

# 印非合作机制建设及其对中国的启示

刘宗义\*

**【内容提要】** 进入 21 世纪以来,印度与非洲的合作逐渐加深,合作机制建设不断加强。在继承和发展冷战期间印非合作机制的基础上,印度目前已经初步形成了一个高层统筹、内外联动,高低衔接、公私并举,多边与双边互补、新兴项目与传统项目结合的对非合作机制网络。印非合作机制的建设对印度实现其非洲政策目标起到相当大的促进作用。虽然印非合作机制与中非合作机制相比有一些明显的欠缺,但印非合作机制建设的许多方面是值得中国思考和借鉴的。

**【关键词】** 印度与非洲关系 合作机制 印非论坛峰会 中非关系

冷战结束后,印度与非洲关系的性质发生了重大变化,从一种带有更多理想主义成分的合作转变为实用主义合作,对非政策重点从支持非洲人民反对殖民主义和种族歧视转变为追求大国地位及获取能源、原材料和出口市场份额等经济利益。<sup>①</sup> 进入 21 世纪以来,新兴大国的群体崛起推动了新一轮南南合作的发展。与中非合作的迅速发展相似,印度与非洲的合作也逐渐加深,合作机制建设不断加强,尤其是 2008 年印非论坛峰会机制的建立,标志着印度与非洲的合作机制建设提高到了一个与中非合作论坛相似的水平。那么,印非合作机制是什么样的?有何特点?成效如何?本文拟对印非合作机制进行探讨,以期对我国更好地发展与非洲的合作有所裨益。

## 一、印非合作机制的建设及其特点

在继承和发展冷战期间印非合作机制的基础上,印度目前已经初步形成了一个高层统筹、内外联动,高低衔接、公私并举,多边与双边互补,新兴项目

\* 上海国际问题研究院亚太研究中心助理研究员

① 刘宗义:《印度对非洲政策的演变及其特点》,《西亚非洲》,2009 年第 3 期,第 38~42 页。

与传统项目结合的对非洲合作机制网络。

### (一) 高层统筹、内外联动

在印度政府最高层面,建立了由总理担任主席的国家安全委员会(NSC)<sup>①</sup>和贸易和经济关系委员会(TEEC),作为印度最高层次的对外战略安全和对外经济关系咨询和决策机构。尤其是贸易和经济关系委员会的建立,对于印度对外经济合作的发展具有重要意义。贸易和经济关系委员会是2005年5月建立的,成员包括财政部长、商工部长、外交部长、计划委员会副主席、经济咨询委员会主席、国家制造业竞争力委员会主席、国家安全顾问等,由总理牵头协调一致地处理重大的对外经济关系,以避免官僚主义的影响。<sup>②</sup>“这不是一个咨询委员会,而是一个决策委员会。它的决策将通过正常的部委流程贯彻执行。”<sup>③</sup>印度的经济外交从此成为一件自上而下的事情,而不会迷失于官僚政治之中。辛格总理有一项明确的议程,希望通过这个委员会研究和制定自由贸易协议、国际经济计划、贸易、投资,“协调印度和其他国家的经济 and 贸易关系”。<sup>④</sup>虽然这个委员会不是专门针对非洲而设立的,但它无疑是涵盖非洲的,并已经对印度国有和私有部门投资者在非洲石油天然气领域的活动发挥过协调作用。<sup>⑤</sup>

在具体执行层面,印度外交部是最主要的对外政策执行机构,除政治事务外,外交部还下设经济司,与印度政府各部委、各大工商协会、商务组织、贸易促进委员会等机构都有密切联系,参与一些经济政策制定,协调国内相关机构的关系,指导驻外机构的经济工作。<sup>⑥</sup>如为改变印度在全球能源竞争中的不利地位,印度石油天然气部与外交部联合建立了石油外交常设顾问委员会,通过推进在海外石油和天然气上游行业的投资来提高能源安全。<sup>⑦</sup>2012年,为加强对外援助工作,印度外交部建立了由助理秘书担任领导的发展伙

① Subash Kapila, "India's National Security Council: A Critical Review". <http://www.southasiaanalysis.org/%5Cpapers2%5Cpaper123.html>

② See "The Trade and Economic Relations Committee". [http://pmindia.nic.in/committeescouncils\\_details.php?nodeid=9](http://pmindia.nic.in/committeescouncils_details.php?nodeid=9)

③ Indrani Bagchi, "Manmohan constitutes high level economic committee," *The Times of India*, May 10, 2005. [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2005-05-10/india/27868022\\_1\\_economic-engagement-economic-advisory-council-economic-diplomacy](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2005-05-10/india/27868022_1_economic-engagement-economic-advisory-council-economic-diplomacy)

④ Ibid.

⑤ Parvathi Vasudevan, "The Changing Nature of Nigeria - India Relations," *Chatham House Programme Paper: AFP* 2010/02, December 2010.

⑥ "India's Foreign Relations, 1998 - 99". [http://www.indianembassy.org/policy/Foreign\\_Policy/FP\\_1999/Economic\\_Relations\\_FP\\_98-99.html](http://www.indianembassy.org/policy/Foreign_Policy/FP_1999/Economic_Relations_FP_98-99.html)

⑦ Hiroyuki Ishida, "Energy Strategies in China and India and Major Countries' View," *IEEJ*, March 2007, pp. 14 - 15.

