

# 中国对非洲农业援助 管理模式的演化与成效<sup>\*</sup>

□ 唐丽霞 李小云 齐顾波

【摘要】 中国对非洲农业援助管理模式经历了从国家统一配置资源高度控制型的模式、承建机构主导的承包管理模式到多元主体参与型模式的历史演化进程。中国对非援助模式的变迁与中国自身经济制度改革及国际援助模式发展状况密切相关。计划经济时代的中国对非援助模式,强调“大国义务”而偏向单纯“利他”,时移势迁则难以为继。改革开放之后以市场为主导的中国对非农业援助模式,着眼“互惠互利”,虽有助于援助项目的可持续性,但也带来不少商业化不计“公利”的问题。新世纪以来的多元主体参与促进了援助模式的创新,在企业为主导的项目中引入受援国政府管理,降低了商业化弊端,增强了公益性和受援国的责任感。

【关键词】 农业援助、中非农业合作、援助管理

【作者简介】 唐丽霞,中国农业大学人文与发展学院副教授

李小云,中国农业大学人文与发展学院院长、教授

齐顾波,中国农业大学人文与发展学院教授

【中图分类号】 F125.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 0452-8832(2014)6期 0029-12

农业一直是中国对非洲援助的重要领域。中国与非洲的农业合作起始于1959年首次向几内亚提供无偿粮食援助,据统计,从1960-2010年,中国在非洲共援建了约220个农业类项目,约占所有援非成套项目数量的

---

\* 本文是2013年农业部国际财政专项课题“中非农业合作战略研究”以及中国农业大学和英国IDS联合研究项目“China and Brazil in Africa”的部分成果。

1/5 左右。<sup>①</sup>

国际社会从本世纪开始高度关注中非农业合作,认为中国对非农业援助总量虽然还很小,但是增长速度很快,影响力日益增加,是非洲农业发展中新的力量(Rising power and new encounters)。<sup>②</sup> 国际社会还尤其关注中国对非洲农业援助的动机和影响,形成了三种基本的判断,认为中国是非洲的发展伙伴、新的殖民者和经济竞争者。<sup>③</sup> 其中,最为流行的观点是第二种,认为中国对非农业援助的合作动力来自于国内粮食安全的需求,<sup>④</sup>中国的目的是为国有企业提供投资机会,<sup>⑤</sup>进行土地的掠夺,以满足国内快速增长的需求以及削弱西方国家和非洲国家对非洲的控制力和影响力。<sup>⑥</sup>之所以形成如此看法,一方面是因为中国日益增长的对农产品的需求和有限的农业生产资源供给之间的刚性矛盾愈益明显;另一方面主要是因为中国对非农业援助管理中市场主体的参与以及市场化运作机制的引入所造成的误解。

本文拟通过梳理中国对非农业援助管理模式的历史演变进程,从中国对非农业援助体系的形成过程来分析中国发展经验是如何被嵌入对非援助,分析中国对非农业援助管理是如何在发展援助有效性的框架下探索可持续性援助。

---

① 唐晓阳“中国对非农业援助形式的演变及其效果”,《世界经济与政治》2013年第5期,第55-69页。

② Ian Scoones, Lidia Cabral, and Henry Tugendhat, “New Development Encounters: China and Brazil in African Agriculture,” *IDS Bulletin*, Vol. 44, 2013, No. 4, pp 1-19.

③ L. Buckley, “Chinese Agriculture Development Cooperation in Africa: Narratives and Politics,” *IDS bulletin*, Vol. 44 2013, No. 4, pp. 42-52.

④ C. Alden, “China and the Long March into African Agriculture,” *Cahiers Agricultures*, Volume 22, 2013, pp. 16-21, <http://www.jle.com/e-docs/00/04/83/23/article.phtml>.

⑤ Anita Spring, “Chinese Development Aid and Agribusiness Entrepreneurs in Africa,” *Proceedings of the 10th Annual Conference, IAABD, 2009*, pp. 23-33, [http://www.clas.ufl.edu/users/aspring/publications/Spring\\_2009\\_ChineseDevelopmentAid.pdf](http://www.clas.ufl.edu/users/aspring/publications/Spring_2009_ChineseDevelopmentAid.pdf).

