

中非关系 30年:撬动中国与外部世界关系结构的支点

刘鸿武

【内容提要】 在中国改革开放 30年的对外关系进程中,中国与非洲国家关系的变革与发展不仅生动地展示了中国对外关系的巨大进步,更呈现着中国外交面向新世界的鲜明个性与活力。在西方主导的旧有世界体系中被边缘化的非洲,却在中国外交领域一直占据着一个核心的位置。许多时候,中非关系都是撬动中国与外部世界关系结构的一个支点,其对当代中国外交环境的改善与国际地位的提升,实有不可替代之作用。30年来,中非关系所构建的发展中国家相互尊重、平等相待的国际关系新准则以及极富成效的南南合作新模式,均为人类在这个动荡不定的世界上重塑未来,带来了更多的希望与信心。

【关键词】 中非关系;变革支点;个性活力;南南合作;变革世界

【作者简介】 刘鸿武,浙江省政府特聘教授、浙江师范大学非洲研究院执行院长,云南大学非洲研究中心主任、博士生导师。(金华 邮编:321004)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9500(2008)11-0080-09

一 引言:现代中非关系与一个新世界的前奏曲

2006年11月4日,来自非洲大陆43个国家的国家元首和政府首脑出席了中非合作论坛北京峰会,与中国领导人共商中非合作之事。这个被称做有着“小联合国气象”会议的召开及它对中非关系所做的规划与展望,不仅清楚地表明了改革开放30年来中国与非洲国家关系所取得的巨大进展,而且在某种程度上也标志着当代中国外交已走上了大国

外交的成熟之路,其意义重大而深远。¹

不过,这一过程的到来是十分不易的。

1978年,中国正处于变革前夜,民生困顿、百废待兴,中非关系亦面临诸多变革压力。当时的中国领导人曾多次对来访的非洲朋友说,中国十分珍视与非洲国家的友谊,也会尽力援助非洲国家,但中国目前还很穷,首先需要发展自己,只有这样,中国将

¹ 时任联合国秘书长的安南发表声明称,“中非建立的这种合作机制将给非洲发展带来历史性的机遇”。法国《解放报》2006年11月4日发表评论称:“如果说有一个大陆可以在中国经济增长的影响下翻天覆地,那将是非洲”,参见《外国媒体积极评价中非合作论坛北京峰会》,载《人民日报》2006年11月7日。

来才能更好地帮助非洲国家。¹ 而30年后,中国不仅兑现了自己的诺言,援非规模大大提升,²更重要的是,中国还与非洲人民一起将中非关系提升到了由单纯援助到建立新型战略合作伙伴关系以共同追求亚非复兴伟业的历史高度。

30年来,中非关系在不断调整变革的过程中逐渐发展。考察中非关系的发展进程,我们可以看出,在当代中国外交总体布局中,中非关系实有重大的战略意义,许多时候,它都是“撬动中国与外部世界关系结构的一个支点”,其对于中国外交环境之改善与国际地位之提升,具有不可替代的独特作用。在中非关系演进的不同阶段上,中国与非洲人民都从中感受到了它的巨大价值。而中非关系所构建的亚非国家真诚相待、友好相处的国际关系新准则以及极富成效的发展中国家南南合作新模式,更为人类在这个动荡不定的世界上重塑美好未来,带来了更多的希望与信心。

俄罗斯思想家费奥多尔·米哈伊洛维奇·陀思妥耶夫斯基(Fyodor Mikhailovich Dostoevsky)曾经说过,一个真正伟大的民族永远不屑于在人类当中扮演一个次要角色,甚至也不屑于扮演头等角色,但一定要扮演独一无二的角色。过去30年,中国社会的变革进程在世界上是独具特色、与众不同的,而中非关系正是将这种独特性演绎得最为充分的领域之一。透过中非关系这个窗口,我们看到的是一条亚非文明复兴的新丝绸之路正伸向远方,一个新的世界正在形成之中。”

二 中非现代关系的建立与早期进程回顾

新中国与非洲国家的外交关系开始于20世纪50年代,它是中非双方在20世纪里为追求国家复兴与民族自强而在外交领域所做努力的一部分。

新中国成立之初,中国已开始关注非洲民族解放事业。³ 1955年4月召开的万隆亚非会议为中非直接外交接触提供了机会。会议期间,中国总理周恩来、副总理兼外交部长陈毅宴请了埃及总理加麦尔·阿卜杜勒·纳赛尔(Gamal Abdel Nasser),并与加纳、利比亚、苏丹、利比里亚和埃塞俄比亚等国代

表进行了沟通对话。这一努力很快产生了成效,一年后的1956年5月30日,埃及成为第一个与中国建交的非洲国家,中非现代外交关系由此开启。1959年10月,几内亚成为撒哈拉以南地区第一个与中国建交的国家。

此后20年,中非关系获得快速发展。至1979年,与中国建立外交关系的非洲国家已达44个。这期间,来自40多个非洲国家的120多位国家元首或政府首脑访问了中国,210多位部长级以上官员到中国访问达300多次。中国也有多位国家领导人、10多位部长级以上官员访问了40多个非洲国家。同期,中非双方派出大批的经贸、文化、体育、教育、军事代表团互访,非洲来华留学生、进修生近1000人次,中方有数十支医疗队活跃在非洲广袤大地上,