伴关系署(Development Partnership Administration, DPA),将外交部下属的对外援助和发展项目统归其下。<sup>①</sup> 印度使领馆在印度对外合作方面发挥桥头堡的作用。

## (二) 高低结合,公私并举

印度对非洲的合作机制基本可以分为三个层次,按照其在印度对非洲关系中的重要性和活跃程度划分如下:

1. 非政府组织和私有企业自己建立的机制性伙伴关系,比较有代表性的有:

(1) 印度—非洲工商会(Indo - African Chamber of Commerce & Industries),是与非洲有密切联系的印度商人的一个主要论坛,建立于1985年,为推进印度和非洲的商业和经济关系提供了一条高效的机制性纽带。

(2) 印度工业联合会(CII)、印度工商业联合会(FICCI)、消费者团结与信任协会(CUTS International / Consumer Unity & Trust Society)等在非洲各国的伙伴关系。<sup>②</sup>

(3) 塔塔集团(Tata Group)、马亨德拉集团(Mahindra Group)等大量大、中、小型私有企业很早——有些甚至在20世纪60年代——就进入非洲,并建立了自己的合作伙伴关系。

### 2. 非政府组织发起、政府支持建立的合作机制

(1) 印非项目伙伴关系会议(Conclave on India Africa Project Partnership),从2005年开始,在印度外交部和商工部的支持下,印度工业联合会和进出口银行几乎每年组织召开,通过信贷等方式支持印度企业与非洲国家开展合作。<sup>③</sup>

(2) “印度制造展”(“Made in India” Shows),由印度工业联合会从1995年起在非洲推出,得到商工部的大力支持。<sup>④</sup> 同样在商工部的支持下,印度工商业联合会与它的联合商务委员会(JBC)在中非的对应伙伴,与中非发展银行一道组织了印度—中非商务论坛(India - Central Africa Business Forum)及

<sup>①</sup> Kabir Taneja, “India sets up global aid agency: Development Partnership Administration has a corpus of \$15 billion”. <http://www.sunday-guardian.com/news/india-sets-up-global-aid-agency>

<sup>②</sup> Gareth Price, “For the Global Good: India’s Developing International Role: A Chatham House Report,” The Royal Institute of International Affairs, May 2011, p. 14.

<sup>③</sup> Emma Mawdsley and Gerard McCann, “The Elephant in the Corner? Reviewing India - Africa Relations in the New Millennium,” *Geography Compass* 4/2, 2010, p. 85.

<sup>④</sup> See “About Show”. <https://www.german-proxy.de/german-proxy.php?u=http%3A%2F%2Fwww.madeinindiashow.in%2Fexhibitor-information-aboutshow.html&b=0>

“向非洲致敬”(Namaskar Africa)等商务论坛和会展活动。<sup>①</sup>

### 3. 政府建立的合作机制

(1)在国家最高层面,2008年4月8日,首届印非论坛峰会在新德里开幕,印度和14个非洲国家的领导人,现任及前任非洲联盟主席以及阿拉伯马格里布联盟(AMU)、撒赫勒—撒哈拉国家共同体(CEN-SAD)、西非国家经济共同体(ECOWAS)、中非国家经济共同体(ECCAS)、南部非洲发展共同体(SADC)、东非共同体(EAC)、东部和南部非洲共同市场(COMESA)、东非政府间发展组织(IGAD)、非洲发展新伙伴计划(NEPAD)的代表出席会议。印非论坛峰会是一个涵盖政治、经贸投资、发展援助、能源合作和军事交流等方面的全面合作机制。通过印非论坛峰会,印度建立了一个与非洲国家直接互动的机制和平台,首次以正式法律文件形式确立了印非伙伴关系。2011年5月,在亚的斯亚贝巴召开了第二届印非论坛峰会。

(2)部级层面的合作机制。2007年11月6日,第一届印非石油会议在印度新德里开幕,10个非洲国家的石油部长以及另外16个非洲国家的代表团参加,这是一个非常重要的专门领域的合作机制。另外,在金融领域还有印度进出口银行和非洲发展银行集团(AfDB)的融资合作,印度进出口银行与东南非贸易和发展银行(PTA Bank)、非洲进出口银行(Afreximbank)、西非发展银行(BOAD)以及一些非洲国家的发展银行,如赞比亚发展银行的合作等。<sup>②</sup>

以上所列举的只是一些比较具有代表性的合作机制,实际存在的合作机制,尤其是由私有企业和非政府组织建立或发起的合作机制远远不止这些。

通过考察印非合作机制的几个层次,我们可以发现一种印度公司现象(Indian inc. phenomenon)<sup>③</sup>。在印非合作关系中,印度私有企业和非政府组织发挥着重要作用,甚至是主导作用,印度私有部门与非洲建立的机制性联系不仅早而且多。现在,印度政府是私有部门的促进者和协调者,<sup>④</sup>而非政府组织是私有企业和政府之间的桥梁和传动轴。印度工商业联合会会长、印度巴蒂企业集团副董事长兼执行董事拉贾·巴蒂·米塔尔(Rajan Bharti Mit-

<sup>①</sup> See "FICCI Africa Desk". <http://ficci.com/global-africa.asp>

<sup>②</sup> Habiba Ben Barka and Kupukile Mlambo, "India's Economic Engagement with Africa," *Africa Economic Brief*, Vol. 2, Issue 6, May 11, 2011, pp. 5-7.

