

国际发展合作与非洲

中国与西方援助非洲比较研究

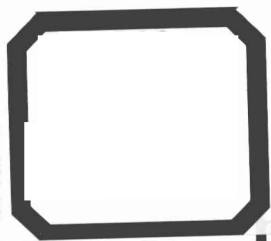
International Development Cooperation and Africa

A Comparative Study on Chinese and Western
Aid to Africa

张永蓬/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



国际发展合作与非洲

中国与西方援助非洲比较研究

**International Development
Cooperation and Africa**

A Comparative Study on Chinese and Western
Aid to Africa

张永蓬/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

国际发展合作与非洲：中国与西方援助非洲比较研究/张永蓬著.
—北京：社会科学文献出版社，2012.11
ISBN 978-7-5097-3955-6

I. ①国… II. ①张… III. ①中外关系-对外援助-非洲-研究
②西方国家-对外援助-非洲-研究 IV. ①D812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 260392 号

国际发展合作与非洲

——中国与西方援助非洲比较研究

著 者 / 张永蓬

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环

邮政编码 / 100029

责任部门 / 编译中心 (010) 593676

责任编辑 / 段其刚 张金勇 单远举

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任校对 / 杨楠

项目统筹 / 祝得彬

责任印制 / 岳阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 17.5

版 次 / 2012 年 11 月第 1 版

字 数 / 297 千字

印 次 / 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3955-6

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

前 言

国际援助与发展是当前国际关系中的热点议题。对非洲的国际援助与非洲发展的关系，更是引起争议的问题。

本书旨在通过对中国与西方国家对非洲援助的比较研究，从国际援助理论及其对国际援非的影响入手，对中国与西方援助非洲的历史及政策理念、援助实力、机构及管理体系、援助方式、援助侧重领域和效果等方面进行分析 and 比较，找出中国与西方援助非洲的相同点和不同点、成效与问题以及发展方向等，在此基础上总结中国与西方援非的经验和教训，并探讨认识中国的援非援外模式以及相关战略性思路与问题。

本书的“西方”概念主要指西方发达国家，具体包括经济合作与发展组织（OECD）成员国和欧洲联盟成员国中的发达国家，特定意义下也包括国际货币基金组织和世界银行（参见本章“研究方法”的相关内容）。

一 选题动机

本书的选题最初源自对援助非洲问题的思考。然而，所有关于援助非洲的思考最终都不得不与非洲的发展联系起来。因此，对非洲发展问题的思考又成为选题动机的初起元素。

1990年代以来，“非洲发展”这一概念的内涵和外延已远远超出其以往的范畴，其内涵既涉及传统的经济增长与发展，也包含发展质量、可持续发展等新的发展理念；其外延既涉及政治、经济等“硬件”领域，也涉及政府治理、安全和人的发展等“软件”领域；既有非洲范围的问题，也有世

界范围的问题。1990年代以来非洲发展的大背景主要有三个方面。第一,经济全球化得到迅速发展,世界各国特别是大国对自身的发展及所处的发展环境给予了更多关注。第二,世界各国和国际社会的发展更加关注能源安全和保障,国际能源战略博弈把非洲推上新的地位。继1991年海湾战争后,“9·11”事件和美国入侵伊拉克导致中东石油安全形势恶化,非洲石油成为美国能源战略的重要组成部分,也成为国际能源安全的关注焦点。第三,非洲对自身联合发展的追求比以往更加迫切,开始迈出现实的步伐。1990年7月召开的第26届非统组织首脑会议确定:今后非洲国家工作重点将转向经济方面,努力加强区域合作和实现一体化。^①此后,覆盖西非、北非、中部非洲、东非及东南非和南部非洲的主要地区性合作组织相继成立。1991年决定成立非洲经济共同体以及“非洲复兴”思想和计划的提出,标志着非洲国家外交与发展战略的重要调整和转变。基于争取广泛国际支持与合作的《非洲发展新伙伴计划》的提出和非洲联盟的成立,更将非洲发展的愿望和内部动力展现给国际社会。上述三方面预示着:较之20世纪八九十年代,非洲发展的内外环境都已发生变化,特别是非洲战略地位的上升对国际力量对比产生了重大影响,非洲发展中存在的问题会对世界经济的可持续发展造成不利影响,解决非洲发展问题也成为解决全球性问题的一个重要环节之一。简言之,不能适当解决非洲的发展问题,全球化就不能顺利进行,国际能源环境就会出现新的不确定因素,全球性问题的解决和世界各国的可持续发展就会受到制约,各国特别是大国在非洲的战略利益也会受到影响。

