，而对多边机构的捐款增多，对区域性机构和开发银行的援助也增多。例如，美国进出口银行对非洲贷款从 1970 年的 2.680 亿美元激增到 1973 年的 2.81 亿美元，1979 年更是达到了 5.988 亿美元。80 年代，美国将经济援助作为促进非洲国家变革的重要手段。1985 年美国制定了《援助非洲经济政策改革计划》，1987 年又提出“粮食用于发展”的援助计划。里根政府对撒哈拉以南非洲的援助额较卡特政府明显增多，用于支持里根政府所要求的改革。1987 年，里根政府向国会要求对撒哈拉以南非洲提供约 10 亿美元的经济援助，其中 43% 用于经济稳定和改革，35% 用于提高当地农业生产率。美国还对埃塞俄比亚的旱灾提供了大量粮食援助。当时美国在南非奉行“建设性接触政策”，扩大贸易投资的同时加强与南非黑人

¹ 梁根成著：《美国与非洲——第二次世界大战结束至 80 年代后期美国对非洲的政策》，北京大学出版社，1991 年版，第 69~72 页。

的联系，并积极推动南非政府同黑人领袖进行谈判。¹

克林顿政府的非洲政策经历了一个转变，由重政治调整为重经济。冷战结束后美、苏在非洲的争夺不复存在。1993年索马里维和行动的失败使美国在对非洲事务中采取谨慎态度。非洲在美国对外战略中地位不断下降，对非洲援助也相应锐减。20世纪80年代，美国对撒哈拉以南非洲的援助额每年约为16亿~20亿美元，90年代平均每年只有11亿美元。²克林顿政府对非洲政策的转变是在90年代中期。1996年2月5日，克林顿向国会提交《美国对非洲贸易和发展援助政策报告》，要求削减对非洲援助，加强与非洲的经贸关系。³1997年，美国派出财长斯莱特率领的官方代表团参加苏利文大会⁴，加紧涉足非洲经济事务。1998年，克林顿访问非洲六国。他在南非开普敦议会大厅演说时讲到，“我这次非洲之行希望帮助美国人用新眼光来看待这个新的非洲大陆，并力图针对新情况采取一种新政策”。重视贸易投资、减少援助的“新政策”，最终体现为2000年美国推出的“非洲增长和机会法案”（AGOA）。该法案对数千种非洲产品进入美国减免关税，惠及34个非洲国家。至此，美国对非洲政策由冷战时期重政治转向后冷战时期重经济的调整基本成形。⁵

布什执政期间，美国政府对非洲政策也经历了一个转变。九一一事件前，布什和鲍威尔多次表示，非洲不在美国战略利益范围内，美国“对非洲不负有必尽义务”，“非洲应靠自己应对新挑战”。美国只对南非、尼日利亚等少数国家重点扶持，与无重要战略关系的国家“逐步脱离”。⁶九一一事件后，美国迅速调整对非洲政策。首先，重视非洲在全球反恐中的地位，遂大幅增加对反恐重要的非洲国家的援助。吉布提作为美国在非洲反恐斗争中最重要的国家，2006年得到了900万美元援助，为美国人均援助额最高的非洲国家。⁷美国也是苏丹的最大援助国。2006年第一季度，“联合国世界粮食计划”运往苏丹的粮食中，85%由美国提供。据统计，2004~2007年，美国向“非盟在苏丹行动”（AMIS）捐助了2.2亿美元，关注达尔富尔问题。其次，美国考虑到中东和拉美局势动荡以及中国因素，突出美国在非洲的石油利益。2002年，美国15%的石油进口来自非洲，在2015年将达到25%。⁸再次，突出援助的政治标准。2004年初布什政府设立了新的援助计划，“千年挑战帐户”（Millennium Challenge Corporation）。该计划按严格指标精心挑选受援国，与“蒙特雷共识”强调资助对象的政治标准的精神⁹一致。2006年，美国国际发展署发表《非洲战略性框架》（Strategic Framework for Africa），明确指出援助非洲三原则：人道主义需求、对外政策利益和非洲国家的承诺及其改革进程。这意味着美国更加重视受援国的国内政治指标，把援助非洲与推广民主和促进非洲改革联系起来。