<sup>③</sup> Kishan S. Rana, "Economic Diplomacy: Making the Most of Success," June 23, 2003. <http://www.rediff.com/money/2003/jun/23specl.htm>

<sup>④</sup> Gareth Price, "For the Global Good: India's Developing International Role; A Chatham House Report," pp. 1-9, 26-27.

tal)认为,在非洲其实并没有多少政府对政府的活动,只是私有部门启动之后,政府部门才开始行动。<sup>①</sup>因此,与其说印度政府通过各种商业行会推动印度企业与非洲建立机制性联系,不如说只是顺势而为。现在寻求与印度增加交往的国家既需要努力与政府搞好关系,同时也需要付出努力与特定的公司或贸易协会搞好关系。<sup>②</sup>

### (三) 多边与双边互补

冷战结束后,印度在非洲的交往范围超越了原先的“不结盟”国家和英联邦国家,深入到了中非和西非的法语和葡萄牙语地区。<sup>③</sup>鉴于印度经济实力和外交力量有限,其对非经贸战略的实施有明显侧重。印度将精力集中于选定的非洲国家,将它们作为其非洲政策的支柱,来扩展在非洲的关系网。埃及、尼日利亚和南非等在本地地区拥有较大影响力的国家就是印度建立和扩展其非洲关系网的支柱。此外,一些石油和资源丰富的国家,或者一些有重要海外印度人社团的国家——如苏丹、坦桑尼亚、肯尼亚和毛里求斯等,在印度外交日程上也享有优先地位。印非论坛峰会的参加国就鲜明地体现了这一特点。

此外,印度非常注重通过多边机制加强与非洲的联系。冷战结束后,印度对非外交经过几年沉寂。1996~1997年,印度与非洲统一组织(OAU)、联合国非洲经济委员会(UNECA)、南部非洲发展共同体(SADC)、西非经济共同体(ECOWAS)和非洲发展国际会议(TICAD)等都建立了关系。非盟是非洲最重要的地区国家联盟,包括53个成员国,是集政治、经济、军事等为一体的全洲性政治实体。自非盟成立以来,印度作为对话伙伴定期参加其各种会议,尤其是非盟峰会,积极参与非洲的发展与建设。印非论坛峰会得到了非盟的大力支持。印非论坛峰会的成员不仅有非洲联盟,而且还有非洲的八个地区经济共同体组织。此外,七十七国集团(G77)、十五国集团(G15)、环印度洋地区合作联盟(IOR-ARC)、印度—巴西—南非三边对话论坛(IBSA)、世界银行、联合国等多边机制也是印度开展对非合作的有效平台。

### (四) 新兴项目与传统项目结合

印度对非洲的传统合作项目主要有印度技术经济合作项目(ITEC)、英联邦非洲国家特别援助项目(SCAAP)和印度文化委员会(ICCR)的项目,后

<sup>①</sup> Alex Vines, "India's Africa Engagement: Prospects for the 2011 India - Africa Forum," *Chatham House Programme Paper*; AFP 2010/01, December 2010, p. 17.

<sup>②</sup> Gareth Price, "For the Global Good: India's Developing International Role: A Chatham House Report," p. 26.

<sup>③</sup> Emma Mawdsley and Gerard McCann, "The Elephant in the Corner? Reviewing India - Africa Relations in the New Millennium," p. 84.

者主要是促进文化交流和旅游。这些项目都由印度外交部主管。<sup>①</sup>

21世纪初,印度对非洲的经济技术援助大大增加。与以前相比,一个重要的变化是不仅通过外交部执行的援助项目迅速增加,而且通过印度进出口银行提供的优惠信用贷款也不断增长。大多数评论家认为,为支撑其“软实力”的增长及贸易和投资等商业关系,印度对外援助部署越来越具有战略性。对非双边援助的规模、频率、受益国的数量都在增加。<sup>②</sup> 2002年,印度政府发起了“聚焦非洲计划”(Focus Africa)。2003年发起旨在援助非洲和南亚发展中国家的“印度发展计划”(India Development Initiative)。2004年3月,又同8个西非国家签订了一项谅解备忘录,建立了“印非技术经济协作运动”(“TEAM-9”计划)。随后,印度又宣布提供2亿美元装货后即付现金(LOC)支持“非洲发展新伙伴计划”(NEPAD)。2004年,印度总统卡拉姆提出泛非洲电子网络连接计划(E-Network),印度政府捐赠10亿美元,通过卫星和光纤网络将非洲53个国家连接起来,以促进远距离医学和远程教育的发展。<sup>③</sup>

通过上述项目也可以看出,进入21世纪以来印度在对非洲的投入中不仅继续加强教育和培训等能力建设项目的优先地位,而且在基础设施建设领域也加大投入。<sup>④</sup> 这一趋势近年来更加明显,在2008年的第一届印非论坛峰会上,双方确定了7个重点发展领域,印度计划向非洲国家提供54亿美元的信贷额度用于发展和能力建设项目,在非洲建设19个培训中心。<sup>⑤</sup> 在2011年5月的第二届印非论坛峰会上,辛格总理又宣布再提供50亿美元的信贷额度,7亿美元用于新的机构建设和培训项目,另外还提供3亿美元修建从埃塞俄比亚到吉布提的铁路。电子网络连接计划项目成为第二届印非论坛上印度承诺建设的重点项目。<sup>⑥</sup>

① Emma Mawdsley and Gerard McCann, “The Elephant in the Corner? Reviewing India – Africa Relations in the New Millennium,” p. 87.