¹ 郑克军:《80年代初期中国对非政策的调整》载北京大学非洲研究中心编:《中国与非洲》,北京:北京大学出版社,2000年版,第91页。

² 2000年10月,中国政府在中非合作论坛北京部长级会议上宣布,中国政府将免除非洲最不发达国家所欠中国的100亿元人民币债务。2006年11月,中国国家主席胡锦涛在中非合作论坛北京峰会上宣布了中国援助非洲国家的八项政策与措施,承诺到2009年将援非规模增长一倍。参见《中非宣布建立新型战略伙伴关系》,新华网北京2006年11月6日电, http://www.focacsummit.org/zxbd/2006-11/05/content_5184.htm。

³ 在20世纪的百年历史进程中,中国的和平发展与非洲大陆的艰难复兴无疑是最具世界性意义的变革,而跨越大洋的中非友好合作关系的建立与演进过程,正是中非双方追求这一梦想而在外交领域所做努力的一部分。在中国改革开放的30年里,中非年贸易额已经由7亿多美元增长到730多亿美元,增长100多倍;截至2008年,在非洲投资的中国企业已接近1000家,仅上半年,在中国和非洲召开的各种类型的中非商贸投资论坛会、项目发布会、研讨会就达到了30多场。与此同时,2000~2007年,非洲对亚洲的出口占其出口比重由14%上升到28%。2000年以来,来自中国、印度以及东南亚的贸易与投资日益成为拉动非洲经济发展的发动机。2000~2006年,发展中经济体占世界经济的比重也由36%上升到41%。(参见Femi Akomolafe, “No One Is Laughing at the Asians Anymore” *New African*, No 452 June 2006 pp 48-50; Harry G. Broadman *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*, World Bank September 18 2006。)所有这一切都预示着世界体系的一种意义深远的结构性变动。虽然亚非世界的复兴依然任重而道远,但近年来这一过程已经在加速了,亚洲与非洲间的经济关系迅速加强和提升,在非洲、印度和中国之间,正在出现一块不断向外延伸且充满活力的推动世界经济增长的“新边疆”。笔者认为,当代中非关系正是这一“新边疆”的有力的拓荒者。

⁴ Bruce D. Larkin, *China and Africa, 1949-1970: The Foreign Policy of the People's Republic of China*, Berkeley: University of California Press 1971, p 4.

坦赞铁路建设时期,先后有 50 000 多名中国技术施工人员奋战在非洲的热带丛林中,此外,还有一批中国留学生到非洲学习斯瓦希里语、豪萨语。一时间,中非这两个遥远世界友好往来之盛达到历史高潮。

从当代人类交往史之角度看,中非关系之独特,在于这一关系创建伊始就是作为中非双方追求现代复兴事业的一部分而出现的。对于这一关系的性质、意义与作用,中非领导人都曾做过自己独特的思考。坦桑尼亚总统朱利叶斯·尼雷尔(Julius Kambarage Nyerere)曾这样说:当代非洲小国林立,国弱民穷,无一国为西方所看重,非洲唯有结为一体,用一个声音说话才有力量,但非洲仅有内部之团结尚不够,非洲还需与中国这样平等待我之国家建立互助关系,才能提升在国际上的地位。¹ 而在中国看来,通过支持非洲民族解放事业以增强世界上反对帝国主义的力量,将可以迅速打破西方对中国的外交封锁,改善中国外交的国际环境。

中非关系建立之初,“对外援助”这一概念已成为中国与非洲国家关系的核心内容。不过,对于援非的性质与意义,中国始终有自己独特的理解。1963年,周恩来总理在访问非洲十国期间首次向世人宣示了中国援非“八项原则”。² 这些原则的提出及实施表明中国政府一开始就试图与非洲国家建立一种基于自身文明特性与现实战略需要的关系,这种关系建立在相互尊重、平等互利的基础上,特别是互不干涉内政原则成为中非关系的一块基石。

1956年,埃及成为第一个接受中国援助的非洲国家。到 20 世纪 70 年代末期,中国对非援助已达到一定规模,并形成了自己的特色与影响力。70 年代前半期,中国外援占同期国家财政支出的 5.88%,1973 年为最高年份,达到 6.92%。³ 到 1978 年,中国共向 36 个非洲国家提供了超过 24 亿美元的经济援助,⁴ 在非洲援建了包括坦赞铁路在内的 200 多个项目,涉及农业、交通、气象、卫生、体育和教育等众多领域,仅坦赞铁路项目,中国提供资金即达 4.55 亿美元,⁵ 可谓举全国之力为之。被非洲朋友称为“自由与友谊之路”的坦赞铁路为中非关系奠定了一个长期发挥作用的基石,它所具有的“史诗般象征意义”也预示着在现代国际关系史上,一条通往非西方世界间的南南合作之路已开始启动。⁶ 在冷战时代条件下,中国这种真诚平等援助

对于长期遭受西方殖民统治而处于屈辱状态的非洲国家来说是有特别吸引力的。⁶ 仅在 20 世纪 70 年代的十年间,就有 24 个非洲国家与中国建立了外交关系,于当时中国外交环境的改善具有重大意义。

三 20 世纪 70 年代末 中非关系存在的问题

无论中国还是非洲国家,都是从一个极低的历史起点上来开始它们的现代化发展进程的,其现代复兴过程必将是一个漫长的过程。在中非建立现代关系之早期阶段的 20 世纪 60~70 年代,作为极不发达国家间的那种“南南合作”的特征,在中非关系领域表现得十分突出,其中一直存在着某种难以在短期内逾越的时代局限。事实上,到 70 年代末,中非关系的那种激情已有所消退,维持这种关系的物质基础也明显削弱,这促使双方重新思考各自的发展道路并调整双方关系。

¹ Julius Kambarage Nyerere “South-South Dialogue and Development in Africa” *Uhuru*, May 23, 1979.