⑥ L. Buckley, “Chinese-based Interventions in Senegal,” *Development and Change*, Vol. 44, 2013, No. 2, pp. 429-450.

## 一、国家控制型对非农业援助(50年代-70年代)

1950年代,中国在农业管理制度上开始实行农业合作化,农业技术上推行“农业八字宪法”,实现了农业生产的快速发展,从1952年到1958年,农业总产值增长了27.8%,人均粮食占有量由1952年的576斤增加到1958年的612斤。<sup>①</sup>中国农业的快速发展吸引了刚刚获得民族独立的非洲国家的广泛关注,如1960年,几内亚的经济顾问高舒访华时明确表示农业合作化是中国可以帮助几内亚的最重要方面之一,希望中国帮助几内亚农民通过生产合作提高单位面积产量;<sup>②</sup>再如坦桑尼亚推行的“乌贾马”运动“事实上是以色列的基布兹、中国的人民公社和俄国的集体农庄经验的融合”。<sup>③</sup>与此同时,中国政府将对非农业援助定位为要服务于“大国的义务”,毛泽东在1950年代提出“因为中国是一个具有960万平方公里土地和六万万人口的国家,中国应当对人类也有较大的贡献”,<sup>④</sup>并以此树立中国在第三世界的地位,获得国际承认,中国强调对外援助工作“是一项严肃的政治任务”。<sup>⑤</sup>

1970年代,中国开始将台湾因素列入对外援助考量范畴。由于台湾对非的援助以农业为主,非洲国家将接替台湾在非洲的农业援助项目作为和中国建立外交关系的条件,如塞内加尔、塞拉利昂、卢旺达、刚果(金)、尼日尔等。1971年,中国开始顶替台湾农耕队,将对非农业援助国家的范围到

---

① 中华人民共和国农业部计划司编《中国农村经济统计大全》(1949-1986),农业出版社,1989年,第112-127页。

② 张浚“不附加条件的援助:中国对非援助政策的形成”,《外交评论》2010年第5期,第20-34页。

③ 张士智、蔡临翔“坦桑尼亚的乌贾马运动”,《西亚非洲》,1981年第5期,第28-33页。

④ 石林《当代中国的对外经济合作》,中国社会科学出版社,1989年,第15页。

⑤ 此话出自1958年中共中央批转陈毅、李富春《关于加强对外经济、技术援助的请示报告》, <http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66665/4493219.html>。

18 个非洲国家。<sup>①</sup> 至此,在非洲国家和国内政治外交发展的强烈需求推动下,农业成为中国对非援助的主要内容。鉴于中国农业生产短期内取得的成功,中国政府相信,农业生产的管理合作化以及农业技术“八字宪法”能够帮助拥有丰富的土地资源和国有经济制度的非洲的农业发展起来。如 1972 年周恩来会见几内亚总理时,便建议对方尝试运用“八字宪法”来改革农业生产,并将其纳入到中国当时农业援非技术人员的培训中。<sup>②</sup>

这一时期,中国处于国家计划经济阶段,为了保证在相对经济困难的条件下对非农业援助达到最大的政治效益,在对外援助上采用了与国内一致的管理框架。这种通过排除任何其他机构和个人利益的由国家统一配置资源高度控制的模式对援助进行管理,即“国家控制型管理模式”。对外援助由国务院直接负责,尤其是时任总理周恩来亲自研究指导。<sup>③</sup> 1960 年,国务院设立对外经济联络总局,<sup>④</sup>统一协调和管理对外援助,拟定援助方案、办理政府间援助协议、编制援外计划以及管理援外资金,并经国务院授权,向相关部门下达援助项目的承建任务。<sup>⑤</sup> 1964 年,农业部成立外事局专门负责实施对非农业援助项目,其主要职能涵盖农业援助项目的考察、规划、计划、施工、设备材料供应和管理、财务管理、出国人员选派和思想教育、项目竣工管理等。<sup>⑥</sup> 在对非农业援助项目中,对外经济联络总局通过行政指令将援助项目下达给农业部,农业部则委托下属机构或者各省

① 重点国家是指 1960 年代就和中国建交的坦桑尼亚、赞比亚、几内亚和刚果(布),18 个国家包括塞拉利昂、卢旺达、加纳、多哥、贝宁、刚果(金)、塞内加尔、乍得、布基纳法索、加蓬、马达加斯加、尼日尔、毛里求斯等。

