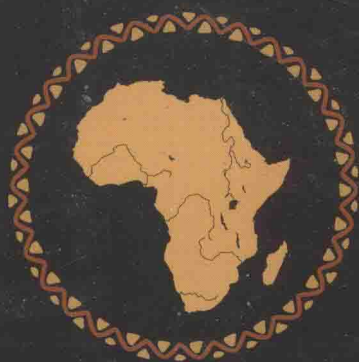


利益与价值

中美非洲政策的历史考察

Interests & Values:
A Comparative Study of China and
America's Policy towards Africa

苗吉 / 著



利益与价值： 中美非洲政策的历史考察

苗 吉◎著



世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

利益与价值：中美非洲政策的历史考察 / 苗吉著. —北京：世界知识出版社，2015.4

ISBN 978-7-5012-4905-3

I. ①利… II. ①苗… III. ①非洲—国际关系—研究—中国
②非洲—国际关系—研究—美国 IV. ①D829.5②D712.95
中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第078387号

策划编辑
责任编辑
责任出版

贾丽红
贾丽红
赵 玥

书 名

利益与价值：中美非洲政策的历史考察
Liyi Yu Jiazhi: Zhongmei Feizhou Zhengce De Lishi Kaocha

作 者

苗 吉

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号（100010）

网 址

www.wap1934.com

电 话

010-65265923（发行） 010-85119023（邮购）

经 销

新华书店

印 刷

北京京科印刷有限公司

开本印张

720×1020毫米 1/16 20印张

字 数

306千字

版次印次

2015年4月第1版 2015年4月第1次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-4905-3

定 价

46.00元

版权所有 侵权必究

本书获外交学院中央高校基本科研业务费
专项基金资助

目 录

导 论.....	1
一、非洲因何重要.....	1
二、现有研究及其不足.....	6
三、研究对象的界定和研究方法.....	42
四、框架结构、基本观点与创新.....	51
第一章 中国对非政策的发展演进.....	57
第一节 中国对非政策的形成与发展（1949—1978年）.....	57
一、中国对非洲政策的发展进程.....	58
二、中国对非政策的基本内容.....	64
第二节 对非政策调整时期（1979—2000年）.....	76
一、政策调整期中国对非政策的发展进程.....	77
二、调整时期的中国对非洲政策.....	81
第三节 全面发展期的中国非洲政策（2000年—今）.....	90
一、新世纪中国对非政策的发展与中非关系的深化.....	90
二、新世纪中国的非洲政策.....	96
第四节 中国对非政策的特点.....	104
一、总特点：非洲国家始终是中国对外战略的基础.....	104
二、形成与发展期的政策特点：政治和战略利益为主， 具有浓厚的意识形态色彩.....	107
三、调整期的政策特点：政治与经济并重，服从中国改 革开放的基本国策.....	108

四、全面发展期的政策特点：政策的全面性和机制化	110
第二章 美国非洲政策的发展演进	113
第一节 冷战时期美国的非洲政策（1945—1990年）.....	113
一、冷战时期美国的非洲政策的发展演进	114
二、冷战时期美国的对非政策	119
第二节 后冷战时期美国的非洲政策（1991—2000年）.....	120
一、后冷战时期美国对非洲政策的发展演进	121
二、后冷战时期美国的非洲政策（1991—2000年）.....	123
第三节 “9·11事件”后美国的非洲政策（2001—至今）.....	124
一、“9·11事件”后美国对非政策的发展演进.....	125
二、“9·11事件”以来美国的非洲政策.....	133
第四节 美国非洲政策的特点	137
一、总特点：对非政策居于边缘地位，服从其全球战略	138
二、冷战时期政策的特点：服从东西对抗和美苏争霸	139
三、后冷战时期的政策特点：从推进非洲民主化进程到 边缘化非洲，再到扩大能源和经济利益	140
四、新世纪的政策特点：从反恐主导到能源、民主优先	142
第三章 中国、美国在非洲的利益比较	144
第一节 国家利益及其分析维度	144
第二节 中国在非洲的利益演变	148
一、政治与战略利益的形成与发展（1955—1978年）.....	148
二、政治战略利益的巩固与经济利益的拓展（1978—2000年）....	150
三、政治和战略、经济与文化利益的全面深化与扩展 （2000年至今）.....	151
第三节 美国在非洲的利益演变	154
一、冷战时期：压倒性的政治战略利益和一定的经济利益	154
二、后冷战时期：政治利益的调整和经济利益的扩展	157