² 这八项援非原则是:(1)中国政府以平等互利之原则向非洲国家提供援助,认为援助是相互的,非洲国家也在援助中国;(2)中国的援助不附加任何条件,严格尊重受援国的主权和尊严;(3)中国政府的援助以优惠条件提供援助,尽量不增加受援国的负担;(4)中国政府的援助不是造成受援国对中国的依赖,而是帮助受援国提升自主发展的能力;(5)中国政府帮助受援国建设的项目,力求投资少、见效快,使受援国政府能够增加收入,积累资金;(6)中国政府提供自己所能生产的、质量好的设备和物资,并且根据国际市场的价格议价,并保证设备和物资的质量;(7)中国政府保证受援国的人员能掌握所提供技术援助的相关技术;(8)中国所派专家只能享受与受援国专家一样的待遇,不能有任何特殊要求。

³ 石林主编:《当代中国的对外经济合作》北京:中国社会科学出版社,1989年版,第 69 页。

⁴ [美]于子桥著,沈浦娜译:《坦桑尼亚-赞比亚铁路——中国对非经济援助个案研究》,载北京大学非洲研究中心编:《中国与非洲》北京:北京大学出版社,2000年版,第 274 页。

⁵ 中国政府公布的数字是耗资 9 亿元人民币(当时人民币兑美元汇率约 1.5:1),参见刘贵今大使在南非安全研究所发表的演讲,载中非合作论坛网: <http://www.focac.org/chn/zyzl/hyw/j1280368.htm>.

⁶ Julius Kambarage Nyerere “South-South Dialogue and Development in Africa” *Uhuru*, May 23, 1979.

⁷ 近年来,一些西方媒体将中国与非洲国家交往时奉行的“不干涉原则”称做是“唯利是图”的重商主义政策,显然是对中非关系的历史背景缺乏了解。

20世纪70年代末80年代初,西方国家已开始新一轮的科学技术革命和新经济发展进程。虽然亚非国家经济在过去20年中有相当快的发展,但与西方国家的经济差距却越来越大,中非都面临着政治、经济变革的巨大压力。当时的中国已启动改革开放的进程,并将关注的重点放在国内经济发展方面,因而调整包括对非政策在内的对外关系成为必然。首先,在对非政策的政治层面,中国将中非关系的主题由主要是支持非洲国家民族解放运动更多地转向与非洲国家开展互利互惠的经济合作关系,并摆脱过去曾有过的那种以意识形态为原则来决定与非洲国家的政府与政党亲疏关系的做法。其次,对非经济政策也有调整之必要。新中国成立后,奉行计划经济的政策,对外贸易在国民经济中仅占很小比重。在此大背景下,中非经济关系中正常的国际贸易所占比重很少,多数援助项目都是作为不计成本的政治任务来执行的。应该说,在当时的时代条件下,中非经济关系这一特点是与当时世界处于冷战状态这一大背景相联系的。

到20世纪70年代末80年代初,随着和平与发展逐渐成为中国政府对世界局势与国际格局的基本判断,发展经济和实现现代化日益成为中国追求的首要目标,经济本身逐渐获得了主导地位而不再仅仅是服务于政治目标的工具。在这种背景下,中国开始考虑如何结合中国自身的实际能力和非洲国家的真实需要来重新制定援助非洲的政策与内容。随着这一变化过程的到来,到80年代后期,中非关系便进入到了一个长期的在相互调整与适应过程中逐渐发展的新阶段。

四 20世纪80年代初期中国对非政策调整与成效

1982年12月20日至1983年1月17日,中国总理赵紫阳访问了非洲11个国家。这次访问是中国结束“文化大革命”、走上追求现代化目标正轨后,寻求与非洲国家在保持传统友谊基础上开辟双方关系新天地的一次重要努力,正如赵紫阳在出访前会见非洲国家驻华使节时说,“这是中国政府采取的一个重大外交行动”。¹

与20年前中国总理首次访问非洲相比,20世纪80年代初的中国与非洲,各自的政治经济局势与外部环境都已发生很大变化。从非洲方面来说,一方面,自津巴布韦于1980年独立后,整个非洲大陆的民族解放事业已经基本完成,这是非洲大陆的一种历史性进步;另一方面,非洲国家的经济发展与民生改善却面临严重的问题。一些非洲国家独立已20年,但经济状况恶化,民众之所得比之独立初期反有下降。² 1980年,非洲统一组织在尼日利亚首都拉各斯召开了关于经济发展问题的特别会议,通过了一个雄心勃勃的关于推进非洲经济发展与一体化进程的《拉各斯行动计划》。这是非洲各国领导人在非洲统一组织框架下对于非洲社会经济发展所做的第一个规划,虽然它提出的许多设想后来并未实现,但它标志着非洲国家已经将经济发展放到首要位置上。随后几年,非洲统一组织与联合国相继出台几个关于非洲经济复兴与发展的纲领文件,许多国家还在世界银行与国际货币基金组织主导下进行结构调整与市场化改革。”

从中国方面来看,20世纪80年代初的中国已大体摆脱意识形态束缚国家政治经济的困境,华夏文明本就具有的那种务实态度与理性精神开始回归,它的结果之一是开始了对于财富和知识的追求与创造以及对外部世界的开放与吸纳。为给改革开放创造相应的外部环境,中国积极调整对外关系。

对于中国外援调整的方向与原则,1983年1月13日,中国总理赵紫阳访非时在达累斯萨拉姆举行的记者招待会上正式宣示:中国政府希望在继续给予非洲国家力所能及的援助的基础上,更多地开展中非双方的经济技术合作,把以往简单的援助方式提升为双方在互利互惠基础上富于成效的经济技术