正是基于上述考虑,国际社会对非洲的援助及其成效问题才成为摆在相关援助国面前越来越难以忽视的问题。然而,1950年代以来对非洲援助的历史和非洲至今仍然面临的发展困难表明,国际援助对非洲发展未能起到应有的促进作用和效果,探讨问题所在并找到出路便成为国际社会和非洲问题学界的重要任务。2005年的《有效援助巴黎宣言》是世界各国为推动国际援助成效改革所取得的重要阶段性成果,其中强调的自主权、援助机构协调、一致性以及多边责任等,将援助效果的评估提高到系统框架标准内,对

^① 参见张永蓬《布什政府对非洲政策特点》,《西亚非洲》2002年第5期;另见非洲联盟官方网站, <http://www.au.int/en/resources>, 2010-12-03。

于国际援助的有效性和协调发展具有引导意义。然而，尽管宣言目标对非洲的发展具有重要意义，但援助与发展仍有很大落差，仍有大量的问题值得研究和分析。例如：援助与经济增长和发展的关系如何，非洲的问题何在，非洲究竟需要什么样的援助，国际社会对非洲援助已经做了什么、还需要做什么，国际援助存在哪些问题，国际援助的定位、模式和未来发展方向如何，等等，都需要认真反思。

现有国际援助体系是援助非洲的基本保障，这一体系既有包括经济合作与发展组织和欧洲联盟（EU）等发达国家专业或地区组织在内的多边或准多边援助机构，也有美国、英国、法国、德国、日本等发达国家的双边对非援助；既有世界银行、国际货币基金组织、联合国系统多边援助，也有普通联合国成员的双边援助；既有官方发展援助，也有民间非政府组织援助；既有发达国家援助，也有发展中国家援助。20世纪五六十年代以来国际社会对非洲援助令人思考最多的是效果问题。然而，关于援助效果的探究存在很多局限性，涉及评估标准的制定等复杂问题。现有标准多不具有普遍性，而制定全球性统一标准似乎可行性不大。因此，对援助效果的相对肯定或否定，主要来自作为援助方的各地区、组织和具体援助国自己或其委托专业机构所做的评估或评价，很难看到受援方的评估材料或报告，这说明受援国的自主权仍需加强。然而无论如何，宏观研究已经证明，长期大量的国际援助并没有从根本上带动非洲的发展，反而是援助与经济增长存在反比现象（见第一章第二节）。这种现象不得不使人思考作为国际援助主体的西方国家在对非洲援助方面的基本方式和问题。考虑到1990年代以来中国与非洲关系的发展，特别是2000年中非合作论坛（FOCAC）成立以来中非关系的发展和中国对非洲援助的效果与影响，考虑到中国对非援助的方式、特点和问题，对中国与西方两种援助系统或模式及其效果进行比较就成为本书研究思路的最初动机和切入点。

二 选题文献基础

本书选题的另一个动机或角度来源于笔者对非洲发展和国际社会援助非洲相关文献的阅读和整理，所获基本认识是：截至本书投入写作之前，尚未看到国内、国外学术界有与本书选题相同或在很大程度上相似的专题

研究文献。这在很大程度上鼓励了本书的选题，也增加了本书对学术研究作出贡献的可能性和意义。尽管诸多参考文献未必属于本书直接或间接引用的对象，但其已有贡献与本书引用文献一样，成为本书选题和进一步研究的基础。

