

安哥拉内战后的发展与中安合作反思

刘海方

摘要 北非的剧变引发了“非洲变革之风是否会吹到撒哈拉以南非洲”的问题,这一不确定性是否会影响到中非合作也为决策层和公众所广为关注。本文以处在战后重建之中、发展迅速的安哥拉为案例,从其全民和解、政体新转向、经济多样化调整以及多元外交方向等几个方面,透视这个正在几内亚湾迅速崛起的地区大国本身存在的潜力和问题,并从安哥拉对外合作整体格局的视角来分析中非合作的独特制度安排即“安哥拉模式”。这种模式可持续的一个重要前提,在于中国和非洲国家双方亟需加强制度监管。

关键词 安哥拉 中安关系 安哥拉模式 中非合作 北非剧变

短短两个多月来北非发生的剧变及其连带影响,似乎不折不扣地验证了“21世纪国际关系的新逻辑可称之为‘不确定主义’或‘政策主义’”的论断,当今的国际关系因深受任何一国内政的影响而变得难以逆料。^①由突尼斯、埃及开始的“人民权力”将长期执政者拉下马来,其剧变的外溢效应表现得如此明显,利比亚在位42年之久的卡扎菲政权,也已经在风雨飘摇之中,而全球的观察家都不由自主地在思考同一个问题:“非洲变革之风会不会再次像50年前一样劲吹,蔓延至广大的撒哈拉以南非洲呢?”^②人们有理由聚焦那些与分别执政30年和27年的穆巴拉克和本·阿里年数相当的其他非洲国家领导人:安哥拉的多斯桑托斯(32年)、津巴布韦的穆加贝(31年)、赤道几内亚的奥比昂(31年)、喀麦隆的保罗·比亚(29年)和布基纳法索的孔波雷(24年);与这类被喻为“恐龙”的当权强人同时被纳入考虑范畴的,还有领

* 刘海方,北京大学国际关系学院副教授(北京 100871)。

① 潘维:《国际关系的新世纪与外交政策》,《外交评论》,2010年第6期,第13—20页。

② Wangari Maathai, “The Revolutions in the North Have Inspired Sub-Saharan Africans. We can Only Hope the Region’s Leaders Take Note”, *Guardian*, March 8, 2011; William Gumedé, “Africa Rising? Will Popular Rebellions Spread South of the Sahara?”, *Pambazuka News*, Issue 521, March 17, 2011; “Africa: The Winds of Change”, <http://www.africafocus.org/docs11/dem1103b.php>.

导人家族统治时间较长的所谓“王朝”政治,如加蓬(44年)、吉布提(34年)和斯威士兰(39年)等国。^①实际上,从1月到3月,以上国家几乎无一例外都受到北非局势的传染,分别发生了不同程度、但形式类似的异动,而且主体也正是青年学生。^②

利比亚局势急剧变化过程的突然展开,把近年来快速进入非洲的中国所受到的影响也袒露在世界面前:投资和承包工程蒙受巨大经济损失,以提供建筑工程劳务为主的数万侨民面临财产和生命受损之虞,当然,后来的大规模撤侨行动被誉为国家形象塑造的良机,又当别论。^③以上撒哈拉以南诸国也都有中国各种形式的经济利益和类似在利比亚的从事建筑工程行业的侨民,人数以安哥拉为最。^④中国的决策层和公众有理由追问,在中国如此快速进入的非洲大陆,到底存在怎样的风险,外在表象有类于利比亚的安哥拉,其国内政治存在怎样的变数,会不会也一夜之间波及中国的经济存在,大规模撤侨的风险有多大呢?^⑤笔者跟踪研究安哥拉多年,在此拟通过梳理和分析安哥拉战后国内的政治发展、经济和社会重建,及其国际地位和对外关系(尤其是中安合作开创的所谓“安哥拉模式”),尝试回答在这个“不确定主义”的资本全球化时代,撒哈拉以南非洲国内局势的稳定性和对中国在非利益的影响等主要问题。

从赢得战争到赢得和平

在所有非洲国家中,安哥拉人民也许对和平和安定最为渴望。像苏丹的南北问题一样,安哥拉也曾长期陷于战争而难以自拔,所谓安哥拉问题,也曾超越本国、本大洲,成为引起广泛关注的国际问题。^⑥1975年从葡萄牙统治之下独立的安哥拉,随即进入了三派革命运动组织割据的时代:安哥拉人民解放运动(以下简称“安人运”)、争取安哥拉彻底独立全国联盟(简称“安盟”)和安哥拉民族解放阵线(简称“安解阵”)各不相让,国际上各有支持者,使历经14年独立战争的安哥拉又陷身27

① Africa Focus Bulletin, “Dinosaurs and Dynasties”, <http://www.africafocus.org/docs11/dem1103a.php>, 2011-04-01.

② Firoze Manji, “Democratic Uprisings Brutally Suppressed in Many African Countries”, *Pambazuka News*, Issue 523, March 31, 2011.

③ 钟哲等:《利比亚撤侨彰显中国国力》,《中国社会科学报》,2011年3月9日,第5版。

④ 中国驻安哥拉使馆认为人数在7—8万人之间,再加上几千从事商贸活动的中小业主;当地也有媒体认为中国侨民总数在20万上下。必须说明的是,南非一直是非洲华人最多的国家,有材料认为是30万人。1949年以前进入的基本上已获当地国籍,60年代以后陆续有一些台胞进入,80、90年代以来陆续有大量华人从大陆前往,而且保留国籍;与进入其他撒哈拉以南非洲国家从事建筑业活动的不同,在南非的中国侨民群体以中小工商业、服务业为主,这一方面是因为南非的经济和社会发展需求,另一方面则在于其严格控制工作签证的国家政策。

⑤ 3月1—2日,安哥拉确实发生了小规模的示威活动,目标指向多斯桑托斯政权;5日,政府号召青年组织“爱国和平游行活动”,巩固民众的支持和对于和平稳定的认同。因为媒体报道有限,国内有关部门较为紧张,曾经致电笔者咨询安哥拉的稳定状况。

⑥ Samir Amin, *L'Œil du Sud*, Paris: Temps des Cerises, 2008, p. 148.

