

浅析法国对非洲援助的历史与现状

——兼谈对中国援助非洲工作的几点思考*

李安山

内容提要 通过对法国援助机构发展演变的梳理和对法非关系发展历史轨迹与现状特点的评述,笔者认为,法非关系实现了从依附关系到伙伴关系的转变。近年,法国加大了对非洲的官方开发援助,扩大了与非洲合作的领域。法国在援助机构的设置、法律保障与业绩评估、多维国家形象宣传,以及加强与其他各类国际组织与相关机构的多元合作等方面的做法与经验值得中国借鉴。当然,中国对外援助有自己的特色和理念。在具体中国援助非洲工作中,笔者建议设立专门的决策委员会和负责援外工作的机构,加强中非文化交流,倡导与监管企业履行社会责任,谨慎处理援助非洲中的多边合作关系。

关键词 法国 非洲 中国 援助 经验

作者简介 李安山,北京大学国际关系学院教授、多伦多大学哲学博士(北京100871)。

2008年9月底,在加纳首都阿克拉召开了全球高层援助会议。国际学界对援助问题的兴趣持续升温。国内学者已论及美、英、德、日援助非洲的问题。对法非关系虽有研究,但涉及法国援助非洲的研究极少。法国援助非洲政策反映了其对非洲战略的3个变化:双方政治身份从所谓的“父子关系”变为“兄弟关系”;双方经济交往从传统的援助关系变为伙伴关系;法国的军事角色从“非

此文是全国哲学社科基金项目“非洲—中国合作机制的可持续发展研究”的阶段成果,文章得益于2007年10月16~17日在中国现代国际关系研究所与法国开发署合办的“中法对非洲开发援助”会议上所得的资料和启示。

这方面的国外研究甚多。此外,笔者近年多次参加有关国际援助的研讨会,如南非国际事务研究所“南方国家对非洲援助政策”闭门研讨会(2007年10月)、加拿大国际发展署与英国发展署的“有效的援助管理”国际研讨会(2008年3月)、加拿大北南研究所的“援助有效吗?”国际研讨会(2008年6月)、西班牙卡萨-亚洲(CASA-ASIA)的“东西方对话”(2008年10月)、挪威国立科技大学的“发展与全球化”研讨会(2008年12月)、南非斯泰伦博什大学中国研究中心的“美、中、非开发援助研讨会”(2009年3月)等。

参见田德文:《英国:对外援助与国家利益》,载《欧洲研究》,2002年第6期;张丽娟、朱培香:《美国对非洲援助的政策与效应评价》,载《世界经济与政治》,2008年第1期;李安山:《东京非洲国际发展会议与日本援助非洲政策》,载《西亚非洲》,2008年第5期;张海冰:《德国对非洲援助政策评析》,载《西亚非洲》,2008年第7期;张永蓬:《欧盟对非洲援助评析》,载《西亚非洲》,2003年第6期;毛小菁:《国际社会对非援助与非洲贫困问题》,载《国际经济合作》,2004年第5期。

参见马胜利:《法国:外援政策与外交战略》,载周弘主编:《对外援助与国际关系》,中国社会科学出版社,2000年版,第259~308页;中国驻法国大使馆经商参处王维娜:《法国对外援助国别政策及可供借鉴的经验》,http://ciecos.mofcom.gov.cn/column/print.shtml?/tongjipeixun/200406/20040600229200。关于法非关系和法国对非洲政策的文章可参见江翔:《试析当前法国对非洲的关系》,载《西亚非洲》,1996年第3期;赵慧杰:《法国对非洲政策的调整及其战略构想》,载《西亚非洲》,1999年第1期;周国栋:《变“父子”为“兄弟”关系——析法国对非洲政策的变化》,载《国际展望》,2000年第4期。

洲宪兵”转换为非洲维和机制的倡导者。 本文将就法国援助非洲的历史与现状作一探讨，涉及援助机构、援助非洲现状、法非合作的经验教训及对中国援助非洲工作的启示等方面。

法国的援助机构：历史沿革与分支功能

法国负责对外合作援助的机构是法国开发署 (Agence Française de Développement, AFD)。该机构前身是戴高乐将军在 1941年流亡英国时建立的“自由法国中央基金”。1958年以前，中央基金负责海外领地的经济事务。随着殖民地的独立，基金更名为“经济合作中央基金”。1981~1989年，基金资助重点转到结构调整、生产部门和私有企业。1989~1992年，基金不再限于贷款和参股，开始向最贫困国家提供资助，并更名为“法国开发基金”。1992~1996年，开发基金更名为法国开发署，成为政府对外合作机构，主要起开发银行的作用；外交部引导法国开发署制定公共发展战略，经济财政就业部负责财务的监督指导。

1996年，法国对外开展合作与开发援助的部门主要有经济财政就业部、外交部、教育科研部和海外领地部。国际合作与发展部际委员会 (Comité interministériel de coopération internationale et du développement, CCD) 由总理牵头，目前有 12个部委参与，每年碰头一次，其联合秘书处由外交部和经济财政就业部组成，主要负责确定法国开发援助政策的内容及国际合作的方针；确定重点援助国家名单；监督地区和行业间优先顺序的协调问题。为使该机构更为合理，该委员会在 2004年 7月决定将资金管理权委托给法国开发署。法国开发署成为官方开发援助的骨干，在 90多个发展中国家和 9个海外省开展业务。法国开发署保留了工商部门及特殊财政金融机构的性质，有一定的自主权。

