

后金融危机时期的中非关系发展

刘海方

内容提要：2009年年底以来，在全球经济回暖步伐参差不齐的背景下，中非关系的发展势头不减反增，双方培育了一些新动力，做出了一些新的制度安排。然而与此同时，中非关系仍然面临着结构性困境。可持续发展应成为中国对非洲“互利共赢”理念的补充和战略提升，使中非关系的发展进一步向非洲国家普通民众的长远利益倾斜，最终走向“以人为本”的价值观。

关键词：中非关系 结构性困境 后金融危机 非洲内生动力 可持续发展

新年伊始，笔者先后在三个非洲国家访问、与会，陆续遇到几位国际同行询问，今年贵国领导人似乎打破了首访非洲的惯例，这是否源于中美关系或中欧关系更为重要？时值1月下旬至2月初，胡主席访美、李克强副总理访问欧洲等活动刚刚结束，难怪国际观察家提出这样的问题。这一发问的背后，隐含的是他们更为关切的问题：金融危机究竟在多大程度上改变了中国的外交战略布局？与似乎又重新热络起来的中欧关系、中美关系相比，中非关系将有何种布局变化？

关于非洲在经济危机中的不俗表现，学界的论述可谓汗牛充栋，比较一致的乐观看法是，非洲有望成为“下一个亚洲”，尤其是相对于经济迟迟不能转好的欧美国家而言。¹然而，学术界对于经济危机给非洲带来的影响并非没有争议，有人甚至因为最近北非局势的动荡而认为，金融危机对非洲的破坏力还远未

刘海方 中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员。

¹ “Africa is Well on Its Way to Become ‘the New Asia’,” http://www.courier-tribune.com/opinion/story/2010/07/16/africa_great_investment_opportunity_us.

完全呈现出来。¹ 本文无意讨论这一问题,而是以2009年年底这个国际上较为公认的、世界经济回暖的约略时间点,梳理中非关系未来的发展趋势,捕捉新的动力,尤其是来自于非洲方面的内生动力,并讨论乐观表象下制约中非关系长远发展的结构性困境。²

一、政治领域的互动:促进经济合作为中心

对于非洲人而言,中国领导人首访非洲体现了中国对他们的无上尊重;³ 在国际观察家看来,年度首访是中国重视非洲的表现,在金融危机时期更能向非洲表明中国是其可靠伙伴的态度。⁴ 中国每年选择哪些非洲国家作为往访国,例如每次中国外长的访问,特别是元首的访问,总会引发国际观察家对于中国“非洲战略”的揣测。中国领导人近年来对非洲国家的首访,除了上面所说的政治象征意义,确实表现出了新特点,即更为务实:每次首访均给非洲受访国带去丰厚的“新年大礼包”,双边合作的领域总是能借访问得到明显的拓展。2010年的中非关系是和着一个月前第四届中非合作论坛部长级会议⁵ 的余音开启的。外长杨洁篪访问了肯尼亚、塞拉利昂、阿尔及利亚和摩洛哥,像几乎同时访问埃、塞等国的商务部长陈德铭一样,访问的主题都是商讨中非合作论坛新八项举措的落实,强调中方将快速落实这些举措,增进双边关系。⁶ 在金融危机风暴尘埃未落、传统援助国纷纷减少对非援助的背景下,中国的这种帮助显得尤其重要。2011年,杨洁篪外长访问的国家是津巴布韦、加蓬、几内亚、多哥和乍得,⁷ 推进双边合作的深度和广度同样是杨外长访问的主题。

全国人大和政协领导人与非洲各国的议会交流更加频繁,也体现出为国内经济建设保驾护航,甚至直接为经济合作开路的趋势。2010年上半年,全国政协主席贾庆林访问南非、纳米比亚和喀麦隆,丰富了以往纯粹为促进互信的政治

1 William Gumede, "Africa Rising? Will Popular Rebellions Spread South of the Sahara?" March 17, 2011, <http://www.pambazuka.org/en/category/comment/71780>.

2 《中国国际战略评论2010》收录了英国学者莎拉·雷纳(Sarah Raine)对于2009年中非关系的回顾,本文意在有所呼应和衔接。参见莎拉·雷纳:“努力实现双赢:2009年中非关系回顾”,载《中国国际战略评论2010》,北京:世界知识出版社,2010年版,第110—120页。

3 Sharon Freeman, *China, Africa, and the African Diaspora: Perspectives*, Washington: AASBEA Publishing, November 2009; 还可参见刘贵今:“中非合作论坛十年:合作与反思”,2010年12月31日在北京大学国际关系学院的演讲。

4 参见莎拉·雷纳:“努力实现双赢:2009年中非关系回顾”。

5 因为有温家宝总理和非洲多国元首参与,国际上仍然视本次会议为峰会。

6 Xinhua News Agency, "China to Implement 'Eight New Measures' to Help Africa," www.chinaview.cn, January 12, 2010.

7 新华社:“杨洁篪就非洲五国行接受新华社和央视记者专访”, http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2011-02-18/content_1797074.html.