¹ 《为增进了解和友谊、加强团结和合作出访非洲十国,赵总理昨日离开北京抵达开罗》,载《人民日报》1982年12月21日。

² 1979年英国《卫报》记者保罗·哈里森出版了《第三世界:苦难、曲折、希望》一书,生动地描绘了非洲大陆发展的危机,代表了西方世界对非洲的普遍悲观看法。参见[英]保罗·哈里森著,钟译:《第三世界:苦难、曲折、希望》,北京:新华出版社,1984年版,第1~5页。

³ 在《拉各斯行动计划》的基础上,1985年7月,非洲统一组织第21届首脑会议通过了《1986~1990年非洲经济复兴优先计划》。1986年5月,第十三届联合国大会特别会议通过了《联合国1986~1990年非洲经济复兴与发展行动纲领》。

合作,从而使中非关系成为推动中非双方实现各自的经济发展与现代化的动力。在这次讲话中,赵紫阳提出了新时期中非经济合作应该遵循的四个原则:“平等互利、讲究实效、形式多样、共同发展”。¹

值得关注的是,从20世纪80年代以后,中国在表达与非洲国家的经济关系时,就已经越来越多地使用“合作”而不是“援助”一词,强调双方互利合作而不仅仅是中国对非洲的单方面援助。之所以如此,一方面是因为中国始终认为中国与非洲国家的关系是平等互利的,援助也是相互的;另一方面,也表明了中国作为一个发展中国家,对于开展与非洲国家经济技术合作的目标与意义有了新的认知与期待,中国希望通过互利合作式的援助来促进双方经济与社会的发展。这其实就是发展中国家间的相互援助不同于发达国家援助发展中国家的地方。²事实上,进入80年代以来,中国对外关系的调整与制定就越来越明显地与国内的政治经济改革进程发生了互动。将中非关系的重点由政治转向经济,将不计成本的无私援助调整为关注效益、互利共赢的可持续扩展经济技术合作,更多地注重援助实效和关注经济发展问题,正是当时变化中的中国国内政治经济在对非关系领域的体现。

按照上述新的理念与原则,中非关系在20世纪80年代逐渐得到调整,并在许多领域取得明显的发展。

第一,中国对非援助在调整与改革中规模扩大,成效明显提升。1978~1980年间,中国外援曾大幅减少,但在1983年后,随着中国经济形势好转,援外规模开始增加。1983~1989年,中国援助非洲的成套设备与项目援助有130多个,有30多个非洲国家从中受益,1988年的援助款项比1983年增加63%。³为提升援助效益,中非协商对援助方式进行了改革尝试,适当减少赠款与现金援助,将直接贷款援助转变为经济技术合作的项目,以建设项目替代原来的无息贷款与赠款。同时,更重视项目建成后的管理,由中方人员参与项目管理,或代管经营、租赁承包。⁴

第二,伴随援非工作的改革,中国企业从20世纪80年代初开始进入非洲工程承包与劳务市场。到80年代末,中国企业在40多个非洲国家承包的工程和劳务合同达2000多个,向非洲派遣了数千

名工程技术和劳务人员。当时,西方国家忽视非洲,企业与资本纷纷撤离非洲,而中国企业却开始了走向非洲的进程,它们在非洲艰苦环境下的工作,不仅锻炼了队伍,熟悉了非洲国家复杂的经济与社会环境,也赢得了市场和声誉。对许多后来在国际上获得成功的企业与跨国公司来说,非洲曾是它们通往世界的第一站,是它们走向国际化经营的最初的一步。

在政治与外交领域,20世纪80年代中非关系进展明显。首先,中国同一些传统友好国家(如坦桑尼亚、赞比亚、埃及、马里、几内亚、扎伊尔、贝宁、加纳和加蓬等国)关系进一步加强。几内亚总统杜尔(Ahmed Sekou Toure)在时隔20年后再次访问了中国,坦桑尼亚总统尼雷尔在80年代两度访问中国。加纳总统杰里·罗林斯(Jerry Rollins)、喀麦隆总统保罗·比亚(Paul Biya)等相继访问中国,他们作为非洲独立之初的第一代领导人对中国的再次访问,显示出开创于20世纪60年代的中非友好关系在新时期里延续了下来。其次,通过淡化意识形态因素,中国与一些亲西方或亲苏联的非洲国家建立、恢复或改善了正常的国家关系(如埃塞俄比亚、肯尼亚、塞内加尔、马达加斯加、安哥拉、莱索托、科特迪瓦等国)。与这些非洲国家外交关系的修复与发展,表明中国的对非政策日益走向成熟和理智。到80年代末,中非外交关系达到历史新高,当时非洲51国,与中国建交者达47国。

¹ 对于这四项原则的内容,在赵紫阳的讲话中有详细的说明:第一,遵循团结友好、平等互利的原则,尊重对方的主权,不干涉对方的内政,不附加任何政治条件,不要求任何特权。第二,从双方的实际需要和可能条件出发,发挥各自长处和潜力,力求投资少、工期短、收效快,以期能取得良好的经济效益。第三,双方经济技术合作的方式可以多种多样,因地制宜,包括提供技术服务、培训技术和管理人员、科技交流、承建工程、合作生产、合资经营等。中国对所承担的合作项目负责守约、保质、重义。第四,上述合作的目的在于取长补短、互相帮助,以利于双方自力更生的能力和促进各自民族经济的发展。参见黄泽全:《长期稳定、全面合作——中非友好合作50年回顾及21世纪中非关系建议》载陈公元主编:《21世纪中非关系发展战略报告》北京:中国非洲问题研究会,2000年版,第22页。