尽管奥巴马的非洲政策还未完全显露“真容”，但从奥巴马执政近一年来的举措中可以初见“端倪”。据希拉里表述，美国对非洲政策的目标包括：努力阻止基地组织在非洲之角寻求藏身之地，帮

¹ 参见同上书，第311~313、318~320页。

² Peter J. Schraeder “Guest Editor’s Introduction: Trends and Transformation in the Clinton Administration’s Foreign Policy toward Africa (1993–1999)”, *A Journal of Opinion*, Vol 26 No 2, 1998, p. 16. 另参见 [美国] 彼得·施雷德：《摆脱枷锁——冷战结束后的美国对非政策》，载《西亚非洲》，1997年第5期，第64~65页。

³ 参见姚桂梅：《美国非洲政策重心转移的背景和影响》，载《西亚非洲》，1998年第3期，第5~6页。

⁴ 苏利文大会，即非洲裔美国人和非洲人联谊大会，每两年一届，由苏利文（Reverend Leon Sullivan）牧师发起。苏利文先是致力于美国民权运动，后投身于南非反种族隔离斗争，2001年去世，被非洲人视为天使。第一届苏利文大会于1991年在科特迪瓦举行。该会是半官半商性质的贸易和投资论坛，有关非洲国家政府首脑也会出席。

⁵ 参见杜小林：《冷战后美国对非政策的演变、特点和趋势》，载《现代国际关系》，2006年第3期，第12页。另参见贺文萍：《布什与克林顿访问非洲比较分析》，载《西亚非洲》，2005年第3期，第12页。

⁶ 陆庭恩著：《非洲问题论集》，世界知识出版社，2005年版，第432页

⁷ 张春：《9·11后美国与欧盟的非洲政策比较》，载《现代国际关系》，2007年第4期，第14页。

⁸ 张迎新：《美国将大幅增加来自非洲的石油进口》，《国际动态与参考》，2002年第7期，第1~2页。

⁹ See Richard Joseph *Smart Partnerships for African Development: A New Strategic Framework*, United States Institute of Peace, May 15, 2002, p. 2.

助非洲保护自然资源并从中获得公正利益, 阻止刚果(金)的战争, 结束津巴布韦的“暴政”和达尔富尔的人道灾难; 与非洲国家一道在卫生、教育和经济发展方面实现“千年发展目标”; 帮助非洲消除贫困和饥饿, 实现教育普及, 推进社会平等, 改善妇女和儿童的医疗事业, 战胜艾滋病并增加环境可持续性, 提升全球伙伴关系。¹ 应该说, 奥巴马的非洲政策既有继承, 也有变化。其继承体现在: (1) 强调美国在非洲的石油利益。近期希拉里访问的非洲七国中, 尼日利亚和安哥拉目前分别占美国石油进口额的 8% 和 7%。² (2) 在“民主”和“良政”的“红线”上毫不松动。奥巴马访问的加纳和希拉里之行的“重镇”南非仍是美国最认同的非洲民主制度。(3) 继续推进对非洲的贸易和投资。希拉里访问肯尼亚的第一项议程是参加第八届“美非贸易与经济合作论坛”, 探讨消除非洲国家的贸易壁垒。(4) 重视对非洲医疗领域、特别是艾滋病防治援助。长期以来, 全球防治艾滋病捐助中近一半来自美国。布什倡导的《总统防治艾滋病紧急行动计划》(PEPFAR) 历时 5 年(2003~2008 年), 投入 150 亿美元用于全球艾滋病防治。例如, 美国对刚果(金)援助额的 1/4 是用于疾病防治(超过 3 000 万美元), 其中防治艾滋病项目援助每年达 1 000 万美元。³ 奥巴马政府将继续对上述领域的援助, 目前已作出 63 亿美元的资金承诺。⁴ 其变化主要有: (1) 降低反恐在援助非洲中的地位, 认为非洲更紧迫的安全问题是武装冲突、海盗、跨国犯罪等问题。⁵ (2) 开始重视农业领域的合作。希拉里访问了肯尼亚农业研究所, 并在安哥拉出席了石油巨头雪佛龙等 3 家公司签订帮助安哥拉增加香蕉和咖啡豆种植农业合作备忘录的仪式。⁶ 这与 2009 年八国峰会作出的今后 3 年提供 200 亿美元, 帮助发展中国家实现粮食安全的承诺相一致。(3) 强调非洲自主责任和美国伙伴角色。访问加纳时, 奥巴马多次强调非洲人自己对未来的“责任”, 反复申明美国作为“伙伴”和“朋友”的角色。⁷ 不过, 奥巴马对非洲合作政策今后何去何从, 我们仍拭目以待。