法国开发署是法国向发展中国家开展合作及开发援助的核心组织，是提供开发资金的公共机构，也是专业化的金融机构。该署的经济社会计划由受援国政府、上市公司、私营部门、公私合营部门和法属海外领地来执行。资金大部分用于援助非洲，主要集中在城镇发展、基础设施、乡村发展、工业、金融体系、教育和健康等方面。法国开发署通过不同金融手段提供援助，如为受援国提供资金援助和优惠贷款、给国有或私营企业提供国家担保的中长期贷款、以当地货币形式的借贷保证金、环境基金补贴等。法国开发署的目的是达到联合国制定的“千年发展目标”，其战略是可持续发展，与其他捐助者展开合作，致力于扩展法国在发展中国家影响。

近年来，法国开发署的业务范围不断扩大，增加了管理贷款的职能，而医疗和教育基础设施合作也被列入外交部等相关部门的预算。法国开发署成立了下列 3个分支机构：(1) 经合促进公司 (Société de Promotion et de Participation pour la Coopération économique, PROPARCO) 专门负责对私营企业的投资与合作。该公司创建于 1977年，1990年转变为金融公司，注册资本达 4.5亿法郎，通过向受援国提供既有利可图又有效的金融援助来刺激投资和激活市场。援助方式包括参股、中长期贷款、金融担保、技术咨询等。2006~2007年，公司拥有股本 1.4256亿欧元，法国开发署持有 66.8% 的股票。经合促进公司的私有持股者包括 7个法国金融机构、10个国际金融机构和 20个工业和服务公司。(2) 金融经济银行研究中心 (Centre d'Etudes Financières, Economiques et Bancaires, CEFEB) 建于 1961年，为法国援助发展中国家和法属海外领地的商业、银行和金融管理部门的高级经理提供培训，是一个人才教育和交流平台，为这些财经管理人才提供利用新信息和交流科技的教学工具，并提供参与经验共享和战略思考的培训课程的机会。中心也为法国开发署内部的培训活动服务。培训班

参见赵慧杰：前引文，第 31~36页。

相关资料主要来自法国开发署网站，<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/pid/1>。

2003~2006年，法国开发署在中国的总投入为 3.51亿欧元。参见法国开发署业务运营总监雅基耶 (M. Jacquier) 在 2007年 10月 16日“中法对非洲开发援助”学术研讨会上的讲话。

主要有 3 种形式：3 个半月的企业培训班、一至三周的职业、金融专业培训班，以及根据受援国需要举办的专题研讨班。（3）法国全球环境基金（Fonds Français de l'Environnement Mondial, FFEM）于 1994 年成立，主要是为改善全球环境、提倡可持续发展这一目标服务。法国全球环境基金专设全球环境基金补贴，用于各种与保护环境或可持续发展相关的援助项目。

法国开发署的对外援助分为战略周期与项目周期。战略周期分受援国准备（包括对话、了解情况和由法国大使馆起草文件）、政府批准（部际委员会批准、与受援国协商和签署文件）和落实阶段（由法国开发署指明方向、与当地合作伙伴对话和国家业务框架公开）。项目周期分为 3 个阶段：准备（根据国家业务框架选定项目、可行性报告和事前评估）、许可（内部委员会批准、与项目方会谈和签署贷款协议）和实施（签合同、跟踪项目实施和事后评估）。

法国与非洲：关系转变与援助现状

法国与非洲关系特殊。法国在非洲原有 21 个殖民地，占非洲总面积的 37%，相当于 19 个法国本土。双方合作始于 1958 年的非洲独立浪潮。法国为了保持在原殖民地的利益，设计了具有弹性的政治和经济政策：在政治上启用“法兰西共同体”，以企图留住独立国家，在经济上设立法郎区以整合与原殖民地国家的关系。1973 年创立的法非首脑会议加强了法非关系。非洲法语国家在政治、军事、文化和经济上与法国有千丝万缕的联系。非洲法语国家的政治体制和宪法大多以法国为模式，国内大都驻有法国军队。法国文化在非洲的影响随处可见。法国许多重要战略物资绝大部分从非洲进口。例如，法国 100% 的铀和钴、72% 的锰、80% 的铝矾土和 52% 的铬都从非洲进口；35% 的铁、25% 的铅、20% 的铜和石油、天然气也来自非洲。法国一直将非洲视为自己的“后院”，或是提供武器支持亲法政权，或是通过军事干预颠覆合法政权，或是提供援助来达到目的，这种政治干预和军事干涉严重损害了法国在非洲的形象，其影响日益衰落。卢旺达事件以后，非洲舆论对法国的不满达到了顶峰。法国国内也出现了要求改变对非洲政策的呼声。同时，美国加强对非洲渗透，开始挑战法国的传统优势。双方在非洲大陆开始新的角逐。美法争斗被学者称为“新冷战”。