² 吉佩定主编:《中非友好合作五十年》,北京:世界知识出版社,2000年版,第98页。

³ 孔明辉:《非洲经济高速改革的回顾》,载《人民日报》1989年8月5日。

⁴ 葛信主编:《简明非洲百科全书(撒哈拉以南)》,北京:中国社会科学出版社,2000年版,第265页。

五 20世纪 90年代中非关系的发展与面临的挑战

20世纪 80年代末 90年代初,随着苏东剧变与世界格局的重大变化,中非关系再次获得一个难得的战略机遇期,中非关系明显提升,并在 21 世纪到来的时候跃上了一个历史的新高度。

当时中非关系之发展是由特定时代条件下多种因素之作用而获得推进的。一方面,冷战结束后国际格局发生重大变化,中非关系的外部环境有了很大的不同;另一方面,1989年后,因西方国家的“制裁”,中国外交一时陷入困境。在这个关键的时候,与 20多年前相类似,中国为打破西方封锁、恢复国际形象和重返国际社会,再次从非洲国家获得了支持和帮助。当时,基于自身民族主义的国家利益诉求,非洲国家并没有完全被西方国家所左右而听从于西方国家“孤立中国”之要求。1989年 12月,在西方一片“制裁中国”的声浪中,埃及总统穆罕默德·胡斯尼·穆巴拉克(Mohammed Hosni Mubarak)向中国国家主席杨尚昆发出访问邀请。对于正处于困难状态下的中国外交来说,杨尚昆此次出访起到化解西方的打压、恢复中国国际形象的特殊作用。在埃及期间,杨尚昆受到埃及政府和各界人士的热烈欢迎,他在多个场合发表了中国政府对于内政外交的看法,向国际社会传递出中国的声音。此时的中非关系对于中国改善国际处境、提升国际地位具有极其重要的战略意义。

事实上,1989年后第一个来华访问的外国元首、政府总理和外长也都来自非洲国家。1989年底至 1990年底,先后有布隆迪、乌干达、多哥、马里、布基纳法索、埃及、赤道几内亚、中非共和国、塞拉利昂、乍得和苏丹等 10个非洲国家的元首先来华访问。1990~1998年,共有来自非洲国家的约 50位国家元首、15位政府首脑及 100多位政府部长访问了中国。20世纪 90年代,中国国家领导人也频频出访非洲。从 1990年起,每年年初中国外交部长首次出访,都是首先去非洲国家,可见中国对中非关系的重视。

这一时期,与西方国家普遍轻视非洲及其政治

首脑极少访问非洲的情况相反,中非高层频繁互访,这不仅有助于中国在国际上打破西方的战略封锁、明显改进中国外交的国际环境,而且提升了中国的国际地位,使得西方国家不得不重新回过头来思考中国和非洲对于世界的意义。在某种意义上,中非关系已经成为撬动中国与外部世界关系结构的一个支点,通过与非洲国家建立平等互惠的战略关系,中国得以有力地改变自身与外部世界的关系结构。

进入 20世纪 90年代后,随着中国社会经济的发展与国际局势的变动,中国通过与非洲的协商合作,改革援非方式与内容,加快了双边关系的调整,使得中非关系的战略性质与实际内容在承续传统的基础上,已经开始了意义深远的变化。

首先,在对非关系的战略层面上,当西方国家以悲观眼光看待非洲前景、纷纷减少在非投资的时候,中国却因与非洲国家有着重要的战略诉求而在保持与非洲国家传统友好关系的基础上,以更加积极和长远的眼光看待非洲的发展。基于自己的开阔的历史观和自己所历经的艰难历程,中国对于非洲国家面临的发展困境,往往更多地持一种理解和尊重的态度,相信非洲国家有权利、有能力逐渐寻找到自己的发展道路,因而中国从不向非洲国家发号施令,以援助为由干涉其内政。

其次,在对非关系的政策层面上,中国通过总结以往的经验教训进行了有效的调整与变革,其中一个重要的方面就是在 20世纪 90年代中期以后,中国结合在国内经济落后地区和边疆民族地区进行扶贫开发所积累的“输血与造血”相结合、“既授人以鱼,更授人以渔”的成功经验,对援非的方式与手段进行了多方面的探索与改革。

其一,在援助形式方面,中国试图将以往那种一次性的捐赠援助与可促成中非经贸关系持续合作与发展从而给中非双方都带来实实在在好处的对非贸易投资适当地结合起来。以援助带动中非贸易的发展,从而努力推进中国与非洲国家间形成“平等、互利、理性、务实”的新型发展合作关系,这也是中国所理解的南南国家之间援助的独特之处。经过多年努力,这一改革产生了成效,中非经贸合作因为获得了新的动力与合作基础而逐年提升。

其二,在援助内容方面,从 20世纪 90年代开始,中国与一些非洲国家经过商议,逐渐将中国提供

的援非资金分为政府财政提供的无息优惠贷款(包括无偿赠款或无息贷款)和由金融机构提供贴息贷款两部分,并以项目援助的方式加以实施,以增强受援国利益共享、风险共担的合作意识,带动中非经济合作层次与实效的提升。一方面,中国将一部分给非洲国家的贴息贷款与赠款转化为非洲国家用于双边贸易与投资项目的进出口信贷,用于非洲国家从中国进口急需的设备、商品,公用和民用设施建设以及扩大对中国的商品出口;另一方面,90年代中期以后,中国政府积极推进企业“走出去”战略,鼓励中国企业走进非洲,向从事中非贸易与投资的中非企业提供政府贴息优惠贷款和优惠税收支持,并相继在非洲国家建立了11个投资贸易中心,为中非企业提供资讯、管理、政策与金融方面的帮助。