年的内战泥潭,其中一半时间上演的是冷战期间典型的代理人之间的热战,南非白人政权出于边界利益和继续占领纳米比亚的考虑而加入美国一边支持安盟;宣扬国际革命的古巴则派出大量人员支持苏联,卷入安人运一边作战。在这样复杂的乱象之下,中国政府曾坚决主张三方组成联合政府,^①最后也不得不偏颇地支持安盟和安解阵,南南合作的一贯立场一度让位于反对苏联的地缘政治的大需求。^②

1989年,意识到“战争不再是解决问题的办法”的多斯桑托斯总统,对内开始了全面民族和解的政治努力:宣布对安盟和安解阵人员实行大赦(安解阵领导人霍尔顿·罗伯托颇识时务,迅速接受大赦并将安解阵改组为政党参加多党制大选);召集26个政党派别与安人运政府共同商定1992年选举的安排;对安盟则呼吁运用其他非洲国家的经验,实现停火,最终全面和解。双方一度握手言和,宣布国家由社会主义体制开始转向多党政治体制,也为萨文比及其领导的安盟进入政府敞开了大门。然而,1992年的首次大选并没有迎来举世期待的和平与和解,拒绝接受大选结果的萨文比重新布防,将苦难的安哥拉人民又一次置于战争的暴虐之下,并且达到了空前惨烈的程度:冷战走向终结,曾经成为安哥拉交战各方依靠的大国,纷纷从安哥拉事务中抽身,力图摆脱干系,此时的安哥拉被称做“被遗忘的人间惨剧”、“冷战的孤儿”,所谓安哥拉的“真正内战”也就此开始。^③1997年,根据联合国主持下签订的《卢萨卡协议》,安人运为主、安盟成员参与的民族团结和解政府成立。1998年,萨文比率领安盟成员再次退出政府并发动战争,使和解进程再次陷于僵局。萨文比因屡次背信弃义、破坏和平进程而丧失了民族独立战争时期建立起来的合法性,在国际上陷于道义孤立,内部也面临安盟四分五裂、四面楚歌的局面,只是因为占有出产钻石的矿区并一度占领石油产区而得以负隅顽抗。

终于,2002年安人运政府军以一个颇具戏剧性色彩的“小小战役”^④,使萨文比命陨沙场,“和平出其不意地到来了”。^⑤安人运政府赢得了战争,但面对的不仅是千疮百孔的国家,亟待收缴流失的武器、清除1000万颗地雷、使民众正常生产和生活,重建的重任急迫而繁杂,而且北方飞地省卡宾达尚有自由阵线经常发动的游击活动,安盟10万军队需要进行军转民安置工作,其多年作为根据地的中南部省份万博和比耶,民众在族裔身份和政治认同上都不站在安人运政府一面。理论上说,安人运政府尚需巨大的努力以赢得和平。停火协议签订后,多斯桑托斯领导的安哥拉政府没有对安盟实施“斩首处决”的措施,而是将安盟叛军融入民主进程,安盟成员重

① Samir Amin, *L'Eveil du Sud*, pp. 148—150.

② Horace Campbell and Sreeram Chaulia, “Unequal Equals: Angola and China”, *World Affairs*, Vol. 13, No. 1, Spring 2009, pp. 44—83.

③ David Birmingham, “Orphans of the Cold War: Angola's People”, *African Affairs*, Vol. 96, No. 384, 1997, pp. 439—445.

④ C. Messiant, “Angola: une ‘Victoire sans fin’? Une ‘Petite guerre’ dans ‘l'endroit le plus excitant au monde’”, *Politique africaine*, n°81, Mars 2001, pp. 143—161; “Fin de la Guerre en Angola, Veis quelle paix?” *Politique africaine*, n°86, June 2002, pp. 183—195.

⑤ 刘海方:《列国志·安哥拉》,北京:社会科学文献出版社,2006年,第4页。

新回到1997年安排的那个团结政府之中,1992年大选中获得的全部220个议席中的70个议席的安盟议员也纷纷到位。^①

1992年安哥拉大选留下了深刻而沉痛的教训(这一教训尤其适用于目前正被外力干预的科特迪瓦和利比亚):为了满足国际社会的要求而仓促举行的大选,依照的是在安哥拉土地上热战的四国难免主观臆断设置的议程,虽然安哥拉按部就班地完成了被规定的动作,但没有提出解决失业、难民重新安置和社会基本服务等人民真实生活困难的竞选纲领,为了大选而大选,不是真正有民众广泛参与的自主进程。^②民众对于1992年大选之后随即发生的惨烈战争记忆犹新,很多人甚至将大选等同于武装冲突。^③2002年,安哥拉人已经意识到,“我们不能再种下像1992年那样失败的种子了”。^④多数政党都同意,因为国家基础设施大多被毁,大选需要更长时间进行筹备;此后,安哥拉政府几次宣布推迟大选。^⑤

2008年9月5—6日,和平后的第一次大选终于姗姗来迟。^⑥安哥拉人民的和平期待已经基本实现,此时毋宁说是对于生活改善的要求,或者说是“用肚子投票”。^⑦依照2005年7月通过的《政党法》,宪法法院认定10个党派和4个政党联盟获得选举资格,角逐223个议席。^⑧大选的投票率高达87%,反映了民众对于16年后第一次多党制选举的热情,同时,这也是为和平投下的一票。安人运获得640万张有效选票(根据安政府登记选票时的统计,2008年全国人口为1214万)中的81.6%,以191个议席无可争议地主导议会;主要反对党安盟得票占10.39%,只得到29个议席;其余7.97%的选票为议会中其他小反对党获得。卡宾达分离主义势力的抵制,仍然是