从“父子关系”到“兄弟关系”是法国对非洲政策在 20 世纪末的一个重要转变，即从依附关系到伙伴关系的变化。此变化经历了一个渐进过程，其主要标志是希拉克总统于 1995 年 5 月执政后提出的“法国新非洲政策”——将传统的“托管式”法非关系定位为“新型伙伴关系”。1996 年 7 月，希拉克总统访问非洲时指出，西方国家应寻求一种同非洲发展合作互助的新基础，使相互承认和尊重对方特性。他明确提出更新“法非关系的传统框架”，同非洲建立“新型伙伴关系”。若斯潘总理在 1997 年 12 月访问马里时对法非关系重新定位。他说：“法国与非洲国家是兄弟关系，而不是父子关系。”1998 年，法国国际合作与发展部际委员会首次确定了“优先援助地区”（La Zone de Solidarité Prioritaire, ZSP），除了原 37 个“阵营国家”外，又增加了很多撒哈拉以南非洲国家，主要

See R. Goudiard, “Quelles sont les procédures de travail de l'AFD en Afrique (et ailleurs)?”, pp. 1-2. 参见该文作者在 2007 年 10 月 16 日“中法对非洲开发援助”学术研讨会上的讲话。

20 世纪 60 年代，法国在非洲驻军达数万人，公开干涉非洲事务达 9 次。70 年代末，法国在非洲与 7 个国家签有防务条约，与 20 个国家签有军事技术援助或合作协定，在 7 个国家驻有军队，向 19 个国家派有军事人员。80 年代，法国与 23 个非洲国家签订军事技术援助或合作协定，1983 年和 1985 年在乍得采取“大鳐鱼行动”和“食雀鹰行动”。90 年代前期，法国与 28 个非洲国家签订军事协定，截至 1994 年底，曾进行 10 次军事干预。

See Xavier Renou, “A new French policy for Africa?”, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 20, No. 1, 2002, pp. 6-11.

See Xavier Renou, “A major obstacle to African unity: A new Cold War in Africa”, in E. Mabeka, ed., *A United States of Africa?* Pretoria: Africa Institute of South Africa, pp. 419 - 444.

赵慧杰：前引文。

是中部非洲和南部非洲英语国家。因此，国内外舆论的压力、美国对非洲政策的挑战和世界形势的变化促使法国对非洲政策发生了显著变化。

进入 21 世纪，法非合作不断加强，法国新的援助措施频繁出台。2001 年，首次访问南非的若斯潘总理宣布将减免 100 亿欧元的非洲债务，并在今后 3 年内向非洲国家提供 1.5 亿欧元的援助，用于对艾滋病、肺结核等传染病的防治工作。2002 年，希拉克总统亲自推动法非关系。11 月，出席法非首脑会议后续行动部长会议的法国外交部代表皮埃尔·安德烈宣布法非合作新政策的 10 项计划，大力加强对非洲援助：5 年内向发展中国家提供的援助将增加 50%，进一步简化手续；向撒哈拉以南非洲提供的援助将占援助总额的 44%，向北非和中东地区提供的援助占 20%；由伙伴关系代替单纯援助关系；发展多种形式合作；鼓励法国自愿者参与开发援助行动；强化援助的监督机制。2003 年，希拉克在首届“发展与非洲伙伴关系论坛”上宣布，为避免发达国家间的竞争损害非洲生产者的利益，法国重申延付农业补贴的建议，呼吁尽快解决 1 500 万非洲棉农在世贸组织墨西哥坎昆会议谈判破裂后遇到的实际问题。2004 年，法国国际合作与发展部际委员会决定设立 30 个伙伴框架文件，以加强对实现“千年发展目标”的集中援助，确保法国对公共援助的战略导向。法国开发署对外援助资金总额为 10.76 亿欧元，其中援助撒哈拉以南非洲地区为 4.34 亿欧元，占总额的 40%，援助北非地区为 2.89 亿欧元，占总额的 27%；法国负责提供用于非洲国家结构调整的全部资金。

法国 2004 年援外项目地理分布表

地理区域	包括地区	援助金额 (百万欧元)	百分比 (%)
撒哈拉以南非洲地区		434	40
其中包括：	中部和南部非洲地区	291	27
	西非地区	143	13
地中海区域		454	42
其中包括	马格里布地区	289	27
	地中海沿岸其他国家	165	15
亚洲		144	13
太平洋、加勒比、印度洋地区		23	3
其他地区		21	2
总计		1 076	100

Source: AFD, *Annual Report 2004*, p. 26.