② Emma Mawdsley and Gerard McCann, “The Elephant in the Corner? Reviewing India – Africa Relations in the New Millennium,” pp. 87 – 88; Dweep Chanana, “India as an Emerging Donor,” *Economic & Political Weekly*, March 21, 2009, Vol. XLIV No. 12, p. 13.

③ 刘宗义:《印度对非洲政策的演变及其特点》,第41页;Peter Kragelund, “India’s African Engagement,” *ARI*, October 2010, p. 4.

④ Rajiv Bhatia, “India – Africa summit: from agreement to action”. <http://www.hindu.com/2011/06/09/stories/2011060952991100.htm>

⑤ Siddharth Varadarajan, “India’s stake in Africa’s future”. <http://www.peopleforum.cn/viewthread.php?tid=96467>

⑥ Second Africa – India Forum Summit 2011, *Africa – India Framework for Enhanced Cooperation*, Addis Ababa.

与冷战期间相比,21世纪印度与非洲开展合作项目的另一个重大变化是在继续强调双方共同的历史文化情感外,还增加了对民主、人权等价值观念的强调。辛格总理认为,“印度观”是关于包容、开放、多元文化、多元宗教、多语言社会的思想,这是21世纪所有社会政治演变的主要趋势。印度有义务向历史和人类展示这种多元主义是可行的。印度必须展示民主能够带来发展,能够为处于边缘地位的人们带来力量。<sup>①</sup>印度不仅口头上反复强调与许多非洲国家拥有多元民主这一共同的价值观,而且还通过一些经济、教育和对外援助手段向一些国家灌输民主和人权观念。最近几年它在 ITEC 等援助项目中嵌入了民主推广项目,向非洲等地区的发展中国家提供诸如组织选举、司法独立、出版自由,以及人权保护等方面的帮助,<sup>②</sup>以扩大其发展模式的影响力。当然,到目前为止,印度在向其他国家推广作为一种意识形态的民主方面非常克制,不像西方国家那样咄咄逼人。与安全关切、经济与贸易问题,以及能源供给安全在外交政策中所占的位置相比,目前推广民主还处于相当低的位置。<sup>③</sup>

## 二、对印非合作机制建设的评估

### (一) 印非合作在印度对外战略中的重要性

印非合作早在冷战期间就是印度追求大国地位的一个重要支柱,冷战之后,尤其是进入21世纪以来,印非合作在印度对外战略中又被赋予了新的涵义。

首先,非洲对于保障印度的能源和稀缺矿产资源安全具有重要意义。矿产和碳氢化合物是印度与非洲发展关系的主要推动力。<sup>④</sup>现在,印度是世界第五大能源消费国和世界第四大石油和石油制品进口国。预计到2030年,其能源消费量将仅次于美国和中国,成为世界第三大能源消费国,而其石油对外依存度到2025年将达到90%。<sup>⑤</sup>印度面临严重的潜在能源危机,能源

① Prime Minister Manmohan Singh, “Speech to the India Today Conclave,” February 25, 2005. <http://www.pmindia.nic.in/speech/content.asp?id=78>

② Christian Wagner, “Promotion of Democracy and Foreign Policy in India,” *SWP Research Paper*, RP 13, October 2009, p. 23.

③ Christian Wagner, “Promotion of Democracy and Foreign Policy in India”, p. 26; Second Africa - India Forum Summit 2011, *Africa - India Framework for Enhanced Cooperation*, Addis Ababa.

④ Sherelle Jacobs, “India - Africa trade: a unique relationship”. <http://www.global-briefing.org/2012/10/india-africa-trade-a-unique-relationship/>

⑤ Alex Vines, “India’s Africa Engagement: Prospects for the 2011 India - Africa Forum,” p. 4.

安全已经被提升到国家战略和国防需要的高度。<sup>①</sup>当前,印度进口的石油大约64%来自海湾地区。伊拉克战争之后,印度加强实施能源来源多元化政策。除海湾地区外,印度还从南美、非洲、俄罗斯、中亚和里海地区等地获取能源。从投资成本和储量角度考虑,从非洲进口石油成为印度优先的战略选择。非洲石油的储量虽然不及海湾地区,但在几内亚湾发现的石油在质量上更胜一筹。在世界石油价格不断上涨,供求关系发生重大变化的形势下,与非洲能源丰富的国家建立密切的关系对于印度能源安全就显得特别重要。

另外,非洲的核能开发潜力也使印度对该地区兴致盎然。在澳大利亚等国仍对印度实施铀出口限制的情况下,非洲的铀矿资源对印度核能产业的发展非常重要。印度正在尼日尔和纳米比亚勘探铀矿。<sup>②</sup>

除能源之外,印度还从非洲进口大量贵金属和宝石,特别是黄金和钻石。印度是世界主要珠宝生产国,2008~2009年,宝石和首饰行业出口额占其出口总额的13%。印度也是世界最大的钻石加工国,占世界市场85%的份额。南非是世界上最大的黄金生产国,黄金是印度与南非经贸关系中最主要的商品。<sup>③</sup>