使命,率领大量工商界人士寻求合作,参加了南非比勒陀利亚举行的“中国—南非经贸合作论坛”,与南非业界人士直接讨论外商在南非投资的相关政策法规问题,此行仅在南非就签下高达230亿兰特(约合60亿美元)的大单,被南非媒体惊呼为“带着严肃商业意图的友好访问”,充分展示出议会外交的务实魅力。¹ 2010年2月,隶属于政协的中国经社理事会宣布在北京成立中非经济技术合作小组,以促进中非经济技术合作,推动中非之间的新型战略合作,这被认为是政协公共外交的主要组成部分。² 前两年在促进中非之间民间商会的往来等方面作出贡献的中联部,2010年与农业部联合,广邀400多位非洲各界人士,成功举办中非农业合作论坛,并使之成为中非合作论坛的分论坛。³

当然,这种以经济合作为中心的政治层面的互动,并不代表双方在传统政治领域的合作有所减少;相反,随着国际形势的变化和中国国际地位的迅速上升,中国与非洲越来越需要在国际政治舞台上进行深入合作,尽管有时候双方关系并非一帆风顺。作为在苏丹的最大投资国,中国对于2010年中期苏丹大选和2011年1月南部苏丹公投问题的态度,曾引起世界其他利益攸关方的极大关注,在某些观察家看来,中国似乎具有“成也萧何、败也萧何”般的影响力。而当苏丹南北方矛盾似乎一触即发之时,除了派遣特使穿梭往来,中国政府看上去并没有更多介入,这一度招来诘责之声。幸而在各方的共同努力下,南部苏丹公投问题后来得到了较为合理的解决。这从侧面反映出国际社会对于中国在对非事务上的期望值在攀升,无论中国自身是否已经做好了准备。2010年初夏,致力于安全和防止小型武器扩散的国际非政府组织“更安全世界”(Safer World)召集了第一场中非关系和平论坛,继而又公开发表题为《中国在非洲和平与安全事务中的作用在增长》的报告,这可以视为是这种期待的一个例证。⁴

以经济合作为中心的政治层面的互动,并不代表双方在传统政治领域的合作有所减少;相反,随着国际形势的变化和中国国际地位的迅速上升,中国与非洲越来越需要在国际政治舞台上进行深入合作,尽管有时候双方关系并非一帆风顺。

这些来自各方的新期待,尤其是非洲方面的新诉求,以及非盟和阿盟等地区组织影响力明显增强的新趋势(尤其在利比亚事件中),给中国的外交原则和

1 Hopewell Radebe, "South Africa: 'Goodwill Visit' with Serious Business Intent," <http://allafrica.com/stories/201004070723.html>, 又参见驻喀麦隆经商处网页信息, 2010年11月11日。

2 新浪网:“中国经社理事会中非经济技术合作小组在京成立”, 2010年2月3日, <http://www.sina.com.cn>。

3 Xinhua News, "China Unveils Proposals for Agricultural Cooperation with Africa," http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-08/12/c_13441725.htm。

4 2010年6月初, Safer World 联手中国人民争取和平与裁军协会, 在北京召开了题为“中国与非洲: 和平与发展”的公民论坛。在酝酿过程中, 笔者曾与该非政府组织有过多次互动, 了解到其初衷是要推动中国在苏丹等非洲国家的和平与安全事务中发挥作用, 包括防止小型武器扩散。

安全观带来了新挑战,中国则做出了妥当的回应。2010年2月,杨洁篪以中国外长身份首次出席慕尼黑安全政策会议(又名世界防务大会,有“安全政策的达沃斯论坛”之称),并发表重要演讲,“阐述中国在能源安全和运输通道的安全、气候变化、核不扩散和核裁军,以及北约新战略等议题上的立场”,被外界认为是陈述“中国未来在全球事务中将扮演何种角色”的一次绝佳机会。与此相呼应的是,2011年2月,现任联合国安理会轮值主席、中国驻联合国大使李保东代表中国政府呼吁国际社会关注非洲,借联合国平台就中国对非政策做出清晰阐述。¹对于备受瞩目的苏丹问题,中国政府在苏丹政府邀请下派出了由官员和学者组成的观察团,参与监督苏丹内战以来的首次大选和南部公投,这种安排在以往非洲国家举行的选举中并不多见,显示出中国政府除了在多边机制中发挥作用(例如维和)之外,还愈益以成熟、自信、负责任大国的态度积极参与非洲事务的新气象。²

在双边关系方面,2010年可以说是中国的“南非年”或者南非的“中国年”,因为建交12年以来,双边关系在这一年获得了突破性进展。4月,南非交通部长访华,受到中国迅速发展的高速铁路的启发,开始制定“南非2050交通大规划”,并为在沿海城市德班和商业中心约翰内斯堡之间架设高铁奔走呼吁。³在“金砖四国”巴西利亚峰会期间,南非总统祖马与胡锦涛主席会谈,强调双方在气候变化等问题上的一致立场,同时强调双方构建战略伙伴关系对于两国,乃至整个南南合作的重要意义。⁴祖马总统8月访华期间,双方共同发表了关于建立全面战略伙伴关系的《北京宣言》。⁵11月习近平副主席回访南非,推动了双方在矿业、清洁能源(太阳能)⁶等行业多个合作协议的签署,使得在世界杯期间就雄心勃勃要投资并大展宏图的中国企业和中国—南非矿业合作与发展论坛⁷等

1 Xinhua News, "China Calls on UN to Pay More Attention to Africa," http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-02/12/c_13728222.htm.

2 戴贝、方文军:“苏丹大选中国观察员团团长称选举工作平稳、顺利”,国际在线专稿,2010年4月16日;戴贝、方文军:“中国观察员在南苏丹观摩公投”,凤凰网,2011年1月13日。

3 People's Daily, "South African Presidents Discuss Bilateral Ties," <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6950970.html>.