2005 年 5 月，法国政府决定将援助扩展至“优先援助地区”的 55 个国家，其中 43 个为非洲国家；30 个首批公共开发援助受援国有 21 个在非洲；法国公共开发援助全年为 81.2 亿欧元，占国民收入的 0.47%，相对价值（占国民收入的百分比）在七国集团中排名居首位；其中 64%（37 亿欧元）用于非洲，54%（31.5 亿欧元）用于撒哈拉以南非洲。同年，希拉克总统宣布从 2006 年 7 月起，从法国出发的航班机票将根据目的地不同征收 1~40 欧元的税，作为一项援助计划，将每年多收

1998 年以前，法国将受援国家分为两类，“阵营国家”（37 个原法国殖民地国家和后来逐渐加入的非洲国家）和“阵营外国家”（其他接受法国援助的国家）。从 1998 年开始，法国政府调整了对外援助地区政策，从“阵营国家”和“阵营外国家”的二元划分转变为“优先援助地区”政策。“优先援助地区”不仅包括低收入且没有进入资本市场的最不发达法语国家，同时也向非法语国家开放，从而保证地区行动的更好协调。属“优先援助地区”的国家可获得更广泛的合作手段和最优惠的援助资金。

See Gordon Cumming, “Modernisation without ‘banalisation’: towards a new era in French African aid relations?”, *Modern & Contemporary France*, Issue 8, No. 3, 2000, pp. 359-370.

《国际金融报》，2002 年 11 月 6 日，<http://lanzhou.china.com.cn/chinese/EC-c/228489.htm>，2009 年 3 月 11 日。

AFD, *Annual Report 2004*, 2005, pp. 26, 86.

J. Moineville, “L’aide publique au développement de la France à l’Afrique”, pp. 7-8. 参见该文作者在 2007 年 10 月 16 日“中法对非洲开发援助”学术研讨会上的讲话。此人是法国开发署非洲司司长。

的 2 亿欧元用于援助非洲国家抗击艾滋病、疟疾和肺结核等疾病。2006 年, 法国对非洲援助金额达 12 亿欧元; 2007 年, 法国国民收入的 0.5% (约 90 亿美元) 用于公共开发援助, 同时决定在 2012 年将该比例增加到 0.7%, 并将所增加投入的一半用于推进非洲的“千年发展目标”。

近年来, 法国开发署增大了在非洲的合作与援助力度。这表现在以下 3 个方面:

1. **对传统势力范围加强合作与援助。** 法国双边合作与援助的重点长期以来一直是马格里布地区和撒哈拉以南非洲的前法属殖民地国家。1998 年, 25% 以上的法国双边官方援助提供给撒哈拉以南非洲国家, 17% 提供给摩洛哥、阿尔及利亚和埃及。近年来, 法国对传统势力范围的援助不断增加。2002 年, 撒哈拉以南非洲国家接受法国开发署 1.53 亿欧元的援助, 占援助总额的 41%, 马格里布和地中海国家得到 1.31 亿欧元的援款, 占 35%。阿尔及利亚、摩洛哥、马里、科特迪瓦、乍得、几内亚、塞内加尔等法语国家仍是援助重点。2004 年法国对外援助有较大增长, 从 10.088 亿欧元增至 11.169 亿欧元, 增长率达 11%。软贷款达 6.12 亿欧元, 增幅达 40%。2000~2004 年, 年均援助马格里布国家约 2.2 亿欧元。2004 年, 撒哈拉以南非洲从法国开发署得到 34.1 亿欧元的援助 (不包括经合促进公司的援助)。2005 年, 法国的外援再次大幅增加, 达 16.7 亿欧元; 援助非洲的金额也再次增加, 达 9.05 亿欧元, 占援款的 54%。

2. **从传统势力范围扩展到整个非洲大陆。** 1998 年, 在美国总统克林顿首次访问非洲六国 (加纳、乌干达、卢旺达、南非、博茨瓦纳和塞内加尔) 3 个月后, 法国总统希拉克率团访问纳米比亚、南非、莫桑比克和安哥拉四国。这标志着法国已改变视非洲法语国家为“势力范围”的传统做法。目前, “优先援助地区”的 55 个国家中 43 个在非洲, 远远超出法国传统势力范围, 这些国家可享受“优先援助基金”。从法属前殖民地扩展到整个非洲大陆, 这是法国与其他发达国家援助的最大不同点。从 2001~2005 年的法国开发署年度报告看, 法国对非洲大陆的开发援助一直占十分重要的地位, 特别加强了与非洲地区大国的合作。法国对南非的援助始于 1994 年。1998 年希拉克访问南非, 当年援助南非 3 670 万美元。根据“法国-南非开发援助战略文件”, 法国与南非合作的中期目标主要是促进社会发展、支持私有部门和文化科技交流。

3. **重视环境保护与社会发展方面的合作。** 2004 年, 作为落实京都议定书的一项具体行动, 法国在南非开始了第一个与环保有关的援助计划: 将 600 万欧元给予德特克温尼 (D 'e Thekwini) 市政府, 用于从垃圾中回收甲烷气体的计划。2004 年, 法国开发署与基础设施金融公司合作给予南非一些重要市政府 10~15 年的贷款, 总额达 4 000 万欧元。2004 年与 2005 年法国开发署给予南非的援助总额分别为 1.007 亿欧元和 1.3 亿欧元。以 2005 年的主要项目为例, 法国对南非的 3 个项目即索韦托地区的饮用水供应及另外两个分属基础设施与城市发展和生产部门的社会住房各提供 4 000 万欧元的援助, 共计 1.2 亿欧元。法国开发署还加强了与埃及和肯尼亚的关系, 制定了尼罗河流域的长期援助项目, 对尼罗河盆地综合治理、水利大坝修建, 以及水资源合理分配等项目进行援助。由希拉克总统确定的法非新伙伴关系在 21 世纪以“伙伴框架文件”的形式正式确定。2001 年 1 月, 第 21 届法非首脑会议在雅温得举行。会议主题是“面对全球化挑战的非洲”。2004 年 7 月, 法国的国际合作与发展部际委员会决定设立 30 个伙伴框架文件, 目的是通过加强法国对实现联合国千年发展目标

http://news.xinhuanet.com/fortune//2005-11/25/content_3834562.htm, 2009 年 3 月 20 日。