首先，许多有价值的研究提供了有利于本书研究的思路 and 角度，并提供了重要参考。国内文献方面：李小云、唐丽霞、武晋编著的《国际发展援助概论》（北京：社会科学文献出版社，2009年）一书，是国内全面介绍国际发展援助体系的成果。该书从国际援助的历史发展、理论体系演变以及国际援助的方式、管理、效果、机构等方面做了全面介绍，从宏观上给出了提示。周弘主编的《对外援助与国际关系》（北京：中国社会科学出版社，2002年）一书，就对外援助的理论和主要援助国的对外援助政策进行了系统的阐释。该书特别分析了对外援助对国际关系的影响、发展援助中的政策一致性、对外援助与国家利益，以及外援政策与外交战略等问题，从“对外援助与国际关系”和“对外援助的国际比较”两方面分别进行理论和实例研究，涉及美国和欧盟等主要援助方的政策与实践等。作为对非洲援助的重要一方，该书对欧美援助政策及援助理论的分析，对于本书的研究具有重要参考和启发作用。周弘、张浚、张敏合著的《外援在中国》（北京：社会科学文献出版社，2007年）一书，梳理了国际援助机构在中国的运作情况与方式，分析了外援带来的理念、方式和机制变迁，评价了外援在“中国发展模式”形成过程中的作用。该书对本书的启发在于思考中国对国际援助的吸收消化和管理能力，可能对非洲有借鉴意义。张海冰在《关于中国对非洲援助能源导向的观点分析》（《世界经济研究》2007年第10期）一文中认为中国对非援助从根本上讲是以援助促发展，以发展促合作，最终实现中非共同发展。这是涉及中国对非援助模式的观点，也是本书涉及的话题之一。

国外文献方面：英国卡迪夫大学（Cardiff University）教授格登·库明撰写的《对非洲援助：从冷战到新世纪法国和英国的政策》（Gordon Cumming, *Aid to Africa: French and British policies from the Cold War to the New Millennium*, Ashgate, 2001）一书，从“援助”概念的判断和国际援助理论入手，对英、法两个援助大国冷战后援助政策的变化进行了系统梳理，列举并研究了两国援非的执行机构和人员、政策动力和目的，以多哥和肯尼亚为案例论证了两国的援助实践。该书理论与实践相结合，给本书理论和写作思

路提供了很好的借鉴参考。英国圣安德鲁斯大学（University of St Andrews）教授艾安·泰勒（同时南非斯坦伦博什大学兼职）《非洲发展新伙伴计划：促进非洲发展，还是又一个虚假的开端？》（Ian Taylor, *Nepad: Toward Africa's Development or Another False Start?* Lynne Rienner Publishers, Inc., 2005）一书，首先把《非洲发展新伙伴计划》（Nepad）放在全球政治经济的框架下进行定位，通过《拉各斯行动计划》到《非洲发展新伙伴计划》的发展历程，在追述其历史发展的同时论证其变化和特征。该书提出了一些重要问题，如：《非洲发展新伙伴计划》在哪些方面反映非洲的经济政策，在《非洲发展新伙伴计划》框架文件下，非洲究竟应该走什么样的发展道路，《非洲发展新伙伴计划》的制定者们是否严肃对待计划的实施，等等。通过对这些问题的研究，作者得出悲观的结论，认为应该选择更加平民化或更符合普通民众利益的计划代替《非洲发展新伙伴计划》，因为后者只是政治精英的计划。该书反映了在非洲发展问题上国际援助与合作的基本方向性选择。爱尔兰都柏林城市大学（Dublin City University）讲师帕德瑞格·卡莫迪著的《新自由主义、市民社会与非洲的发展》（Padraig Carmody, *Neoliberalism, Civil Society and Security in Africa*, Palgrave Macmillan, 2007）一书，重点从非政府组织和新自由主义的崛起入手，论述了国际非政府组织的自由主义势力参与非洲减贫的成效，其中涉及国际援助的实质性问题。该书将《非洲发展新伙伴计划》与新自由主义在非洲的区域发展直接联系起来，提出《非洲发展新伙伴计划》应该超越新自由主义思想，否则其实施将具有局限性。瑞典伦德大学（Lund University）教授伊维斯·鲍迪特等人主编的《欧盟与发展中国家：一体化世界中的贸易、援助和增长》（Yves Bourdet, Joakim Gullstrand and Karin Olofsdotter, *The European Union and Developing Countries: Trade, Aid and Growth in an Integrating World*, Edward Elgar, 2007）一书，是将援助与发展问题联系起来讨论的论文集。其中，多篇文章讨论了欧盟与美国对发展中国家的贸易优惠政策、粮食援助以及欧盟援助是否促进了当地经济增长等问题，非洲国家是受援国的重要组成部分。哈佛大学学者萨拉·迈克尔的《损害发展：非洲本土非政府组织权力的缺失》（Sarah Michael, *Undermining Development: The Absence of Power among Local NGOs in Africa*, Indiana University Press, 2004）一书则从非政府组织权力的独特角度，研究国际援助和非洲的发展问题。作者同意这样的观点，即