4 China Daily, "China, South Africa Vow to Combat Global Warming," April 16, 2010, http://www.chinadaily.com.cn/usa/2010-04/16/content_11017883.htm.

5 "South Africa and China Sign Comprehensive Strategic Partnership," <http://www.digitaljournal.com/article/296574>.

6 "South Africa Invites China Investments for its Mining Projects," http://www.steelguru.com/raw_material_news/South_Africa_invites_China_investments_for_its_mining_projects/176880.html; SAPA, "SA, China Sign Trade, Energy Deals," <http://www.engineeringnews.co.za/article/sa-china-sign-trade-energy-deals-2010-11-17>.

7 2010年11月25日,南非驻华大使馆与北京国际矿业权交易所在天津联合举办了中国—南非矿业合作与发展论坛。

意向得到实质性的推进。由于政治领导人的推动,双边经贸合作取得长足进展,被世界舆论认为是迅速走向一体化。¹从2010年夏季开始到年底,南非总统和外长密集访问“金砖四国”,希望尽早加入这一机制,借此平台促进双边经贸关系(尤其是与中国的经贸关系)是其重要考量。²中国与南非政府间高层往来的目的是提升双边经济合作的水平,这既成为中国对南非新一轮投资的加速器,也是帮助遭受金融危机沉重打击的南非走出阴影的契机。

二、中非贸易与金融领域的新机制、新走向

(一) 打击假冒伪劣产品的新举措

假冒伪劣产品一直是对中非双边经贸关系影响很大的问题,中国政府的以往做法是向非洲国家的海关赠送扫描仪。2010年,为了重建外国消费者对于中国产品在质量和安全性能方面的信心,中国商务部协同七个部委提出在源头上杜绝类似产品外销和流通的战略。在非洲对象国,中国使节与东道国政府积极沟通,要求其在海关加紧对伪劣商品的缉查,并检举揭发假冒伪劣产品,实行“黑名单”制度。³对此,非洲国家大多予以积极配合。⁴南非驻华使馆还专门设立了打击出口假冒伪劣和侵犯知识产权商品专项治理工作的职能部门,有专人负责具体工作。⁵与此同时,非洲当地质监机构也强化了自身的监管机制,加大了惩罚力度。

(二) 抵御金融风险、拓宽合作领域

为了抵御美元震荡造成的金融风险,中国政府几年前就开始在东南亚等地积极试行人民币结算业务。2010年,这一做法不但在俄罗斯、土耳其得以推广,而且开始在非洲筹划实行,目前已有一定进展。据尼日利亚中央银行计算,其进口总值1/3的商品来自于亚洲,其中大部分来源于中国。基于降低美元风险的考虑,

1 Bloomberg, "China-South Africa: Economic Integration is a Reality," <http://www.bloomberg.com/news/2010-09-23/china-commits-to-mineral-enrichment-projects-in-south-africa-sake24-says.html>.

2 杨立华:“南非加入金砖国家合作机制的优势和作用”,2011年3月16日至17日在新华社世界问题研究中心关于金砖国家峰会研讨会上的发言,未发表。

3 Abduel Elinaza, "Report Counterfeit Cases, China Tells East African Countries," *Tanzania Daily News* (Dar es Salaam), March 13, 2011, <http://allafrica.com/stories/201103151302.html>.

4 Agency de Presse Africaine, "Nigeria Collaborates with China to Curb Sub-standard Product Imports," http://www.apanews.net/apa.php?page=show_article_eng&id_article=114154.

5 驻南非经商处网页信息,2011年2月23日, <http://za.mofcom.gov.cn/aarticle/wtojiben/wtoxiiedi/201102/20110207415338.html>.

尼日利亚中央银行宣布人民币成为其现在13种用于结算的货币之一。¹ 同样地, 因应全球货币政策即将转入稳健轨道的趋势, 南非政府也积极改革外汇储备机制, 引入包括人民币在内的一揽子货币。² 非洲大陆内实力最强、在17个非洲国家有支行的南非标准银行也开始了人民币交易业务。³ 另外, 南非标准银行还与中国银联达成合作协议, 使中国银联卡持有者可以在全世界20个国家和地区的标准银行自动取款机上提取货币。⁴ 这些新的金融机制和平台的建立, 既是对人民币国际地位上升的承认, 长远来讲也有利于稳步推进非洲和中国之间最直接、最迅捷的双边贸易。

非洲各国的经济及金融法规和税制等存在一定差异, 使在非洲经营的中国企业难以直接进行资金管理。中国工商银行2010年正式推出与南非标准银行共同研发的中非跨境现金管理平台及非洲服务方案, 使其成为中国首个服务于中国与非洲间跨境现金管理的金融产品, 开启了现金管理中非跨境直连的新模式。⁵ 为了减少中国客户与非洲当地银行之间的语言和文化障碍, 非洲经济银行(加纳分行)联手中国银行, 共享针对中国客户的业务。⁶

中非合作论坛开启了直接促进和扶植中资企业到非洲投资的金融机制——中非发展基金。2010年, 中非发展基金在埃塞俄比亚及赞比亚的卢萨卡开设了第二和第三家分支机构(第一家是在南非的约翰内斯堡)。2009年第四届中非合作论坛部长级会议宣布设立鼓励非洲中小企业发展的专项贷款, 以解决非洲企业可持续发展面临的资金难题。2010年12月, 国家开发银行国际合作业务局在埃塞俄比亚发放了首笔对非中小企业的专项贷款。⁷ 在“新八项”举措中, 另外两项有利于非洲贸易的政策是: 给予非洲最不发达国家95%的产品零关税待遇, 2010年已有60%输华商品享受了零关税待遇; 5000平方米的“非洲产品展销中心”已落户浙江义乌, 中方已制定出减免场地使用费等优惠措施以延揽非洲商户。⁸

1 Chijioke Oluocha, "Nigeria Adds Chinese Yuan Renminbi to Tradeable Currencies," <http://af.reuters.com/article/investingNews/idAFJOE7040EX20110105>.

