

21 世纪以来中国对非洲的“救灾援助”

闫红果

【内容提要】非洲是灾害多发频发的大陆，因自然灾害和社会性灾害而向非洲国家发起的“救灾援助”，成为主权国家履行人道主义承诺与国际义务的重要举措。作为休戚与共的命运共同体、合作共赢的利益共同体，中国历来重视对非洲受灾国的救援工作。自新中国成立以来，中国对非洲的“救灾援助”主要经历了三个发展阶段，目前呈现快速发展的势头。中国主要通过提供紧急人道主义援助、人力资源开发、派遣援外工作队、提供一般物资和成套项目等方式帮助非洲应对雷患与雷灾、旱灾与饥荒、疫情与疾病以及地震与洪水等多种灾害，并积极与非洲受灾国开展防灾减灾领域的合作。中国对非洲的“救灾援助”，促进了受灾国的经济恢复与经济发展，为构建平等互利的中非关系创造了“外交空间”，有效彰显了中国负责任的大国形象，以“援助”带动“合作”促进了中非经贸往来。但也存在“重物援、轻人文”“重参与、轻主导”“重官方、轻民间”“重应急、轻预防”的问题。为此，中国需要在援外理念、援外机制、援外主体结构、援外过程管理等层面作进一步的调整与完善。

【关键词】中国 非洲 救灾援助 中非关系

【作者简介】闫红果，上海师范大学马克思主义学院博士研究生，主要从事中国外交与周边安全研究，电子邮箱 yhgtpk@126.com。

【DOI 编码】10.16717/j.cnki.53-1227/f.2020.03.008.

一、问题的提出及概念界定

进入 21 世纪以来，随着生产力的发展和科技革命的持续推进，人类认识世界与改造世界的能力不断增强，向自然界的索取变得更加主动甚或无以节制，

导致大自然频频向人类发出警告，干旱、洪水、地震、海啸、滑坡、泥石流等自然灾害多发频发。同时，在和平与发展成为当今世界主题的大背景下，南北发展不平衡、局部战争、社会动乱等问题依然存在，由此引发的饥饿饥荒、难民潮、瘟疫与疾病等社会性灾害成为困扰世界尤其是欠发达国家发展的“顽疾”。面对灾难，各国并没有“听之任之”或“袖手旁观”，向受灾国和受灾地区提供必要的“救灾援助”成为国际社会的共识。

非洲气候条件恶劣，极端干旱天气、热带疾病等灾害多发。加之非洲绝大多数为发展中国家，经济社会发展滞后，资源争夺、种族冲突、社会动乱以及因工业发展不当引发的环境破坏等问题突出，导致一系列社会性灾害的发生。而面对各种灾害，非洲国家又缺乏足够的治理能力与治理经验。因此，对非洲开展“救灾援助”成为备受世界关心、关注的议题。

作为最大的发展中国家，中国不仅为非洲国家的发展提供了大量的无偿援助和发展援助，也十分重视对非洲开展“救灾援助”。在非洲历次自然灾害与社会性灾害的救援中，中国最大限度的救援不但见证了中非兄弟般的友谊，也为巩固双边友好合作关系提供了有力支撑。然而，中国对非洲的“救灾援助”与中国向非洲提供的发展援助一样，备受西方一些国家的争议、质疑甚至是污蔑，被认为是“攫取资源”的一种工具和手段。为此，本文梳理分析中国对非洲“救灾援助”的状况，客观解读中国救援非洲的动机与初心，及时回应西方一些国家的“武断”言论。同时，为了更好地向世界说明中国，既需政界回应社会关切，也需学界及时发声。

当前，学界对“救灾援助”的理解见仁见智，对这一概念的界定没有统一的标准，学者们倾向使用“灾难外交”“救灾外交”的概念来表达“救灾援助”的内涵。美国学者迈克尔·格兰茨率先提出“灾难外交”的概念^①，英国学者伊兰·凯尔曼和库克斯进行了进一步的解读，认为“灾难外交具有重大影响，但必须有切合实际的期望，才能了解此过程可以做什么，不能做什么以及应该和不应该做什么”。^②整体而言，外国学者强调，要将“灾难外交”放在国际关系中来考察，从“灾”的角度出发，呼吁援助国对受灾国道义上的支持和同情。中国学者对“灾难外交”的理解大致可以分为两个派别：一个是现实主义的国

① 迈克尔·格兰茨在 2000 年“超越时空的飓风”的研讨会上率先提出“disaster diplomacy”，国内学者译为“灾难外交”。

② Ilan Kelman, “Acting On Disaster Diplomacy,” *Journal of International Affairs*, Vol. 59, Issue 2, 2006, p. 216.

家利益论, 强调“灾难外交”背后的政治意图和国家利益, 如学者赵蜀蓉^①、赵青海^②等人; 另一个是自由主义的人道主义关怀论, 认为“救灾”主要是普世价值观的体现, 与政治和意识形态的关系不大, 代表学者有李天华^③等人。此外, 学者苏祖辉对“救灾外交”的兴起和特点进行了解读, 并分析了其与“援助外交”的异同。^④ 上述研究为我们认识和把握“救灾援助”的概念奠定了基础。笔者认为, “救灾援助”是援助方以“救灾”为出发点对受灾方开展的外交活动以及实施救灾的过程和行为。理解这一概念需要注意以下几个方面: 一是对“灾”的界定和理解。关于“灾”的含义, 《辞海》中有专门的界定“原指自然发生的火灾……后泛指自然或人为的祸害”。^⑤ 因此, “救灾援助”的目标既包括自然灾害, 也包括社会性灾害; 既包括灾前预防、灾中救援, 也包括灾后恢复重建与灾后合作; 既包括对直接灾害的救援活动, 也包括对间接灾害的处置活动。二是对救灾“援助方”的理解。灾害面前一律平等, 发达国家和发展中国家都有可能扮演“援助方”的角色。主权国家、国际组织、社会团体、民间机构以及个人等均可能是“援助方”, 但主权国家占主导地位。三是对救灾“受灾方”的理解。“受灾方”主要包括主权国家和地区。发达国家(发达地区)和发展中国家(欠发达地区)均有可能是“受灾方”。四是对“救灾”动机的把握。“救灾援助”的动机既有配合国家外交工作和对外战略、维护国家利益的考虑, 也是履行紧急人道主义承诺、维护世界和平与发展责任的需要, 但并非所有的紧急人道主义援助都属于“救灾援助”的范畴。

二、中国对非洲“救灾援助”的历程回顾

新中国成立后, 对外援助成为配合国家外交工作和实施对外战略的重要工具, 中国向国际社会提供的经济技术援助除支持、帮助受援国发展经济外, 也致力于受灾国和受灾地区的恢复与重建。在实施援外活动中, 非洲一直是中国重

① 赵蜀蓉 《印度洋海啸与中国的东南亚战略》, 《西南民族大学学报》(人文社科版) 2005 年第 4 期, 第 194 - 196 页。

② 赵青海 《日臻成熟的灾难外交》, 《对外传播》2008 年第 6 期, 第 49 页。

③ 李天华 《从“拒绝外援”到“救灾外交”——改革开放以来中国政府应对国际救灾援助的政策演变及其评价》, 《党史研究与教学》2008 年第 6 期, 第 20 页。

④ 苏祖辉 《救灾外交正成为国际外交舞台新形式》, 中评网, 2008 年 7 月 1 日, <http://www.crntt.com/crm-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=5&docid=100681070&kindid=22&mdate=0701140940>。

⑤ 辞海编辑委员会 《辞海》(第六版彩图本), 上海辞书出版社, 2009 年, 第 2846 页。

要的援助对象。鉴于非洲大陆各种灾害频发、多发的现实状况，“救灾援助”被纳入对外经济技术援助的范畴，成为中国对非洲援助的重要组成部分。而伴随着国内外形势的变化和非洲国家在不同时期的实际需求，中国对非洲的“救灾援助”也经历了“革命的救灾援助”“务实的救灾援助”“机制化的救灾援助”三个阶段。