② 蒋华杰“农技援非(1971-1983):中国援非模式与成效的个案研究”,《外交评论》2013 年第 1 期,第 31-49 页。

③ 周弘《中国对外援助的政策与机制》,周弘主编《中国援外 60 年》,社会科学文献出版社,2013 年,第 1-33 页。

④ 1960 年,中国设立对外经济联络总局,负责管理对外援助,1964 年,对外经济联络总局改为对外经济联络委员会,1970 年,又改为对外经济联络部,1982 年,改为对外经济贸易部,2003 年,改为商务部,一直负责中国对外援助的协调和管理工作。

⑤ 石林《当代中国的对外经济合作》,中国社会科学出版社,1989 年,第 81 页。

⑥ 周弘《中国对外援助的政策与机制》,第 1-33 页。

(市、自治区)的农业部门来具体执行援助项目。

在这种自上而下的援助管理模式下,中央、省级部门以及涉及到援助的管理和执行机构从性质上都属政府部门,形成了政治任务统一下的“无边界”整体,将对非农业援助直接控制在中央一层,这样有利于农业援助决策的快速和行动的一致性,同时还可以通过动员地方资源弥补中央部门资源的不足,促使中国在经济十分困难的情况下依然能够动员大量资源投入到了中国对非农业援助中。但是,这种援助管理模式也产生了很多的问题。第一,由于援助任务具有强烈的“政治性”,行政约束力高于经济约束力,承建援外项目的部门往往为了完成“政治任务”而不惜代价,从而造成中国援助规模和当时经济发展能力相脱节。第二,中国对外援助管理体系主要针对中国的援外机构和人员,更多强调中国农业技术本身的转移,强调中国援助专家的作用,缺乏对非洲农业生产条件和知识传统的认识,从而导致了中国在非洲的农业援助项目过于依赖中国专家,一旦中国专家撤离,项目就容易陷入失败的困境,援助项目的可持续性成为困扰中国对非农业援助的主要问题,而对可持续问题的关注和改善也成为中国后来援助管理改革的基本出发点。第三,国家对援助机构和人员高度控制的管理模式虽然能够保证援助政治议程的一致性,但是忽略了援助的专业技术能动性。

## 二、承包式对非援助管理模式(80年代-90年代)

1970年代末以后,中国国内开始进行经济体制改革,一些主管经济活动的政府部门开始转制或组建公司企业。1980年,农垦部组建中国农垦农工商联合企业总公司,代表农垦部实施中国对非农业援助项目。1982年,外经贸部组建中国成套设备出口公司,统一协调和管理中国对外援助项目,省级援外承建部门转制成国际经济技术合作公司。1993年,原本承担着援外管理职能的成套设备进出口公司脱离外经贸部,实行完全企业化管

理,这标志着援外成套项目的建设由完全作为市场行为主体的企业来承担。<sup>①</sup> 1994 年,一直承担中国农业经济技术合作项目的归口农业部管理的中国农垦农工商联合企业总公司也实行企业化管理改制,成立了“中国农垦集团总公司”。大量的援外的承建机构通过转制改革更多转型成为公司和企业,变成市场主体。<sup>②</sup> 援助主体性质的变化,导致建立在行政网络体系上的承建部负责制的援外管理模式无法继续发挥作用,中国政府开始尝试用在国内经济中已经取得成功的承包制来管理援外项目,通过招(议)标方式将援外项目承包给转制的国际经济技术合作公司以及企事业单位来执行。对外经贸部的职能则集中在制定援外工作计划、政府谈判和签署政府间协议、监督项目进展以及援助统计等宏观整体性管理上,援外项目承包机构则负责项目考察、项目实施方案的设计和执行、出国人员管理以及财务管理等,中国逐渐将援助项目的事权、财权和人权都下放给了承包机构,援助管理模式逐渐演化成“承建机构主导的承包管理模式”。