① 根据安哥拉宪法规定,议会将选出130名全国范围代表和90名从全国18个省中间选出的代表。另外3名代表从海外安哥拉人中间选出,2名出自生活在其他非洲国家的安哥拉人,另一名则来自于非洲以外的地区。1992年没能选出这3名海外安哥拉人,因而现行议会只有220名议员。参见 Inge Amundsen, et al., “Accountability on the Move: The Parliament of Angola”, <http://www.cmi.no/publications/publication/?2021=accountability-on-the-move>, 2011-04-15。

② 前联合国秘书长驻安哥拉特别代表玛格丽特·安斯蒂因此认为,大选最后期限不切实际,因为没有考虑到完成选举的前提条件所必需的具体时日,20万军队的武装尚未解除,也就没有任何能够促使他们放下武器的激励机制;另外,当时安排的和平是“胜者通吃”的模式,即当时安哥拉还是极度中央计划经济体制,所以“国家本身就是胜者的奖品”,而失败者几乎没有任何就业机会。参见 Dame Margaret Anstee, “The Lesson from the 1992 Elections”, speech given in the conference “The Challenges for Free and Fair Elections in Angola”, British-Angola Forum, Chatham House, London, July 4—5, 2005。

③ Soren Kirk Jensen, “Civil Society and Elections in Angola”, speech given in Chatham House Africa Programme British Angola Forum Symposium, “Angola: Preparing for Election 2008”, July 11, 2008。

④ Paul Jorge, “The Role of Political Parties in Ensuring Free and Fair Elections in Angola”, speech given in the conference “The Challenges for Free and Fair Elections in Angola”. Paul Jorge 是安人运党代表。

⑤ 一是因为自1970年以来一直没有进行人口普查,后勤支持上无法保障为大选编辑新的文件;二是因为安哥拉的基础设施需要大规模重建。参见 EIU, *Country Profile: Angola*, London, 2007, p. 10。

⑥ Jeune Afrique, “L’Angola fixe aux 5 et 6 septembre 2008 les élections législatives”, http://www.jeuneafrique.com/pays/angola/article_depeche.asp?art_cle=AFP62807langosevita0, 2011-03-28。

⑦ David Birmingham, “The Role of Political Parties in Ensuring Free and Fair Elections in Angola”, speech given in the conference “The Challenges for Free and Fair Elections in Angola”。

⑧ Angola Press Agency, “Angola: Election Body Okays Parties Position Draw Procedures”, July 29, 2008, <http://allafrica.com/stories/200807290976.html>, 2009-03-28。

安人运未能在这个省份获得多数支持的原因；而在安盟传统的统治中心万博省，民众将多数票投给了安人运，安盟只在一些传统支持者中间还有影响力；^①在比耶省和卡宾达省，安盟获得了多数票。安盟等其他议会反对党所获得的选举资源和媒体支持都大大逊色于执政党安人运，^②但民众投票的结果却反映了人心的向背，毕竟内战结束以来安哥拉重建的速度是可以为民众感知的，首都如此，萨文比的旧地也不例外。泛非议会、南部非洲共同体、非洲联盟、葡语国家共同体、欧盟、美国使馆等各方都派出了观察团，都一致给予积极评价：除了因能力不足导致的技术失误和官方媒体的倾向性，选举是公正透明的，“充分反映了战后六年以来安哥拉全民和解与和平进程的推进，是统一安哥拉的象征。”^③

新议会成立之后，2002 年过渡性质的民族团结政府正式解散，重组新的政府，33 位部长中既有安盟成员，也有卡宾达自由阵线政党的成员，反映了推进民族和解进程的成果。像安盟和安解阵一样，安人运自身也是在民族独立运动中成长起来的革命运动组织，也需要完成从马克思主义运动组织向现代政治性政党的转型，实现安哥拉人民富裕和发展的目标。此次大选，使安人运获得了现代政党的合法性，在凝聚民众基于“民主与和平”作为国家核心利益共识的同时，也获得了更广泛资源和专业能力的支持——这正是因战争而寓居海外、接受过高等教育的精英纷纷回到安哥拉的主要原因。

民主歧路，还是政体新模式？

按照安哥拉政府早先的承诺，在议会选举和宪法重修之后，应该进行新的总统大选。2009 年，安哥拉民众和国际社会都翘首期待新宪法的最终出炉，尤其是热议已久的总统是否由选民直选的问题。^④ 国际观察家认为，早在 2001 年宣布准备全国大选的时候，多斯桑托斯就有意全身而退，尽管时年只有 59 岁；然而邻国赞比亚发生了前总统奇鲁巴被褫夺豁免权并面对 59 项指控的事件，彻底改变了多斯桑托斯的想

① 即在占安哥拉人口总数 40% 的奥文本杜人中间。

② 有分析认为，安人运用于选举的经费不是官方公布的 870 万美金，而是高达 3 亿美金，相比之下，其他所有反对派的支出只有 1700 万美金。参见 EIU, *Country Report: Angola*, London, November 2009, p. 10.

③ The European Union Election Observation Mission, *Angola: Final Report on Parliamentary Elections*, September 5, 2008, http://www.eueom-ao.org/en/PDF/FR_EUEOM_ANGOLA, 2011-03-28.