（一）1956 至 1978 年的“革命的救灾援助”阶段

新中国成立初期，西方发达国家对中国新生的政权采取经济上封锁、政治上敌视、文化上渗透、外交上孤立的策略，东西方陷入“冷战”“对峙”的状态，而这一时期，中苏关系在经历一段“蜜月期”后也开始交恶，“反帝防修”成为时代重任。以毛泽东同志为核心的第一代领导集体，高瞻远瞩、审时度势，将非洲国家视为第三世界阵营可靠而亲密的盟友，不断拓展新的外交空间。在实践层面，为帮助非洲国家巩固民族独立的成果和开展经济建设，中国援外奉行“无产阶级国际主义”原则，对非洲国家进行“慷慨”的援助。作为对外援助的重要组成部分，中国对非洲的“救灾援助”正是在这种背景下起步的。

这一时期，指导中国对非洲“救灾援助”的思想主要是周恩来提出的“中国同非洲和阿拉伯国家相互关系的五项原则”和“中国对外经济技术援助的八项原则”，“救灾援助”成为中国加强与非洲国家团结、合作的重要途径与桥梁。在近 30 年的援外活动中，中国对非洲国家提供了大量的粮食援助，以帮助非洲应对饥荒；为了帮助非洲战胜瘟疫、流行病，中国还向非洲派遣了大量的援外医疗队、疫情救援队，向受灾国提供大量的药品、医疗器械等救援物资；中国还发挥自身优势，以“援建项目”的方式帮助非洲建立了众多的医院、疾病防治中心、农业灌溉工程等基础设施，一定程度上提升了非洲应对疫情、饥荒、干旱等灾害的能力。

毋庸讳言，该时期中国对非洲的“救灾援助”具有浓厚的现实主义色彩，主要基于通过援助的手段发展与非洲国家的友好关系，进而打破美国、苏联对中国孤立局面的现实需要。这种援外战略的出台，决定了该时期中国对非洲的“救灾援助”呈现以下特点：一是政治目的突出。援助活动绝对服务于国家政治目的与意识形态斗争的需要，具有浓厚的“革命”色彩。二是无偿性、慷慨性明显。为了显示中国的真诚，对非洲的援助几乎是单一方面的无偿援助，且援助力度与规模较大。三是重在“授人以鱼”而非“授人以渔”。因中国自身能力有限，对非洲的“救灾援助”主要是帮助非洲国家度过灾害而非提升其应对灾

害的能力。

(二) 1979 至 2003 年的“务实的救灾援助”阶段

1978 年党的十一届三中全会召开之后,中国结束“以阶级斗争为纲”的路线,将国家工作重心转移到发展经济上来,并实行改革开放的战略,积极发展与世界友好国家的经贸往来。这一时期的非洲,也在民族独立之后选择了不同的社会制度,并开始探索各自的发展道路。然而无论是走西方资本主义道路,亦或选择苏联的“计划经济”模式,均未使非洲大陆摆脱贫困。20 世纪 70 年代非洲出现了经济危机,80 年代依然陷入发展的泥潭。惨痛的教训倒逼非洲国家主动摒弃西方模式和苏联模式,开始探索联合自强、适合本土、自力更生的发展道路。而在国际环境层面,随着“东欧剧变”和“苏联解体”,世界进入后冷战时代,和平与发展日益成为时代主题,中国与非洲渴望发展经济的需求均十分强烈。

国内外形势的变化,向中国的对外援助提出了新的要求,援外活动服务于国家经济建设的需要成为新趋势。“救灾援助”作为对外援助的重要组成部分,为配合新时期对非外交工作和对非战略的需要,也进行了相应的调整。尤其在 20 世纪 80 年代,中国与非洲国家确立了“平等互利、形式多样、讲求实效、共同发展”的经济技术合作“四原则”,为中国对非洲开展“救灾援助”提供了方向和指导。这一时期,中国的“救灾援助”依然强调不附加任何政治条件,对非洲的救灾形式除了提供必要的物资援助外,增强了现汇援助的力度,并注重与非洲国家的联合,共同建设了一批农业灌溉工程、疾病防控中心和医院,援非医疗队在开展疫情救援的同时,注重交流、传授防灾减灾的技术与经验等。

整体而言,该时期中国对非洲的“救灾援助”在理念和方式上出现了新的变化:一是援助的出发点侧重经济层面的考虑,“救灾援助”除体现国际人道主义情怀外,也为促进双边经贸往来“铺路”,而援外活动的政治与意识形态色彩日益淡化。二是追求务实的合作,“救灾援助”的方式除提供必要的单向无偿援助外,也注意加强与非洲国家在减灾防灾领域的经济技术合作,从而提升共同应对灾害的能力。三是援外力度与规模讲究适度,中国对非洲受灾国最大限度提供援助的同时,也综合考量自身的国力、国情和实际,既坚持“尽力而为”,又注意“量力而行”,从而避免盲目性和不切实际性。

（三）2004 年至今“机制化的救灾援助”阶段

进入 21 世纪之后，国际国内形势发生了深刻的变化，在经济全球化的冲击与国际竞争更加激烈的现实面前，中国与非洲均面临着发展机遇，但更多的是面临严峻挑战。南北差距的加大，让广大发展中国家深化“南南合作”成为必然选择。同时，伴随着中国的和平崛起和综合国力的提升，中国在世界的影响力日益增强，尤其是中国特色社会主义进入新时代以来，中国日益走向世界舞台的中央。而面对国家间的争端、矛盾以及世界性难题，国际社会期待中国的声音，需要中国智慧和方案。此外，伴随着“民粹主义”“单边主义”“本国优先主义”在某些西方国家的兴起，西方世界对非洲大陆的援助不增反减，且对受援国附加的条件更加苛刻。在上述形势下，中非建立更加友好、紧密的合作关系，符合彼此的利益，也有助于促进世界的和平与发展。与此相对应的是，中国的对外援助战略作出相应调整，为维护新时期的中非关系服务。

2004 年，中国“援外紧急人道主义援助机制”正式建立，中国在应对世界范围内的自然灾害和社会性灾害中更加积极有为，成为国际“救灾援助”的重要参与方。2000 至 2018 年，中非之间共举办七届“中非合作论坛”，中非双方就彼此面临的重大问题和普遍关心的社会难题交换看法、展开协商，共同勾画新时代的合作蓝图，积极打造“中非命运共同体”。中非合作论坛达成一系列重要成果，比如推动了中非在减灾、防灾领域的合作与交流，增加了中国对非洲防灾、减灾教育培训的项目，切实提升了非洲国家应对灾害的能力。

不难发现，这一时期中国对非洲的“救灾援助”彰显了中国的大国担当、国际责任以及对世界发展的贡献，并具有以下特点：一是“救灾援助”工作机制化。中国借助“中非合作论坛”这一载体和平台，通过定期或不定期的官方会晤与协商，建立了相对完备的“救灾援助”工作机构与机制。二是“救灾援助”力度加大。伴随着国力的增强和非洲国家灾害多发的客观现实，中国对非洲的救灾力度不断增强，且救灾的领域涉及地震、干旱、饥荒、疫情与疾病、难民问题等诸多方面。三是更加关注“救灾援助”的实际效果。新时代中国对非洲的救灾工作基于非洲不同国家的实际需要和灾情状况，坚持差异化的原则，强调“精准”救援，注重救援的实际成效。同时，变“输血”为“造血”，引导非洲国家提升灾害防控与治理能力。

三、中国对非洲“救灾援助”的重点内容及援外方式

2000年以来,中国对非洲的“救灾援助”主要围绕干旱灾害、饥荒、疫情、流行疾病、雷患、地震、爆炸等问题展开救援。既包括自然灾害救援,也涉及社会性灾害救助。在开展救援的过程中,中国始终坚持平等对待、不搞歧视、不附加任何政治条件的援助原则。从受援国分布状况来看,无论是非洲受灾大国,还是非洲受灾小国,中国均鼎力救援。就援外方式而言,《中国的对外援助(2014)》白皮书中指出主要有8种“成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助、援外志愿者和债务减免”。^①由于“救灾援助”主要是基于国际人道主义精神实施的援外活动,因而这些援外方式多为无偿援助的性质。