三、新世纪以来：以安全利益为核心的全面利益的扩展	160
第四节 中美在非洲的利益之比较	164
一、政治、战略利益之比较	165
二、中美在非洲的经济利益	179
三、中美利益比较之思考	188
第四章 中美对非洲政策绩效之比较	200
第一节 中美对非政策政治绩效之比较	202
一、中国对非政策的政治绩效	202
二、美国对非政策的政治绩效	205
第二节 中美对非政策经济绩效之比较	213
一、中国对非政策的经济绩效	213
二、美国对非政策的经济绩效	226
第三节 中美对非洲援助绩效之比较	237
一、中国对非援助政策与实施	238
二、美国对非援助政策与实施	244
第四节 中美政策绩效之比较与思考	248
一、中美非洲政策政治绩效之比较与思考	248
二、中美对非政策的经济绩效之比较与思考	251
三、中美对非援助绩效之比较与思考	255
第五章 中美对非政策绩效差异之解析及中国的应对	260
第一节 战略基础地位与战略边缘地位	261
第二节 价值支撑与利益导向	265
第三节 一个星球，两个世界	268
第四节 中美在非洲的矛盾和中国应有的对策	272
一、中美在非洲的矛盾	272
二、中国的对策：协调与共赢	277

结 论 282

参考文献 286

后 记 302

图表索引

表 1-1	1956—1978 年非洲独立与中非建交时间表	69
表 1-2	形成与发展期中国的非洲政策 (1955—1978 年)	75
表 1-3	非洲独立与中非建交时间表 (1979—2000 年)	87
表 1-4	战略调整期中国的非洲政策 (1978—1999 年)	89
表 1-5	全面发展期中国的非洲政策 (2000 至今)	103
表 1-6	中国在非洲的利益与非洲政策	106
表 2-1	冷战时期美国的非洲政策 (1945—1990 年)	120
表 2-2	后冷战时期美国的非洲政策 (1991—2001.9)	124
表 2-3	新世纪美国的非洲政策 (2001.9.11—今)	135
表 3-1	美国对非洲贸易 (1989—1997 年)	159
表 3-2	美非贸易统计 (1997—2009 年)	163
表 3-3	中国在非洲的政治、战略利益	166
表 3-4	美国在非洲的政治、战略利益诉求	173
表 3-5	中美在非洲全球战略层面的利益诉求比较	175
表 3-6	中美在非洲国际合作层面的利益诉求比较	176
表 3-7	中美在非洲国际斗争层面的利益诉求比较	177
表 3-8	中美在非洲国际秩序层面的利益诉求比较	178
表 3-9	中国在非洲的经济利益诉求	180
表 3-10	美国在非洲的经济利益诉求	184
表 3-11	中国在非洲的利益图谱 (20 世纪 50 年代中期至今)	188
表 3-12	美国在非洲的利益图谱 (20 世纪 50 年代中期至今)	189
表 3-13	中国在非洲利益变迁、中非关系变更与中国国家成长	190

表 4-1	改革开放以前中非贸易统计（1950—1978 年）.....	214
表 4-2	中非贸易额（1980—1989 年）.....	215
表 4-3	1990—1999 年中非贸易统计	216
表 4-4	2000 年以来中非贸易统计（2000—2014 年）.....	217
表 4-5	美国同非洲的贸易（2000—2014 年）.....	227
表 4-6	撒哈拉以南的非洲国家进口	229
表 4-7	撒哈拉以南的非洲国家出口	229
表 4-8	冷战时期中美对非贸易总额比较	252
表 4-9	中美对非投资比较	253
表 5-1	中美非洲政策绩效差异的解释框架	261
表 5-2	不同时期中美外交优先次序的比较和非洲地位	264
图 4-1	中美与非洲的贸易（2000—2013 年）.....	228
图 4-2	美国 AGOA 框架下从非洲进口的纺织品和服装	233
图 4-3	美国与非洲的 AGOA 框架下的贸易（2000—2013 年）.....	234
图 4-4	美国在 AGOA 框架下从非洲国家进口的农产品	236
图 4-5	美国对非洲国家的直接投资（除埃及）.....	246
图 4-6	美国对外经济援助（1999—2007 财年）.....	247
图 4-7	中美对非洲国家的直接投资（除埃及）.....	254