其次,非洲是印度的重要出口市场之一。非洲现在是世界上经济发展速度仅次于东亚的地区。自1991年以来,印度对非洲的出口增长迅速。印度对非出口产品主要是工业品和制成品,包括运输设备、工业机械、医药产品等。尼日利亚、南非、肯尼亚和坦桑尼亚是印度产品在撒哈拉以南地区最重要的出口市场。<sup>④</sup>国际金融危机后,印度政府将出口市场的重要性提升到了国家安全的高度。国家安全顾问梅农认为:发达国家经济的低迷和全球大宗商品价格的上涨使得各国对能源资源和出口市场的竞争加剧。现在,对外部门占印度GDP的40%以上,几乎是1991年的两倍。因此,占有出口市场和获得包括技术、生产资料、原材料等资源的机会不仅对印度经济的健康发展十分重要,而且对国家安全本身也非常关键。如果不能为年轻人提供他们所需的工作岗位和技能,那将对印度国内安全产生严重影响。<sup>⑤</sup>

① Ministry of Petroleum & Natural Gas, *Demands for Grants (2007 - 08): Fourteenth Report*, Lok Sabha Secretariat, New Delhi, April, 2007/ Vaisakha, 1929 (Saka), p. 6.

② Sherelle Jacobs, "India - Africa trade: a unique relationship". <http://www.global-briefing.org/2012/10/india-africa-trade-a-unique-relationship/>

③ Ibid.

④ Ibid.

⑤ Shivshankar Menon, "India's National Security: Challenges and Issues," P. C. Lal Memorial Lecture, April 2, 2012, Organised by the Air Force Association, *Air Power Journal* Vol. 7 No. 2, Summer 2012 (April - June), p. 10.



再次,非洲在保障印度洋安全方面地位重要。印度人认为,印度的安全边界是从马六甲海峡到霍尔木兹海峡,从非洲海岸到澳大利亚西海岸。<sup>①</sup> 1991年印度实行经济自由化改革之后,随着国力的增长和对外贸易的增加,印度洋航道安全及印度洋周围各洲丰富的自然资源对印度的重要性日益增加。2000年,印度发表了《海洋新战略构想》,明确指出要通过建立强大的远洋海军,阻止其他海洋强国进入印度洋,以确保其在该地区的优势地位。而随着中国经济的迅猛发展和中国海外贸易的激增,中国商船在印度洋出现的频率增加,尤其是在石油运输方面。为防范海盗和保障海外贸易通道的畅通,中国派军舰赴印度洋护航,并与印度洋沿岸一些国家,如巴基斯坦、斯里兰卡、孟加拉国和缅甸等,开展了港口建设合作,同时也与马尔代夫、塞舌尔、毛里求斯等国加强了政治和经济联系。这些合作和交往被印度和西方一些战略家称为“珍珠链战略”,认为将影响到印度的战略安全。另外,索马里海盗频繁出没于亚丁湾等非洲沿海,对海上运输安全造成严重的威胁。因此,与包括非洲在内的印度洋沿岸国家加强防务关系成为印度外交的一个重点。

此外,印度与非洲加强合作也希望获得非洲国家的支持而成为联合国安理会常任理事国。

## (二) 印非合作机制建设的成效

进入21世纪以来,随着印非合作机制网络的形成,印度对非洲的贸易和投资迅速增长。从2000年到2011年,印非双边贸易的年复合增长率(CAGR)为24.8%,双边贸易额从2000年的46亿美元增长到2011年的570亿美元。非洲在印度对外贸易中的比重从2000年的5.2%上升到2011年的7.6%。虽然2011年非洲在印非贸易中的顺差为148亿美元,但几乎全部是由非洲初级产品出口获得的,其中尼日利亚出口的石油就占了118亿美元。在2010年非洲对印度的出口中,57%是矿物燃料,另有18.7%为金属矿石和非货币性黄金。<sup>②</sup> 非洲成为继中东之后的印度第二大能源来源地,2012年印度从非洲进口的石油约占其进口总额的17%,其中大部分来自尼日利亚,其余来自安哥拉和苏丹等国。<sup>③</sup> 而2010年非洲从印度的进口商品中66.9%为工业制成品,并且这些工业制成品在价值链上不断攀升。高附加值工业制成

<sup>①</sup> Bhupendra Kumar Singh, "India's energy security". <http://www.hinduonnet.com/2003/06/09/stories/2003060900551000.htm>

<sup>②</sup> Sarah Baynton - Glen, "Africa - India trade and investment - Playing to strengths," *On the Ground*, August 2012, p. 5.

<sup>③</sup> EIA, [www.eia.gov/countries/cab.cfm? fips = IN](http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=IN)

品在过去十年中增长了八倍,而同期劳动密集型和资源型工业制成品只增长了两倍。机械和交通运输设备占2010年非洲从印度进口商品的26.4%,医药占2010~2011年度印度对非出口的10.1%。<sup>①</sup>

