



国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第61期

2011年11月16日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

中国的非洲战略：现实、挑战与建议

北京大学国际关系学院教授、非洲研究中心主任 李安山

不容置疑，改革开放以来，中国的非洲战略成绩卓著，否则难以解释为何中非合作在世界上引发如此大的震荡。然而，中国已不是1990年代的中国，非洲也不是以前的非洲，国际局势更是发生了巨大变化。面对新的形势，中国的非洲战略是否需要调整呢？回答是肯定的。本人近期提出：“中国在非洲什么都不缺，就是缺战略。”这是有感而发。

一、中国的非洲战略存在的问题

西方大国之间在对付中国、侵害中国利益方面不断协调，我们须有应对之策。中非合作是长远之事，需长久之计。中国在非洲缺乏战略思考和战略设计表现在三个方面。一是应付外交。人家批什么，我们就驳什么。这样难以服人，也欠客观。此种状况已持续多年，既缺乏主动性，也使中国外交被人家牵着鼻子走。中国从未搞过殖民主义，反而要向老殖民主义者反复声明我们搞的不是殖民主义，这种反应十分被动。二是缺乏长远规划。中国的非洲战略依托于中非合作论坛。然而，这是一个双边合作框架，中国的非洲战略应有自己的规划和重点。论坛的27个相关部门为办好3年一次的论坛，忙于筹备、协调、召开和总结相关的会议，几乎没有人力、物力和时间来考虑战略布局和战略筹划。三是缺乏统一筹划。负责论坛的三个主要部门是外交部、商务部和财政部。虽然是各负其责，但在统一协调方面存在各种困难。相关部门负责论坛事务的单位和个人或是临时，或是兼职，



难以做到责权落实。各部委都希望参与到中非合作之中，但论坛的后续行动委员会无权对这些活动进行协调和干预。实有必要从长计议，通盘考量，适时应变，将中非合作论坛放到中国的非洲战略中考虑，将非洲战略放到全球化背景下的中国国际战略中考虑。

二、中国的非洲战略的调整方向

从可持续的观点和全盘统筹的大局看，中国的非洲战略乃至国际战略应注意以下方面。

经济与政治要两手抓。中非合作近年来主要集中在经济方面。四次中非合作论坛的涵盖面集中在经济合作，胡锦涛主席在2006年的中非峰会上提出的“老八点”和2009年温家宝总理提出的“新八点”重点都在经济合作。虽然中非关系是全方位的，但形式多于内容，只有经济合作成果显著，如承包量和贸易额增长较快，央企在非洲的金融和实业投资一直在增加，援助事务以经济和技术为主。尽管中非关系的注意力集中在经济合作方面，西方却通过政治方式进行干扰，或是不惜动用各种手段进行全力阻截（各种高官出面），或是国际金融组织以停止对有关国家的援助相威胁（如刚果金），或是非政府组织的攻击（如苏丹麦洛维大坝），从而从各方面使中国的经济行为政治化。美国国务卿希拉里·克林顿访非时对中国在非投资和援助进行诋毁，并宣称中国方式对非洲“没有太多益处可言”；英国首相卡梅伦访非时对中国政治制度进行攻击，并表示他反对“中国侵略”非洲。这到底是经济还是政治？可以说，政治无时无刻不影响着经济。重经济合作而忽略政治合作会给自己带来极大的麻烦。中国的国际战略亦如此。

加强中非战略合作，积极稳妥地支持非洲一体化。中非战略合作可从三方面加强。（1）积极推动非洲国家入常。一个具有54个国家的大陆在联合国常任理事国中没有席位，既有悖常理，也不符合人类平等的原则。中国应掌握道德制高点，亮出支持非洲的旗帜，这是一个原则问题。或是自己出提案，或是支持非洲国家的提案。（2）推进非洲一体化进程。一体化是一个系统工程，中国应就咨询、培训、实践以及基础建设等方面与非方筹划。除中非政治合作可加强外，非洲一体化可为双方包括文化、教育和艺术领域的交流合作提供更广阔的平台；进行援助或投资时要将促进非洲一体化作为重要因素来考虑，特别是交通、水力、发电、电讯等可以起到连接作用的工程项目。中国可为区域合作提供能力建设培训的援助和相应技术支持（如提供电脑和相关程序等）。（3）加强战略性投资。中国在非洲的投资集中在矿业和油气，还有相当多的战略领域需要开拓。农业投资是一个潜力巨大的领域，既可帮助非洲解决粮食安全问题，也可发挥中国在农业生产方面技术先进的优势。制造业一直是阻碍非洲发展的瓶颈，而这方面的投资影响深远，



对非洲的发展、解决贫困及就业问题有好处。有机作物和可持续能源是另两个重要领域。非洲的人口增长迅速，市场规模在不断扩大，这些领域的发展前景不可估量，且均具有可持续性。

不要过于在意国外的批评而忽略自身的优势。中国正经历着任何大国崛起都需要经历的过程，而成为诸多既得利益者的靶子。这是一种“成长的烦恼”，不必过于在意。对于批评，过于紧张或不予理睬都源于一种弱者心态。中国在处境极为困难的时期都敢于与西方抗衡以维护自身利益。现在，中国的综合国力日益加强，只要行得正，就没有什么可怕的。对于中非合作，应有一种为人类共同发展作贡献的坚强信念，这是一种无法超越的道德制高点。对非洲社会的批评，一定要认真对待。这些批评多来自非政府组织，其影响不可忽视，应与非洲方面一起努力纠正不良现象。中非平等合作和互相尊重的关系代表着国际关系中的一种新趋势；互相尊重、不附带政治条件的援助正在成为独立于国际援助体系之外的独特模式；中国独立自主的经验吸引着非洲国家“向东看”。西方人都在研究这些现象，中国应有自信心。