J. Moineville, “L'aide publique au développement de la France à l'Afrique”, pp. 2, 10.

马胜利: 前引文, 载周弘主编: 前引书, 第 260~261 页、274 页。

AFD, *Annual Report*, 2004, pp. 4, 28, 31.

AFD, *Annual Report*, 2005, 2006, p. 12.

“优先援助基金”是对外援助改革的产物, 于 2000 年 9 月 11 日颁布法令创立, 主要用于政府 (包括司法、经济管理、国家政权、国防和警察)、制度改革和社会发展等领域的合作项目, 由法国外交部管理。

AFD, *Annual Report*, 2004, pp. 8, 62.

AFD, *Annual Report*, 2005, pp. 84~87.

的集中援助，进一步确保法国对外开发援助的战略导向。法国政府确定了 7 个重点部门：教育、水与治污、卫生与抗艾滋病、农业与粮食安全、基础设施、环境与生物多样性保护、发展生产部门。

可以说，法国对非洲援助政策在执行过程中的特点是普遍与重点相结合。一方面，撒哈拉以南非洲国家基本上都属于“优先援助地区”国家，它们可获得最优惠的援助资金；另一方面，法国将注意力集中在一些重点国家，这既包括那些属于“传统势力范围”的国家，特别是那些资源丰富的国家，也包括像南非这样的地区大国。南非是极少数既属于“优先援助地区”，又属于可享受法国政府“新兴国家储备金”的国家之一。这种独占两项优惠的情况在撒哈拉以南非洲尚属首例。

法国援助非洲的经验与教训

法国对非洲援助是法非合作的主要内容。进入 21 世纪，法国为了适应形势需要，保持自身在非洲的传统地位，明显增加了对非洲的官方开发援助，扩大与非洲合作的领域。法国的下列经验和教训值得我国借鉴。

（一）设立专门的决策机构和实施机构

法国政府设立了一个对外合作与援助的决策机构——国际合作与发展部际委员会，由法国总理牵头，专门负责对外援助。该委员会由 12 个部委参与，共同就对外援助事务进行决策。部际委员会联合秘书处由外交部和经济财政就业部组成，主要负责确定法国开发援助政策的内容及国际合作的具体政策设计和相关事务。法国开发署是负责外援具体事务的部门。法国开发署在 2004 年第一次将红利分给法国政府。这主要归功于开发署对资金支出的良好控制，而自身活动内在的风险性也要求开发署更有效地使用纳税人资金。2004 年，网络银行的收入达 3.27 亿欧元，增加了 5%，纯收入达到 1.67 亿欧元，其中一半以红利的形式返还给政府。这部分红利将由监管部门分配到法国不断增加的援助行动中，剩余红利投入到该机构的资产中。其资产目前已超过 30 亿欧元，从而使法国官方开发援助计划可以扩展行动。由于资金增加，2004 年法国加大对北非和撒哈拉以南非洲的援助，援款总额比 2003 年提高 11%。这是法国政府宣布大幅提高对非洲最不发达国家援助后的一个新举措。

（二）加强对援助的法律保障与业绩评估

评估制度使法国开发署的工作更有效率。从 20 世纪 80 年代起，法国开发署即着眼于确立一套评估体系，主要有 3 个目的：汇报项目进展；检查项目实施质量；总结经验并从评估反馈中学习。法国开发署的工作效率和进展也能根据该机构的内部变化来评估，它严密监控开发援助的法律风险。国家根据开发署援助活动的管理模式进行战略指导和成本衡量，并对其援助的最终影响定期评估。人员培训政策也不断调整。反洗钱的程序越来越严密。法国开发署工作人员需要在《职业道德宪章》（该宪章是《价值标准宪章》的直接延续）上签名。企业社会责任政策在法国开发署援助工作中日渐重要。评估在 1992 年以前是由法国开发署的政策研究部负责，1993 年，这一任务转到总控制部。评估由法国开发署的专家组进行，在一些特殊技术或项目特点要求下也有外来专家参加。评估可以是一些单个项目，也可以是同类项目及金融或行为手段，1998 年以来，评估单位开始对特定领域或特定项目进行总体评估并发表报告。在评估过程中，包括所评估项目的挑选、评估本身、评估报告的撰写等，必须保证评估专家组的独立操作。他们也必须监督项目实施单位所负责项目报告的完成。评估项目的比率大约为 1/6，这样每年约有 25 个项目参与评估。法国开发署资助的项目事先要根据国际惯例在政策、技术和资金上进行评估。各个项目必须符合法国对外援助的国别政策、环保、经济效益等要求。此外，它还进行跟踪评估，对项目或计划实施后的影响力和效益进行评价。