(一) 围绕雷患与雷灾展开的“救灾援助”

雷患与雷灾是世界性公害,严重威胁着社会的稳定与民众的生命安全,对世界和平与发展产生不利影响。由于历史原因和人为因素,非洲一直是世界雷患重灾区之一。“仅安哥拉埋设地雷总数就达到了全国人口的总和,约有20000人因触雷而截肢”。^②中国积极维护并倡导消除雷患的国际准则,先后于1981年签署《特定常规武器公约》,于1998年签署新修订的《地雷议定书》,并在21世纪积极参与国际扫雷援助行动,为包括非洲国家在内的世界人民贡献了中国的扫雷智慧、扫雷经验以及扫雷技术,为维护世界和平与地区安全作出了重要贡献。据2016年初统计,“中国目前已向40多个亚非拉国家提供了此类援助,培训了近500名扫雷人员”。^③这一时期,中国对非洲的扫雷援助,主要集中于厄立特里亚、苏丹、南苏丹等雷患灾害相对严重的国家,彰显了中国不畏艰难、勇挑重担的大国担当。同时,由于21世纪中国援外理念的转变和援外政策的调整,中国对非洲的扫雷援助除了派遣扫雷专家组以及提供必要的扫雷器材等一般物资外,更注重“授人以渔”,通过举办国际扫雷培训班,为受援国培养技术过硬的扫雷人才,以提升非洲受灾国家应对雷患的能力(见表1)。

① 中华人民共和国国务院新闻办公室《中国的对外援助(2014)》,人民出版社,2014年,第5页。

② 项志明、涂学能、唐先武《到国外去扫雷》,《科技日报》,2003年1月14日。

③ 孔君《扫雷援助:中国在行动》,《光明日报》,2016年1月1日,第4版。

表 1 21 世纪以来中国向受到雷患与雷灾威胁的非洲国家提供的援助情况表

年份	受援国	援助明细	援助方式
2000	厄立特里亚等国	举办国际扫雷培训班。	人力资源开发
2001	安哥拉、纳米比亚、莫桑比克、埃塞俄比亚、卢旺达、厄立特里亚	捐赠大批探雷、扫雷器材。	提供一般物资
2002	厄立特里亚	派遣 14 名扫雷专家，进行 4 个月的扫雷援助；提供扫雷器材；开展扫雷培训。	派遣援外工作队、提供一般物资、人力资源开发
2003	厄立特里亚	派遣 18 名扫雷专家，进行 4 个月的扫雷援助。	派遣援外工作队
2008	几内亚比绍	捐赠 10 套扫雷设备器材。	提供一般物资
2009	苏丹	捐赠扫雷器材。	提供一般物资
2010	苏丹	解放军工程兵指挥学院举办规模为 21 人的国际扫雷培训班。	人力资源开发
2011	南苏丹、苏丹	解放军工程兵学院举办规模为 20 人的国际扫雷培训班。	人力资源开发
2012	南苏丹	中国人民解放军理工大学举办规模为 20 人的国际扫雷培训班。	人力资源开发
2015	埃塞俄比亚、赞比亚、苏丹、津巴布韦	举办规模为近 40 人的国际扫雷培训班。	人力资源开发

数据来源：涂学能、田卫星 《援外扫雷专家载誉归来》，《光明日报》，2003 年 1 月 21 日；项志明、涂学能、唐先武 《到国外去扫雷》，《科技日报》，2003 年 1 月 14 日；田卫星、涂学能：《我军专家首次援外指导扫雷》，《解放军报》，2002 年 9 月 2 日；项志明、涂学能 《扫雷：为世界和平趟路》，《人民日报》，2003 年 4 月 1 日；外交部 《驻几内亚比绍大使出席我援几比扫雷物资交接仪式》，中央政府门户网站，2008 年 7 月 9 日，http://www.gov.cn/gzdt/2008-07/09/content_1039679.htm；新华社 《中国向苏丹政府赠送扫雷器材》，中央政府门户网站，2009 年 1 月

29日, http://www.gov.cn/jrzq/2009-01/29/content_1216769.htm; 王清、李晓峰 《援助苏丹国际人道主义扫雷培训班结束》,《解放军报》,2010年7月9日,第4版; 新华社 《中国为非洲两国举办首期国际人道主义扫雷培训班》,中央政府门户网站,2011年10月9日, http://www.gov.cn/jrzq/2011-10/09/content_1964928.htm; 孔楚山 《国际人道主义扫雷援助: 中国在行动》,《解放军报》,2012年10月24日,第4版; 孔君 《扫雷援助: 中国在行动》,《光明日报》,2016年1月1日,第4版。

中国对非洲提供的扫雷援助,有力地支持了国际人道主义扫雷事业,是中国对非洲“救灾援助”的重要组成部分,它拓宽了新时期中国援助非洲的渠道和形式,对维护非洲地区安全和构建中非友好合作关系发挥了重要作用。

(二) 围绕干旱与饥荒展开的“救灾援助”

极端干旱天气作为一种自然灾害,是引发饥荒问题的主要原因,但干旱是导致饥荒的充分而非必要条件,战争、社会动乱、病虫害等也是引发饥荒问题的重要因素。由于特殊的地理位置和气候条件,非洲极端干旱天气多发、频发,粮食匮乏危机成为常态。加之受局部战乱和社会动荡等因素的影响,让非洲的饥荒问题更加严峻。据联合国粮农组织和世纪粮食计划署(WFP)公共关系高级官员彼得·斯姆特(Peter Smerdon)称,“目前世界上8亿饥民中有四分之一分布在非洲,主要集中在非洲的东部、南部和中部。仅撒哈拉地区就有1.098亿饥民,平均每三个人就有一人正在挨饿”。^①从实践层面来看,随着“南南合作”的加强以及中非合作论坛的举办,对非救灾援助工作已实现机制化,中国对受到旱灾与饥荒威胁的非洲国家的援助力度与援助规模也不断扩大,救援对象涉及绝大多数非洲国家,尤其是东非和西非的贫困国家是中国重点救助的对象。就实施救援的主体而言,中央政府发挥了主导作用,地方政府、社会组织、海外华资企业也参与了救援工作。因旱灾与饥荒往往具有突发性、临时性、危害性大的特点,这方面的救援工作就显得十分迫切,故而援助方式多以紧急人道主义援助为主,并配以提供一般物资、援建成套项目、派遣援外工作队等方式(见表2)。