只有当相关的权力发生转移,从而有利于那些不能以正常的地位和相应的力量参与谈判的谈判者时,国际援助才会变得更加有效、公平和值得信赖。正是基于这样的判定,作者以全书篇幅讨论非洲当地非政府组织权力的缺失如何阻碍了撒哈拉以南非洲的发展。这一成果为研究影响国际援助效果的问题提供了新的思考角度。曾任世界银行高级官员的美国学者菲莉斯·R. 波梅兰兹《对非洲援助的有效性:建立援助国与受援国之间的信任关系》(Phyllis R. Pomerantz, *Aid Effectiveness in Africa: Developing Trust between Donors and Governments*, Lexington Books, 2004)一书,在讨论援助的目的、政策以及项目的选择和援助方之间的竞争等问题时,提出了金钱并非援助的全部内涵的命题。该命题认为资金援助固然非常重要,但资金不是能够改变非洲贫困的唯一因素。国际援助应该汲取历史经验和教训,更多考虑非洲的历史、政治、社会和文化现实。作者认为,建立在良好了解基础上的援助可以改变援助方的工作方式,从而提高援助效率。这是目前有关援助有效性的为数不多的成果之一。此外,佐伊·马里奇的《不打破规则就无法做游戏:对处于战乱国家的国际援助》(Zoe Marriage, *Not Breaking the Rules, Not Playing the Games: International Assistance to Countries at War*, Hurst & Company, London, 2006)、奎姆·阿科诺的《非洲和国际货币基金组织的有条件援助:艰难的适应(1983~2000年)》(Kwame Akonor, *Africa and IMF Conditionality: The Unevenness of Compliance, 1983-2000*, Routledge, 2006),以及乌玛·莱尔编著的《对非洲农业援助:援助国20年的经验教训》(Uma Lele, ed., *Aid to African Agriculture: Lessons from Two Decades of Donors' Experience*, The Johns Hopkins University Press, 1992)等书,都涉及国际援助的重要问题,都代表了相关研究的重要成果。

上述文献都从不同角度给本书的研究和写作框架思路提供了重要启示和参考引用的机会。

其次,一些文献涉及非洲的发展,同时也涉及对非洲的援助问题,它们在为本书提供新角度的同时,也成为本书的参考来源。国内文献方面:谈世中主编的《反思与发展:非洲经济调整与可持续性》(北京:社会科学文献出版社,1998年)就1980年代非洲经济危机与调整进行了有益总结,并对影响非洲经济发展的理论进行了分类和评价,是国内关于非洲发展问题较少的系统论著,对本书相关思路和内容提供了有益参考。

国外关于非洲发展的研究成果较多,例如,姆巴亚·坎昆达等合著的《减贫:非洲的定位》(Mbaya Kankwenda et al., *Poverty Eradication: Where Stands Africa?* London: Economica, 2000)一书,论述了撒哈拉以南非洲经济发展的计划、经济社会条件与国际合作的具体成效。杰尔·哈弗奈维克、布伦·阿卡迪合作的《控制还是对话:非洲发展合作的经验和前景》(Kjell Havnevik and Brian van Arkadie, *Domination or Dialogue?: Experiences and Prospects for African Development Cooperation*, Uppsala, Sweden: Nordiska Afrikainstitutet, 1996)从国际政治、大国对非洲的援助以及经济条件和政策的角度,分析了国际合作对非洲发展的影响和作用,分析了国际合作的经验与前景。尽管涵盖的领域尚有局限性,涉及的国际援助问题也有限,但对从非洲发展角度看待国际援助提供了有益启示。卡尔·乌尔姆编著的《非洲重新融入世界经济》(Karl Wohlmuth, ed., *Africa's Reintegration into the World Economy*, Hamburg: LIT, 2001)一书,较为系统、全面地分析了非洲融入世界经济过程中所面临的各方面问题,注重微观资料的分析和应用,也提出了非洲应对挑战的多方面建议。尽管缺少对援助问题的深入分析,但仍不失非洲发展方面的参考价值。奥比奥马·埃杜鲁编著的《非洲发展问题争鸣:进步、挑战与未来》(Obioma M. Iheduru, ed., *Contending Issues in African Development: Advances, Challenges, and the Future*, Westport, Conn: Greenwood Press, 2001)一书,其内容涵盖非洲国家的政权建设,市民社会、民主化、人权建设,民主与非洲安全的关系,以及区域一体化和可持续发展等问题,既有总体论述,也有案例研究,是一部全面研究全球化发展进程中非洲发展的重要专著,与本书关于发展的问题有着一定关联性。