导 论

第二次世界大战结束以来，中国、美国对非政策各自经历了一个演变过程。两国的对非政策有何异同？各自对非政策实施的绩效如何？双方绩效差异的原因何在？中非、美非抑或中美非之间是一种什么样的关系？本书将通过梳理中美对非政策的发展演变，比较中美对非政策的异同，分析双方对非政策的绩效，探讨绩效差异产生的主要原因。

一、非洲因何重要

非洲的发展是国际社会关注的一个重要问题。非洲国家自20世纪50—60年代以来相继独立，并作为一支独立的力量登上国际政治舞台，从根本上改变了近代以来非洲大陆受压迫、被奴役的历史，也从宏观上改变了世界政治与国际关系的发展态势，至今影响深远。

以下四个因素表明非洲在国际政治、经济中具有日益增长的重要性。

第一，非洲是国际政治中的一支重要力量。非洲有54个国家，占世界国家总数1/4强，在联合国等国际机构中有合法投票权，独立后经过近半个世纪的非洲统一运动，在国际上用一個声音说话，已经成为一支重要的政治力量。其主要大国之一南非正积极谋求成为联合国常任理事国，以增强非洲国家在国际事务中的话语权。随着一体化的进一步发展，非洲必将在国际事务中发挥越来越大的作用。就中国而言，非洲一直是中国走向世界并在国际舞台上发挥作用的重要依托，而美国也越来越难以无视非洲的存在。重视非洲、研究非洲，不仅是中国和美国重要的外交事务，而且对国际关系理论界具有重要意义。

第二，非洲丰富的资源对世界经济发展具有重要意义。非洲地域面积

约3020平方公里，约占世界陆地面积的20.2%，拥有丰富的矿产资源。其石油、天然气等战略资源的储量占世界总储量的9%。国际石油天然气咨询机构 HIS 认为，2010年，世界新增石油的30%来自非洲。美国能源部的一项研究表明，非洲的石油生产在2002—2025年间将增长91%。^① 而对世界第一大和第二大石油消费国的美国和中国而言，来自非洲的石油份额呈现不断增大的趋势。2004年，来自非洲的原油占中国原油总进口量的18.7%，2006年，中国的石油净进口中有27.07%来自非洲，仅次于第一大来源地中东（43.69%），其中，仅中国石油进口第一来源国安哥拉一国就占中国石油总进口的15%。^② 2006年以后，中国从非洲进口的石油基本维持在其石油总进口量的30%左右。2010年，中国对外石油依存度已超达到54.82%，而其石油进口又高度依赖不稳定的中东地区，这意味着来自非洲的石油是中国石油来源多元化战略的重中之重。美国的情况颇为相似，2004年，来自非洲的石油进口占美国总进口量的15%，2006年上升到19.6%，首次超过中东，居美国石油进口来源地区的第二位，与第一位的中南美洲的19.8%基本持平。2007年至2009年，来自非洲的石油进口分别占美国石油进口总量的20.12%、19.40%和19.01%。^③ 美国国家情报委员会（The U.S National Intelligence Council）估计，美国从撒哈拉以南非洲进口的石油占其总进口的比例在2015年将上升至25%。^④ 很显然，非洲石油在中美石油安全方面都占有重要地位。虽然晚近以来，美国依靠“页岩气革命”开始重塑国际能源版图，但其前景仍不够明朗。除石油资源外，非洲大陆矿藏资源丰富，种类多，储量大，有世界上最重要的50多种矿产。非洲的钻石占世界总储量的绝大部分，锂、钽、铌、钴、铬的储量占世界的90%，黄金占40%，磷酸盐占50%，铂

① David H. Shinn, *Africa, China, the United States, and Oil*, <http://csis.org/blog/africa-china-united-states-and-oil>, 2010年12月24日访问。

② 根据中国海关总署进出口统计数据和BP Statistical Review of World Energy (June 2007) 综合计算后得出。

③ BP Statistical Review of World Energy, 2007, 2008, 2009.