^① 徐琳玲 《拯救非洲》,《21世纪经济报道》,2005年4月4日。

表 2 21 世纪以来中国向受到旱灾与饥荒威胁的非洲国家提供的援助情况表

年份	受援国	援助明细	援助方式
2005	几内亚比绍、尼日尔、布隆迪、莱索托、吉布提、赞比亚、莫桑比克	提供粮食、急需物资、现汇，数额不详。	紧急人道主义援助、提供一般物资
2007	苏丹西部达尔富尔地区	援助物资，数额不详。	紧急人道主义援助
2009	埃塞俄比亚、莫桑比克、赞比亚等国	宣布未来 3 年内援建农业示范中心达到 20 个，派遣 50 个农业技术组，培训 2000 名农技人员。	成套项目、派遣援外工作队、人力资源开发
2010	埃塞俄比亚等国	提供杂交种粮	提供一般物资
2011	肯尼亚等国	援建打井项目，在内罗毕及其他地区成功完成多个打井作业。	成套项目
2011	埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、苏丹、乌干达等非洲东北部国家	提供 9000 万元人民币援助以及约 3.5 亿元人民币紧急粮食援助。	紧急人道主义援助
2011	非洲东北部国家	中国红十字会捐赠 800 万元人民币。	紧急人道主义援助
2011	吉布提等国	援建打井供水项目。	成套项目
2011	肯尼亚、津巴布韦等国	赞比亚的中国公司募捐 2560 万先令，肯尼亚的中国公司募捐购买 60 吨玉米面和 1000 袋大豆等，中国政府向津巴布韦提供 9000 万元人民币的紧急粮食援助。	紧急人道主义援助
2012	萨赫勒地区	提供粮食，数额不详。	紧急人道主义援助
2014	多哥的卡拉区和中央区	援建打井供水项目，共 400 眼水井。	成套项目
2016	马拉维、莫桑比克、埃塞俄比亚、津巴布韦、南非、斯威士兰等国	宣布向非洲受灾国提供 1 亿元人民币的紧急粮食援助。	紧急人道主义援助
2017	尼日利亚、吉布提、津巴布韦、塞拉利昂等国	通过双边渠道提供粮食，数额不详。	紧急人道主义援助
2017	乌干达	四川援建的“南南合作”乌干达项目，种植杂交水稻、狐尾小米等耐旱农作物。	成套项目
2018	非洲受灾国，具体不详	援建 50 个农业项目，提供 10 亿元人民币紧急人道主义粮食援助，派遣 500 名高级农业援外专家。	成套项目、派遣援外工作队、紧急人道主义援助

数据来源：朱菲娜 《对外援助与人均 GDP 多少无关》，《中国经济时报》，2006 年 1 月 19 日，第 3 版；邵杰 《中国援助苏丹达尔富尔物资移交当地政府》，《人民日报》，2007 年 10 月 25 日，第 7 版；肖连兵 《对非援助，力度继续加大》，《光明日报》，2011 年 8 月 22 日，第 8 版；张辛欣、崔文毅 《团结起来战胜饥饿中国经验树立典范》，《粮油市场报》，2010 年 10 月 16 日，

第 A01 版; 伊佳 《内外兼修驱“饿梦”》,《国际商报》,2011 年 8 月 15 日,第 C01 版; 熊争艳、孙奕 《关键时刻体现中非患难真情》,《新华每日电讯》,2011 年 8 月 16 日,第 5 版; 刘水明:《中非患难见真情》,《人民日报》(海外版),2011 年 8 月 20 日,第 1 版; 于盟 《中国对“非洲之角”首批援粮启运》,《国际商报》,2011 年 9 月 3 日,第 A01 版; 席来旺、吴云、苑基荣等:《中国 4.4 亿元粮援将陆续抵达》,《人民日报》,2011 年 9 月 26 日,第 3 版; 曹晋丽、宋微 《对非援助 我们可以做得更好》,《国际商报》,2012 年 9 月 10 日,第 A03 版; 钟和 《中国晒出对外援助成绩单非洲占比过半》,《中华建筑报》,2014 年 7 月 18 日,第 12 版; 李志伟、王欲然 《中国启动对非紧急粮食援助》,《人民日报》,2016 年 2 月 20 日,第 3 版; 焦翔 《中国粮食援助物资启运》,《人民日报》,2017 年 6 月 5 日,第 21 版; 李森、彭久源 《乌干达总统两度写信感谢四川援助》,《四川日报》,2017 年 11 月 21 日,第 10 版; 郑青亭 《助非洲基本实现粮食安全 中国将实施 50 个农业援助项目》,《21 世纪经济报道》,2018 年 9 月 5 日,第 16 版。

此外,中国还尝试通过不断深化中非农业合作,从而破除非洲饥荒问题的根源。如中国致力于帮助非洲建设粮食安全体系,计划“在非洲 100 个乡村实施‘农业富民工程’、建立中非农业科研机构‘10+10’合作机制等”。^① 不难发现,中国就解决大国人口吃饭问题的经验对非洲国家“倾囊相授”,并就引导非洲国家的“乡村振兴”积极贡献中国智慧和方案。可见,中国针对非洲国家旱灾与饥荒的援助具有“标本兼治”的功效,一些农业示范中心、打井项目、农作物品种改良计划有助于从根本上或长远上帮助非洲国家摆脱干旱与饥荒的困扰。

(三) 围绕疫情与疾病展开的“救灾援助”

一直以来,疫情与疾病在非洲大陆从未停止过,成为威胁非洲人民生命健康与社会和谐发展的“顽疾”。作为世界上最大的发展中国家,中国始终与非洲“同呼吸、共命运”,对历次的疫情与流行病灾害提供力所能及的援助。在建国初期,中国在国力十分有限的情况下,向许多非洲国家派遣了大批的援外医疗队,无偿提供了大批的紧急医疗物资,为帮助非洲人民战胜瘟疫和病魔作出了重要贡献。进入 21 世纪之后,中国一如既往地支持非洲医疗事业的发展,在加大紧急医疗援助力度的同时,不断探索对非医疗援助与医疗合作的方式,注重引导非洲国家增强应对疫情与疾病的防控、救治能力。

2006 年中非合作论坛北京峰会期间,中国提出了对非经贸八项举措,承诺在未来 3 年内加强与非洲在医疗等领域的合作。为帮助改善非洲国家医疗资源紧张、疫情与疾病救治水平落后的状况,“中国将优先考虑为医疗基础设施比较落后的非洲国家援建综合医院或专科医院,计划向疟疾疫情较重的 33 个非洲国家提供抗疟药品”。^② 可以说,依托中非合作论坛这一平台,中国针对非洲疫情

^① 钟声 《紧急粮食援助见真情》,《人民日报》,2016 年 2 月 22 日,第 3 版。

^② 曹玫梅 《对非援助资金需要更加有效的管理》,《国际商报》,2007 年 3 月 21 日,第 3 版。

与疾病的医疗救援走向了常态化、机制化阶段。特别是对非紧急人道主义援助和派遣援外工作队等方面有了明确的规制，避免了盲目性和随意性，为规范、有序、高效地开展海外疫情救援提供了重要保障。此外，在疫情救援理念层面，中国坚持“灾前预防、灾中救治、灾后恢复”一体化的原则，除了派遣大批援外工作队、提供大量救灾物资以实施救援外，还十分注重疫情防治中心和疫情研究实验室建设，从而增强受灾国对类似疫情与流行病的防控能力。

表 3 21 世纪以来中国向受到疫情与疾病威胁的非洲国家提供的援助情况表

年份	受援国	援助明细	援助方式
2006	利比里亚、布隆迪、乍得等国	承诺 3 年内援建 30 所医院、30 个抗疟中心，并派遣援外医疗队。	成套项目、派遣援外工作队
2007	尼日利亚	捐赠抗疟疾药品 42.9 万盒、抗疟疾针剂 10 万份，和约 500 万元人民币的物资。	紧急人道主义援助、提供一般物资
2008	科摩罗	广西派遣 10 人组的援外医疗救援队。	派遣援外工作队
2008	毛里塔尼亚	黑龙江省派遣第 27 批援外医疗队。	派遣援外工作队
2008	布隆迪	青海省派遣第 13 批援外医疗队。	派遣援外工作队
2010	加蓬	军区广州总医院派遣 8 人组的援外医疗组。1 年的医疗援助中，诊治伤病员 600 人次、手术 60 例、指导手术 35 台。	派遣援外工作队
2010	马拉维、津巴布韦、苏丹、莫桑比克等国	“中非光明行”活动仅在津巴布韦和马拉维就开展了共 612 例复明手术。	派遣援外工作队
2010	苏丹	中国石油援建苏丹苏中阿布欧舍友谊医院	成套项目
2011	坦桑尼亚	苏州市派遣 20 人组的援外医疗队。	派遣援外工作队
2012	坦桑尼亚、桑给巴尔岛	截止到 2012 年，向坦桑尼亚派遣了 22 批、向桑给巴尔岛派遣了 24 批援外医疗队，总人数超过 2000 人。	派遣援外工作队
2012	赤几	截止到 2012 年，已派遣 25 批援外医疗队。	派遣援外工作队
2013	赞比亚	南京军区派遣 11 人组的援外医疗队。	派遣援外工作队
2014	利比里亚、几内亚、塞拉利昂等国	提供四轮总价值约 7.5 亿元的紧急人道主义援助，派遣近 1200 名军地医疗卫生人员，为当地培训医护人才、社区防控骨干 1.3 万余人，部署移动生物安全三级实验室、援建现代化生物安全实验室和传染病诊疗中心等。	紧急人道主义援助、派遣援外工作队、成套项目、人力资源开发
2017	塞拉利昂	援建西非热带病防治与研究中心。	成套项目