2 驻南非经商处网页信息, 2010年11月17日。

3 Reuters Africa, "Standard Bank Offers Yuan Bank Accounts to Africa," <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOE69J0BP20101020>.

4 "Standard Chartered Bank/Unionpay Enter Alliance," *Lusaka Times*, February 5, 2010. <http://www.lusakatimes.com/?p=23722>.

5 Huang Beibei, "First China-Africa Cross-border Cash Platform Starts Operation," *People's Daily Online*, <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90778/90859/7166746.html>.

6 Stephen Odoi-Larbi, "Ecobank Signs a Pack with the Bank of China," August 2, 2010, <http://allafrica.com/stories/201008030527.html>.

7 驻埃塞俄比亚经商处网页信息, 2010年12月24日。

8 新华网:“商务部:中非贸易恢复增长,全年有望超千亿美元”, 2010年10月8日, http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-10/06/c_12632734.htm.

三、中国对非洲投资与非洲本土动力

2009年底,中国已经成为第四大对非洲投资来源国;2010年中国的投资势头更显现出相对于其他地区的后发优势。建筑行业依然因大规模涉足非洲各国正加速推进的基础设施建设而独领风骚,传统的纺织业、食品加工、造纸、皮革等行业与采矿业则齐头并进,新兴的清洁能源产业正悄然兴起,¹而农业投资也颇有方兴未艾之势。

这里仅举数例来管窥2010年中国投资趋势的快速增长。据乌干达投资局公布,2010年乌干达共登记注册323个项目,传统上就占据优势地位的印度企业仍位居外商投资项目数第一,中国则已位居外商投资项目数第二。²据当地媒体报道,2010年中国与莫桑比克达成130亿美元的投资协议,项目包括在其首都马普托建设20平方公里的“中国城”、兴建一家汽车制造厂和水电项目。³在2010年双边贸易额达到20亿美元(20倍于2000年数额)的加纳,⁴中国新近投资了5.7亿美元,重新装修一家附属医院、建设一家黄金冶炼厂和一家棕榈油提炼加工厂。⁵中国国家机械进出口公司则与加纳政府签署了金额高达60亿美元的合同,为其修建一条铁路。⁶杨洁篪外长的新年首访分别为津巴布韦和加蓬带去了大笔投资,一种说法是在津巴布韦的投资达100亿美元。⁷非洲内陆国乍得,则与中

1 例如中国最大的太阳能电池板生产企业尚德电力公司(Suntech Power Holdings)2010年8月与南非方面签署协议,在南非建设产能为100兆瓦的太阳能发电厂,总投资预计可达3.5亿至4亿美元;2010年11月习近平访问南非期间,英利太阳能公司也与当地企业签下合资生产的协议;另外,世界上第五大风力涡轮生产商新疆金风科技,在南非开普敦开设办公室多年,供应设备,2000年以来每年业务增量超过100%,也准备投资建厂。资料来源:驻南非经商处,又见Wendell Roelf,“China's Xinjiang Goldwind Targets African Growth,”<http://af.reuters.com/article/southAfricaNews/idAFLDE72D28V20110314>。

2 驻乌干达经商处网页信息,2011年1月10日。

3 Reuters Africa, “China to Invest \$13 Billion in Mozambique,” September 1, 2010, <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJJOE67Q08P20100827>; 财经网:“中国将在莫桑比克投资130亿美元”, <http://www.caijing.com.cn/2010-08-30/110508757.html>。

4 Xinhua News, “China, Ghana Eye More Trade, Investment,” http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-02/17/c_13735575.htm。

5 Ghana Embassy to USA, “Chinese Investors Provide US\$ 570m for 3 Projects,” <http://www.ghanaembassy.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=342&cntnt01origid=15&cntnt01returnid=99>。

6 Ghana Broadcasting Corporation, “Govt Signs Railway Contract,” <http://gbcghana.com/index.php?id=1.176012>。

7 Xinhua News, “Gabon, China Eye Closer Cooperation in Trade, Infrastructure,” http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-02/13/c_13730053.htm; “China Poised to Invest Heavily into Zimbabwe's Ailing Economy,” <http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/01/zimbabwe-china-10-billion-economy>。

国土木工程集团公司签订了合同金额为70亿美元的铁路建设项目。¹

中国加速对非洲投资，与近些年来非洲大陆本土的发展需求是一致的；中国企业善于发现商机诚然是必要的动力来源，但来自非洲国家本身的内生动力也是不可或缺的充分条件。以在非洲悄然兴起的中国新能源产业投资为例，非洲国家的资源禀赋当然是首要驱动力，中国核工业集团第一次进入非洲市场购买尼日尔阿泽力克（Azerick）铀矿部分股权就是如此。²但东道国的政策措施和发展前景则是另一个动力。南非将到2013年用清洁能源生产1000亿兆瓦小时电量作为近期发展目标，对清洁能源产业实施诸多优惠政策，这也是中国企业竞相投资的动因。