④ http://www.egyptoil-gas.com/read_article_issues.php?AID=464; <http://www.africaeconomicanalysis.org/articles/63/1/Rich-countries-and-their-leverage-on-Africa/Page1.html>; <http://newsone.com/world/associatedpress2/hillary-clinton-africa-colonialism/>, 2011年7月30日访问。

占40%，铀占1/3，铝矾土仅几内亚一国的储量就占世界已知储量的1/3。这些都将成为世界经济增长提供源泉。

第三，非洲的地缘政治经济地位将对全球安全产生重大影响。非洲地缘政治经济地位对于全球安全的意义主要体现在两个问题上：一是在基于地缘政治经济的传统安全问题上。非洲，特别是北非，是欧洲的侧翼，攸关于欧洲的安全；环绕非洲海岸的两条运输线更是世界重要的贸易通道和石油通道。二是在打击恐怖主义、走私及跨国犯罪等非传统安全问题上。2001年“9·11事件”后，国际非传统安全的重要性凸显。国际恐怖主义在阿富汗、伊拉克遭受打击之后，逐步在向非洲大陆转移。索马里海盗问题更使得国际社会不得安宁。

第四，非洲的经济发展关系全球经济的发展。世界经济的发展根本上说是发展中国家的经济发展，特别是非洲的经济发展。非洲长期经济落后和边缘化已经对世界经济造成了不利影响。研究非洲、促进非洲经济发展是一个世界性的课题。随着非洲政局走向稳定和基于对非洲经济前景的预期，非洲正日益勃兴，成为一个新兴的巨大市场和投资场所。对各大经济体，尤其是美国和中国这样对外贸依存度较高的国家而言，非洲意味着日益增长的投资和贸易利益。

也正由于上述原因，美国、欧盟、日本、俄罗斯、印度、巴西等大国或国家集团均加大了对非洲投入的力度，并不断推动本国或国家集团与非洲关系的发展。这使各国非洲政策之间互动增加，竞争性加剧。比较分析主要大国的非洲政策及其主要特点，评估其对非政策的经验教训具有重要的现实意义，十分必要和紧迫。

美国和中国作为非洲大陆的后来者，其非洲政策自一开始就与英法等传统殖民国家相区别。它们同非洲国家的关系，也呈现出与前者大为不同的特点与风貌。进入本世纪以来，中美同非洲国家间关系的显著发展，使它们逐步成为当前对非洲影响最大的国家。本书选取中国、美国的非洲政策进行比较研究，除了上述因素外，还有以下原因：

其一，中非关系在中华人民共和国对外关系史上一直占有重要地位。脱胎于半殖民半封建社会，中国和非洲国家一样，曾饱受西方大国的奴役与

剥削。新中国成立后，就热情无私地支持非洲人民争取和维护民族独立、发展民族经济的正义事业。在非洲国家逐步获得独立后，中国又联合非洲国家同霸权主义和强权政治做斗争。依靠这种“弱弱结盟”的方式，中国成功地摆脱了超级大国美国及其仆从国的孤立与封锁，最终恢复了在联合国这个世界上最重要的主权国家组织的成员国资格，进而恢复了安理会常任理事国的地位。中国联合国合法席位以及常任理事国地位的恢复，标志着中国与世界关系的重大变化，是中国逐步成长为世界大国的政治与制度基础。冷战结束后，中国与非洲在内的广大发展中国家一道，积极推动建立公正、合理的国际政治、经济新秩序。进入新世纪以来，中国与世界关系再次发生历史性巨变。以2001年中国加入世界贸易组织为标志，中国开始全面融入世界体系。中国国力的快速增长伴随的是能源进口的急剧增加和对国际市场的倚重，同时中国还必须在国际事务中适度承担起与自身国力相符合的大国责任，而非洲则同时具备这三个方面的要素。总之，自建国以来，中国同世界关系的每次变更，都和非洲关系密切。这体现了非洲在中国外交中的特殊地位。“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。”^①