再次,一些涉及中国与西方对非洲援助的文献为本书提供了直接或间接的参考引用机会。国内文献方面:前述李小云、唐丽霞、武晋编著的《国际发展援助概论》、周弘主编的《对外援助与国际关系》、周弘、张浚、张敏合著的《外援在中国》、周弘的论文《中国对外援助与改革开放30年》(《世界经济与政治》2008年第11期)等文献为本书提供了有价值的线索、观点或资料。石林主编的《当代中国的对外经济合作》(北京:中国社会科学出版社,1989年)一书是研究中国对外援助及对非洲援助的重要资料性文献,其系统性和权威性的参考价值在国内相关领域占据独有地

位，是本书参考、引用的主要来源之一。此外，吴兆契主编的《中国和非洲经济合作的理论与实践》（北京：经济科学出版社，1993年）、何晓卫的《适应新形势：改革对外援助方式》（《国际贸易》1996年第7期）、黄梅波的《中国对外援助机制：现状和趋势》（《国际经济合作》，2007年第6期）等文献，都涉及中国对非援助的具体领域，也是本书参考来源的组成部分。

国外文献方面：瑞典学者佩尼·戴维斯的《中国与非洲消除贫困——走向互利双赢？》（Penny Davies, *China And The End of Poverty in Africa-towards Mutual Benefit?* Diakonia, 2007）从西方的角度，全面考察了中国对非洲援助的相关方面，提出了一些问题，值得中国有关部门及学者反思。美国学者黛博拉·布罗蒂加姆的《龙的礼物：中国在非洲的真实故事》（Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: the Real Story of China in Africa*, Oxford University Press, 2009）从西方学者的角度，客观、全面地分析和解读了中国对非洲援助的政策、方法和实践，用事实回应了西方媒体和学术界对中国援助的种种质疑，给本书的写作以重要启示。乌玛·莱尔编著的《对非洲农业的援助：援助国20年的经验教训》（Uma Lele, ed., *Aid to African Agriculture: Lessons from Two Decades of Donors' Experience*, The Johns Hopkins University Press, 1992）提供了西方国家援助非洲农业的系统案例，总结了西方农业援非的不同经验教训，是通过实例了解西方对非洲援助的重要文献，也是本书直接参考引用的文献之一。当然，还有其他参考、引用的文献，它们都成为本书研究和写作的基础。

在本书的写作过程中，取自中国商务部、中国国家统计局、中国外交部、中国农业部和中国卫生部等政府部门官方网站，以及其他网站、通讯社、媒体等的信息、资料 and 统计数据为本书的研究和写作提供了重要支持。国外方面，取自经济合作与发展组织发展援助委员会（DAC）、世界银行（WB）、国际货币基金组织（IMF）、联合国发展计划署（UNDP）、联合国贸易与发展会议（UNCTAD）、联合国非洲经济委员会（ECA）、世界贸易组织（WTO）、非洲发展银行（AfDB），以及美国、英国、德国、日本、法国等发展援助机构及其网站的诸多报告、统计数据和资料信息等，都为本书提供了重要数据和资料支撑。此外，笔者自己的实地考察积累和资料也成为本书研究的重要组成部分。

最后，在资料来源及渠道方面，中国国家图书馆、中国社会科学院西亚非洲研究所图书资料室、中国社会科学院图书馆，以及相关电子资料和网络等，都是本书研究和写作资料的基本来源和渠道。本书文献资料的来源和形式尽可能包括了硬出版物和电子版软出版物的著作、论文、数据和资料等。

总之，上述文献资料和其他相关资源共同组成了本书研究与写作的基础，这些文献资源也从各自不同的角度支持了本书研究选题的可行性和丰富了选题的学术意义。

三 研究目的和意义

正如前言开篇所述，本书旨在通过对中国与西方国家对非洲援助多个领域的比较研究，找出中国与西方援助非洲的相同、相似和差异之处，从而总结中国与西方援非的经验教训，并探讨未来对非洲援助的途径和方向以及对中国援非战略的启示性意义。具体方面，考虑到西方国家作为传统援助方有着成熟的援助经验和运作程序，考虑到西方对非洲援助的现状和问题，特别是西方援助的效果，以及近年来联合国对援助非洲和发展中国家的推动，同时也考虑到中非关系的发展，本书旨在对中国与西方援助的官方层面（官方发展援助）尽可能进行全面深入的比较。这种比较的结果应该同时具备三个方面：一是发现相同点与不同点；二是找到成效与问题；三是总结启示，给问题和前景提出某种观点和认识。