（三）重视法国形象以及法国文化的宣传

法国对非洲诸多国家的文化影响很深。法国国际台（CFI）、法语国家电视台（TV5）、法国地平线台（CANAL HORISON）等电视台播出的节目，在非洲不用天线均可收到。当地电视台的许多节目是来自法国。调频波段可随时收听法国国际广播电台（RFI）全天候连续播送的即时新闻和其他节目。在书刊报亭，当地人可以买到当天从巴黎空运来的法国《世界报》、《解放报》、《费加罗报》和《青年非洲》等报刊杂志。这种影响与法国在对非洲援助方面十分重视法国语言和文化的宣传有直接关系。法国外交部属下的50多个法国文化中心和法语培训中心是非洲文化生活中不可或缺的行为体。法国开发署还资助有利于开发援助的电影的摄制工作。2004年，法国开发署资助了一部由艾里克·莫尼耶（Éric Mounier）导演的影片——《我，塞古：我的流放，我的村庄，我的战斗》。影片主角是一名在巴黎的电梯修理工，他在参观马里后决定寻找办法来抗击沙漠化。这部电影也促使法国开发署将注意力转移到移民研究。法国与南非合作的重点之一是通过法语教育和对法国文化的宣传使南非人认识法国；法国在2006年与马里政府签订的2006~2010年合作框架协议规定，在今后5年法国将向马里提供约3亿欧元的援助，两国优先合作的领域之一是提高法语语言能力。几乎在每个援助非洲项目中，法国都会包括“教育”和“文化”的内容，有的还涉及培训青年干部的内容。这种从开发援助上重视法国文化的宣传从总体上促进了非洲人对法国的了解，也有利于维持法国在非洲的形象。

（四）加强与其他国际和地区组织、非政府组织等方面的合作

与其他发达国家相似，法国的开发援助既有自己的战略重点，也比较注重与联合国、经合组织和其他国家相互配合。除了借鉴联合国的开发援助政策外，法国与经合组织的合作也较为紧密。经合组织开发援助委员会每三年派遣独立专家团对法国的开发援助情况进行评估。1998年，法国根据经合组织1997年的评估报告对法国开发援助的管理结构进行了重大调整。法国政府还积极与世界银行、国际货币基金组织、欧盟、非洲地区组织，以及德、美、智利等国合作。2004年2月，法国开发署监事会通过了一项为马里教育事业提供900万欧元的援助计划。此项计划与法国的联合国儿童基金会合作，为巴马科地区提高基础教育入学率和教师素质并建造一套参与式管理下的学校基础设施。法国与德国一起援助马里小学的建立，并使女童入学率从2001年的26%提高到2004年的42%。法国政府积极支持非政府组织参与开发援助。非政府组织参与开发援助是对政府在此领域合作的补充和加强，是法国国际行动的组成部分。法国非政府组织在人道主义援助及开发援助领域非常活跃，且有相当的影响。无国界医生组织曾获诺贝尔和平奖即是明证。2002年，数千非政府组织在国外执行发展项目。企业、职业组织及工会、大学及医院等都参与开发合作。非政府组织参与开发援助的优势在于它们有创新能力，并提出诸多建议。它们深入受援地区，且在法国社会中宣传对发展中国家进行官方开发援助的必要性。法国官方开发援助计划需要当地政府的密切合作，这一方面要依靠当地政府部门的积极参与，同时又要防止滥用援助资金。由于传统的殖民宗主国意识和西方中心论的影响，法国在提供援助时往往附加一些政治条件，但这种做法收效不大，影响不好。批评者认为，“它们在结构调整中将不得人心的条件强加于人，不给国家在制定公共政策方面留有行动余地。”“在大多数非洲国家，援助的先决条件也对有效性产生了不良影响。”

对中国援助非洲工作的思考

国际援助既是一个国家国内政治的拓展，也是其推行外交政策的工具。国际援助的基本前提是保证本国的经济与战略利益，也有履行国际义务的成分。作为国际援助的重要形式，中国对外开发援助

See AFD, *Annual Report, 2004*, p. 6.

Ibid

让·雅克·加巴斯：《发展合作的政治经济学：法国的视角》，载周弘主编：前引文，第95页、97页。

受诸多因素影响。仅就国内因素而言，有国家或政府领导人、国家战略（这里主要指外交政策、援外政策和非洲政策）、国内资源（财力、物力和人力）、相关主管部门、各利益集团和组织、研究机构及公众舆论等。各种因素的博弈与协调日益成为中国政府面临的艰巨任务。

根据伊斯特里的研究，近 40 年来，西方国家对非洲的援助达 5 680 亿美元，但非洲的基本状况并未得到改善。这从某种角度说明了当今国际援助体系存在问题。1993 年 10 月，在非洲发展东京国际会议上，非洲国家代表普遍要求援助国改变援助方式，认为在发展生产的基础上增加外贸和吸引外来资金比政府间传统合作更有效。南非前总统姆贝基在 2008 年东京非洲发展国际会议上再次强调这一观点。这是对援助方式进行改革的要求，表达了受援国对传统援助理念的不满。