其二，中非关系面临着复杂的挑战。进入新世纪以来，随着中国综合国力的增长和“走出去”战略的实施，中国在非洲的利益和影响也大大扩展。这引起西方大国的普遍疑虑和国际社会的全方位审视。西方媒体甚至热炒对非洲的“中国威胁论”，渲染中国为了获取石油采取的所谓“重商主义”“新殖民主义”做法，指责中国不按国际规则行事，影响了西方国家、世界银行、国际货币基金组织在非洲推行良治、反腐败的努力等等。部分非洲非政府组织和公民社会人士也开始批评中国在非洲的经贸活动及对非政策，其负面评价极大地影响了非洲民众的对华认知和态度。这些所谓的“原生态”声

^① 刘鸿武：《中非关系30年：撬动中国与外部世界关系结构的支点》，《世界经济与政治》，2008年第11期。

音还常常被西方媒体所利用并被进一步放大,给本来良性发展的中非关系带来不应有的负面影响。^①这客观上要求中国加大非洲研究的力度,以恰当应对中国在非洲扩展利益和影响力过程中所面对的复杂情势。“习惯中的‘经济互补’、‘互利合作’、‘南南合作’等视角,已不足以用来分析中国与苏丹乃至其他非洲国家之间的经济和政治关系。”^②

其三,非洲对于美国的意义发生了重大变化。美国已经成为影响中非关系发展的最大外部变量,研究美国的非洲政策和美非关系的发展有利于为中国的对非政策提供参考。冷战时期,美国出于和苏联争夺世界霸权,对抗共产主义在非洲扩张的地缘政治考虑,广泛卷入非洲事务。冷战结束后,非洲地位下降,一度遭美国的忽视。“9·11事件”之后,反恐成为小布什政府的主要任务,非洲成为美国反恐战略中的重要一环,因此,美国随即迅速展开了在非洲以反恐为目标的军事部署。它在非洲的经济影响也大幅扩展。非洲对于美国的重要性主要在于:地区的贫困、持续的地区冲突以及该地区存在众多的“失败国家”或“脆弱国家”将会给美国带来极大的安全威胁。^③近年来,随着国际油价飙升,石油资源又成为美国对非政策的一个新的考量。它在非洲的经济影响也大幅扩展。美国负责非洲事务的副国务卿赫尔曼·科恩(Herman J. Cohen)就曾指出,三个因素可以解释美国在撒哈拉以南非洲利益的增长,即石油、恐怖主义和地缘政治。^④它言简意赅地道明了美国对非洲的主要关切。

美国在如此短的时间内实现如此大手笔的谋划,其目的和意图可想而知。一方面,美国对非洲的意图及其非洲政策为中非关系的发展增添了变数,准确评估美国在非洲的意图,界定中美在非洲的关系,妥善应对美国在非洲的利益和存在是中国对非外交面临的巨大挑战。另一方面,对中美的非洲政策及其有效性的比照分析有助于我们更加深入地探究外交政策的运行机

① 罗建波:《非洲非政府组织与中非关系》,《现代国际关系》,2008年第4期。

② 查道炯:《中国在非洲的石油利益:国际政治课题》,《国际政治研究》,2006年第4期。

③ White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.

④ H. J. Cohen, "The United States and Africa: Nonvital Interests also Require Attention", *American Foreign Policy Interests*, Vol. 25, No. 1, February, 2003, pp. 19-24.