④ 有关讨论并不发生在安哥拉境内，对这一敏感问题，官方媒体主导的新闻界一致保持缄默。所谓热议，其实是指海外研究和关注安哥拉国内局势的学者、国际观察家、大跨国公司以及有关国家政府组织的有关讨论，例如英国政府支持、英国石油公司资助、位于伦敦的智库 Chatham House（又名英国皇家国际事务研究所）承办的“英国—安哥拉论坛”，自 90 年代至今一直是安哥拉各种问题研究、讨论的重镇，包括对于总统是否选举的预测和讨论。因为受邀在该研究所参加过中安关系的研讨会，笔者注意到，安哥拉国家石油公司曾经三次资助过有关研讨会，安哥拉政界、工商界名流也多次参与该研究所活动并引以为荣。

法,他决心留在总统权力宝座上,以避免类似的“报复政治”在安哥拉发生。^①显然,总统直选可以向国际社会显示多斯桑托斯政权更充分的合法性。

因为全球金融危机影响,新宪法的公布从年中推迟到年末,仍未见动静。最后,当整个国家沉浸在2010年1月承办非洲杯足球赛的喧闹之中时,新宪法草案公布,安哥拉议会迅速以186票通过了标志安哥拉进入“第三共和国”的新宪法。^②新宪法规定:议会多数党党魁自动成为总统,也就是说,千呼万唤的总统选举不会再发生了。议会反对派以离席表示愤怒,认为此举无非就是使多斯桑托斯江山永固;非政府组织和公民社团则纷纷指责国家宪法委员会别有用心,选择在非洲杯赛事期间来躲避公众讨论,而且他们要求将草案15天的公众质询期延长为4个月的诉求没有得到任何响应。^③虽然多斯桑托斯不曾像利比亚的卡扎菲、埃及的穆巴拉克那样试图使“子承父业”,但新一届议会选举后,安人运确实将第一夫人安娜·葆拉·多斯桑托斯和总统的一个女儿薇尔玮琦雅·多斯桑托斯提名为新议员,尽管第一夫人声明不希望担任此职。这是不是一种家族统治的信号,目前尚待观察。

与对一贯被视为只有“橡皮图章”功能的议会选举的期待相比,总统职能的变化显然更牵动民众的注意力。在新宪法下,原来的政体结构也发生了变化,总理一职被取消,总统成为政府首脑、三军统帅,同时掌握着宪法法院和最高法官的任命权。^④与议会选举之后的好评如潮相比,国内外对于这一新走向多有失望和批判之声,认为“安哥拉民主进程已经倒退到一个令人忧心的歧路口”;^⑤拂袖而去表示抵制的安盟议员则说,“安盟成员自此都穿上黑衣,为安哥拉的民主制度送葬”。^⑥一年多来,来自安人运的议员一直不断解释,强调新宪法开创了议会—总统这一新治理模式,表明了统治机制的稳定和对于安哥拉公民民主权利的充分保护。^⑦这一所谓的新治理模式,酷似南非和博茨瓦纳当前的政体,其实可以归入由比利时、瑞士、阿根廷、巴西等国使用的名簿式比例代表选举制,是典型的政党为本位的一种选举制,弊端是

① Alex Viens and Markus Weimer, “Angola: Thirty Years of Dos Santos”, *Review of African Political Economy*, Vol. 36, No. 120, 2009, pp. 287—294.

② Angola Press, “Constituent Assembly Approves Angolan Constitution”, January 21, 2010, http://www.portalangop.co.ao/motix/en_us/noticias/politica/2010/0/3/Constituent-Assembly-approves-Angolan-Constitution,7c03e88b-4d2c-425f-bacd-caf923937062.html, 2011-03-30.

③ “Unita Members Abandon Debate on Constitution”, *Independent Online* (South Africa), January 21, 2010. http://www.iol.co.za/index.php?set_id=1&click_id=84&art_id=nw20100120223726628C564659, 2011-03-28; Afrol News, “Angola Parliament Stamps New Constitution”, January 21 2010, <http://www.afrol.com/articles/35125>, 2011-03-28.

④ Reuters, “FACTBOX-Angola Approves New Constitution”, January 21, 2010, <http://www.reuters.com/article/idUSLDE60J12B20100121?type=marketsNews>, 2011-03-28.

⑤ Trócaire, “What Does Angola’s New Constitution Mean for Democracy?” <http://www.trocaire.org/resources/news/2010/03/10/what-does-angola%E2%80%99s-new-constitution-mean-democracy>, 2011-03-28.

⑥ Louise Redvers, “Angola Parliament Approves Constitution”, *AFP*, January 21, 2010, http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iA3k8mkzStzGekIS3f_bQ58DFsQ, 2011-03-28.

⑦ Angola Press, “Angola: Constitution Created New Governance Model”, February 2, 2011, <http://allafrica.com/stories/printable/201102020686.html>, 2011-03-26.

候选人与普通选民之间很少直接联系,这也许正是多斯桑托斯需要的安全距离。据安哥拉国家通讯社报道,一名律师撰写的《认识安哥拉共和国宪法》一书已于2010年10月面世,在教育部推荐下,免费向全国大中小学生发放,意在通过国家大法的教育,塑造学生的公民司法意识。^①显然,安人运和多斯桑托斯总统对于民众的反应是有足够敏感的,不管是不是鉴于北非局势的剧变,总统罕见地一改“沉默是金”的风格,主动反击网络上关于他在外国银行有巨额现金的传言。^②

未竟的多样化经济发展战略:先增长,后惠民?

21世纪以来,安哥拉以与尼日利亚争雄非洲第一大石油生产国地位而闻名,是世界上两大主要石油消费国美国和中国的战略输出国,分别是美国第六大、中国第二大(2008年和2010年大半天跃居第一大)石油进口国。实际上,这个资源禀赋甚为优越的国家,不仅拥有“黑金”和支持了安盟20多年疯狂内战的“血钻”,更有发展农业和渔业生产得天独厚的条件。

安哥拉现代经济的起步和迅速改观始于50年代葡萄牙殖民当局兴建一系列基础设施(水坝、水力发电厂和运输体系等),剑麻和咖啡种植业一度成为世界第三大、第四大出口国,1975年内战爆发以前,主要得益于“二战”以后新一轮工业化旺盛需求带来的原材料价格升高的契机,安哥拉年均经济增长速度达到7.8%。^③为了恢复葡萄牙人大举离开和内战的损失,安人运政府先是对农业采取“国营农场化”措施,80年代中期以后又扭转这种全面公有化的方向,将经营自主权归还给农民,放开农产品价格。但是,内战结束至今,国内战争的持续影响犹存(如地雷尚未清除),政府虽然一再表示奉行经济多元化方针,2009年更将农业和渔业作为首要发展方向(在当年的罗安达国际博览会上,也主打农业和渔业),但农业生产仍然徘徊在不足国民生产总值10%的水平。