这些努力产生了积极的效果,中非贸易额逐年增加,中国企业开始大量走进非洲。到1999年,已经有800多家中国企业和公司在非洲40多个国家从事工程承包、贸易和投资活动,直接在非洲开办的贸易投资公司也达到了近400家。至1999年,中国援助非洲40多个国家共建成成套项目800多个,签订的承包劳务合作达9700多份,这些项目对于改善非洲国家的经济发展基础和民生起到了重要作用,双方的投资也开始增长。截至1999年底,中国企业直接对非投资达4.66亿美元,设立企业442家。非洲各国对华投资也达5.2亿美元,投资项目622个。¹ 20世纪90年代后期,中非经济技术合作出现一些投资规模大、建设长、技术含量高的大型项目,大型设备出口与工程项目也跃上新台阶。如中国民用航空支线飞机开始批量出口非洲国家,到1999年出口达300多架,出口额达10多亿美元。1997年,中国企业获权承建从苏丹首都喀土穆到苏丹港的石油管道工程,项目金额2.15亿美元,随后又获权承建尼日利亚全国铁路网修复改造工程,项目金额5.29亿美元。² 这些都是中国企业当时在海外承建的规模较大、影响面广的建设工程。

1997年12月30日,中国与南非建立外交关系。南非作为非洲大陆最为发达的国家,其国民生产总值(GNP)占全非洲GNP的1/3强,有非洲领头羊之誉,中南建交对中非关系提升发挥了重大作用。

在此背景下,从20世纪90年代中期起,一些非洲国家开始重视中国的发展经验,中非关系的基础

开始出现更具现代发展意义的新的变化与提升。1997年,埃及与中国达成协议,在苏伊士运河区建立中埃合作经济技术特区,两国还签署了在高科技和扶贫领域合作的“星火计划”和“曙光计划”,这表明中非经济技术合作的内容与性质开始进入一个新的时期。

中非关系在20世纪90年代曾受到台湾当局推行“银弹外交”的冲击而一度受到很大破坏。”在台湾当局的利诱下,1988~1997年,先后有利比里亚、莱索托、几内亚比绍、中非、尼日尔、布基纳法索、冈比亚、塞内加尔、乍得、圣多美和普林西比等十个非洲国家与台湾当局建立了所谓的“外交关系”,加上原有的南非、马拉维、斯威士兰等国,非洲与台湾地区的所谓“邦交国”一度达到13个。³正是在这种情况下,中非关系对于维护中国国家利益所具有的战略意义更加凸显出来,从而引起中国领导人的高度重视。从20世纪90年代中期起,中国明显加强了对非工作力度,增加对非援助,加强政治外交往来。通过各种努力,莱索托、尼日尔、南非、几内亚比绍、中非、塞内加尔和利比里亚等国中止了与台湾当局的“外交”关系而与中国复交,中非关系在经过短暂动荡后开始向更高阶段推进。⁴

六 中非合作论坛的建立与中非关系的全面提升

当代中非关系发展的一个突出特点是在持续推进过程中呈现出明显的阶段性提升。在经过半个世纪的演进后,中非关系在2000年以后进入了一个内容全面拓展、层次迅速提升、影响明显扩大的新阶

¹ 吉佩定主编:《中非友好合作五十年》第99页。

² 葛信主编:《简明非洲百科全书(撒哈拉以南)》,第268页。

³ Ian Taylor, “Taiwan’s Foreign Policy and Africa: The Limitation of Dollar Diplomacy,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 11, No. 30, 2002, pp. 125–140.

⁴ Richard Clinton, “Complementary Measures to Foreign Aid: Taiwan and the PRC under Diplomatic Rivalry,” *Contemporary Economic Policy*, Vol. 19, No. 3, 2001, pp. 360–368.

⁵ 2008年1月,马拉维与中国建交后,与台湾地区有所谓“邦交”关系的非洲国家仅有布基纳法索、冈比亚、圣多美和普林西比、斯威士兰四国。

段,中国也最终形成了自己成熟、完整的对非政策理念和政策体系。

这一发展的重要推进力量是 2000 年成立的中非合作论坛以及这一论坛为中非关系所开创的新的巨大空间。

中非合作论坛的最初建构是一个部长级(外交部长和财政部长)会议机制,每三年召开一次,在中国和非洲轮流举行。2000 年的首届部长级会议在中国北京举行,2003 年的第二届部长级会议在埃塞俄比亚的亚的斯亚贝巴召开。由于中非关系发展快速且这一机制成效显著,2006 年的第三届中非论坛升格为中非首脑峰会,共有 43 个非洲国家的国家元首到中国北京出席峰会。此次会议盛况空前,它把中非关系所具有的巨大活力和前景充分地展示于世人面前,并由此引起了国际舆论对于中非关系的持久关注。2009 年,中非合作论坛将在埃及开罗召开第四次部长级会议。

中非合作论坛的建立为中非关系构建了一种新的机制与平台,其有力提升中非关系全面发展的战略性意义在随后几年间日益显现出来。

第一,它为新世纪里中非关系的长远发展提供了一个有效的制度平台,它所形成的包括首脑峰会、部长会议、高官会议及后续行动委员会等多个层面的运行结构,使得中非关系既继承中非友好的传统,又成为具有深远意义的制度创新与体制构建。