本书研究意义表现在：首先，有助于理清非洲发展与国际援助之间的关系。包括非洲的发展与国际援助关系的性质，非洲发展对国际援助的依赖程度，中国与西方对非援助不同的理念、体系和方式对非洲发展所起的作用。这是目前国内学术界涉及较少的领域，具有重要学术和现实意义。其次，中国与西方国家有着不同的援外体系和方式，这种体系和方式差异在援非过程中体现出不同的特点，如何取长补短并总结援助非洲的经验和教训，对于探讨中国的援非战略和中非关系的发展，对于进一步认识中国在非洲的利益，具有重要的理论和现实意义。再次，国际对非援助的效果一直是充满争议的话题，中国与西方援非的效果有所不同，如何通过比较研究，从理论上进一步明确两种援助的效果，对于探讨未来国际援非和中国援非政策具有学术意义。最后，本书从中国和

西方对非洲援助比较研究的角度,探讨传统援助国和新兴援助国对非援助的不同特点、方法和效果,在国际和国内学术界较为少见,具有探索性意义。

四 内容、结构、研究方法与创新

(一) 内容

本书首先论述国际援理论的相关概念和问题。在此基础上逐步展开探讨的问题包括:中国与西方援助非洲的历史、政策与理念;中国与西方援助非洲实力比较;中国与西方援助非洲各自侧重的领域;中国与西方援助机构、管理体系及其援非特点比较;中国与西方援非效果比较;案例考察——卢旺达。最后本书还就中国与西方援助非洲的经验、教训、方向和中国援非战略的调整等提出了思考和看法。

国际援理论对于国际援助的实践具有重要影响。由于国际援助受国家利益影响而同时兼有公益性和私益性目的的特殊性,国际政治理论和发展经济学理论分别从不同利益角度和逻辑角度对国际援助的概念、目的、方式、作用和发展途径等施加了决定性影响。从冷战时期的国际援助到进入 21 世纪以来的国际援助,无不经历了各种理论的影响,致使国际援助的重点和结果发生了相应变化。当然,其中各国政府和相关国际组织在自身利益指导下的选择也有决定性意义。1990 年代以来,在国际援理论影响下出现的国际援助同时强调民生和经济增长,这种趋势与当前非洲发展的问题与需求相一致,是国际援助面临的新挑战,国际援助可能由此步入改革与发展的转折点。

中国与西方援助非洲都有各自的历史特点。西方早在 19 世纪末就对殖民地进行援助,但直到第二次世界大战结束后,以美国援助西欧重建的“马歇尔计划”为标志,西方才真正开始其国际援助实践。^①西方对非洲的援助始

① 例如,1899 年在《殖民地贷款法案》(Colonial Loan Act 1899)规定下,英国给予殖民地大量基础设施援助资金。1929 年英国政府颁布的《殖民地发展法案》(The Colonial Development Act)是英国援助殖民地的正式法律文件(George C. Abbott, "A Re-examination of the 1929 Colonial Development Act," *The Economic History Review*, New Series, Vol. 24, No. 1, 1971, p. 68)。然而,英国早期对殖民地的援助并未从本质上脱离宗主国与殖民地的隶属关系,相对应的并非真正意义上的国家间关系。同时,这种法律文件下的援助主要是为了宗主国的利益,而非殖民地人民的利益。因此,其援助的性质与当今国际援助有所不同。

于1957年欧洲经济共同体制定的《欧共体与海外国家和领地联系专约》(OCTs)。1960年代以来,经济合作与发展组织发展援助委员会(DAC)成为西方国家援助非洲的标志性平台。中国对非洲的援助始于1956年对埃及的援助,之后经过60~70年代的发展以及80~90年代中期对外援助政策的调整,2000年以来中国对非洲的援助进入了中非合作论坛框架。中国与西方援助非洲的政策理念有所差别。中国基于自身历史和文化背景,更强调对非援助的平等性;而同样基于历史原因,尽管西方援非也强调“伙伴关系”,但并未真正将平等放在第一位。