石油业在整个产业结构中一枝独秀。自90年代中期以来,石油开采量一直在不断增加,在国民生产总值中的比重也一直占到60%上下。2004—2008年,得益于国际市场油价的走高趋势,安哥拉的年均经济增长率超过15%,跻身世界增长最快经济体之列;然而,所得即是所失,因为经济结构严重依赖石油,这一资本密集型的产业部门的快速发展,反而限制了能够吸收大量劳动力的制造业、农业和服务业的发展。

^① Angola Press, “Book on Country’s Constitution to Help Students”, April 15, 2011, http://www.portalangop.co.ao/motix/en_us/noticias/politica/2011/3/15/Book-country-Constitution-help-students_b7f46d09-7706-44ff-ab0b-a6b65e1efb25.html, 2011-04-15.

^② Angola Press, “President Dos Santos Denies Existence of Money Abroad”, April 15, 2011, http://www.portalangop.co.ao/motix/en_us/noticias/politica/2011/3/15/President-Dos-Santos-denies-existence-money-abroad_cf54754f-9013-4e1b-9de6-f112c52f43e6.html, 2011-04-15.

^③ 参见刘海方:《列国志·安哥拉》,第四章“经济”,第188—330页。

展,国家陷入典型的“国富民贫”,^①有学者因而将安哥拉归入“荷兰病”和“资源诅咒”型国家。^②因为国际石油价格陡降,安哥拉2009年石油收入减少一半,经济增长率跌落到-0.9%的低位,这与绝大多数非洲国家的逆势增长形成反差,也反过来说明安哥拉经济结构的多样化程度太低,因而相当脆弱,极易遭到世界市场价格因素的重创。安哥拉使用来自各国(中国、巴西、西班牙、葡萄牙、比利时、以色列)的信贷额度在全国范围内恢复重建基础设施的进程不得不暂停,拖欠各国公司的款项高达90亿美元。^③

联合国开发计划署发表的安哥拉人类发展指数(2010)报告指出,如果不考虑收入极度不均的状况,综合健康、教育和收入三个方面,得益于人均国民生产总值的增长,安哥拉排名有所上升,在169个国家和地区中位列第143名,但安哥拉的发展“必须超越GDP”。^④生活在贫困线以下的人口达40.5%——2/3人口相对贫困、28%的个人和15%的家庭绝对贫困,失业率接近40%,15岁以上人口的识字率仅有70%,教育支出只占国民生产总值的2.6%,社会投入无疑是当务之急——人民尚没有享受到和平所带来的红利。^⑤安哥拉政府如果能借金融危机的机会革除积弊,提供更好的社会服务,致力于减贫和人力资本提高、促使广大民众提升发展能力,或许能使这个后冲突国家最终走向真正繁荣和可持续的发展。

面对金融危机,安哥拉政府采取了扩大公共支出的整体政策。以2009年为例,公共支出的预算比2008年增加了40%——安人运早在2008年的竞选纲领中已经宣布,国家自此进入战后重建的第二阶段,包括重建两座新城和建设从纳米贝到卡宾达之间的滨海铁路;大幅投入粮食生产、教育和卫生领域,大规模创造工作机会,并在2012年以前以公私合作的方式建成一百万套公共住房。显然,国家在经济中的作用日益凸现出来——并不是说诸如国家石油公司等国有企业扮演日益重要的角色,而是国家主导的面向大多数人的可持续发展经济取向的凸显。像很多发展中国家一样,安哥拉中央银行2009年也建立了旨在控制和减少经济膨胀的主权财富基金,这是否意味着国家将在经济中扮演更重要的角色还有待观察。有分析认为,非

① Jeune Afrique, “pays riche avec un peuple pauvre”, <http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP-20110223151848/angola-petrole-prix-importationangola-pays-riche-avec-un-peuple-pauvre.html>, 2011-03-26.

② Nicholas Shaxson, “Angola’s Home Grown Answers to the ‘Resource Curse’”, in Jacques Lesourne, ed., *Governance of Oil in Africa: Unfinished Business*, Paris: les études, Institut français des relations internationales, 2009, pp. 51—102; Tony Hodges, “The Role of Resource Management in Building Sustainable Peace”, 2004, <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/resource-management.php>, 2011-04-15.

③ 安哥拉不能支付工程款,致使很多外国公司停工。2009年3月笔者在安哥拉调研期间,很多中国工程承包公司都在遣送员工回国,包括正在修复本格拉大铁路的中铁二十局。又参见 *The World Factbook: Angola*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ao.html>, 2011-04-06。

④ UNDP, “Angola: Explaining HDI Value and Rank Changes”, in *Human Development Report 2010*, <https://www.hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/AGO.html>, 2011-04-15.

⑤ *The World Factbook: Angola*.

洲一些国家中国的经济作用在增强,是受到近年来与中国交往的影响。^①

安哥拉模式:安哥拉多元外交的视角

安哥拉政府视本国为地区大国,这起源于与安盟多年的战争——对内推行以战促和的政策,对外则打造一种积极进取、咄咄逼人的政策(尤其是在非洲大陆范围内),以减少外部对安盟的支持,使之陷于孤立。^② 战后,高油价带来的经济快速增长再一次提升了安哥拉的自信心,政府坚定地推行渐进式变革,坚持独立自主的对外立场,拒绝被外部压力所主导。比如2002年,各种国际援助机构纷纷进入被战争破坏的地区提供人道主义援助,这一年安哥拉名义上获得了价值4.21亿美元的援助,但安哥拉政府却坚持不允许向安哥拉输入转基因农产品,很多国际组织的援助计划因此搁浅。^③ 同样,尽管国家重建急需大量资金,但安哥拉政府并未屈服于国际货币基金组织和巴黎俱乐部的种种条件,期待之中的“捐助者会议”最终没有到来。