中国援外工作历来具有自己的优势和特点。中国向非洲提供的援助有限，但效果比较好，为什么？这源于中国对外援助的理念和方式。中国的对外援助有自己的理念：国家民族之间互相平等；援助从来都是双向的；不干涉他国内政。

在国际发展援助中，“捐赠者 - 受捐者”（donor - recipient）是一对频繁出现的称呼，无人对此提出过疑义。然而，只要留意中国的援外记录，中国政府从未使用过“捐赠者 - 受捐者”这一称呼。这一看似细微的差别反映出中国与发达国家援助理念的根本差别。由于“捐赠者 - 受捐者”反映的是双方关系，这一称呼从词义和实质上已界定两者地位的不平等：一方富裕，一方贫穷；一方在上，一方在下；一方优越，一方卑微。这种不平等关系产生了一系列后果：捐赠国的颐指气使成为常态，它们的各种要求或附加的政治条件成为援助的必备条件；后者对前者的要求只能服从，否则即可能失去援助。最为典型的例子是非洲国家进行的结构调整。中国政府的理念完全不同。中国将国家之间相互平等视为国家关系的基础。1964 年 1 月 18 日，周总理在加纳答记者问时正式提出中国对外经济技术援助的八项原则。其中第一条明确宣示：中国不将援助看做单方面的赐予，援助是相互的。这种互相援助既能加速发展，也能增进友谊。这一原则逐渐从经济方面扩展到政治和外交等其他方面。同时，中国在援助时从不干涉他国内政。

中国对外援助有自己的方式，如援助时绝不附带任何政治条件，不要求任何特权；注重培养非洲国家的独立自主能力；援助项目力求投资少、见效快等。中国援助非洲工作中有一点颇受西方批评：中国从不轻易公开援助数额。为什么？笔者认为，这是中国文化的表现。古人曰：“人之有德于我也，不可忘也；吾有德于人也，不可不忘也。”其意为他人有恩惠于我，不可忘记；我有恩惠于他人，不可不忘记。如果在朋友困难时你资助 100 元钱，然后在公开场合到处张扬，对方会高兴吗？中国不公开对外援助数额有其道义原因。至于对方要公开，那是人家的事。当然，也不排除其他实际原因。此外，中国援助的目的是从根本上改变非洲国家依靠外援的情况。正如中国常言所道：授人以鱼，不如授人以渔。

中国的援助方式有其优势，但其他国家的经验教训同样值得中国学习和借鉴。法国对非洲援助与

William Easterly, *Can Foreign Aid Save Africa?*, Clemens Lecture Series 2005, No. 17, Saint John's University, p. 3.

参见张焱鑫：《贯彻援外新方针，开拓援外新局面》，载《中国对外经济贸易年鉴，1994/95》，中国社会科学出版社，1994 年版，第 62 页。

1980 年，非统组织和联合国非洲经济委员会在《拉各斯行动计划》发展战略上取得一致意见：减少对外部世界的依赖，在非洲实现粮食自给的基础上实现内向发展。然而，1981 年由国际金融组织推动的《伯格报告》则要求非洲国家进行结构调整，鼓励非洲经济外向发展，将重点放在扩大非洲经济作物出口。30 多个非洲国家为获得世界银行和国际货币基金组织的贷款，不得不接受《伯格报告》，开始进行结构调整。由于这些调整计划由外来者强加，未尽符合非洲实情，这种调整给非洲国家的发展带来了极大困难。参见舒运国著：《失败的改革——20 世纪末撒哈拉以南非洲国家结构调整评述》，吉林人民出版社，2001 年版，第 94 ~ 132 页。

参见《人民日报》，1964 年 1 月 18 日。

《战国策》，卷二五，魏四。

See Li Anshan, "China's New Policy towards Africa", Robert Rotberg, ed., *China into Africa Trade, Aid, and Influence*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2008, p. 39.

其外交政策密切配合，构成总体战略的有机部分。在实际运作中，法国的援助机构、援助政策、援助方式及项目选择与评估等方面均有自身特点，值得中国借鉴。

1. 设立专门的决策委员会和负责援外工作的机构。发达国家除设立各种高层决策机构外，其援外事务均由独立机构负责，如美国国际开发署、英国国际发展部、日本国际协力机构。法国不仅设立负责对外合作援助的决策机构——由总理牵头的国际合作与发展部际委员会，还有负责对外援助具体事务的法国开发署。发达国家在官方开发援助中的集中统筹趋势明显。独立机构效率高，直接为外交战略服务。随着中国国际地位的提高、在国际事务中参与度的增多，以及对外援助数量的增加，中国有必要设立负责对外援助的高层委员会和专门机构，从事决策、计划、统筹和协调对外援助事务。这样既可提高援助效果，将有限的资金用在刀刃上，也可避免各部门互相牵制或重复援助，从而形成决策、管理和评估一体化的系统机制。