中国与西方援助非洲的实力比较,主要涉及双方软实力和硬实力的优势和劣势比较。在援非硬实力方面,西方占有很大优势,有着雄厚的经济实力做基础;中国尚在自身发展阶段,需要量力而行。在援非软实力方面,由于历史、语言、文化、政治制度和人权、民主等价值观的认同和联系,西方比中国具有更大的优势。当然,中国作为援助非洲的发展中国家,能够提供力所能及的援助已经算是一种优势。中国与西方在援助非洲方面都有自己的劣势,中国的劣势主要在于经济实力和软实力方面,而西方主要是援助的不平等理念有损其软实力。

中国与西方援助非洲的侧重领域都有相应特点。中国更多以实物形式实现对非洲资源转移,且多注重基础设施领域;西方援非更多重视社会和制度建设领域。中国与西方都在技术援助领域对非洲做出了努力。

中国与西方援助机构和管理体系各有特点。中国的对外援助机构基本都是政府部门,在管理体系上实行商务部、外交部和财政部三部领导下的部际联动联络机制。在西方国家之间,援助机构和管理体系也有不同,既有国家政府控制的机构和部门,也有对政府负责或政府作为股东的相对独立的企业性质的机构。从中国与西方援助体系比较看,中国的援外机构及其管理的全官方特色比较突出,部际关系密切协调,而西方国家援外机构相对独立性强;西方国家多在受援国设有分部(或办公室),在受援国设置机构比较多,而中国则主要是官方驻外大使馆经济商务参赞处,驻外机构和执行援助渠道较少。

中国与西方援非效果比较首先涉及援助效果评估标准问题。比较而言,中国的援助评估体系尚在建设中,目前在援助效果评估的公开透明度方面尚有不足。西方国家特别是经济合作与发展组织在效果评估方面有一整套标准

或指标,也有相应专业的评估机构,在公开透明度方面也比较成熟。但是,即使西方的国际援助效果评估也有明显不足之处,其中受援方的参与度不够,评估的技术性环节多于对援助效果长远的经济、社会跟踪评价。中国与西方国家援非效果的案例分析表明,各方援助都有积极成果,但也都存在不同程度的问题。

卢旺达案例的考察反映了在同一个国家、同样环境条件下,中国与西方国家实施援助的共性和差异。西方国家和中国在卢旺达都有成功的案例。西方援助卢旺达的领域和方式给人以启示,在卢旺达的国际援助协调与中国的地位值得关注。

从结论看,通过比较中国与西方对非洲的援助,可以在经验、教训、未来国际援非方向和模式等方面得到启示。同时,也能给中国援非战略提供有益启示。

(二) 章节结构

本书由前言、正文七章和结论部分组成。前言部分主要是对本书的全局性概括介绍,对研究的目的、背景、意义、内容和结构等作出全面交代。第一章是全篇文章的切入点,也是本研究的逻辑起点。本章写作首先考虑国际援助概念对于整体研究的元素形式,从这个意义讲,国际援助概念才是整个文章的逻辑起点。国际援助概念与其理论发展紧密联系,经历了不同时期,影响了相应的实践过程。第二章主要论述中国与西方对非洲援助的历史、政策与理念。本章仍然是背景性研究,为下面的章节提供背景依据。

之后各章着重分析中国与西方援助非洲的各个层面。作为分层研究的基础,第三章讨论中国与西方援助非洲的实力问题;第四章分析中国与西方援非各自侧重的领域、形式与内容;第五章和第六章分别就中国与西方援助机构及其管理体系、中国与西方援非效果进行分析和比较;第七章单独讨论卢旺达案例,作为对前面章节内容和分析的进一步支持。结论分析建立在前述各部分分析的基础上,是对前面章节的提炼概括。