这一时期,中国调整了发展重点,提出了对外援助工作要服务于“以经济建设为中心”的重要决策,<sup>③</sup>提出对外援助要“量力而行、尽力而为”,<sup>④</sup>削减对外援助的规模,但是中国政府仍然认为对外援助是“一个带有战略性质的问题”,<sup>⑤</sup>强调不能因为规模减少而影响援助质量和效果,援助的“具体办法要修改,真正使受援国得到益处”。<sup>⑥</sup> 对外援助更加强调援助的经济性和可持续性。中国开始对非农业援助实行企业化和市场化的改革,这种改革在一些国家获得了成功,如 1994 年,中经对外公司和马里签订了合股

① 王迎新“中国对外援助与外贸、对外投资的协调发展”,《经济研究参考》2012 年第 56 期,第 56-64 页。

② 根据最新的援外企业认定标准,只要企业是中国独资,具有对外承包工程的技术资质、达到一定管理水平以及一定营业额的企业都可以申请援外企业认定,企业是否是国有不是考核指标。

③ 朱蓉蓉“中国共产党的对外援助策略的历史和演进”,《毛泽东邓小平理论研究》2011 年第 9 期,第 71-76 页。

④ 出自 1980 年 11 月国务院发布《关于认真做好对外援助工作的几点意见》。

⑤ 出自 1982 年 1 月中共中央总书记胡耀邦《关于对外经济关系一文》。

⑥ 出自 1979 年邓小平同志在第五次驻外使节会议上就对外援助工作的讲话。

经营合同,在中国援建的马里糖厂的基础上组建“上卡拉糖联”,中国占股60%,转制后的合资公司雇员达到了4500人,高峰期达到了7000人,<sup>①</sup>白糖的产量达到了33万吨,每年为马里上缴300多万欧元的税收。<sup>②</sup>类似案例还有中国农垦总公司在赞比亚的中赞友谊农场项目,以及中国水产在非洲13个国家实施的23个渔业合作项目。<sup>③</sup>这些农业项目商业化改造的成功获得了中国官方的认可,这也是后来在中国在实施农业技术示范中心援助时采取这一模式的主要原因。

承建机构主导的企业化管理模式对中国援助管理体制改革的重要贡献是将援助管理主体和实施主体分开,援助开始走向了专门化和规范化,援助管理机构集中精力制定一系列的管理规程,如援外企业的资格准入制度、封闭式评标制度以及财务管理制度等。随着中国对外援助项目的增多,越来越多的企业承担援外项目的实施,援外实施的主体进一步扩充。但是,市场化援助体制的形成客观上具有中国企业海外扩张的因素,一些承担农业援助项目执行的企业后来也成为中国农业海外投资的主力,市场化援助体制的形成在客观上导致了市场力量追求经济效益与对外援助公共服务属性之间的矛盾。与此同时,这些农业援助项目在企业化管理下改变了性质,基本演化成了完全的企业,原来具有公益性的试验站的技术示范功能则大多不复存在,从而导致了对中国援外的商业性和中国企业缺乏社会责任的批评逐渐显现。中国对非援助也面临企业和国家、市场化和公益性的艰难平衡。<sup>④</sup>

---

① 周弘《中国对外援助的政策与机制》,第1-33页。

② 钟清“刺绣培训到非洲”,《人民日报海外版》2004年8月5日,第八版。

③ 鄢文聚“从国际援助的发展看中国对非农业援助”,《西亚非洲》2000年第2期,第17-23页。

④ 张海冰“中国对非援助的战略平衡问题”,《西亚非洲》2012年第3期,第39-52页。

### 三、多元主体参与型对非农业援助( 21 世纪以来)

进入新世纪以来,农业的长期发展不足和面临的粮食危机问题影响了非洲的发展和减贫,农业成为国际社会关注非洲发展最重要的议题。中国以农业发展为基础的发展经验再次引起非洲社会的关注,纷纷要求中国增加对非农业援助。中国从 80 年代到 90 年代通过企业承包改革援非农业项目的运行和管理在实践上积累了相对丰富的经验,因此,农业再次成为中国对非援助的重点。中国决定启动大规模的多种形式的对非农业援助计划,主要包括援建中国农业技术示范中心、派出农业技术专家、举办农业领域内培训班以及参与 FAO 的粮食安全特别行动计划等,对非农业援助重新回到了中国国际战略的考量范围,从而推动了对非农业援助运行和管理的改革。