2. 加强中非文化交流。发达国家花费大量的人力、物力从事文化交流，其重要内容之一是自我形象宣传：宣传本国的价值观，宣传本国的援助业绩，激发本国公民的自豪感，使本国公民理解和支持对外援助计划。法国对非洲援助尤甚。中非文化交流应有两个重点，即加强对中国文化及援助非洲工作的宣传；加强对非洲的宣传。此外，随着人民生活水平的提高和对公共事务的关注，援助工作将逐渐成为公众关注点，作为纳税人，他们有知情权。外援工作及其效率应通过正常渠道向公民公布。唯有如此，中国援外工作才会有坚实的社会基础。

3. 提出“企业社会责任无国界”的口号。中国政府应加强对负责援外和赴非洲投资的企业在环保方面的监督与管理，促进从“经济人”向“道德人”的转换。企业社会责任在国内正成为焦点，也日益受到国际社会重视。只有注重社会责任的企业才能在非洲长期运营。环保问题也成为援外工作日益突出的问题，也是非洲国家政府和非政府组织开始关注的重点。中国在援外工作中要加强对环保的审查、管理和评估。“即使到发展中国家去投资设厂，进行经济贸易活动，也会受到当地社会特别是国际社会的严重监督。不负社会责任也照样名声不佳，甚至被逐出市场。可以看到，企业社会责任已经成为不可逆转的国际化潮流。”中国政府应适时提出“企业社会责任无国界”的口号。

4. 谨慎处理援助非洲中的多边合作关系。在坚持独立自主原则的基础上，与国际组织、多边组织和其他国家在援助非洲方面加强了解，增进合作。发达国家援助非洲有各自的战略目标，但经合组织起到了重要的组织和协调作用。中国应与其他各方加强交流，相互配合，以实现联合国千年目标。多边合作意味着公开和透明。中国可以在援助非洲方式、途径、目标等方面逐步公开，但公开相关信息应征得中非双方同意为宜，否则，可能在非洲方面产生误解。多边还意味着与民营企业和非政府组织的合作，应鼓励私人参与外援，健全私人捐助渠道，鼓励志愿者援助非洲。

只有发挥优势，取人之长，补己之短，中国才能在援助非洲中取得更大进步，为人类作出更大贡献。

(责任编辑：安春英 责任校对：詹世明)

参见李安山：《中国的非洲战略：国际形象与对策研究》，载《中国国际战略评论·2008》，世界知识出版社，2008年版，第33~46页。

See Liu Haifang, "China-Africa Relations through the Prism of Culture: The Dynamics of China's African Cultural Diplomacy", *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 37, No. 3, 2008, pp. 9 - 44.

成思危：《中国不能接受“资本无道德”论》，载《中国经济周刊》，2007年第5期，第13页。

The Strategic Changes of the Obama Administration and Evolvement of the Situation in the Middle East

Yang Hongxi

pp. 5 - 12

Since Obama's coming into power, he has tried to ease up the relations wholly between the United States and the Arabian world and bridge the gap between the two sides. Under the support of Egypt, Jordan, Saudi Arabia and Turkey, the U.S.'s friends in the Middle East, the Obama administration has been promoting the peace talks in the Middle East making practical progress. The administration has sought controllable development of the relations and strategic relaxation with Iran,

completed military withdrawing from Iraq while strengthening the counter-terrorism actions in Afghanistan and eventually completed revision and reform on the U.S.'s Middle East strategy of the Bush administration and maintained the U.S.'s strategic interest there. It is possible that Obama may achieve and even break through in some aspects, but will be confronted with great resistance in countering terrorism in Afghanistan and on the issues of the Middle East peace talks.

An Analysis of the French aid to Africa : Past and Present

—Also on the Work of China's Aid to Africa with Some Reflections

Li Anshan

pp. 13 - 21

This paper reviews the history and present characteristics of the relations between France and Africa. The author believes that the France - Africa relations have transformed from that of dependency to partnership. In recent years, France has increased its official development assistance to Africa and expanded areas of cooperation with Africa. France's practices and experiences in setting up aid agencies, legal protection and performance evaluation, multi-dimensional national image promotion and strengthening the multi-cooperation with other

international organizations and the relevant bodies can be borrowed by China. Of course, China's foreign aid has its own characteristics and concepts. In carrying out specifically China's aid to Africa, it is proposed that some special decision-making committee and agency in charge of foreign aid should be established so as to enhance China - Africa cultural exchange, advocate and supervise the implementation of corporate social responsibilities and carefully handle the multilateral relations in aiding Africa.

The Decade's Strategic Cooperation between China and Egypt: the Fruit, Features and Prospects

Wang Tai & Liu Yong

pp. 28 - 32

China and Egypt formally established their strategic cooperative relationship facing the 21st century in 1999. During ten years, the strategic relations between the two countries have been deepening under the promotions of the leaders of both sides, and cooperation in diversified areas have been breaking the records and fast developing. The course and fruits of China - Egypt strategic cooperative relationship show that the important feature of such a relation is the mutual facilitation of political

and trade exchanges. Meanwhile, civil exchanges between the two countries are more and more frequent and have become an important part of the bilateral cooperation. China - Egypt strategic cooperation is presenting a picture of multi-level, all-around and tri-dimensional exchanges of modern civilization. As long as we deal with the issues and contradictions in the development of the relations with the vision of development, a better future of the bilateral relations could be created.

. 79 .