就像60年代为筹建坦赞铁路而四处碰壁的尼雷尔,犹疑之中来到中国,却获得了意想不到的慷慨支持。2004年,中安两国签订以主权担保、用石油偿还20亿美元基础设施贷款的巨额合同,到2007年底,中国工程公司基本上完成了该合同中的所有基础设施建设项目,安哥拉全国的几乎每个省份和城市都可以感觉到这种变化。^④ 2007年9月,中安又签订了一笔20亿美元的贷款协议,中国的资金和工程技术人员源源不断地涌向安哥拉,把整个安哥拉由战场变成了大建筑工地。“安哥拉模式”的概念于是不胫而走,成为又一个热门话题。为此,世界银行发表了一份相关报告,认为“以资源换基础设施”的做法在人类以往采掘业的历史上并不新鲜。^⑤ 许多学者则将其视为一种易货贸易安排,与60年代中国修建坦赞铁路时将自己的产品与非洲国家直接进行交换的方式是一脉相承的。^⑥ 而纳米比亚的一位法律背景的学者则认

① Martyn Davies, “How China Influences Africa’s Development”, presentation for OECD Global Development Outlook 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/50/54/45182621.pdf>, 2011-04-15.

② Philippe Le Billion and Alex Viens, “Au Delà du Pétro-Militarisme: La stratégie extérieure Angolaise d’après guerre”, *Politique africaine*, no. 110, June 2008, pp. 102—121.

③ The Financial Times World Desk Reference: Angola, <http://dev.prenhall.com/divisions/hss/worldreference/AO/aid.html>, 2011-04-15.

④ Indira Campos and Alex Vines, *Angola & China: A Pragmatic Partnership*, Center for Strategic and International Studies, 2008.

⑤ Vivien Foster, et al., *Building Bridges: China’s Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*, Washington DC: The World Bank, 2009.

⑥ 例如美国学者黛博拉认为,中国与非洲一直不乏以物易物的经验。另外,日本50年代支持印度建设铁矿时最早使用了资源换基础设施的模式,此后在1978年借贷给中国时带来了这种模式。现在中国借鉴日本的做法,加上自己的经验,开始把它带入非洲。参见 Debrah Brautigam, *The Dragon’s Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford: New York: Oxford University Press, 2009。有学者将“安哥拉模式”直接称为“barter trade”。参见 Hannah Edinger and Johanna Jansson, “China’s Angola Model Comes to the DRC”, *China Monitor* (S. Afr.), October 2008, pp. 4—6。

为,“安哥拉模式”毋宁说是 21 世纪的新创造,应该视为一种像投资法一样保护外来投资者承运利益的制度安排,较之一般贸易的一次性安排,更强调持久性和长期性。^①

起源之争、尤其谁学习了谁的争论永远不会终结。^② 实际上,研究表明,像中安两国达成的这种资源换基础设施项目,首发地并非安哥拉。表-1 汇集了中国在非洲已签订或实施的同样模式的项目。^③ 乐于制造和转移话语、以知识捐客自居的世界银行,^④将这种资源换基础设施的安排命名为“安哥拉模式”并大加渲染,显然,很重要的因素是即便从这一协议基本完成点的年份看来,中国进出口银行 20 亿美元的贷款额度也让世行 2007—2008 年间投入的 5 亿美元(从捐助到贷款等所有款项加起来的总和)黯然失色。^⑤ 这也解释了为何 2008 年刚果(金)与中方签订 90 亿美元大单时,会立即招来国际货币基金组织的横加干涉和指责——直至协议修改为 60 亿美元。

表-1 中国在非洲的部分基础设施投资项目

东道国家	协议时间	贷款金额	基础设施项目	偿付资源名称
刚果(布)	2001	2.8 亿美元	刚果河大坝	石油
津巴布韦	2006	—	煤矿和热力发电厂	铬
刚果(金)	2008	60 亿美元	主要公路、铁路等	铜、钴
加纳	2007	5.62 亿美元	布惟大坝(Bui Dam)	可可
苏丹	2001	1.28 亿美元	电力发电厂	石油
几内亚	2006	10 亿美元	苏阿皮第大坝(Souapiti Dam)	铝矾土
尼日利亚	2005	2.98 亿美元	建筑涡轮电厂	石油
加纳	2010	5.1 亿美元	电子政务网和水供应系统扩展	—
加蓬	2006	30 亿美元	贝林加铁矿和基础设施	铁矿石

如果说,在安哥拉战后重建和未来发展迫切需要资金的时候,这种协议安排创造性地使得安哥拉与资金充裕、大量国内企业迫切需要向海外发展的中国结成了美满姻缘;那么显然,对于中国政府和中國公司而言,更重要、更有意义的问题是,以上所有协议是否都像在安哥拉一样得到顺利执行,如果是积极的,是什么样的要素在起作用;如果是否定的,掣肘的要素又是哪些?这就需要深入研究每一份协议文本的法理依据和每一份协议执行的具体的政治经济和社会文化问题,为风险分析提供深入的理解基础。与海外这种“安哥拉模式研究热”相反,由于种种条件限制,中国

① Dunia P. Zongwe, “On the Road to Post Conflict Reconstruction by Contract; The Angola Model”, draft paper.

② 笔者在梳理有关安哥拉研究的文献时发现,中国媒体有关于 1984 年安哥拉以石油支付巴西为其建筑某大坝的记载。中国进出口行当然乐于拥有这种制度安排的创造力,因而在笔者的访谈过程中,进出口行的高级分析师们对以上这些起源说不置可否,而且强调当年借贷给中国的日本协力银行与中国进出口行完全不同,借给中国的所谓低利率贷款长期来看也并不真正优惠。笔者 2010 年 12 月 15 日的访谈,北京,中国进出口银行。

③ 表格数据内容来源: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>, 2011-04-15; “China Gives Ghana over \$3bn Loan”, September 20, 2010, <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=190684>, 2011-04-15; Martyn Davies, “How China Influences Africa’s Development”。

④ 刘海方:《后金融危机时期中非关系的发展:实践与认知》,《中国国际战略评论 2011》,即将出版。

⑤ World Bank, “Angola Country Brief”, <http://go.worldbank.org/6L1K1A3SS0>, 2011-04-15.