至于目前中国投资的主要领域，即基础设施建设，则已成为非洲各国、各地区组织（尤其是非盟）都希冀发展的首要领域，资金雄厚的中国企业自然独得先机。³非洲目前存在每年310亿美元基础设施建设投资缺口。⁴大多数国家的自有资金都不足以支撑基础设施计划，需要海外的帮助。2010年，尼日利亚联邦政府为建设重点基础设施向海外寻求总额为44亿美元的贷款。⁵有些非洲国家利用其资源禀赋，在与海外石油公司签署协议时要求加入必须投资建设其石油工业基础设施的条件，也有的以与本国公司结成合资企业共同生产为条件，以求得技术转让，这些都是力图将本国的资源优势转化为发展优势的做法。⁶安哥拉政府的一个创新之举是，从2011年开始，它设立了以石油天然气出口收入作为资金来源、由总统直接管理的石油战略财政储备，用以支持国内的基础设施建设。⁷

近年来，有些非洲国家开始采取措施专门吸引来自中国的投资。最新的举措包括准备或者着手开通直航。中非之间原有的直航服务不多，只有肯尼亚、安哥拉和埃塞俄比亚的航空公司提供直航。莫桑比克、毛里求斯、南非在2010年都将促成与中国的直航作为重要任务，力争2011年实现此目标，其中南非航空公司还计划承担其他非洲国家与中国之间的直航业务。可以预期，交通的便捷

1 "Chinese Firm Lands US\$7 Billion Chad Railway Building Contract," <http://www.chinapost.com.tw/business/company-focus/2011/03/16/294760/Chinese-firm.htm>.

2 Yvonne Lee and David Winning, "CNNC Buys Stake in Niger Uranium Mine," *The Wall Street Journal*, http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704762904575024661542901010.html?mod=WSJ_latestheadlines.

3 David Stanway, "Africa Infrastructure Next Big Move for China Firms," <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOE6AG00920101117?sp=true>.

4 世界银行常务副行长恩戈齐·伊维拉在2010年中国国际矿业大会上的发言，参见驻南非经商处网页信息，2010年11月17日。

5 驻拉各斯经商处网页信息，2010年8月20日。

6 Alex et al., *Thirst for African Oil: Asian National Oil Companies in Nigeria and Angola*, Chatham House Publishing, 2009.

7 该储备被《经济学家》杂志评价为安哥拉国家预算的“杰出创新”，参见驻安哥拉经商处网页信息，2010年12月24日。

化,将会在不远的将来对中非之间的投资发挥巨大的直接推动作用。另外,正如2010年肯尼亚航空公司已经为本国旅游业带来了相当大量的中国游客一样,¹南非、莫桑比克和素有“全球最佳海岛”称号的毛里求斯开通直航后,也必能大大增加中国游客的数量,间接促进当地的投资和发展。²

四、中非关系的结构性困境

中非领导层积极推动、双边经贸合作的金融机制新安排、非洲法规机制的译介及非洲本土对于中国投资的需求和吸引,使2009年年底以来的中非关系呈现出快速发展的势头。快速乃至急速推进的中非关系,除了单纯强调行动力而带有潜在的冒进风险之外,更不容忽视的是中非关系中固有的结构性困境。这在国内迄今为止可见的有关中非关系的研究中少有论及,至少没有得到充分论述,且相关从业者也存在着认知上的差距。

快速乃至急速推进的中非关系,除了单纯强调行动力而带有潜在的冒进风险之外,更不容忽视的是中非关系中固有的结构性困境。

2006年,国际上开始出现第一波关于中非关系发展对非洲产生了负面影响的指摘。当时大多指摘中国廉价纺织品使非洲轻纺工业去工业化,有人甚至使用“中国纺织品海啸”的夸张字眼;但是总体来讲,诘责还仅限于针对中国产品(也包括在非洲从事零售业的中国小商贩)。³第二轮指责之声则开始针对中国的高额贷款,以刚果(金)资源换项目协议为典型。⁴目前的诘责对象则转向在非洲经营的中国公司,有的指责针对当地劳工工资、权益和工作环境等问题,⁵有的指责则针对中国建筑承包公司带去了大量中国工人,使当地社会失去了技术转让机会和就业岗位,抑或直接批评中资公司对当地市场份额的挤占导致了当地企业

1 “中国赴肯尼亚旅游人数增长迅速”, 2011年2月15日, <http://gx.people.com.cn/GB/179484/13924167.html>。

2 驻毛里求斯经商处网页信息, 2011年1月12日。

3 参见刘海方:“中国经济奇迹的福祸论——对两篇关于中国对非洲影响方面文章的评介”, 载《西亚非洲》, 2007年第1期。又参见 SME Times News Bureau, “African Textile Industry Overwhelmed by Chinese Imports,” <http://smetimes.tradeindia.com/smetimes/news/global-business/2010/Mar/09/african-textile-industries-overwhelmed-by-chinese-imports14602.html>; See also Ian Taylor, “The Chinese Scapegoat: Africa’s Manufacturing Base and the Myth of the Chinese Tsunami,” Speech on the Conference of China’s Quest for African Resources: the New Scramble or Strategic Partnership? University of Wroclaw, Poland, December 14-15, 2009。