第二,这一合作机制一开始就有着完整的发展理念、战略规划与政策主张。在首届中非合作论坛上通过的《中非合作论坛北京宣言》和《中非经济和社会发展合作纲领》对中非合作论坛的目标、结构、功能、政策与措施做出了完备的说明与规划。第二届中非合作论坛通过的《中非合作论坛亚的斯亚贝巴行动计划》是对过去三年合作论坛发展成就的总结和完美。第三届中非合作论坛又通过了《中非合作论坛北京峰会宣言》和《中非合作论坛北京行动计划(2007~2009)》。至此,面向 21 世纪的中非新型战略合作伙伴关系的基本格局大体成形。¹

2000 年以来,中非关系提升不仅体现在政治与外交层面,经贸合作更成为新世纪里中非关系发展的核心动力,中非经贸关系正逐渐由单纯援助向全方位合作发展的阶段推进。首先,中非贸易发展迅速,贸易总额飞跃性增长。2004 年达到 294.62 亿

美元,2005 年达到 397.47 亿美元,2006 年达到 555 亿美元,2007 年达到 735 亿美元。这期间,中非贸易年平均增长速度多在 30% 左右,明显超过同期中国外贸总额增幅。2006 年,中国超过英国成为位居美国、法国之后的非洲第三大贸易伙伴。²其次,中非经济技术合作领域拓展,合作层次提升,合作方式及途径日趋与国际惯例接轨,由贸易而投资的结构转型明显推进。截至 2006 年底,中国累计对非各类投资达到 117 亿美元,其中企业直接投资累计达到 66.4 亿美元,比 1999 年增长 14 倍多。据初步统计,中方投资项目分布在 49 个非洲国家,涉及能源与资源开发、基础设施建设、贸易与生产加工、交通运输、农业及农产品综合开发等多个领域。³一些中国企业不仅在非洲安家落户,而且开始实施企业本土化战略。

考察 2000 年以来的中非关系,笔者认为有如下特点值得特别关注。

第一,中非合作进入全方位、多层次、宽领域的快速发展阶段,双方经贸技术合作领域不断扩展,合作领域日益向纵深发展。除政治、安全、国际关系领域外,中非战略合作已经延伸到农业、电信、能源、加工制造、基础设施、社会公益项目等众多领域,许多项目产生了十分明显的经济与社会效益。

第二,中非经济技术合作的制度建设与环境改善有明显进步。截止到 2006 年,中国已与 28 个非洲国家签署了《双边促进和保护投资协定》与 8 个非洲国家签订了《避免双重征税和防止偷漏税协定》这些政府间协定对中非经济技术合作的长期发展具有重要的意义。

第三,中非经贸合作的发展速度明显加快,规模扩大,投资与贸易主体多元化,民营企业对非投资明显增长。2006 年,非洲成为中国第二大原油来源地、第二大承包工程市场和第三大投资目的地。截至 2006 年底,已经有 800 多家中国企业在非洲投资

¹ 参见中非合作论坛网: <http://www.focac.org/chn/zyzl/hywj/280368.htm>。

² 参见中国商务部官方网站,2006 年中非贸易额相关统计表, <http://www.mofcom.gov.cn/static/column/i/yjlk.htm>。

³ 参见中非合作论坛网: <http://www.focac.org>。

经营,其中 700 多家是民营企业。¹ 2006年,中国企业在非洲新签承包劳务合同额达到 289.7 亿美元,占当年中国对外承包工程营业额的 31%。2000~2006年,中国企业在非洲承包建设公路近 6 000 多公里、铁路 3 400 多公里、大中型电站 8 座,此外,还有大量的公用、民用设施建设项目。²

第四,中非经济技术合作具有大型项目主导、科技层次提升、科工贸一体化的发展特征。2001~2006年,中国在非洲签订的一亿美元以上的大型承包项目有 41 个。近年来,中国还与一些非洲国家合作开办经济开发区、投资贸易加工区、科技创新园区,如赞比亚-中国经济贸易合作区、尼日利亚拉各斯自由贸易区,它们将会成为提升中非经济技术合作的新动力。”

上述这些意义深远的变化使得中非经济技术合作日益具有现代国际经济技术合作的特点,代表了南南合作的新趋向。在 2006 年 11 月召开的中非合作论坛北京峰会上,中国国家主席胡锦涛宣布中国政府将通过采取八个方面的重大政策举措,承诺到 2009 年将中国对非援助规模比 2006 年增加一倍。³ 今日的中非合作已不只是一些原则性的宣言,而是一种充满理性和务实精神的行动方案与项目,它们是具体的、可操作的,这表明中国的对非政策越来越具有现代政府的管理与效益精神。⁴

近年来,中国市场对非洲的商品需求旺盛,中国已经成为拉动非洲经济增长的一个重要因素。⁵ 从中国进口的物美价廉商品,为那些即使是最边远地区的非洲贫困居民提供了有能力消费的商品。在一些国家,中国的投资已经成为带动其经济发展的重要动力。⁶ 例如,中国的投资使苏丹形成了自己的石油开采和生产体系,由石油进口国变为石油出口国,成为近年来非洲经济发展最快的国家之一。一些研究成果显示,近年中非经济合作对非洲经济增长的贡献至少达到 5%,与此相伴随的还有对非洲经济内在结构的提升与发展潜力的挖掘。⁷