学者的反应相对较少,只有进出口行旗下的刊物发表过一篇简单定性论述该模式作用的短文,^①媒体上的众多叫好之声,都意在鼓吹安哥拉模式的复制。非洲研究的主要刊物《西亚非洲》也只刊载过一篇寓居海外的中国学者的经验研究作品,^②其余两篇文章则是在研究中安经贸关系的同时,从历史进程和政治经济学意义上对这种模式有所提及,但对于这种模式本身的深入研究仍付诸阙如。^③

即便在安哥拉,继续使用安哥拉模式的条件也未必存在了。这还要回到安哥拉国内的情况和政府本身的政策上去加以分析。2007年,因应国际和国内的透明化要求,直接与中国商务部谈判并签订20亿美元大额合同的安哥拉政府财政部,公布了贷款的所有工程的细目和“资源换基础设施”合同的内容。这无疑也是执政党为适应即将在第二年举行的大选而采取的顺应民意的举措。此后,中国进出口银行、国家开发银行等又多次为安哥拉提供了更多的贷款。进出口银行出借的第二笔20亿美元贷款的利率比第一笔还要低(从1.5%利波尔下降到1.25%),表明中国资方对于在安哥拉投资的信心在增加,同时也能看出,安哥拉的讨价还价的能力明显增强,第二笔贷款协议增加了将合同额的30%留给安哥拉本土承包公司的规定。^④此后的贷款协议,再也没有使用石油做抵押,甚至金融危机以来在安哥拉面临巨大资金压力的情况下也是如此(2008年12月多斯桑托斯继8月出席奥运会之后4个月再次访华,获得更多的贷款正是主要目的之一)。有媒体报道,安哥拉总统曾表示,这种交易让安哥拉人感觉蒙羞。^⑤中国提供了其他国家(和组织)不能提供的及时帮助,尤其是在安哥拉全国战后第一次大选之前,完成了为安人运执政党塑造形象的大量重建工程。蜜月期过后,中安经济合作应该转向更为常规的商贸关系。多斯桑托斯在一次外事工作会议上表示,“全球化时代要求我们必须多元化对外关系,接受竞争的原则,这已经取代势力范围这种老的世界规则”。如果说,这是安哥拉目前发展整个对外关系的原则,那么在对外经济合作方面,这种多元化政策的表现就是,从任何可能的经济伙伴关系中受益,但不允许任何国家对安哥拉的影响过大。

如前所说,这样桀骜不驯的外交风格,部分原因在于安哥拉的对外政策不可避免地与战争时期的外交政策有相当大程度上的延续性。如在地区范围内,因为飞地省卡宾达一直存在低烈度的小规模冲突,安哥拉政府需要防止分离主义者获得外来帮助,因而视刚果(金)和刚果(布)两国为自己的后院,至今保持着相当大的政治和安全影响。

另一方面,安哥拉近年来的安全战略明显已经逐渐超越战争时期的对外政策框架,最突出的志向就是成为几内亚湾地区的强国——几内亚湾区域容纳了全球15%

① 中国进出口银行公司一部:《“安哥拉模式”:四两拨千斤》,《中国外汇》,2009年第9期,第29页。

② 唐晓阳:《评析中国与安哥拉经济合作的新模式》,《西亚非洲》,2010年第7期,第55—62页。

③ 安春英:《中国与安哥拉经济合作利弊分析》,《西亚非洲》,2008年第5期,第20—26页;亢升:《中国与安哥拉石油业的合作风险与规避措施》,《西亚非洲》,2010年第1期,第40—46页。

④ Indira Campos and Alex Vines, *Angola & China: A Pragmatic Partnership*.

⑤ NPP Future, “Foreign Loan-trap: Ghana Government Is Walking into an Angolan Syndrome- NPP UK and Ireland Warns”, January 11, 2011, <http://nppfuture.com/2011/01/11/foreign-loan-trap-ghana-government-is-walking-into-an-angolan-syndrome-npp-uk-and-ireland-warns/>, 2011-04-15.

的石油生产量,拥有世界第二大水域和仅次于亚马逊的森林,而且人口总数已经达到 2.5 亿。安哥拉自信而务实的政治精英集团已经意识到,在南部非洲范围内,安哥拉很难撼动南非的主导地位,^①于是转向首先在西非和几内亚湾区域确立自己的影响。2006 年 10 月,安哥拉推动成立几内亚湾委员会,总部设在安哥拉,成员国还包括喀麦隆、刚果(布)、加蓬、赤道几内亚、尼日利亚、刚果(金)以及圣多美和普林西比。2008 年 10 月,委员会在罗安达召开峰会,主题是刚果(金)的局势以及世界金融危机和油价下跌对该地区造成的影响。在发言中,多斯桑托斯强调几内亚湾委员会的主旨是协调在公共边界地区有关自然资源(尤其是渔业和石油)获取方面的潜在争端,同时代表委员会要求联合国对于刚果采取更为有力的措施,停止乱局。此举显示出安哥拉主导这一地区事务的勃勃野心。

在这一地区,安哥拉连续增加使馆,安哥拉国有石油公司也积极进取,成立了诸多境外能源下游产业合资企业(2010 年该公司还一度跨境到津巴布韦投资)。在政府方面,安哥拉也摇身一变成为几内亚比绍这一西非国家的援助国,目前主要集中在军事技术培训领域,意在“帮助兄弟国家提高治理危机和冲突的能力”。^②2007 年,安哥拉加入石油输出国组织也是巩固地区强国地位的又一个大动作,有意与尼日利亚争夺非洲第一大石油生产国的地位,也是为了抵消石油价格反复震荡带来的影响。

结论：凤凰重生与“不平等的平等关系”