(三) 研究方法

本书采用比较研究方法。进行比较研究的基础是文献研究、综合研究与实地考察案例研究相结合的综合研究,各项条件符合比较研究法的相关规律。

第一，同样作为国际援助的一部分，中国对非洲援助和西方对非洲援助具有同一性基础，因此具有可比性。其中，需要解决的问题在于，中国作为一个国家，而西方作为多个个体，可能会形成非对等比较。本书采用的方法是适当抽象，即抽象掉具体西方国家的形式，以能够集中体现西方国家援助非洲基本特性的组织或单元作为比较对象。这种组织的优先选择有两个：一是经济合作与发展组织；二是欧洲联盟。在比较对象具备存在条件时，必要情况下才会兼顾其元素形式——经合组织成员国，进行主次穿插比较。对资料预先整理显示并证明，经合组织完全具备作为西方援助非洲代表的基本条件：其一，经合组织发展援助委员会成员基本包括了所有西方发达国家，其中包括所有传统的西方七国集团成员、欧洲联盟的发达国家；其二，经合组织发展援助委员会是西方发达国家提供对外援助的专业平台，在援助政策和理念上代表西方发达国家的意志；其三，发展援助委员的相关标准由成员国参与制定，也为成员国普遍接受；其四，各成员国有义务向经合组织提供所有相关援助统计数据，资源与平台共享。欧洲联盟作为比较对象，同样具备经合组织的上述特性。其一，欧盟是经济高度联合的国家联盟，具有共同体性质，在部分经济、政治、外交政策上具有统一意志，包括对外援助。欧盟对外援助的主导力量都是经合组织成员。因此，在对外援助和对非洲援助方面，欧盟与经合组织是相互交叉的、既有相对独立性又有统一意志的援助单元。其二，欧盟在援助项目评估上有着统一的标准。其三，作为经合组织发展援助委员会的参与方，欧盟的评估标准以发展援助委员会标准为基础（见第二章第一节第二部分）。

如果进一步就比较对象作出筛选，如在经合组织、欧盟或者美国、英国、德国等援助国之间进行选择，其原则便是共性选择，即选取最能体现西方援助共性特征的个体（组织、论坛或国家）或者事件。这个意义上，由于国际货币基金组织和世界银行长期以来一直由西方大国主导，因此这两个国际组织也是体现西方共性的一部分。在上述范畴内，在中国援非比较中，西方国家始终是以其统一共性的特征出现的。当然，也只有这样，西方援助才真正是它自己。

第二，中国与西方援助非洲具有多边或双边可比性，即具有相对应的比较领域或对象。正如本书采用的，中国援非和西方援非可以在历史、政策理

念、援助实力基础、侧重领域、实施机构、管理体系、援助方式、援助效果等诸多方面进行比较。这些要素是中国与西方同时具备的，具有同质性和对等性，都可以作为比较的对象和基础。

第三，本选题搜集了较为充分的文献信息材料，可以作为比较分析的基础。资料的搜集包括前述“文献基础”所有资源，其中在卢旺达的实地材料充分翔实，包括访谈素材、参观印象、实地照片及相关数据等，可以为案例研究提供实证基础。同时，本书选择的案头案例也经过分析筛选，力求可信度和说服力。当然，书中所有材料也都经过分类、筛选和分析。

第四，本书援助效果的比较部分分析了援助效果的评估标准，并提出了处理和解决评估标准问题的方法。

第五，本书实地考察和案例研究相结合的综合研究，特别是在非洲国家卢旺达的实地考察，为比较研究提供了较为全面和有价值的第一手材料，为保证研究结论的客观性和科学性提供了基础。

第六，通过上述条件下的综合分析，得出相应结论。

本书研究的局限性表现在以下几方面。

(1) 选择对象及范围的局限性。基于本书研究方法，中国援非的比较对象基本局限于经济合作与发展组织，有时涉及欧盟，而美国、英国、德国等具体国家的双边援助多数情况下不得不加以抽象，难以进行具体比较。当然，超越这个抽象，本选题将难以存在。

(2) 研究内容的局限性。由于研究对象是西方国家和中国对非洲的援助，此类援助又主要是国家行为，因此本书将援助的性质限定在“官方发展援助”(Official Development Assistance, ODA)或者官方援助范围内，不涉及民间援助。另外，鉴于本研究方法重在比较，研究内容基本限定在具有比较意义的横向内容层面，因此，关于西方和中国援助的纵向性深入探讨有相对局限性。

(3) 比较的有利条件是差异性的存在。然而，中国与西方援助非洲在有些领域和比较素材上相似性大于差异性(如管理机构改革过程)，且自身内容含量丰富，因此比较结果的对比性特征并不明显。这种情况下，本书仅做总结分析。当然，尽管如此，也还是有所差异的，不会有完全的等同。一般而言，在相似性明显的情况下，本书主要突出差异性。