数据来源: 王世春 《援助举措稳步落实 切实惠及非洲人民》,《国际商报》,2007年11月5日,第F02版; 殷森 《我援助尼日利亚物资交接仪式举行》,《人民日报》,2007年11月12日,第7版; 黄政、詹力 《桂林6名医师赴非洲援助科摩罗》,《桂林日报》,2008年6月17日,第1版; 王建飞 《市中心医院援非医疗队员凯旋》,《佳木斯日报》,2008年8月6日,第5版; 佚名 《以精湛的医术和高尚的医德架起中布两国友谊桥梁》,《青海日报》,2009年3月4日,第2版; 银春林、史春玉 《超越国界的爱》,《战士报》,2010年4月29日,第1版; 白剑峰 《中非光明行 援助注入新元素》,《人民日报》,2010年12月15日,第5版; 崔荣 《中国石油援建苏丹首家母婴医院揭牌》,《中国石油报》,2011年6月3日,第1版; 李晓 《20名苏州医务人员拿到援非“通行证”》,《苏州日报》,2011年4月21日,第A01版; 中国驻坦桑尼亚大使馆经济商务代表处 《无私援助树大国形象 同心协力促自主发展》,《国际商报》,2012年7月19日,第T29版; 中国驻赤道几内亚大使馆经济商务参赞处 《务实合作 互利共赢》,《国际商报》,2012年7月19日,第T21版; 温连英、刘永瑜 《行医赞比亚,我们为祖国代言》,《科技日报》,2013年7月9日,第10版; 叶龙杰 《中国给世界提供“公共产品”》,《健康报》,2017年1月23日,第1版; 孙梦 《中非卫生合作: 新时期有新期待》,《健康报》,2017年4月27日,第1版。

尤其在2014年,部分西非国家先后暴发了埃博拉疫情,以中国政府为主导的中国力量,积极参与疫情救援。仅从救援力度来看,“中国先后于4月、8月、9月和10月向疫区及周边国家提供了4轮总金额约7.5亿元人民币的紧急人道主义援助”。^①在救援主体层面,除中央政府外,中国人民解放军、军事医学科学院、解放军302医院、地方政府与组织等力量也积极参与到疫情救援行动中。中国的救援形式多样,包括捐赠救灾物资,派遣救援队,提供疫情救治经验,援建、改建、扩建传染病救治医院等多种方式。除了以双边渠道开展紧急人道主义救援外,还通过与联合国、非洲联盟、国际组织以及西方国家的联合,实施多边救援与多边合作(见表3)。

(四) 围绕其他灾害展开的“救灾援助”

21世纪以来,中国除了围绕雷患与雷灾、旱灾与饥荒、疫情与疾病对非开展“救灾援助”外,爆炸事件、地震、难民危机、气象灾害与火灾、洪水与泥石流等也是中国救援的重要目标。这类“救灾援助”的方式多以紧急人道主义援助为主,通过双边援助和多边援助并举的形式进行。灾害发生后,中国除采取直接向受灾国提供紧急救援物资、派遣援外工作队等举措外,还以官方的名

^① 陈海波 《埃博拉疫情援助 抗非典经验成法宝》,《光明日报》,2014年11月4日,第6版。

义，主动与联合国粮食计划署、联合国难民署、世界卫生组织等第三方机构加强合作，积极开展多边援助。

表 4 21 世纪以来中国向受到其他灾害威胁的非洲国家提供的援助情况表

年份	受援国	原因	援助明细	援助方式
2002	尼日利亚	爆炸事件	100 万元人民币的紧急物资。	紧急人道主义援助
2003	阿尔及利亚	地震	500 万元人民币的紧急人道主义援助，主要是帐篷、药品、毛毯等物资。	紧急人道主义援助
2004	摩洛哥	地震	500 万元人民币的紧急人道主义援助物资。	紧急人道主义援助
2007 和 2012	苏丹、埃及、突尼斯、利比亚	难民	2007 年向达尔富尔地区提供 8000 万元人民币的人道主义物资；2011 年向埃及、突尼斯、利比亚提供 1 亿元人民币的人道主义物资和现汇。	紧急人道主义援助
2017	塞拉利昂	洪水与泥石流	中国政府提供 100 万美元的紧急人道主义现汇并派遣援外医疗救援队；华资企业和华人华侨提供美元 8.9 万、人民币 10 万、大米 5 吨、饮用水 2000 箱、药品 25 箱及衣物等物资；中铁七局海外公司派出两台挖掘机。	紧急人道主义援助、派遣援外工作队、提供一般物资

数据来源：佚名《将援助尼政府》，《新华每日电讯》，2002 年 2 月 1 日，第 3 版；龚雯：《中国向阿尔及利亚提供紧急人道主义援助》，《人民日报》，2003 年 5 月 24 日；廖雷《摩洛哥地震死亡升至 564 人中国提供紧急人道主义援助》，《新华每日电讯》，2004 年 2 月 26 日，第 5 版；张翠珍、佟佳尧《人道主义援助塑造大国形象》，《国际商报》，2013 年 7 月 15 日，第 C03 版；李志伟《无私援助，让中塞友谊更深厚》，《人民日报》，2017 年 8 月 21 日，第 3 版。

此外，随着中国“救灾援助”水平的提升以及国内在开展大地震、大火灾、滑坡与泥石流救援行动中经验的积累和丰富，中国的救灾理念与救灾技术亦日臻成熟，逐步与国际社会接轨。比如，在对非洲部分国家开展救灾时，不仅加大了传统型援助的力度，以“预案援助”“建议案援助”为代表的新型援助方式也得以实施，从长远上帮助受援国增强灾害防控能力与治理水平（见表 4）。

四、中国对非洲“救灾援助”的效果评析

“救灾援助”具有化灾为益、化害为谊、化危为机的重要功能，对实现中非共同利益、深化中非关系具有积极作用。然而，与西方发达国家相比，中国的

对外“救灾援助”起步较晚,发展相对滞后,仍然存在一些问题。这就需要中国在援外理念、援外机制、援外主体结构、援外过程管理层面加以改进。

(一) 中国对非洲“救灾援助”的积极效应

从受援国层面来看,“救灾援助”作为一种外力,是促使本国经济恢复发展的重要动力;就援助国而言,“救灾援助”对帮助一国塑造良好的国际形象具有积极功效;同时,这种援助有助于推动双边经贸往来和构建良好的双边外交关系。

1. 促进了非洲受灾国的经济恢复与经济发展

非洲绝大多数国家处于欠发达阶段,社会生产力水平落后、产业结构不完整、经济对外依赖度较大,使得非洲国家很难独立应对“天灾”与“人祸”的破坏。尤其在面对大规模的干旱、饥荒、疫情等灾害时,单凭本国的经济实力难以渡过难关,而依靠国际社会的援助来进行灾害救治和灾后恢复重建,成为主要甚至是唯一的出路。

中国作为国际救灾行动的重要支持者与参与者,在对非洲的“救灾援助”中秉持“灾前预防、灾中救助、灾后重建”一体化的理念:中国与非洲在备灾、防灾、灾害预警、灾害救援模拟演练等领域展开合作,可以将灾害产生的经济损失降到最低;灾害发生后,中国对非洲捐赠救灾物资、派遣救援队、提供紧急人道主义援助,有效地缓解了受灾国的经济压力;面对灾害带来的破坏,中国为受援国提供必要的重建资金、设备及技术,帮助灾民重返家园,有助于灾后恢复。