美国援助非洲的机制与机构

美国援外始于《马歇尔计划》和“第四点计划”, 至今已有 60 余年的历史, 其援助机制经历了 3 次重要变革。⁸ 第一次是 1961 年的《对外援助法案》颁布和国际发展署的成立。为适应对外援助的需要, 美国 1961 年颁布《对外援助法案》(Foreign Assistance Act), 并成立国际发展署取代 1955 年成立的国际合作署(USAID), 奠定了美国迄今为止援助的基本框架。《对外援助法案》将援助分为两类: 其一是发展贷款基金, 主要用于资本项目的对外援助; 其二是发展捐助基金(Development Grant Fund), 用于技术援助提高发展中国家的人力资源水平。第二次变革是 20 世纪 70 年代对援助事项的重新划分。1971 年, 美国参议院历史上第一次否决了 1972~1973 财年的援助预算提案。一方面是由于国内反越南战争情绪高涨, 另一方面是由于援助多为短期军事考虑, 且许多发展援助未能实现美国国家利益。因此, 国会 1973 年决定由众议院外交事务委员会负责改革对外援助体制。此前, 对外援助主要分为技术援助和发展援助。改革后, 对外援助按人的需求细分为农业援助、人口控制、教

¹ See Charles W. Corey, “Hillary Clinton Outlines Obama’s Africa Policy: Secretary of state-designate testifies before Senate committee”, January 15, 2009, <http://www.america.gov/st/peacesec-english/2009/January/20090115150627W CyberC0.4203455.html>

² 余文胜:《从希拉里访非看美国对非政策调整》, 载《现代国际关系》, 2009 年第 9 期, 第 54 页。

³ 又称“《非洲增长与机会法案》论坛”。参见汪勤梅:《奥巴马的非洲政策初见端倪》, 载《中国经济时报》, 2009 年 9 月 9 日。

⁴ <http://www.health-e.org.za/news/article.php?uid=20032599>.

⁵ Obama’s speech in Ghana, Accra, July 11, 2009.

⁶ See “Africa Policy after President Bush”, CSIS <http://www.csis.org/program/africa-policy-after-president-bush>.

⁷ 参见余文胜:前引文, 第 56 页; 汪勤梅:前引文。

⁸ See Obama’s speech in Ghana, op. cit.