4 参见莎拉·雷纳:“努力实现双赢: 2009年中非关系回顾”。

5 “Zambia’s Patriotic Front: We Are Not Against Chinese Investment,” <http://www.lusakatimes.com/?p=23121>, January 16, 2010。

的倒闭。¹

对于这样的批评声音，不管是声称反对中国公司劳工待遇的赞比亚反对党党魁萨塔（Michael Sata），还是呼吁建立国有矿业公司、同时保护本国建筑公司不受中资公司挤压的博茨瓦纳反对党领袖恩图阿纳（Botsalo Ntuane），国内一般的解读是这些人将中非关系政治化，企图为自己的竞选服务。但这种解释未能深入剖析这些批评声音形成的原因。从一开始批评中国商品，到后来批评中国贷款和中国公司，我们可以看出，贯穿其中的是非洲人的民族主义诉求，即他们要求保护本国的工业、资源、劳工利益及长远发展利益。赞比亚反对党党魁萨塔确实曾提出“驱逐中国投资者”作为竞选口号，其他非洲国家也出现了反对派将中非关系政治化的情况，但问题是，在中国外交家和知识精英看来完全合乎当地法律法规、得到东道国政府支持的商业存在，为何造成了当地民众的不满？反对派鼓吹反对中国的商业存在，为何能获得一定程度的民众认同和支持？

正如李滨所指出的，中国近年来凭借“后发优势”得以发展，主要是依赖众多私营企业直接参与国际化生产过程，即中国民族资本成长为外向型经济。中国虽然是经济全球化的最大受益国，但在世界经济秩序中，绝大部分民族经济利用跨国生产形成了附属型共生关系，受到跨国资本的利润挤压与技术控制，同时又与全球阶级结构中的中下层阶级处于利益竞争状态。² 在非洲，以下几种情况是现今这种利益竞争状态发生之前的实际状况：大范围的失业（很多国家失业率高达70%至80%），1980年代以来非洲应世界银行和国际货币基金组织要求进行“经济结构调整”而全面开放了市场，以及还未成长壮大就遭受全球资本挤压的非洲民族企业。中国工业制成品能够顺利进入几乎所有非洲国家，客观上正是因为搭乘了在西方自由主义指导下长驱直入非洲大陆的自由市场列车。³ 如果说“改革

开放使中国的生产发生了巨大变化，也使中国消极地适应着世界秩序的影响”，⁴ 那么中国在非洲的长远利益就要求我们必须反思自身的发展历程与世界秩序、中国经济利益与非洲国家社会各阶层的关系，设定高远的目标，避免造成更多的不公与失衡。考虑到非洲与中国的相似之处是其绝大多数社会力量属于全球阶级结构的中下层，这些人在非洲往往是各个反对党的支持者，所以中国要实现对非洲的“创造性介

中国在非洲的长远利益就要求我们必须反思自身的发展历程与世界秩序、中国经济利益与非洲国家社会各阶层的关系。

1 Aubrey Lute, "Botswana Opposition Leader Ntuane Calls for State Mining Company," http://gazettebw.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8020:ntuane-calls-for-state-mining-company-&catid=18:headlines&Itemid=2.

2 李滨：“社会力量、世界秩序和中国的发展”，载《世界经济与政治》，2010年第12期，第128—134页。

3 Fantu Cheru, *The Rise of China and India in Africa*, <http://www.nai.uu.se/forum/entries/2010/06/29/the-rise-of-china-and-ind/index.xml>.

4 李滨：“社会力量、世界秩序和中国的发展”。

人”，就必须使中非关系向非洲普通民众的长远利益倾斜，做到“以人为本”。

确定这样的对非战略目标绝非易事。我们首先要充分了解非洲每一国、一地的发展现状和需求，尊重当地人的政治诉求和文化价值观；进而须反思或重新定位中国在非洲的政治、安全及发展方面的利益；最后，我们须制订一个对非政策的可持续发展方略。这一方略须体现“以人为本”的价值观，既与非洲实际情况相吻合，满足非洲人民对中国的需求，又要彰显中国在非洲的责任与担当。然而，目前我们对于非洲实际情况及非洲人诉求的了解十分有限。姑且不论高远的战略目标，就现在涉非工作的各部委及在一线从事具体工作的人员而言，恐怕头脑中能有完整非洲地图的人并不多；能在上面既标识出非洲的矿产资源、环境敏感度、珍稀动物的保护现状、社会发展状态和文化元素，又标识出中国现有的利益存在（包括贸易、投资和安全考虑）、潜在经济机会和风险的人，则更是少之又少。