中国全方位、宽领域、多层次的援助形式,极大地减轻了受援国的经济负担,帮助非洲一些国家有效地避免了“因灾致贫”“因灾返贫”现象的发生。

2. 为构建平等互利的中非关系创造了“外交空间”

“救灾援助”作为一个国家对外援助的重要组成部分,在本质上是国内政治的延续,根本任务在于配合国家外交工作与对外战略的需要,因而是外交的“润滑剂”和外交的“创造者”。事实证明,中国对非洲国家的“救灾援助”有效地塑造了中国与广大非洲国家间的友好关系。虽然中国为非洲提供的援助“不附加任何政治条件”“不求回报”,但在客观层面,它化“灾害”这一“危机”为“机遇”,进一步拓展了中国对非外交空间,成为拉近中国与非洲距离的桥梁与纽带。

以20世纪70年代中国恢复在联合国的合法席位事件为例,在中国获得的76张赞成票之中,非洲兄弟“功不可没”,以至于毛泽东同志说“是非洲兄弟把我们抬进联合国的”。不可否认,非洲支持中国的原因是多方面的,但与整个70年代中国对非洲进行各种“慷慨”的援助不无关系。进入21世纪后,随着中

非之间合作的加强与深化，双方在彼此互惠互利的同时，也存在经贸上的摩擦与合作中的分歧，但这种“小插曲”无关中非友好的大局。很重要的一个原因在于，中国对非洲的包括“救灾援助”在内的各种类型的援助，是真正的“援助”而非“恩赐”，是建立在平等互利基础上的“援助国”与“受援国”关系，是真正的支持、帮助非洲发展，也是构建“中非命运共同体”的有力见证。

3. 在国际上有效彰显了中国负责任的大国形象

灾害尤其是大灾害属于世界性问题，在大灾害面前任何国家都无法独善其身，灾害的降临意味着人类磨难的开始，故而向受灾国提供力所能及的救援，不仅是主权国家应该履行的国际义务与国际责任，也是衡量一个国家、民族“恻隐之心”与“怜悯之情”的标尺。中华民族自古就有丰富的备荒救灾思想与“惠及他国”的和合文化，中国“举国救灾”的体制不仅展示了面对国内大灾害时集体的智慧与集体的威力，也在非洲百年大饥荒、埃博拉大疫情等灾害救援中彰显了中国速度、中国效率、中国实力以及中国形象。

从世界范围内来看，随着“后冷战时代”的到来，一些西方发达国家认为对外援助失去了“美苏争霸”时期的战略意义，同时受“本国优先主义”的影响，大为削减对外援助的金额。尽管西方发达国家向发展中国家提供的国际发展援助和紧急人道主义援助仍然占据主导地位，但援外规模不断收缩，援外增速日益下滑，对受援国提出的条件与要求更加苛刻，与其在国际社会中的大国地位严重不相符。与此相对应的是，21 世纪以来的中国对外援助“一枝独秀”，尤其是在“救灾援助”层面，援外力度与援外规模不断扩大，既覆盖亚非拉等发展中国家，也惠及欧、美、日等发达国家。中国的“救灾援助”理念与实践，有别于西方国家，以“救”为第一要务，旨在真心、真诚地帮助受灾国，以“灾”为唯一标准，不论意识形态、亦无差别对待、无关历史仇恨、绝不附加条件，充分展示了负责任大国的形象和义举。

4. 以“援助”带动“合作”促进了中非经贸往来

非洲国家自然资源与待开发的能源十分丰富，但经营理念的落后和技术条件的欠缺导致大多数非洲国家难以将自身的资源、能源优势转化为经济优势，成为制约当地发展的“瓶颈”。为了破解自身发展的难题，非洲国家在接受国际社会援助的同时，更希望加强与国际社会的合作。而具体承担援建项目的中国企业，在对非洲实施救援活动中，得以展示了良好的信誉、过硬的实力以及先进的发展理念，这在客观上加深了受援国对中国企业的了解，为中国企业走进非洲、开启与受援国经贸领域的合作创造了契机与条件。

同时,从“救灾援助”的流程来看,其本身就包含着合作的成分与要求,尤其在“灾前预防”和“灾后恢复与重建”阶段,无论是双方共建灾害救治医院、防控中心、研究场所,还是开展防灾减灾技术的输出与交流,中国与非洲受援国主要通过“合作”的方式来共同应对灾害。

此外,中国对非洲的“救灾援助”坚持平等对待、互惠互利、不附加任何政治条件的原则,是一种新型的援助观、合作观、发展观。它旨在通过“援助+合作”的方式帮助非洲国家自主发展和实现中非经济互补,因而更受广大非洲国家的认同与欢迎。如坦桑尼亚总统姆卡帕“盛赞中方援助为坦社会经济发展做出的重要贡献,称之为‘南南合作’的典范”;^①乌干达贸易部长加加瓦拉认为“一个给你鱼钩并将技术传授给你的人,肯定是真心希望你不再挨饿的朋友,这样的朋友不会另有所图”;^②中国对苏丹的援助效应表明“中国对苏丹的援助以其四两拨千斤的气势,奠定了中国苏丹经贸合作多领域、全方位发展的基础”。^③

(二) 中国对非洲“救灾援助”存在的问题

中国对非洲的“救灾援助”成效明显,但在援外理念、援外主体结构、援外过程管理等层面仍存在一些不足。

1. 重物援、轻人文

从21世纪以来中国对非洲“救灾援助”的概况来看,无论是围绕雷患与雷灾、旱灾与饥荒、疫情与疾病开展的救援,还是围绕地震、洪水、难民等问题实施的援助,中国更倾向于对受灾国提供紧急人道主义物资援助、设备援助、基础设施援助、现汇援助等“物援”,而人力资源开发、方案共享、经验与理念交流、机制体制建议等“人文”援助相对不足。“救灾援助”有别于一般性的发展援助,其实施的逻辑起点是灾害,救助的主要对象是灾民,要完成的救援目标除确保灾民的安全、保障基本生活问题外,更需要提供心理疏导与心理抚慰,从而帮助灾民消除精神恐慌,走出人生“阴影”,重新燃起对生活的希望。

中国对非洲的“救灾援助”中,为灾区提供了大量的急需物资,也及时派遣了援外医疗队和援外专家工作队参与救灾,但这种救援仍然侧重“物援”层面,有针对性地就精神层面实施的救援不够充分。同时,在非洲历次灾害中,

① 刘朝霞《援外项目为当地百姓办实事》,《国际商报》,2006年12月30日,第1版。

② 周剑初《探求中非经贸合作深层内涵》,《金融时报》,2006年11月4日,第4版。

③ 陈妍《中国“萨蒂嘎”》,《国际商报》,2010年8月14日,第C01版。

老人、妇女、儿童群体一般受灾害影响最大，属于弱势灾民，中国在参与救灾的过程中，专门就这类特殊人群实施差别化的救助尚且薄弱，这反映了中国“救灾援助”人文领域建设的滞后。此外，在对非洲国家的“救灾援助”中，中国的“举国机制”展示了强大威力，但这种救灾经验与救灾机制的输出往往会出现“水土不服”的问题，很显然，中国对非洲救灾机制的研究和对国际救灾机制建设的关注还不够。

2. 重参与、轻主导

中国“救灾援助”的参与机制主要分为五类。一是联合国救灾合作机制。指由 ISDR（联合国国际减灾战略系统）与 OCHA（人道主义事务协调厅）组织实施，联合国诸多机构协同工作。二是区域救灾合作机制。主要指亚洲救灾合作机制，包括亚洲减灾中心，亚洲减灾大会，亚洲备灾中心等。三是次区域救灾合作机制，包括东盟主导的东亚机制和上合救灾合作机制。四是三边救灾合作机制。主要指中日韩救灾合作机制和中印俄救灾合作机制。五是双边机制，主要指中国对受灾国或受援国的援助以及防灾减灾合作。通过以上机制，中国的“救灾援助”涵盖双边与多边，足迹遍布全球，但整体而言，中国在“救灾援助”中的参与性远远大于其主导性，主要表现为话语权欠缺、机制贡献不足、注重融入而忽视规则的制定等方面。