⁹ 根据美国国际发展署网站的历史整理而成。See http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html

育等具体领域。目前,国际发展署仍沿用该划分法,将援助分为农业、民主治理、经济增长和贸易、教育、环境、全球伙伴关系、医疗卫生、人道主义援助、信息技术等九大类。第三次变革是2004年“千年挑战帐户”的设立。早在1988年,众议院外交事务委员会提交《汉密尔顿-吉尔曼报告》曾指出援助中缺乏经济、安全和发展政策的协调。1994年,克林顿政府也曾向国会提出《和平、繁荣和民主法案》希望在援助中将安全、发展和政治民主有机结合,以取代《对外援助法案》但未能进入参议院表决。直到2002年,布什总统在泛美发展银行会议上呼吁建立“全球发展新协定”,承诺将“消除贫困”作为美国外交优先目标,在未来3年将核心发展援助增加50%(即在当时基础上每年增加50亿美元),追加资金将纳入一个新帐户,即“千年挑战帐户”。2004年,该帐户成立并由特设的国有“千年挑战集团”管理。该援助模式正式将援助发展和政治条件绑定,受援国的治理指标成为援助条件。该帐户被视为美国援外史上的一次重大改革。

目前,美国援助非洲的机构包括:

1. 国际发展署 它是美国首要对外援助机构,与国会彼此合作,共同接受国务卿的外交政策指导,在全球设有办事机构,与许多政府、国际机构、民间组织、大学,以及美国企业有非常密切的联系。目前,该署主要援助4个地区:撒哈拉以南非洲、亚洲和近东、拉美和加勒比海地区、欧洲和欧亚地区。美国援助非洲的主要事务由国际发展署下设的非洲司统揽。¹其主要经费来源是国会所拨的财年预算。²当前,国际发展署在撒哈拉以南非洲20多个国家有任务,主要有5个援助计划:(1)非洲教育计划。资金主要用来培训教师和管理人员,发放奖学金,建设学校以及购买教材等。(2)非洲反腐败计划。该计划始于2003年,主要致力于经济发展和良政建设的非洲领导人治理腐败。目前在贝宁、尼日利亚、卢旺达、肯尼亚、坦桑尼亚、赞比亚、莫桑比克、马达加斯加和南非等9个国家有援助项目。”(3)刚果盆地森林伙伴计划。该计划力图与刚果盆地国家和国际组织合作,为保护环境作出贡献。(4)非洲消除饥饿计划。该计划主要针对萨赫勒地区和东非地区的饥荒。(5)非洲全球竞争力五年计划(2006~2010年)。该计划用于改善非洲投资贸易环境,使其更好地融入全球经济。³

2. 千年挑战集团 2004年初,布什政府设立“千年挑战帐户”,并成立千年挑战集团负责管理,同年国会拨款10亿美元作为启动资金。该集团是国有机构,由国会进行拨款。千年挑战集团对援助对象国有严格要求,受援国政府必须“统治公正,致力于人民福祉并鼓励经济自由”,并根据这三方面制定了17项指标来筛选受援国。⁴该集团有两类援助项目:合同协定(compact agreements)和开端协定(threshold agreements)。⁵2006年,国会209亿美元对外支出法案中只有18亿美元提供给千年挑战帐户。这与2003~2006年3年内提供100亿美元,到2006年实现50亿美元预算的设想相去甚远。美国其他援助机构还有美国进出口银行,以及美国农业部、卫生部、教育部、财政部、美国难民和移民局、司法部等职能部门,⁶由美国国际发展署统一协调。值得一提的是,《480号公法》(Public Law 480 PL480)即美国政府的粮食援助计划(现称为《粮食用于和平计划》“Food for Peace”),由国

¹ 非洲司下设9个部门:助理行政官办公室、可持续发展办公室、发展计划办公室、西非事务办公室、南部非洲事务办公室、东非事务办公室、苏丹项目办公室、公关和外联部门。

² 参见[美国]罗伯特·沃尔特斯著;陈源、范明译:《美苏援助对比分析》,商务印书馆,1974年版,第110~111页。

³ See http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/initiatives/anti_corruption.html

⁴ 2006~2010年每年预算额分别为3000万美元、3500万美元、4000万美元、4500万美元和5000万美元。See http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/initiatives/agci.html