中国人是形象记忆的文化产物，我们应学会将内容翔实的非洲地图放在心里，这才是真正的“创造性介入”非洲的开始。这也是摆脱国人经常为人诟病的“小我世界”、培养“国际主义”传统和“全球视野”¹的前提。目前，认知的差距往往限制了中国在各方面对于非洲的发展发挥积极的作用。很多在非洲经营的中国企业家经常在不知不觉中就破坏了环境敏感度很高的一些地区，造成了与当地社会的紧张关系；甚至有些中国政府与东道国政府达成的协议项目，也同样存在着对该项目给当地环境、社区人民生活（例如拆迁）造成的负面影响认识不足的问题，以至于最终造成双边关系极为被动的局面。近年来，国际环保组织联手非洲国内的民间社会力量，对中国的一些工程项目提出质疑、批评乃至叫停。埃塞俄比亚图卡纳湖大坝就是典型的例子。²再如，最近法国、美国协同其他北约国家展开对利比亚的空袭，此时中国的一举一动都备受关注。从非洲媒体的报道中可以看出，非洲国家因在利比亚事件上不能表达自己的声音，且认为联合国不能充分代表它们的立场而感到屈辱，³它们必然会更强烈地要求非盟将联合国席位问题提到首要日程上来。中国与非盟在此问题上的态度不尽一致，我们如何灵活调整立场将是一个挑战。⁴2010年，非盟已正式成为中非合作论坛的成员，必将要求有更大权力协

这一方略须体现“以人为本”的价值观，既与非洲实际情况相吻合，满足非洲人民对中国的需求，又要彰显中国在非洲的责任与担当。

我们应学会将内容翔实的非洲地图放在心里，这才是真正的“创造性介入”非洲的开始。

1 王逸舟：“有关中国外交政策分析的几点思考”。

2 <http://www.sudantribune.com/Groups-protest-seeking-China-s,38063>.

3 Mkinga Mkinga, “Embattled Gaddafi’s Letter to JK Received,” *The Citizen* (Dar es Salaam), March 21, 2011.

4 参见李智彪：“非盟影响力与中国—非盟关系分析”，载《西亚非洲》，2010年第3期，第11—19页。

调非洲国家的立场,也会请中方在非洲跨区域发展方面作出更多贡献,这也将考验中方的外交智慧和能力。又如,整体而言碳排放量最小的非洲大陆,事实上却最关心气候变暖问题,这方面南非尤甚,这从祖马一年来与中方领导人的历次谈话内容即可可见一斑。2011年12月份,南非海滨城市德班将成为又一次世界气候大会的东道主,已与南非达成全面战略伙伴关系的中国,到底应如何诠释“全面战略伙伴”的意义,并为南非主办的会议做好准备,¹将是对中国外交的另一个考验。

五、可持续发展:中非关系发展的方向

从国际环境来看,金融危机爆发后,国际社会越来越意识到中国近年来对非洲事务作出了积极贡献,这种看法在2008年至2009年表现为欧美各国积极寻求与中国在对非事务上的“三边合作”,2010年则表现为又一轮关于“中国模式”的热捧之声。世界银行甚至联手中国相关部委为非洲官员举办主题为“经济特区和基础设施对于经济发展的贡献”的经验交流会,²并且高调表示,世行愿与中国在非洲共同投资,世行希望扮演“知识掮客”(knowledge broker)的角色,将中国经验介绍给非洲。³面对世行的“谦逊”,国人往往充满了“盛世情怀”,⁴

中国经验是否可以移植到非洲,仍然是一个有待讨论的问题。

志得意满地沉醉于全世界“向东看”的话语之中。⁵且不说世界银行的这种自我表白在多大程度上是真实的,即便它是真实的,中国经验是否可以移植到非洲,仍然是一个有待讨论的问题。2010年2月世行行长再次发表与中国共同投资的讲话。这次讲话的背景是,世行发现两家中国公司正在埃塞

俄比亚发展工业区,因此提出“要帮助中国修建道路、简化海关程序,也要与中国官员协调,从而使工业区的发展符合社会、环境及劳工雇佣方面的国际标

1 “BASIC Nations Eye Next Climate Meeting,” February 28, 2011, http://www.upi.com/Science_News/Resource-Wars/2011/02/28/BASIC-nations-eye-next-climate-meeting/UPI-42681298923526/#ixzz1HR4Tqsiy.

2 People's Daily Online, “China to Hike SEZ Spending in Africa,” <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90778/90861/7140431.html>.

3 世界银行非洲部副部长在此会上的发言。

4 王逸舟:“国人应有忧患意识,莫被盛世情怀蒙住眼睛”, http://www.china.com.cn/international/txt/2011-01/08/content_21697874_2.htm。

5 有关世行与中国在非洲合作的报道很多,例如Zhang Ran, “WB Chief Wants CIC in Africa,” *China Daily*, September 8, 2009; 又见莎拉·雷纳(Sarah Raine):“努力实现双赢:2009年中非关系回顾”,第110—120页。更具误导性的是,国内某研究机构策划了“非洲国家向东看”的课题,却忽略了世行这种转移注意力的策略。

准”。¹ 与此前欧美方面争相进行“三边合作”的潜在意图一样，这一次还是试图将中国纳入既有的所谓“国际标准”的游戏规则中。

由此可见，中国要在非洲实现“创造性介入”并非易事。在非洲，不仅客观上一直存在着中国与世界其他大国及利益攸关的国际组织之间的力量博弈，而且由于非洲媒体的局限性² 和中国政治文化传统对中国外宣的约束性影响，中国在话语权方面仍将处于劣势。如上所述，在本文论及的这段时间里，笔者不断地看到中国主动的介入姿态，不管是在一对一的涉非事务上，还是在其他多边场合中的涉非事务上；外交部记者招待会也表现出日益成熟的公共外交能力，例如中方在南部苏丹公投问题上的表态。³ 但是，我们的表现仍有不尽如人意之处：例如，某些使节发表中国对非合作言论时表现出中国只关注经济利益，因而使西方媒体获得了抹黑中国的口实；⁴ 某些一线使馆忙于各种实际业务而忽视公共外交，等等。⁵ 我们不主动发言讲清事实、阐述中方价值观的后果是造成恶性循环，西方媒体任何关于非洲问题的报道，都会动辄扯上中国作为替罪羊，想当然地指责中国是幕后黑手。例如，随着在几内亚湾相继发现优质石油储藏地，国际石油巨头之间在这一地区的角逐也日趋激烈。2010年埃克森石油公司在加纳和乌干达的竞标均遭到失败，主要是因为非洲国家的自主能力日益增强，以及它们希望获得更多收益，而中国却又被诬为“神秘黑手”。⁶ 正如李安山教授所言，“重塑正面的国家形象”是中国的非洲战略面临的紧迫任务。⁷