就对非洲的“救灾援助”而言，中国取得了很大的成功，但同样存在上述个别问题。一方面，中国通过联合国救灾合作机制、区域救灾合作机制等多边机制对非洲受灾国进行救援，但这些机制因西方发达国家主导或大国云集的影响，中国的影响力遭到稀释。另一方面，中国通过“中非合作论坛”这一双边机制对非洲开展“救灾援助”，中国虽然拥有一定的主导权，但非洲 54 国、非洲联盟委员会的力量也不容小觑，中国在该机制中的影响力如何？也许我们很难给出具体的答案，但中国与非洲大国共同主导或中非共同主导却是不容置疑的事实。

3. 重官方、轻民间

在对外“救灾援助”活动中，政府力量与非政府力量都应该是重要参与方，尤其是当政府力量不便介入、难以介入以及出现工作失误或疏漏时，非政府力量的作用发挥就显得十分重要。从中国对非洲“救灾援助”的重点内容来看，政府尤其是中央政府是开展救援的“绝对性力量”，企业、社会团体、民间机构、个人等非官方力量的参与明显不足。究其原因在于，中国对非政府组织参与对外“救灾援助”的重视不够。

以中国的志愿团体参与对外援助为例，2000 年以前，中国的志愿团体虽然发展

较快、数量可观,但发展定位多局限在国内,聚焦国内服务和帮助国内社会民生问题的解决。2000年之后,随着改革开放进程的深入推进,许多志愿团体开始放眼世界,致力于为国际社会提供力所能及的服务,并在维护国家利益、配合国家外交、塑造国家形象中发挥着重要作用。但中国的许多志愿团体具有“半官方”色彩和“跛脚鸭”特点。“半官方”色彩导致一些志愿团体在“救灾援助”中难以摆脱“官方授意”的嫌疑。而“跛脚鸭”特点因其自身缺乏系统完善的管理或财力匮乏导致救灾功能难以发挥。目前中国志愿团体的国内生存环境及其在对外“救灾援助”中的角色定位,与一个世界大国志愿团体应有的标准仍存在一定的差距,这与中国在历史时期忽视志愿团体的培育与相关功能的开发不无关系。

4. 重应急、轻预防

毫无疑问,增强非洲受援国独立应对各种灾害的能力是中国援助非洲的重要目标,也是中国援非的着力点之一。正是基于这种援外动机与援外战略层面的考虑,中国对非洲的“救灾援助”已经超越了“灾后被动救援”的阶段,而是坚持灾后救援与灾前预防的统一。但救灾实践往往与救灾理念的转变存在一定的距离,救灾理念落实不到位更无法规制救灾实践。从中国对非洲大灾害的救援来看,依然存在重视灾后救援、疏于防灾减灾的问题。

一方面,灾后救援仍然被当作“救灾援助”的重头戏。在非洲历次自然灾害和社会性灾害发生后,中国的救援均十分及时,救灾的方式和手段日益多元化,所提供的救灾物资与捐款也比较“慷慨”。尤其是2014年非洲产生埃博拉疫情时,中国先后提供四轮总价值为7.5亿元的紧急人道主义援助,堪称21世纪以来中国对外援助力度最大的一次。由此可见,灾后救援仍然是中国对非“救灾援助”中关注的重点。另一方面,防灾减灾“救灾援助”实施的力度不够。灾害过后,中国也会与非洲受灾国开展防灾减灾领域的合作,如共建疫情研究中心、与受援国交流灾害防治技术与经验等,但这些活动均是灾后开展的,平时开展防灾减灾交流与合作的力度、频次明显不够。尤其在宣传层面、官方重视层面以及资金投入层面,相对于灾后救援,防灾减灾工作往往被轻视。

(三) 应对建议

优化中国对非洲的“救灾援助”工作,需在转变援外理念、完善援外机制、优化援外主体结构、统筹援外过程管理四个层面协同发力。

1. 转变“救灾援助”理念,适当增加“人文”援助的比重

美国著名学者约瑟夫·奈率先提出了“软实力”的理论,他认为“软实力”

是一种能力，“是一种依靠吸引力而非通过威逼或利诱的手段来达到目标的能力”。^①这一理论的出场，使对外援助发生了深刻的变革，西方发达国家纷纷转变传统的对外援助理念，在向受援国提供“物援”的同时，逐步加大方案共享、预案援助、理念交流、智慧帮助等“人文”援助的力度，并以此作为意识形态输出和文化影响的新方式，从而不断塑造本国在国际社会的“软实力”。“软实力”理论启示我们，在开展“救灾援助”的过程中，必须突出救援的“民本”意识与“人文”色彩，积极塑造援助国对受援国的“软实力”。

就对非洲的“救灾援助”而言，中国需要及时转变传统的救援理念，在向非洲受灾国提供必要的紧急人道主义援助、一般物资、现汇援助、项目援助等“物援”之外，有计划地增加救灾经验共享、防灾减灾技术交流、灾害防控预案设置等“人文”援助的力度。在实施人文层面的援助中，要加强援外医疗队队伍建设，配备心理医生和心理咨询师，注重在精神层面对受灾民众进行全方位的救援和帮助。同时，对受灾害影响较大的老人、儿童、妇女、病人等弱势群体灾民，要制定差异化的救援方案，开展有针对性的救助，充分表达中国的人文关切。此外，在对非提供“救灾援助”前，要加强对受灾国国情、社情、灾情以及实际需要的调查与了解，在充分发挥中国“举国”救灾体制优势的同时，注重与受灾国当地实际相结合，为受援国有效减灾防灾提供具有参考价值的机制与方案。

2. 完善“救灾援助”机制，积极寻求国际话语权

2000年10月，首届中非合作论坛的举办，为中国与非洲国家建立集体对话机制奠定了重要基础，随着中非合作论坛部长级会议的定期举行，救灾援助与救灾合作逐步被纳入中非合作议程，中国对非洲的“救灾援助”也走向了机制化发展阶段。但就目前的形势而言，中非合作论坛是一项宏观机制，涉及中非合作的诸多领域，对“救灾援助”领域合作的指导不够“精准”，且单一的宏观机制难以对非洲54国实施有差异化、个性化的救灾举措。为确保对非“救灾援助”的成效，除了继续发挥中非合作论坛这一主导机制外，还需要探索新的援非机制。

从非洲受灾地区分布来看，以塞拉利昂、利比里亚、几内亚为代表的西非国家和以苏丹、厄立特里亚、吉布提、索马里、埃塞俄比亚、肯尼亚为代表的东非国家是非洲的重灾区。为此，中国需要分别与西非国家、东非国家建立专门的救灾合作机制，如“中国——西非”外长会晤机制、“中国——东非”外长会晤机制，围绕彼此共同关心的议题，专门就中非救灾合作与交流加强磋商与协调。同

^① [美] 约瑟夫·奈 《软实力》，马娟娟译，中信出版社，2013年，第12页。

时,建立健全以重点灾害救援与重点灾害防控为导向的合作机制,以埃博拉、流行病等灾害为导向,重点建立中国与西非国家间的疫情与疾病救援合作机制;以极端干旱天气、饥荒等灾害为导向,重点建立中国与东非国家间的干旱与饥荒救援合作机制;以雷患、地震、难民、火灾等灾害为导向,重点建立中国与非洲相关国家间的救灾合作机制。在实施“精准”救援与差异化的救援合作中,努力寻找中非救灾合作的利益交汇点,不断提升中国在非洲大陆的影响力。