⁵ 2007年之前是16项指标,后来将创业成本和创业所需时间合并为创业启动(business start up),并增加了两个新指标:自然资源管理、土地权利和准入,即成了目前所使用的17个政策指标。可参见千年挑战集团网页。

⁶ 前者指该集团与受援国签订长期协定并通过具体项目,帮助受援国削减贫困,促进经济发展。后者指有些国家虽未达到签订合同协定的标准,但正朝着上述标准努力,也有资格接受一些项目援助。

⁷ 参见杨宝荣:《美国对非洲的官方援助》,载《亚非纵横》,2005年第2期,第70页。

际发展署和农业部为主要成员的联合委员会负责。朝鲜战争的结束大大缩小了对农产品的需求,美国农产品库存激增。1954年,国会通过了《480号公法》,有效期是3年,¹后被不断修正延长。冷战中,美国一方面通过该计划来遏制苏联共产主义;另一方面也可以向发展中国家销售剩余农产品,获取经济利益。1990年,《480号公法》增加了政府间“优惠销售”和债务减免,由农业部执行,同时增加“紧急援助与赠予”,以及《粮食用于发展计划》等内容,由国际发展署负责执行。²目前,美国对非洲粮食援助主要是针对萨赫勒地区和东非地区的饥荒,特别是苏丹、埃塞俄比亚、厄立特里亚和索马里。2005财年,美国对萨赫勒地区9个国家给予了1.22亿美元援助,主要是粮食和农业援助。其中,对马里援助约3675万美元,对塞内加尔援助约3110万美元。³

美国援助非洲的经验与教训

美国援助非洲历时60年,其经验值得肯定。首先,美国对非洲援助规模大、领域多。一是援助非洲的规模大。美国对外援助占国民生产总值比重虽还远未达到经合组织所规定的0.7%,但是目前年近60亿美元的援助非洲金额为他国所不及。⁴二是援助非洲国家多。美国对非洲47个国家有援助,其中国际发展署常年保持对非洲20多个国家进行援助。三是援助非洲领域广泛,从政治、经济、卫生、环境到儿童教育等诸多领域。2005年,布什还创立了一项保护非洲妇女权益的计划,投入5500万美元用于惩治侵犯妇女的行为和培训司法人员,提高其处理相关案件的能力等。希拉里访问刚果(金)时也宣布提供1700万美元用于援助遭受性暴力的妇女。其次,援助非洲被纳入美国整体对外援助的框架,具有严格的规划、立法和评估过程。美国《对外援助法案》和国际发展署等机构都经历了数十年的调整与改革,目前拥有比较统一的管理架构。援助项目规划审批都非常严格。先由驻外机构写出建议报告,然后经由大使审查送交发展署总部,再根据年度财政预算进行调整,由国会审议通过,并经拨款委员会审查。国会众院外交事务委员会也会不定期对援外工作进行评估。针对援助规划往往耗时较长且可能缺乏灵活性,总统面对突发情况有权宣布增加援助额。千年挑战集团的评估体系更为严格,通过与世行、世界卫生组织等机构合作,每年都要对受援国进行评估确定是否继续援助,如冈比亚2007年就被中断了援助。再次,美国的私人捐赠规模较大。美国有私人捐助传统。2004年,美国私人对外援助总计480亿美元,主要来自私人慈善基金、公司、大学、宗教团体、非政府组织和个人(个人汇款为280亿美元)。⁵美国政府每年援助非洲近60亿美元中,源于私人的援助非洲额约达180亿~240亿美元。最后,美国援助非洲中重视网络和信息平台建设。国际发展署官方网站作为信息平台,内容引人入胜,通过该平台可吸纳愿意从事援助非洲工作的人才。例如,该网站有专门申请实习和援助非洲志愿者的板块。该署目前与300多个自愿者组织有工作关系。网站上各项目都设有评估板块,对评估状况进行公示。此外,非洲局下设有关公办公室负责与驻在国代表联系,同时承担向公众介绍对该国援助信息的职责。

美国的援助非洲工作也有教训。首先,美国援助非洲目标过多,重点不突出。国际发展署规定美国在非洲优先目标包括:加强战略伙伴关系,巩固民主转型,支持虚弱国家,加强地区和次地区组

¹ See Richard Ball & Christopher Johnson, "Political Economy and Humanitarian Motivations for PL 480 Food Aid: Evidence from Africa", *Economic Development and Cultural Change*, Vol 44 No 3 April 1996 p. 516.