印度企业对非洲的直接投资额也越来越大,从2000年的2.43亿美元增加到2008年的24亿美元。<sup>②</sup>到2011年年底,其投资额累计超过350亿美元。印度在非洲的投资主要集中于十大贸易伙伴国。印度是埃塞俄比亚最大的投资者,是埃及、加纳、肯尼亚、毛里求斯、莫桑比克、尼日利亚、南非、苏丹和坦桑尼亚的五大投资者之一。到2012年为止,印度在非洲的投资对象国又有增加,乌干达、赞比亚、津巴布韦、利比里亚、马里和卢旺达都成为其重要投资目的地。<sup>③</sup>对采矿业和石油天然气领域的投资是印度对非洲等欠发达国家投资的主要形式,但对农业、基础设施建设、电信、医药等领域的投资也在迅速增长。在对欠发达国家投资的发展中和转型经济体中,印度超过中国连续保持最大投资者的地位。2008年国际金融危机之后,印度在发达国家的并购减少,而对非洲等地的并购和新建项目(Greenfield Project)投资却大幅度增加。2010年,印度的巴帝电信(Bharti Airtel)宣布出资107亿美元购买赛恩电信(Zain Telecommunications)在非洲的业务,这是迄今为止印度在非洲的最大一笔投资。<sup>④</sup>2011年,印度在莫桑比克一个新建火力发电项目上又投资30亿美元。<sup>⑤</sup>

在政治和安全方面,通过印非论坛峰会等合作机制,印度与非洲在应对气候变化、反恐等一系列重大国际挑战上取得共识。在军事上,印度与肯尼亚、马达加斯加和莫桑比克签订了双边防务协议,并派军舰与肯尼亚、莫桑比克、坦桑尼亚、南非、马达加斯加、毛里求斯和塞舌尔等国在海上专属经济区举行巡逻、监视和情报搜集联合训练项目演习。<sup>⑥</sup>非洲联盟欢迎印度为亚丁湾、阿拉伯海和印度洋沿岸的打击海盗行动提供支持。在联合国安理会改革问题上,非洲国家承诺在印度担任安理会非常任理事国期间与其紧密协调,

① Sarah Baynton - Glen, "Africa - India trade and investment - Playing to strengths", p. 5.

② Habiba Ben Barka and Kupukile Mlambo, "India's Economic Engagement with Africa," p. 4.

③ Sarah Baynton - Glen, "Africa - India trade and investment - Playing to strengths", p. 6.

④ Sarah Baynton - Glen, "Africa - India trade and investment - Playing to strengths", p. 7.

⑤ UNCTAD, World Investment Report 2012, p. xix, p. 65, p. 66.

⑥ Ministry of Defense, Government of India, *Annual Report: 2010 - 11*, p. 173, [www.mod.nic.in/writereaddata/AR-eng-2011.pdf](http://www.mod.nic.in/writereaddata/AR-eng-2011.pdf); Ministry of Defense, Government of India, *Annual Report: 2011 - 12*, p. 198, [www.mod.nic.in/writereaddata/AR-eng-2012.pdf](http://www.mod.nic.in/writereaddata/AR-eng-2012.pdf); David H. Shinn, "Emerging Powers expand ties with Africa," September 17, 2012. <http://www.internationalpolicydigest.org/2012/09/17/emerging-powers-expand-ties-with-africa/>; "India plans to boost security co-operation with East Africa". <http://www.safpi.org/news/article/2012/india-plans-boost-security-co-operation-east-africa>

并确认注意到对方希望在扩大后的安理会中获得拥有全部权力的常任理事国席位,这应该算是非洲国家对印度要求成为扩大后的安理会常任理事国的有力认可。<sup>①</sup>与1996年联合国非常任理事国选举时因非洲许多国家支持日本而失败相比,印度向实现大国之梦迈进了一步。

现在,随着中国在非洲影响力的增长,印度在非洲被视为一股可以平衡中国的力量。虽然印度的投资规模较小,但海外印度人在非洲的长期存在使得印度对非洲的投资与中国相比更加顺畅,并且也没有产生那么多的争议。<sup>②</sup>应当说,印非合作机制的建设对印度实现其非洲政策目标起到相当大的促进作用,尤其是非政府组织和私有企业所发挥的作用,地区和全球多边组织所发挥的作用,印度对培训和教育等能力建设项目的重视,以及印度对民主、人权等价值观念的强调等都有其独到之处。

### (三) 印非合作机制建设的不足

与中非合作机制相比,印非合作机制有一些明显的欠缺,主要体现在国家级统一合作平台建立时间较短,规模较小,政策执行力度较小等方面。中非合作论坛建立于2000年,2006年升格为峰会,而印非论坛峰会建立于2008年,相对而言比较年轻;中非合作论坛峰会有48个国家的元首和政府首脑参加,而第一届印非论坛峰会只有14个国家的国家元首和政府首脑参加,第二届也只有15个国家的国家元首和政府首脑参加,规模相对中非合作论坛要小得多;在合作力度方面,印度在非洲投入的资金与中国相比远远不及;在政策执行力度上,如信贷发放,印度也没有中国那样迅速,使得非洲国家抱怨颇多。在第一届印非论坛峰会上宣布的“行动计划”,会后花了两年时间才最后敲定,比预期最后期限超了一年。<sup>③</sup>正如一位西方学者观察到的,在印非论坛峰会之后的三年中,印度在非洲的贸易和投资显著增长。印度私有部门的推动对于印度政府明确其非洲战略视野,并使之与众不同起到很大帮助作用。印非论坛是印度在非洲战略进程的一部分。然而印度政府经营与非洲关系的能力仍然差强人意,如果要避免随着商务往来增加而带来声誉风险的

<sup>①</sup> Indian Ministry of External Affairs, *Second Africa - India Forum Summit 2011: Addis Ababa Declaration*, Issued at Addis Ababa on May 25, 2011, [www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/35/second+Africa+India+Forum+Summit+2011+Addis+Ababa+Declaration](http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/35/second+Africa+India+Forum+Summit+2011+Addis+Ababa+Declaration); Neena Gopal, "India can count on Africa support for UNSC seat," May 26, 2011. <http://www.asianage.com/india/india-can-count-africa-support-unscc-seat-862>

<sup>②</sup> Sarah Baynton - Glen, "Africa - India trade and investment: Playing to strengths", p. 7.