除依托双边机制外,中国还应充分运用联合国救灾合作机制、区域救灾合作机制、次区域救灾合作机制等多边机制,积极开展对非“救灾援助”。要在逐步“融入”多边组织的过程中,主动加强与西方国家的交流与对话,在学习、借鉴国际社会“救灾援助”理念与经验的同时,不断彰显自身特色,以更加开放的思路、更加包容的情怀、更加自信的姿态积极参与多边“救灾援助”,主动向非洲国家输出中国的救灾防灾科学与技术、分享中国的救灾防灾经验与做法、贡献中国的救灾防灾智慧与方案,从而积极构建中国的国际话语权。

3. 优化“救灾援助”主体,充分整合民间力量参与救援

毫无疑问,在对非洲的“救灾援助”中,以中央政府为主导的中国官方力量发挥着而且必须发挥主要作用,这是大国的职责体现,也是确保有效救灾的必然之举。但放眼世界,尤其是西方发达国家,充分整合企业、社会团体、志愿者协会等民间力量参与国际“救灾援助”是一个国家推行公共外交、民间外交的重要组成部分。国际社会对民间力量的重视,启示我们要进一步优化中国对非“救灾援助”的主体结构,充分发挥民间力量在配合对非战略中的重要作用。

在主观层面,要引导中国的企业、社会团体、志愿者协会等非官方组织走“内涵式发展”的道路,不断增强其自身的国际视野和国际眼光,支持、鼓励非政府组织将积极参与国际“救灾援助”纳入自身发展的重要目标和质量评价的指标之一,从而与国际社会接轨,让中国的民间力量在国际“救灾援助”中发出响亮的声音。

在客观层面,要掌握适度的“火候”,创设必要的条件,为民间力量参与对非“救灾援助”提供指导与保障。“救灾援助”作为对外援助的一部分,毕竟属于国家外交的范畴,事关国家利益的实现与国际形象的树立。对中国企业、社会团体、志愿者协会等组织参与对外救援,既不能“全权指挥”,亦不能“放任自流”,而要“拿捏适度”“恰到好处”,在确保有益于、服务于国家外交工作大局的前提下,充分释放民间力量在对非“救灾援助”中的潜在能量,并展示其救援行为的高效性、灵活性以及便利性。“救灾援助”对于救援方而言,意味

着大量的物力、财力、人力无偿付出，毋庸讳言，这种没有回报的经济支付行为对非官方组织参与国际救援产生了消极影响。为调动企业、社会团体、志愿者协会等民间力量参与对非“救灾援助”的积极性与主动性，有关部门可以开展海外救灾赈灾“优质企业”“优质团体”“优质协会”品牌认定活动，在纳税、信贷、融资等方面给予适度的照顾与扶持，解除各民间组织的“后顾之忧”，增强民间力量参与“救灾援助”的信心与激情。

4. 统筹“救灾援助”过程，努力推进防灾减灾工作常态化

“救灾援助”是一项系统的、动态的过程，需要援助国与受灾国在灾前、灾中、灾后进行及时反馈和彼此互动。积极有效的“救灾援助”不单是被动的灾中救援与灾后恢复重建，更需要主动开展灾前预防。

要将防灾减灾领域的合作与交流作为加速推进中非关系的重要着力点。构建良好的中非关系，是新中国历代领导人的夙愿并为之奋斗的事业。近些年来，中国对非洲的贸易与投资成为拉动非洲经济发展的重要引擎，中非之间的“经贸热”带动中非关系热，促使中国在非洲的影响力不断提升。但进入 21 世纪后，随着欧美、日本、印度等国对非洲外交战略的调整，对非外交攻势日益加强，中非关系面临一定的挑战。为了维护、发展中非之间“全面战略合作伙伴关系”，需要进一步丰富、拓展中非合作、交流的内涵和空间。为此，中国可以围绕防灾减灾领域的合作与交流做文章，比如，深化中非就自然灾害救援时的双边、多边联合搜救演习，推进中国救援力量与非洲救灾队伍的合作与交流。再如，以中非合作论坛为基本依托，充分发挥“中非联合研究交流计划”“中非智库论坛”等载体在疫情、干旱、饥荒等问题研究中的功能作用，通过政治对话、人文交流、学术研讨进一步深化中非在防灾减灾领域的合作。

要加大对防灾减灾的经济投入力度从而实现防灾减灾援助常态化。可以适度发展备灾经济，加强中非之间的救灾装备合作，尤其是灾害预警系统建设。随着中国创新能力与科技研发水平的提升，中国应充分发挥在北斗卫星系统、载人航天工程等高科技领域的比较优势，在气象观测、灾害预报等方面为非洲提供更多的便利与合作交流机会。考虑到非洲自然灾害多发、疫情与疾病频发以及战乱不断的实际状况，中国应该坚持“防灾为主、防在平时”的“救灾援助”理念，将防灾减灾工作放在第一位。为此，可以尝试在非洲建立中国国际救灾防灾减灾应急中心，灾害发生时履行紧急人道主义救援的职责，灾害过后可以探索“半盈利、半公益”的运作模式，最大限度地为非洲民众提供社会服务。

(责任编辑 刘 务)

authority from the central government to participate in regional cooperation through its own narratives , then interacts with the actors in the region continuously , so as to promote and shape the process of regional cooperation , and finally obtains recognition. This paper puts forward an analysis framework based on practice , using the causal mechanism between “Narration” , “practice of engagement” and “identity recognition” , analyzes the practical process of local governments’ participation in regional cooperation , and takes Yunnan Province’s participation in the Great Mekong sub – regional cooperation as an example to verify.

Key Words: Sub – national Actors , Narrative , Practice of Engagement , the Great Mekong Sub – regional Cooperation

China’s “Disaster Relief Assistance” To Africa Since The 21st Century

Yan Hongguo

Abstract: Africa is a continent with frequent disasters. The “disaster relief assistance” initiated to African countries due to natural disasters and social disasters has become an important measure for countries to fulfill their humanitarian commitments and international obligations. As a community of shared destiny and a community of win – win cooperation , China has always attached great importance to the relief work for the disaster – stricken countries in Africa. Since the founding of New China , China’s “disaster relief assistance” to Africa has mainly gone through three stages of development , and progress rapidly. China assists Africa mainly in responding to multiple disasters such as thunderstorms and disasters , droughts and famines , epidemics and diseases , earthquakes and floods by providing emergency humanitarian assistance , human resource development , dispatching aid teams , providing general supplies and complete projects And actively cooperate with disaster – stricken countries in Africa in the field of disaster prevention and mitigation. China ’ s “Disaster Relief Assistance” to Africa has promoted the economic recovery and economic development of the affected countries , created a “diplomatic space” for building an equitable and mutually beneficial

CONTENTS

China – Africa relationship , effectively highlighting China ’ s image as a responsible country , and “Cooperation” driven by “aid” has promoted China – Africa economic and trade exchanges. However , there are also problems of “emphasis on material aid rather than cultural importance” , “emphasis on participation rather than ethics” , “emphasis on official affairs rather than civil affairs” , “emphasis on emergency rather than prevention” . To this end , China needs to make further adjustments and improvements at the level of foreign aid concepts , foreign aid mechanisms , foreign aid structure , and foreign aid process management.

Key Words: China , Africa , Disaster Relief Assistance , China – Africa Relations

Analysis On Practice And Experiences Of China’ s Investment On Hambantota Port

Mao Jianming

Abstract: With the help of the belt and road initiative , China’s investment layout for overseas ports has been accelerating. At the same time , these overseas investment activities have created doubts from the host country and international community about sustainable debt management , project transparency , geopolitical intention and other aspects. The case of Hambantota port provides some insights on China’ s investment: the discourse development , risk management , suitability of debt. The practice and experience of Hambantota case is useful for the further investment of Chinese companies and the development of Belt and Road Initiative.

Key Words: The Belt and Road Initiative , Port Construction; Sustainability , Hambantota Port