² 关于“PL480”的几次修正,参见徐更生著:《美国农业政策》,中国人民大学出版社,1991年版,第289~291页。

³ 布基纳法索、佛得角、乍得、冈比亚、几内亚比绍、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔。该地区经常遭受干旱和蝗灾的侵袭。

⁴ Susan E. Rice, *U.S. Foreign Assistance to Africa: Claims vs. Reality*, <http://www.brookings.edu/views/articles/rice/20050627.htm>.

⁵ 2006年度为58亿美元,2007和2008年平均为57亿美元。See OECD, *OECD International Development Statistics CD-ROM 2009 Edition*, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/30/44285539.gif>

⁶ Helle Dale, "U.S. Aid to Africa", <http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed070705b.cfm>.

织, 加强地区安全能力, 加强非洲反恐合作及能力, 刺激非洲经济发展和增长, 实施各类总统计划, 关注人道主义和发展援助。因苦于目标过多, 援助常常难以令人满意。奥巴马政府重视农业援助非洲或许是有益尝试。其次, 过于注重受援国的政治门槛。千年挑战集团设定了 17 项指标作为受援条件。2007 年只有 12 个非洲国家能获得该项援助。一方面设立这些标准和美国自身行为并不完全吻合, 美国同时通过其他渠道对不达标国家也进行援助。另一方面, 援助应按受援国所需设计项目, 依照项目反馈决定是否继续援助, 而不应依照僵硬的指标。事实上, 援助的政治条件缩小了非洲国家的政策空间, 耗费了大量谈判成本, 也损害了非洲国家长期的发展战略。¹ 《非洲增长和机会法案》受惠国的挑选也开始重视政治条件。2004 年, 中非共和国就因法治和人权状况不佳被“除名”。² 再次, 援助结构中发展援助比例小。按苏珊·赖斯的统计, 2000 财年美国援助非洲 20.34 亿美元, 其中发展援助为 10.36 亿美元, 占 50.9%。2004 财年美国援助非洲 33.99 亿美元, 其中发展援助为 14.80 亿美元, 只占 43.5%。2000~2004 财年, 发展援助 (除去食品和安全援助) 仅增长 43%。事实上, 2000~2004 财年的支出中, 唯一实现翻倍的是海外军事资助, 增长了 109%。³ 最后, 援助承诺未能兑现。2005 年八国峰会许诺 5 年内对非洲援助规模扩大 1 倍, 事实上, 大多数国家都很难兑现。⁴ 同年 6 月 7 日, 布什与布莱尔在白宫记者招待会上称, “过去 4 年中 (2000~2004 年), 我们 (美国) 对撒哈拉以南非洲援助增加了两倍”。实际上, 美国 2000 财年对撒哈拉以南非洲援助额为 20.34 亿美元, 2004 年为 33.99 亿美元, 仅增长 67%。考虑通货膨胀率, 以 2005 年实际美元价值计算的话, 增长率只有 56%。⁵

综上, 长期以来, 不同历史时期, 美国对非洲援助政策均有调整与变化, 但服务于其战略是贯穿始终的。如前所述, 美国在援助非洲方面既有经验, 也有教训。具体而言, 美国在援助规模、协调管理、私人捐助和信息平台建设等方面值得基本肯定, 但援助非洲重点不突出、过于注重政治门槛、发展援助比例小和兑现承诺不力等特点将是制约今后美国援助非洲效果的重要因素。