<sup>③</sup> Rajiv Bhatia, "India's hour in Africa". <http://www.hindu.com/2011/05/18/stories/2011051865551500.htm>

话,它在外交方面仍需加大投入。<sup>①</sup>

此外,印非合作机制与中非合作机制相比,其功利性非常突出。这主要表现在两个方面。一是印非论坛峰会的参加国主要集中于一些在非洲具有地区影响力的大国和自然资源丰富的国家。二是表现在印度对非援助的去向上。印非技术经济协作运动的9个对象国碰巧都是资源和能源丰富的国家。<sup>②</sup> ITEC和SCAAP的援助数额也是基于对象国在经济或战略上的重要性,或者有无印裔人口存在而分配的。那些几乎没有印裔人口的国家,没有自然资源和经济影响力的国家只能得到很少的援助。<sup>③</sup> 虽然印度在对非合作中用许多华丽的辞藻来宣扬传统的历史联系和道义精神,但从印非合作机制建设的对象主要集中于有较大地区影响力的国家、资源丰富的国家和印裔人口较多的国家这一点来看,其功利性显露无遗。

### 三、印非合作机制建设对中国的启示

印度一向将中国作为印非关系发展的参照对象和赶超目标。<sup>④</sup> 虽然印非合作机制与中非合作机制相比有明显的欠缺,但印非合作机制建设的许多方面是值得中国思考和借鉴的。

#### (一) 强调高层协调机制的重要性

印度政府设有国家安全委员会与贸易和经济关系委员会,这是最高级的政策协调机构,能够比较有效地协调各部委、各地方对非政策的制定和协调,避免各部门陷入利益冲突和官僚主义。贸易和经济关系委员会已经对印度国有和私有部门投资者在非洲石油天然气领域的活动发挥过协调作用。<sup>⑤</sup> 虽然印度政府的行政效率较低,但印度政府在对外政策方面实行高层协调的方向是没有问题的。在此方面,中国目前尚没有一个统一的对外政策协调机构。虽然我们有中央外事工作领导组和中央财经工作领导组,也有一些部际协调机制,但部门利益和地方利益对外交和对外经济关系产生了相当不利的影 响,造成很多内部利益冲突和资源浪费,需要从总体上、从战略高度进

<sup>①</sup> Alex Vines, "India in Africa," May 20, 2011. <http://www.chathamhouse.org.uk/media/comment/avines0511/-/1291>

<sup>②</sup> Emma Mawdsley and Gerard McCann, "The Elephant in the Corner? Reviewing India - Africa Relations in the New Millennium," p. 84.

<sup>③</sup> Habiba Ben Barka and Kupukile Mlambo, "India's Economic Engagement with Africa," p. 7.; Peter Kragelund, "India's African Engagement," *ARI 10/2010*, pp. 3 - 4.

<sup>④</sup> 刘宗义:《印度对非洲政策的演变及其特点》,《西亚非洲》,2009年第3期,第42页。

<sup>⑤</sup> Parvathi Vasudevan, "The Changing Nature of Nigeria - India Relations," *Chatham House Programme Paper: AFP 2010/02*, December 2010, p. 14.

行有效的高层协调。对于中非合作论坛而言,目前在中国外交格局中的地位还较低。为促进中非合作关系发展,加强我国对非洲政策的协调,我国应该与非洲国家协商提高中非合作论坛后续委员会的级别。

## (二)使私有企业与非政府组织有机融入

在印非合作关系中,印度私有企业发挥着重要作用,甚至是主导性作用。印度政府通过各种商业行会帮助印度企业与非洲建立机制性联系。另外,印度在非洲有大量的印裔人口,印度企业对当地社会比较熟悉,这有利于印度企业融入非洲。不过传统文化纽带并不是最近印非关系发展的主要动力,印非之间发展最快的经济联系是在像埃塞俄比亚和塞拉利昂这样一些国家建立的,这些国家虽然印裔人口不多,但经济发展前景光明,投资机会多。<sup>①</sup>与中国对外投资和贸易以国有企业为主相比,印度私有企业和非政府组织的大量介入使得印度对非投资没有受到像中国那么多的所谓“新殖民主义”的指责和政治歧视。我国在非洲投资的民营企业数量很多,但力量小而分散,形象较差。我国法制不健全导致民营企业社会责任薄弱,使其在海外的不当行为影响了国家的形象;而国家对民营企业发展的限制又造成其海外投资能力弱小;民间商会、行会等非政府组织不发达限制了我国对海外民营企业的引导和管理,也使得我们缺乏与当地社会有效沟通的途径。今后,我国应大力推动对非合作的官产学研网络建设,促进民企和非政府组织合作发展,以非政府组织凝聚民企、管理民企;而政府部门可以通过税收、银行担保等经济手段鼓励和规范民营企业在非洲开展合法经营。温家宝总理在第十二届全国人大第一次会议上的政府工作报告中提出“改革社会组织管理体制,引导社会组织健康有序发展”,<sup>②</sup>对我国非政府组织的发展会起到推动作用。