不主动发言讲清事实、阐述中方价值观的后果是造成恶性循环，西方媒体动辄扯上中国作为替罪羊。

如前文所述，中国常驻联合国大使李保东以呼吁世界各方关注非洲为题，阐述了中国政府对于非洲安全的立场，这不失为明智之举。从长远考虑我国在非

1 Sarah McGreg, "World Bank may 'Co-invest' with China in Africa," February 2, 2010, http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=ayFS_Pd2rKy0.

2 非洲媒体总体上还是比较薄弱的，在经费和能力上都有不足，很多时候因为不能做一线跟踪报道，只能转述西方媒体的内容；有的媒体或者就是西方媒体开设的分支，如坦桑尼亚发行量最大的《卫报》(Guardian)，它的国际问题报道基本上直接转载自英国本部的报纸。

3 AFP, "China Praises Sudan over Referendum," <http://www.nation.co.ke/News/africa/China%20praises%20Sudan%20over%20referendum/-/1066/1099762/-/smh1kvz/-/>.

4 Cecile de Comarmond, "China Lends Angola \$15bn, but Few Jobs are Created," <http://mg.co.za/article/2011-03-06-china-lends-angola-15bn-but-few-jobs-are-created>.

5 2011年1月末，笔者参加在某非洲国家召开的中非关系研讨会，会议主办方数次发出邀请，却不见中国使馆的人员出席；相反，很多美欧国家的使馆却有阵容强大的外交人员与会。这样的场景屡见不鲜，以致国际社会留下了中国在非洲“闷声发大财”的印象。

6 Will Connors, "Ghana Blocks Exxon Oil-field Deal," http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703615904575053591032562812.html?mod=googlenews_wsj.

7 李安山：“中国的非洲战略：国家形象与对策研究”，载《中国国际战略评论2008》，北京：世界知识出版社，2008年版，第33—46页。

和平与安全不是由外在力量一夜之间给予或强加的 (peace making), 而是脚踏实地、渐进地建设起来的 (peace building)。

洲影响力的角度出发, 我们也许应该更为正式地向世界发表更明晰的中国版非洲安全观。这不仅是为了强调中国坚持将非洲的和平安全问题与发展问题联系在一起解决的一贯立场, 同时也是给中国近年来在非洲力推民生发展项目、提高非洲自身能力建设的行为提供合法性理据: 和平与安全不是由外在力量一夜之间给予或强加的 (peace making), 而是脚踏实地、渐进地建设起来的 (peace building), 而且只有可持续发展才能实现和平与安全。

从2009年第四届中非合作论坛部长级会议开始, 中方已经在双边关系中明确使用“可持续发展”的概念, 而且在对非洲的“新八项”举措中明确表述了中国已经在做的努力——“贴近民生”, 这些都可以视为摆脱限制中非关系发展的固有结构性困境的努力。¹ 实际上, 中国在经营对非关系的60年中, 一直都不乏对于民生、发展的考虑和经验, 援非层次不断得到提升的事实就是明证。²

这几年中国在非洲的形象大大受损, 重要原因之一是本国经济和发展利益与非洲本土的发展需求之间失去了契合点。

这几年中国在非洲的形象大大受损, 重要原因之一是本国经济和发展利益 (例如, 中国外向型工业制成品输出和劳动力输出的需求) 与非洲本土的发展需求之间失去了契合点。后金融危机时期, 中非关系发展呈现出诸多机遇, 而且一年多来确实有加速发展的趋势, 政策决策者尤其需要注意找准这个利益契合点。中国目前的非洲战略强调的是“相互平等、互利共赢”, 有必要引入可持续发展作为必要的补充, 甚至

将其提升到战略高度, 这样才能实现“以人为本”的价值观, 并最终摆脱限制中非关系发展的结构性困境。正如王缉思所说: “和平共处和互利共赢毕竟只是国家间如何和平地分享利益的问题, 将可持续发展战略融入和谐世界理念, 才可以超越国与国之间关系准则的高度, 在维护本国核心利益和文化特性的同时, 与全球治理的观念和全人类的共同利益、共同追求找到更多相通之处。”³

1 Liu Haifang, "Continuities and Transformations: Deep Reading of the Fourth Meeting of FOCAC," *Pambazuka News*, December, 2009, http://www.pambazuka.org/en/category/africa_china/61089.

2 周弘: “中国援外60年的回顾与展望”, 载《外交评论》, 2010年第5期, 第3—11页。

3 王缉思: “中国国际战略研究的视角转换”, 载《中国国际战略评论2008》, 北京: 世界知识出版社, 2008年版, 第1—10页。