中国近年援助非洲的力度也是与日俱增。从美国援助非洲的经验和教训来看, 为更好地推进中非经济合作, 笔者有 4 点浅见供批评指正。首先, 中国应该建立一个统一独立的援助机构, 负责统筹规划并密切与外交部和商务部等职能部门协调合作。⁶ 其次, 中国应积极通过信息平台建设, 以及大学等高校机构扩大援助非洲的宣传教育, 努力健全私人捐助的渠道并鼓励志愿者援助非洲。再次, 与其他援助大国, 以及国际援助机构加强对话的同时, 中国仍然应该秉持自身的援助原则和特色, 如不干涉内政、加强农业合作和重视受援国基础设施建设。最后, 中国在援助中也要量力而为, 恪守承诺, 言出必行。

(责任编辑: 安春英 责任校对: 成红)

¹ 参见张丽娟、朱培香:《美国对非洲援助的政策与效应评价》,载《世界经济与政治》,2008年第1期,第57~58页。

² 刘勇:前引文,第174页。

³ Susan E. Rice, op. cit.

⁴ [英国]肯尼思·金(Kenneth King):《中国与非洲的伙伴关系》,载《国际政治研究》,2006年第4期,第18页。

⁵ Susan E. Rice, op. cit.

⁶ 李安山教授曾建议设立专门的决策委员会和负责援外工作的机构。参见李安山:《浅析法国对非洲援助的历史与现状——兼谈对中国援助非洲工作的几点思考》,载《西亚非洲》,2009年第11期,第21页。

Interest Conflict between the West and China in Africa and China's Strategy to Deal with

Zhang Hongming

pp. 5- 11

The "Chinese factor" is one of the main factors that make the West African policy to turn from neglecting Africa to thinking strategically highly of Africa. Adjustment of the Western African strategy and policy has been making China face serious international competition and complicated international environment in its cooperation with Africa. The focus of the China-West interest conflict is mainly on strategic competition, economic interest and values. The West is not only putting more in Africa but rebuking China-Africa relation and

undermining its development. The West is now setting rules on China's economic activities in Africa by engaging China in cooperation and dialogues with them so that China could be brought into the international system oriented by the West. While China needs to deal with its divergence with the West and to give its rational responses, it needs also to further improve its cooperation mechanism with and policy towards Africa, and properly deal with its interest relationship with Africa.

China's Aid to Africa Development Feature, Functions and Challenges

He Wenping

pp. 12- 19

China's aid to Africa started from 1956, is one of the important contents of China-Africa relations. From the perspective of policy dynamics, China's aid to Africa within half a century can be divided into two phases by 1978 when China started its reform and opening-up policy. The former phase is basically to strengthen the dynamics of diplomatic and political relations and the latter is to seek for the mutual economic cooperation and shared development. Compared with the Western aid to

Africa, China's aid to Africa is characteristic of "no strings attached" and "non-interference", paying more attention to bilateral aid instead of the multi-lateral, focusing on the "hardware projects" of especially the infrastructures rather than "software projects" like researches and capacity building. Up to now, China's aid to Africa has played important roles in promoting China-Africa relations, though there are also challenges in future.

Assessing the United States Aid Policy towards Africa

Xu Liang

pp. 20- 25

The U.S. African policy adjusted accordingly as the Cold War ended. From Clinton to Obama, the U.S. policy is inherited and changed. The U.S. aid mechanism has experienced three major reforms and developed now a stable and efficient aid system based on its foreign aid act and conducted by the institutions of USAID and Millennium Challenge Account. Overall and historically, the U.S. aid to Africa could have positive experiences and lessons.

It is positive that the U.S. aid to Africa has its advantages in size, coordination management, private donations and information platform building. However, its disadvantages are also there as no specially stressed sectors, much more focused on political conditions, less development assistant proportion and weak promises, which are undermining the U.S. aid effectiveness in Africa.