## (三)将多边合作机制作为双边合作机制的有益补充

从20世纪60年代开始,印度就不再将非洲国家看作一个政治集团,而是开始重点选择一些非洲国家发展友好关系。这既反映了印度实力有限,同时也反映了印度在发展印非合作关系方面重点突出。从印非论坛峰会和石油峰会邀请的国家和地区组织也可以看出,印度对于印非合作机制建设是有重点的。中国一向将非洲作为一个整体看待,在对待每个非洲国家时强调平

<sup>①</sup> Harry G. Broadman, "China's and India's growing investment and trade with Africa," *East Asia Forum*, June 06 2011. <http://www.eastasiaforum.org/?p=17615>; Sarah Baynton - Glen, "Africa - India trade and investment: Playing to strengths," p. 4.

<sup>②</sup> 新华社:《温家宝在第十二届全国人大第一次会议上的政府工作报告》,2013年3月18日。  
<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0318/c64094-20827343-6.html>

等,今后中国应该进一步寻求非洲整体属性与重点合作国家之间的平衡。可以适当借鉴印度的经验,将有影响力的地区大国、战略资源富集国以及传统友好国家作为我国对非关系的战略支柱,使其发挥辐射作用,将我国对非合作层次化,形成有梯度配合、以双边带动次区域小多边的中非合作机制网络。

除与非洲建立双边机制外,印度还积极利用联合国、印度—巴西—南非三边对话论坛、七十七国集团、十五国集团、环印度洋地区合作联盟等国际组织与非洲国家进行合作,尤其是在提供发展援助方面。中印等国作为国际社会的“新捐助国”(New Donors)受到西方国家的密切关注和批评。但印度通过多边组织提供援助,较少受到国际社会的批评,反而凸显其对外援助的道义色彩。另外,印度还寻求通过与国际组织的合作改变国际规则,建立符合自己利益的国际机制框架。2006年,印度同其他国家共同发起全球进出口银行和发展金融机构网络(G-NEXID)。2007年,印度积极支持在联合国经社理事会(ECOSOC)下面建立发展合作论坛(DCF)。与经济合作与发展组织下属的发展援助委员会(OECD-DAC)不同,DCF是一个捐助国和受援国的集团,它们共同探讨确定相互可以接受的原则和优先事项。<sup>①</sup>在这方面,中国需要借鉴印度的经验,提高自信心,参与国际组织的发展合作。除大力协助联合国落实后千年发展目标可持续发展框架的实施计划外,还应该通过“金砖国家”等机制推进对非多边合作。

#### (四) 通过教育和培训等能力建设项目培育共同的价值观

在与非洲地区组织和国家发展关系方面,中印侧重点有所不同。中国重视加强经济联系,而印度相对而言比较强调价值观念、历史文化传统、人文联系等方面的作用。印度官员和学者认为,对非洲的能力建设项目是其有别于中国的一大特点,显示了印度对非合作的道义性。教育和培训等能力建设项目传授的不仅仅是技能和知识,还有发展理念、模式和价值观,另外还可以储备人脉资源。通过经济纽带开展的国际合作可以结成利益共同体,但通过价值观念、人文传统等纽带可以结成价值观共同体。利益共同体随着共同利益的消失将解体,而价值观共同体则可长久存在。中国对非援助项目中虽然也有大量的教育和培训内容,甚至数量和投入超过印度,<sup>②</sup>但效果不突出,主要还是以基础设施建设和物资援助见长。今后,我国应注重对非教育和培训等能力建设项目的质量:首先要注意教育和培训项目对非洲国家的适用性,契

<sup>①</sup> Emma Mawdsley and Gerard McCann, "The Elephant in the Corner? Reviewing India - Africa Relations in the New Millennium," p. 87.

<sup>②</sup> Parvathi Vasudevan, "The Changing Nature of Nigeria - India Relations," p. 14.

合非洲国家国情;再者我国也应加强培训后续工作的机制化,推动中非合作人才孵化平台的建设。另外,改革开放之后,中国与非洲国家在冷战期间结下的革命友谊逐渐淡化,这对中非合作深入发展的不利影响早已显现,因此我国应加强与非洲国家在治国理政方面的经验交流和分享,培育平等互信、包容互鉴、合作共赢的人类命运共同体意识。

(编辑 毛悦)

**The Establishment of Mechanisms for India - Africa  
Cooperation and Lessons for China**

Liu Zongyi

**ABSTRACT:** Beginning from the 21st Century, cooperation between India and Africa gradually deepened, with mechanisms for cooperation continuously evolving. On the basis of mechanisms inherited from the Cold War era, India has already developed a network for high level coordination and cooperation with Africa including internal and external linkages at both the public and private level, and the incorporation of both bilateral and multilateral elements and traditional and innovative projects. The development of this platform for cooperation has helped India promote progress towards its policy goals in Africa. While comparatively speaking, the framework for India - Africa cooperation clearly falls short of that for Sino - Africa cooperation, there are still many elements of India - Africa cooperation that China should carefully study and consider incorporating into its own scheme for Africa cooperation.

**KEY WORDS:** India - Africa Relations ; Cooperative Mechanisms; India - Africa Summit ; China - Africa Relations