不要因强调中国的优势而忽略非洲的长处。经济快速发展使中国易忽视非洲的长处。中国在培训非洲人才的过程中忽略了互相学习。各种研讨班在讲解中国的发展道路、介绍管理经验和宣传政策理念的同时却没有着力学习和吸收非洲的文化精髓和发展理念。非洲文化艺术（如音乐、舞蹈、绘画、雕塑）属于全人类的财富，值得我们好好学习。在发展经验上，非洲在人权方面特别是妇女权、知情权和公民社会治理方面可给中国提供经验；在地区一体化方面积累的经验也值得借鉴，一个有着54个国家的大陆能在重大国际事务上以一个声音说话，世界上没有其他组织能够达到这一点。非洲人的乐观精神、对自然环境的尊重以及浓厚的家庭观念也值得我们学习。

不要因重视大国关系而忽略其他方面的因素。我们在制定政策时似乎过于重视大国关系而忽略了其他因素，特别是发展中国家的利益，有时过于在乎经济利益而忽略了道义因素，从而正在失去一些真正的朋友。同时，在重视大国关系时也不能忽略大国的对非政策。英国以何种隐蔽的方式和手段全面维系着“大英帝国”的框架？美国非洲司令部设立的战略意图及其战略部署何在？法国为何努力推动“地中海联盟计划”？对这些问题缺乏研究导致中国对一些重大事件缺乏应变策略，如应对利比亚轰炸、科特迪瓦变局和赞比亚选举等。

适当采取结盟方式以利于保护国家利益。结盟是国际政治中的一种必要手段。中国采取不结盟政策至今已有30年。然而，北约、欧盟、非盟、阿盟、东盟等军事与地区联盟的力量在日益壮大。国家在世界舞台上的行动多以结盟方式取得成功。当然，这种结盟可是短期应对，也可为长期规划。人们在分析世界局势时为何习



惯于用“西方”来形容某些国家，除价值观外，原因之一是这些国家在大多数国际政治事务中相互配合。目前，新兴大国在诸多国际事务中的立场比较一致，如不满于不公正的国际经济秩序、国际政治中的霸权行为、国际援助体系附加条件的做法和西方动辄用制裁、禁运或军事干涉达到自身目的的行为，以及西方在伊拉克、阿富汗的做法。它们对近期西方在利比亚的举动和一些提案也提出明确反对。在新的形势下，中国与新兴国家结成盟友将有利于中国在国际舞台上发挥更大作用。

不要过于在意部门利益而忽略国家利益。中国的形势在变，相关机构也要相应改变。以援助机制为例，目前的援助机制还是沿用以前的机制，即由商务部援外司负责援外事务。国力日益增强，国际责任日益重大，援助力度和范围日益扩大，援助的思维和理念也在日益拓展。援助事务已摆脱过去纯粹作为外交手段的定位，日益与受援国的发展和全球千年发展目标相联系。如此重要的工作仍由一个管理经贸工作的部门来承担显然不妥。况且，商务部的工作集中在商业贸易领域，以钱生钱是一种职业要求，实难承担需要广阔视野和全盘策划的国际发展援助事务。援助工作还具有特殊性和专业性，它需要各种人才和经验，也需要各部门的通力配合。目前的援助工作仅由一个司负责，既缺乏权威性，也难以应付诸多领域的协调。

在加强对非援助的同时应大力宣传自力更生为主、外援为辅的理念和经验。靠援助解决不了发展问题。过去50年中，发达国家向发展中国家（主要对非洲）提供了2万亿美元的援助，情况并未变好。中国领导人在对非交往中要多宣传自力更生的思想，不宜一味提高援助额，翻番援助的方式不可持续，也容易造成非洲国家的依赖感。在援助项目上要切实注意“授人以渔”和可持续发展的项目，特别要加强小项目和民生项目。援建项目必须与培训同时进行，既可防止所谓“中国没有进行技术转让”的指责，也可避免出现援建项目完成后仍需中方人员留守的情况。大项目金额多，牵涉面大，并非只有正面影响，一旦出现生态、环境、移民、与地方的关系等问题，当地人会责怪援助方，最终出现费力不讨好的局面。

中国应加强对非战略性课题的研究。研究应放在全球战略上去考量，不能就事论事，也不能事情发生后再进行所谓的研究。仅从国际关系方面看，中国的非洲战略这一课题的研究内容就相当丰富，如非洲战略与国家战略的关系，非洲战略与大国关系或与邻国关系及与南南合作的关联，非洲战略与中国发展战略的关系等等，但现有的研究状况及受重视的程度均不令人满意，需要大力加强。

编辑：侯颖丽 审核：王缉思
网址：www.ciss.pku.edu.cn
邮件地址：CISS@pku.edu.cn

地址：北京 北京大学国际关系学院 邮编：100871
电话：86-10-62756530 传真：86-10-62759302