随着中国将农业援助定位于中国对非农业援助的战略重点,除了一直负责中国对外援助的商务部将农业列为重要领域外,其他部门,如农业部、科技部等也将农业援助作为本部门推动中非合作的重要领域,中国逐渐形成多部门共同参与的对非农业援助体系。在该体系中,商务部的援外司仍然是援外管理的最主要机构,主要负责对非农业援助项目的规划、谈判、立项和决策等,使用的资金为中国财政预算中安排的援外资金。农业部为对非农业援助项目提供技术支持,参与对非农业援助项目的承建企业和机构的遴选、负责选派对非农业技术援助专家以及管理农业部直属机构的农业技术培训班等。农业部还主要负责管理在 FAO 粮食安全行动框架下对非农业援助项目,包括项目立项、选派专家以及监测评估等,资金主要为中国为 FAO 提供的信托基金。科技部则主要实施《中非科技伙伴计划》,通过派遣农业科技人员、举办农业技术培训班等方式来对非提供农业科技援助,资金主要来源于科技部的国际合作专向资金。此外,教育部也在其国际合作专向资金项下开展中非农业高校合作以及举办农业技术和教育培



训班等,从而形成了多部门共同参与和管理的农业援助体系,但商务部主管的对非农业援助仍然占绝对主体地位。

承建机构承包式管理方式仍然是中国当前农业援助主要管理模式,但是为了增强对援外项目承建机构的管理力度,中国政府在管理体系上进行了一些调整,加强了政府管理的力度。2003年,商务部成立国际经济合作局,分担商务部援外司对成套项目和技术合作项目的具体管理事务,主要职能为组织援外项目的招投标、评标、审批以及财务管理等,在农业领域内,主要负责农业示范中心和选派农业专家项目的实施管理。商务部援外司委托国际经济技术交流中心和国际商务官员研修学院分别管理援外农业物资项目以及农业培训项目的具体实施。农业部下属的对外经济合作中心则受商务部援外司的委托为农业示范中心提供技术支持,参与示范中心的前期立项考察、选址,举办示范中心运行和管理培训班以及组织对示范中心的监测与评估。农业部的国际交流服务中心受托承担选派农业专家的具体执行。同时,农业部国际交流中心还负责协调和管理农业部直属机构承担的援外农业培训项目。

虽然中国对非农业援助项目的承建机构需要通过招标方式确定,但是这种招标不是完全开放式的纯市场化招标,招标的通知和公告往往都是商务部和农业部通过自上而下的行政管理体系发布到各个省,由各个省推荐本身内符合条件和资质的企业和机构来参与投标。因此,中标企业和机构所在省的商务部门和农业部门也就具有了协助管理农业援助项目的责任。承建对非农业援助项目的企业和机构往往会在总公司框架下单独成立一个国际公司,来具体实施对外援助项目。如承建中国农业技术示范中心的公司和科研机构大都在非洲国家注册了农业公司,在实践中又形成了对农业援助管理的另一个主体,即国内母公司。这样的管理架构的安排在客观上形成了中国对非农业援助项目的多主体管理模式,从而导致整个对非农业援助管理就变成非常复杂的、边界模糊和功能重复的一个综合体。

与此同时,中国政府更加强对非农业援助项目的国际影响,在对非

农业援助项目管理上则更大程度地让受援国参与和介入。以农业示范中心项目为例,中国采取了“交钥匙”的方式,让受援国政府对示范中心拥有所有权,从而能够为规范承建企业行为提供必要的监督和服务。大部分受援国政府都成立了专门的管理小组来和中国商务部来共同管理农业示范中心。以津巴布韦农业示范中心为例,津巴布韦农业部建立了由培训教育司司长和副司长、农机化司副司长以及示范中心所依托的圭比农校校长四人组成的管理小组,对示范中心的年度培训计划、培训活动、参观和考察以及参加各种农业展览等活动进行直接的指导和协调。

中国形成了体现在两个层面上的多部门共同参与的对非农业援助体系:

第一个层面,不同的部门都在自己的部门发展框架下将对非农业援助作为重要的工作领域,这种多部门的参与扩大了农业援助非洲的资金来源,并且多部门参与也促进对非农业援助方式的创新和多样化,比如农业部推动的依托国际粮农组织的南南合作模式以及和英国合作的三方合作模式。但需要指出的是,虽然各部门的对非农业援助都服从于国家整体上的战略,但是由于资金来自于不同的预算,各部门的行动相互分离,部门之间也缺乏协调,对非农业援助并没有形成一个国家整体性宏观战略,难免会出现援助行动的重复,造成资源的浪费。