七 结语

当代中非关系已经有半个多世纪的演进过程,它在近年的快速提升既是符合历史逻辑的必然结果,更有其复杂而深刻的时代背景与未来发展指向。

从根本上说,当代中非关系的快速发展与全面提升乃是中非双方在现代世界体系中求生存谋发展、跃上现代化新台阶所必须的一种战略性选择,它有力提升了中国和非洲在国际战略格局中的地位,充分体现了南南合作的特殊价值,给中非双方带来双赢的结果。今天,中国和许多非洲国家正在进入一个新的变革与发展时代,可以期待的是,当 21 世纪发展中经济体的增长浪潮真正波及非洲大陆这片热土的时候,已经演进了半个多世纪的当代中非关系,将在“真诚友好、平等相待、相互支持、共同发展”的理念下与时俱进,继往开来,给中国、非洲乃至世界带来更多的机遇与希望。

[收稿日期: 2008 - 05 - 15]

[修回日期: 2008 - 09 - 25]

[责任编辑: 谭秀英]

¹ 根据以下有关资料综合整理:中国对外经济贸易年鉴编辑委员会编:《中国对外经济贸易年鉴》,北京:中国对外经济贸易出版社,2000~2003年版;中国商务部编:《中国商务年鉴》,北京:中国商务出版社,2004~2005年版;国家统计局编:《中国对外经济统计年鉴》,北京:中国统计出版社,2000~2006年版。

² 参见中非合作论坛网: <http://www.focac.org>。

³ Chris Alden, *China in Africa*, London: Gutenberg Press Ltd, 2007, p. 68.

⁴ 具体内容包括向非洲提供 30 亿美元优惠贷款和 20 亿美元优惠出口买方信贷,设立 50 亿美元的中非发展基金,免除同中国有外交关系的所有非洲重债穷国和最不发达国家截至 2005 年底到期的政府无息贷款债务,进一步向非洲开放市场,把同中国有外交关系的非洲最不发达国家输华商品零关税待遇受惠商品由 190 个税目扩大到 440 个,今后三年内非洲国家建立 3~5 个境外经济贸易合作区,为非洲培训培养 15 000 名各类人才;向非洲派遣 100 名高级农业技术专家;在非洲建立 10 个有特色的农业技术示范中心;为非洲援助 30 所医院,并提供 3 亿元人民币无偿援助帮助非洲防治疟疾,设立 30 个疟疾中心,向非洲派遣 300 名青年志愿者,为非洲援助 100 所农村学校;在 2009 年之前,向非洲留学生提供中国政府奖学金名额由目前的每年 2 000 人次增加到 4 000 人次,等等。参见中非合作论坛网: <http://www.focac.org/chn/zyzj/hwyj/t280368.htm>。

⁵ Drew Thompson, “China’s Soft Power in Africa: From the ‘Beijing Consensus’ to Health Diplomacy,” *China Brief*, Vol. 5, No. 21, 2005.

⁶ Chris Alden, *China in Africa*, p. 38.

⁷ Dorothy-Grace Guere, and Firoze Manji eds, *China’s New Role in Africa and the South: A Search for a New Perspective*, http://www.fhnu.org/pzbook.php#chinaabook_2.

⁸ A. Pekola Adewale, “China: A New Partner for Africa’s Development?” *Pambazuka News*, March 21, 2007.

Ideas of Globalization and Transition of China's Foreign Strategies A Review on China's Diplomacy Philosophy within the Past 30 Years**Cai Tuo** (62)

The influence of ideas on diplomacy has been an increasingly concerned research field in IR study, while China is the very case to study the impact of the ideas of globalization on its foreign strategy. The diffusion of the ideas of globalization in China has been tightly correlated with the practice of the reform and opening up, thus the case study of China is in effect a research of the transition and adjustability of China's diplomatic philosophy against the background of globalization since the reform and opening up. The ideas of globalization have brought not only new concepts and choices but also perplexities and challenges to China diplomacy, which demands a rational review and response from Chinese diplomats and researchers.

Common Interests Promote Sino-American Relations**Tao Wenzhao** (73)

In the past thirty years, since the establishment of diplomatic ties, China-U.S. relations have, as a whole, moved ahead despite difficulties and problems. The main reason for that is continuous expansion and deepening of common interests between the two countries. Common interests exist objectively, but they also need to be recognized by the policy-makers of the both countries. When the two countries recognize and preserve their common interests, the bilateral relations move ahead and improve; otherwise they stagnate, even suffer setbacks. To preserve stability in the Taiwan Strait is essential to China's national interests. China and the United States should also take care of other's concerns.

Thirty Years of Sino-African Relations A Pivot in Reshaping the Structure of China's Relations with the Outside World**Li Hongwu** (80)

The transformation and development of Sino-African relations has shown the great achievements in China's foreign relations since the country adopted the reform and opening-up policy thirty years ago. Though peripheralized in the old West-dominated world system, Africa maintains a core place in China's foreign relations. In many times, Sino-African relations have been a pivot in China's relations with the outside world, playing an irreplaceable role in improving contemporary China's diplomatic environment and boosting its international standing. The new principles of international relations such as mutual respect and equal treatment among developing countries and the successful South-South cooperation model cultivated in Sino-African relations have generated more hope and confidence for the future of human race in this unstable world.

Non-Traditional Security China's Cognition and Response from 1978-2008**Yu Xiaofeng Li Jia** (89)

The security realm is of vital importance to a country's security cognition and strategy. Over the past 30 years since reform and opening up, China has gradually realized a historical transformation in "era view" and "security concept" and meanwhile confronted with unprecedented security threats. The notion of non-traditional security stresses "human security", "social security" and "global security", and plays an important role in boosting the overall transition of security mode. In its response to non-traditional security threats, China has shifted from involuntary to voluntary efforts, from non-strategic to strategic height, from random solutions to systematic strategy, and from passive response to active management. China should make further efforts to speed up the development of its responsive capacity so as to effectively cope with various tough challenges of public crises in the future.