安哥拉正在快速发展成为一个充满活力的市场经济体,如果能够把握好经济多样化的发展战略,同时把这个经济体提供的机会从社会少数人向绝大多数人(或者所有人)开放,像著名的“凤凰理论”所说,^③如果假以 30 年的和平时间,安哥拉将有望振兴。安哥拉政府显然已经有能力实现为大多数人提供机会的包容性增长,只是需要领导力和政治意志来使之变为现实。

在政治层面,安哥拉已经没有构成威胁的外部因素。如果说有什么风险,当来自内部。目前国内公众意见的焦点仍然是新宪法和被宣布不再发生的总统直选。新宪法允许总统连任两届,每届 5 年,而且是从下一次(即 2012 年)全国议会选举算起;也就是说,在现行宪法框架内,多斯桑托斯可以合理合法地继续就任到 2022 年,他前 32 年的业绩光辉,足以使开国第一任总统内图黯然失色;但在新宪法赋予总统更多权力的后 11 年,这位政治家能否依然宝刀不老,准确研判全球大势,适时调整政

① 尽管如此,安哥拉在南部非洲发展共同体中还是颇有作为的。例如 2006 年 11 月,安哥拉主导了“非洲钻石生产国协会”组织的成立(成员还包括博茨瓦纳、南非、纳米比亚和刚果金),该协会主旨是学习博茨瓦纳的经验,提高出产国在工作机会和附加值方面更多的收益。

② Angola Press, “Angolan Defence Minister Reiterates Aid Guinea Bissau”, March 20, 2011, http://www.portalangop.co.ao/motix/en_us/noticias/politica/2011/2/11/Angolan-Defence-minister-reiterates-aid-Guinea-Bissau,236933b2-0994-4c1d-a396-dd6147cf80a6.html, 2011-04-15.

③ 参见秦亚青:《国际体系的延续与变革》,《外交评论》,2010 年第 1 期,第 1—13 页。

策、实现安人运确定的2012—17年间“更多民主、更多发展”的目标还未可知。^① 新技术联通的新世界,改变了达到一切目的的手段,关于革命的定义恐怕也需要修改,国内各种势力的潜滋暗长,恐怕精明强干如多斯桑托斯,也未必能够完全预料。至于那些根据“多斯桑托斯在安哥拉,无出其右者、对异己的镇压无所不用其极”,从而得出“安哥拉不具备像利比亚那样的风险、中国利益不会受损”的简单判断,恐怕思维模式还囿于传统的“枪杆子里出政权”为依据的传统逻辑,对非传统安全领域存在的危险和新技术带来的变化缺乏了解。^②

2010年1月,整个安哥拉都沉浸在非洲杯足球赛事前夜的紧张和兴奋之中,为节省飞机票而由陆路穿越卡宾达来参加比赛的多哥球队遇袭,为盛事平添愁云惨雾,凶手是卡宾达分离主义分子——安哥拉和平、发展快轨上的旧有矛盾,以恐怖方式扰乱社会。安哥拉社会的另一不和谐因素,乃是没有正式职业的城市人口和连正式居所也没有的贫民窟居民。他们的大量存在,使得近年来中国人被抢、被杀的事件时有耳闻——没有减贫和大规模参与的经济增长,社会是何其脆弱。这些才是真正对中国在安哥拉的经济利益和中国人的生命财产安全构成的常态化威胁。

当年四处寻求援助的尼雷尔在遭到资本主义世界的拒绝后,终于找到了中国作为最可靠的朋友,但他同时指出,必须考虑到中国和坦桑尼亚这两个国家的规模与实力,这份友谊只能说是“最不平等的平等关系”(most unequal equals)。^③ 中国今天在非洲的进入,如果完全只是拥抱新自由主义的逻辑,尼雷尔的警示可能就会向更坏的方向修改了,中非之间的合作也就没有任何南南合作的意义了。安哥拉模式,作为两国政府间框架之下的协议,本身就是对于西方主导的所谓全球自由资本市场逻辑的对抗;无论是对于已经在全球化体系中沦为“第四世界”的非洲,还是已经成为全球经济发动机的中国,都应该秉持可持续发展和包容性增长的合作理念,把这种互利的南南合作进行到底。^④

(责任编辑:陈志瑞)

① Angola Press, “MPLA Approves 2012 Electoral Strategy”, April 15, 2011, http://www.portalangop.co.ao/motix/en_us/noticias/politica/2011/3/15/MPLA-approves-2012-electoral-strategy_c625fa5e-35a3-4d26-bfb7-8aab645f40d8.html, 2011-04-15.

② 《安哥拉局势浅析》,《安哥拉华人报》,2011年3月14日,http://www.cnangola.com/aglhb_view.asp?id=1458,2011-04-01.

③ Parnati Sircar, “The Great Uhuru (Freedom) Railway: China’s Link to Africa”, *China Report*, Vol. 14, No. 2, 1978.

④ 很可惜,安哥拉模式在安哥拉没有继续实施的另外一个原因,是巨额的金钱和石油黑金的诱惑,在合作双方内部都打开了寻租和腐败的大门,其严重程度使中安两国政府都警觉到了。中国方面,与安哥拉重建相关的,是2007年“杭萧钢构”案成为金融界内线交易最热的热点,也成为中国企业“走出去”过程中监管不力的一个重大案例。另一方面,大量中国劳工随着中国承包公司进入安哥拉,引起安哥拉民众的不满,也影响到安哥拉政府的决策,因为这种合作既没有提供工作机会,也不能够将技术转让给当地人。笔者多次在驻非的中资公司以及国内进行的调研发现,对外劳务输出这一业务其实也存在巨大的制度漏洞,少数不法中介从中牟取暴利,很多劳工在获取出国务工机会时遭受中介的盘剥,在非洲艰苦的环境下忍受经理人对于时间和工薪的剥削,同时中方中介和在非洲境内的各寻租方又形成错综复杂的利益链条。所有这些问题都损害了中国的国家形象和在非洲的长远发展,因而亟需强有力的制度监管。