第二个层面,在具体援助项目上实行多主体管理。以农业示范中心项目为例,商务部管理援助项目的专家、财务以及过程,农业部对其提供技术支持,承建机构对示范中心实行运营管理,受援国的对口部门对其进行直接的管理和协助。这种管理模式一方面可以避免受援国家无法承接后续管理,另一方面可以避免援外项目企业经营管理中的援外项目商业化的倾向,从而实现对非农业援助项目在可持续发展和公益性援外服务的双重目标。这种管理模式增强了受援国政府的责任感,津巴布韦农业部部长曾表示“这个示范中心不仅是中国的,也是津巴布韦的”,直接参与示范中心管理的教育培训司司长也曾表示“这个示范中心是一个非常好的平台,可以

为津巴布韦吸引更多的援助。”<sup>①</sup>但是这种管理模式在客观实践中却导致了将农业示范中心置于相互冲突的多利益主体共同角力之下,示范中心的管理人员常常面临来自中国政府、受援国政府以及国内企业追求不同目标的压力而无所适从。目前,农业技术示范中心虽然已经成为中国最有代表性的对非农业援助方式,但是其是否能够承载中国对外援助的战略需求还无法预知。

#### 四、结语

总体来说,中国对非洲农业援助管理模式的改革是在总体经济制度改革框架下进行的,经历了国家主导和高度控制、国家逐渐放松和市场进入、市场主导以及国家职能重塑的过程。这种发展路径与承载中国发展经验的对非农业援助方式的变迁过程是相互对应的。

20世纪60-70年代,经济资源的有限和对外援助的强烈政治需求的矛盾使得中国政府只能采取高度政治动员方式,采取国家控制型的管理模式实现短时期集中资源完成援助任务的目标,而当时的计划经济体制为这种方式提供了制度前提。这种管理模式带来的直接后果是援助规模超过了经济发展水平,并且带来了援助项目的不可持续。

随着国内经济体制的改革,市场在经济资源配置中发挥越来越重要的作用,政企分开改革使得农业援助实施机构转制为企业,依靠行政力量的国家控制型援助管理模式显然已经不适应新的经济制度环境。国家对外援助战略目标从政治目标开始向经济目标转变,从单一利他性转向互惠互利。对传统援助项目的企业化和市场化改造的成功使得承建机构主导的管理模式受到青睐。在这种管理模式下,国家虽然制定一套管理规程规范援助行动,但是援助的人事、财务以及具体运作方面的权限都下放到援助

---

<sup>①</sup> 笔者在津巴布韦调研所得。

机构,而大部分援助机构在性质上属于企业。企业的参与虽然扩大了援助主体的范围,并且通过市场化机制在一定程度上可实现援助项目的可持续性,但同时也带来了中国对非援助“公”与“私”界限模糊的问题,成为国际社会诟病中国对外援助的商业化逐利动机的主要原因。

新世纪以来,对非农业援助成为中国对非战略的重点,各个部门都在自己的政策框架下将农业列为推动中非合作的切入点和重要领域,中国对非农业援助方式日益多元化,越来越多的部门和机构参与到对非农业援助行动中,包括不同的政府部门、政府部门下属的事业单位、企业、高校等农业科研机构等。这些部门和机构的参与形成了中国对非农业援助管理的多元主体共同参与的基本特征。政府部门和研究机构直接实施诸如培训、选派专家等纯公益性的农业援助服务,降低了曾经由企业主导的农业援助商业化的色彩。多部门共同参与虽然会带来一定程度上信息沟通的困难以及资源的浪费,但是会促进援助方式的创新。在仍然由企业主导的援助项目中(农业示范中心)引入了受援国政府的管理,从而使企业的援助行为在中国政府、国内机构和受援国政府三方共同管理下开展,在三方主体共同角力和平衡下促使援助项目实施机构既要考虑实现项目的可持续性,又要考虑项目的公益性目标。

**【完稿日期: 2014-10-30】**

**【责任编辑: 曹 群】**