理，比较中、美的非洲政策的得失，以便互相借鉴经验教训。

其四，研究中国崛起和中美权势转移背景下的中美非三方互动关系具有重大的理论和现实意义。美国是世界上最大的发达国家，中国是世界上最大的发展中国家，非洲是发展中国家最集中的大陆。中美非三方互动包含了大国博弈与合作、国际经济发展、国际危机管理、发展模式竞争等在内的广泛的重大国际政治课题。中美在非洲利益扩展是在中国崛起和中美之间出现权势转移的大背景下出现的。中美在非洲影响力的此消彼长是全球权势转移的一个方面，并在很大程度上具有模式之争的意味，因而二者在非洲的利益和政策存在着深刻的内在紧张。对中国而言，如何合理评估、适当调整并不断优化中国的非洲战略与对非政策，通过加强与美国的协调，加深彼此之间对非利益与政策的认知与沟通，有效化解美国等西方发达国家的战略疑虑和压力，管理中美在非洲的利益矛盾与冲突，是中国外交的一个重大任务。

有鉴于此，本书在对中美两国第二次世界大战结束以来非洲政策进行系统梳理和两国在非洲的利益演变进行深入剖析的基础上，从政治、经济贸易、对非援助等领域分别比照、分析和评估中美半个多世纪以来对非政策的绩效，以期能发现二者对非政策哲学的共性与差异，为中国未来的非洲政策提供参考。由于中美与非洲关系的显著发展和深刻变化均发生于冷战结束以来，尤其是进入21世纪以来的10多年，中美在非洲的内在紧张亦不过是近10来年的事情，因此本书对这一时期的中美在非洲的角色变迁以及其相互关系进行分析，并对中国应对来自美国和非洲的复杂情势提出了有针对性的建议。

二、现有研究及其不足

至今为止，国内外尚无关于中美非洲政策的比较研究的论著和论文，但与本研究相关的文献非常丰富。这些文献就其来源主要有四类：一是有关中国、美国对非政策以及中非关系、美非关系方面的学术论文和相关专著；二是一些专门研究项目、学术论坛、基金会杂志的研究；三是一些官方和重要的国际组织文件，尤其是世界银行、英国石油公司、非洲联盟、中国政府等提供的政策报告、研究报告和统计数据；四是新闻媒体的政治性报道和评

论。媒体文献虽不属于学术研究范畴,但是具有较高的参考价值。从内容来看,与本研究相关的研究文献主要涉及两个方面:其一,中国对非洲政策和中非关系;其二,美国对非洲政策与美非关系。从语言来源上讲,本书主要采用的是中文和英文的文献。以下将以两种语言和两个方面的内容分别对既往的相关研究文献进行梳理。

1. 中文的中国非洲政策与中非关系研究

中华人民共和国的成立和非洲国家的独立是战后国际政治的两个重要事件,它翻开了中非关系新的一页。随着非洲国家的逐渐独立和中国与多个非洲国家建交,中国学界开始研究中非关系。历史研究是早期中非关系研究的主线。新中国成立初期直至20世纪50年代末,同非洲的关系最重要的是同埃及的关系,这在新闻报道和学术研究中有所体现。^①

20世纪60—70年代初期是中非关系研究大发展的时期。非洲国家普遍独立,并日益成为国际政治舞台一股重要力量,新生的中国视非洲为重大战略区域;美苏争夺导致非洲升温;中国60年代“两个拳头打人”的四面出击式的外交政策使中国对非洲国家具有战略倚重。这都促使中国同非洲关系的空前发展。正是在这一时期,中国成为在非洲的另一个主要的行为者。中非关系研究也在这一时期出现了一些成果,较有代表性的是张铁生对中非交流的历史回顾性著作《中非关系史初探》,其中包括五篇从唐朝到明代中非交通的论文。^②

但是,从中埃建交至1978年改革开放,中国对中非关系的研究一直较为分散,同国际学术界几无交流,研究成绩不甚突出。此间值得称道的是翻译出版了多部非洲研究方面的著作。这一时期的学术研究以马克思主义唯物史观为指导,带有明显的价值倾向和意识形态色彩,对作为研究对象的非洲国家的选择也体现了这一倾向。在研究议程上,则很大程度上是因应式的,主要服务于中国同非洲发展关系的现实需要,体现了这段时期非洲研究的实

① 马坚:《中埃两国人民的传统友谊关系》,《新华月报》,1955年第6期。

② 张铁生:《中非交通史初探》,北京:三联书店,1965年版。