

舒豪·乔治、绍特玛利·彼得
(*Suha György – Szatmári Péter*)

匈牙利在对外经济和社会科学背景下的非洲政策战略



在东欧剧变后的十年里, 匈牙利与撒哈拉沙漠以南地区的关系并不在匈牙利外交政策优先考虑的范围之内。在加入欧盟后, 双边合作关系逐渐活跃了, 但撒哈拉以南地区需要近20年的时间, 才又被匈牙利外交关注。为此第三届欧尔班(Orbán)政府推出的“向南方开放政策”战略创造了先进的, 符合国际惯例的, 在互惠互利基础上形成的, 且旨在广泛发展合作伙伴关系的框架。匈牙利政府的非洲政策在实现经济外交目标基础上, 在增加出口同时, 要协调基于连贯的发展政策、教育和知识转让的项目导向的合作关系。在我国与该区域各国的关系中, 优先考虑遏制移民进程的根源、交流安全经验, 以及强调教育培训重要性的国家奖学金方案。详细战略的中期目标在扩大我国政治关系同时, 将双边贸易额翻一番, 并实施匈牙利附加值项目, 以促进非洲伙伴的发展和经济增长。

《经济文献杂志》(JEL) 编码: F1、F2、N77、O15

关键词: 撒哈拉以南非洲; 对外经济; 奖学金方案; 知识转让; 向南方开放; 发展政策; 国际发展融资; 移民

舒豪·乔治大学博士 (Dr. habil. Suha György PhD) 大使, 名誉大学教授 (suha@gambia.hu); 绍特玛利·彼得博士 (Dr. Szatmári Péter CSc) 大学副教授, 分管科学和发展事务的副校长, 科多拉尼·亚诺什大学 (Kodolányi János University) (drszatmari@kodolanyi.hu)

长达二十五年的道路探索

在上个世纪80年代末,匈牙利外交政策的三个关键目标包括欧洲大西洋一体化以及加强与邻国的合作关系等,在东欧剧变后,成为欧盟的正式成员国以及随后加入北约是匈牙利的明确优先目标。不幸的是,这种与西方接轨的意图并没有包括发达国家本来视为标准的全球型,经济导向的外交政策,以及与非欧洲地区(当时称为“发展中国家”)的双边关系。这也意味着匈牙利实际上退出了较偏远大陆的伙伴关系,其中也包括了撒哈拉以南的非洲地区。匈牙利的使领馆数量大幅减少,之前八个使领馆当中六个关闭了。¹

匈牙利上个世纪90年代的非洲政策是完全消极的,以至双边关系瓦解以及经济和文化关系体系解体。在十年内,匈牙利外交部长只有在1993年对该地区进行了一次访问,而一直到2000年代初为止,匈牙利没有总理或国家首脑访问这里。这充分体现了我国与撒哈拉以南非洲国家关系的偶然性。根据一份2005年编写的外交工作文件,²加入欧盟后,匈牙利的非洲政策才有机会获得新框架,撒哈拉以南地区也有机会最终重回匈牙利的政治版图。

毫无疑问,在加入欧盟时,欧盟及其大多数成员国长期以来认为,撒哈拉以南地区具有重要意义,因为除了欧盟成员国,特别是继承殖民体制的法国、英国和葡萄牙以外,国际舞台上的主要参与者(中国、印度、巴西、美国、日本和俄罗斯等)也越来越重视这个规模很大、要求并不高,但当时购买力仍然相对较小的非洲市场。匈牙利决策者也很清楚地意识到,上述国家在不断寻找调动市场的机会(例如通过私有化、实现基础设施方案等),欧盟以2001年关于欧盟和非洲、加勒比、太平洋国家集团之间政治和经济关系的《科托努协定》为框架,通过招标和融资增加其在该区域的影响力。

欧盟的创始成员国以及在匈牙利入盟前后加入的成员国长期以来很清楚非洲大陆巨大原材料资源(如石油、天然气、黄金、钻石、铜、钴,高贵木材)以及相关的特许权带来的潜在机会的重要性。进口一些热带农产品(热带水果、咖啡、茶、鲜花、海鲜等)也是一个极好的商业机会。除了经济方面,欧盟成员国实质性的利益在于该地区的稳定以及其人道主义问题的解决。因为贫穷造成的非法移民潮,由于地理位置相近,直接影响了欧盟成员国。与此同时,消除冲突地区是打击恐怖主义和有组织犯罪的一部分。因此,欧洲发展基金(EDF)等提供的发展援助资金在制定欧盟非洲政策方面发挥了重要作用。

所以匈牙利加入欧盟后,与非洲国家的关系发生了重大变化。匈牙利作为《科托努协定》的成员国,成为了一个常设结构化沟通机制的成员,通过这个机制,有机会相互增进了解。匈牙利经济、专业和民间人士也能够发展更加务实和直接的非洲合作关系体系。匈牙利外交也有望在扩大多边关系中产生有益的双边效果。

早在2005年就能很清楚地看到,作为欧盟成员国,匈牙利也无法摆脱撒哈拉以南地区的问题,因为来自该地区的经济和政治难民可能会把匈牙利从过境国,

部分变为目的地国。尽管这不是以这种形式发生的，但是作为成员国，我们接受了一套新的价值观，其中除了考虑到我国自己的利益之外，还要考量团结和人权问题。作为欧盟成员，我们还必须承担捐助者义务，主要以对欧洲发展基金资源的捐款的形式很显然，只有在匈牙利的经济、专业和民间组织申请参加在加入欧盟后向我们开放的欧盟ACP（非加太国家）计划，才能收回我国的部分捐助。政府几年后制定了旨在解释和增强我国的全球影响力的战略。非洲研究员陶若希·伊什特万（Tarrósy István）称“无可争辩的是，匈牙利的根本利益在于明确表明意图，即在跨国全球现实背景中要界定对国家有长远影响的事务”（Tarrósy, 2020）。

继在2011年上半年匈牙利担任欧盟理事会轮值主席国后，审视匈牙利外交和欧洲政策已成为了迫在眉睫的问题。在上述政策框架内，一年前起草的匈牙利“全球开放”的概念得到了推动，在外交部为此目的设立了一个独立部门：全球事务副国务秘书处。该部门由负责亚洲、澳大利亚、太平洋和非洲双边关系的外交主管领导。

对于匈牙利而言，新的非洲政策的诞生实际上与第三届欧尔班（Orbán）政府有关：2015年推出的“向南开放”政策标志着与（在东欧剧变后断绝的和忽视的）撒哈拉以南非洲的对外经济和政治关系的振兴。如今，这一建设已产生了许多看得和摸得着的成果：重新设立了大使馆（亚的斯亚贝巴，阿克拉，罗安达，阿布贾，内罗毕，比勒陀利亚）。在撒哈拉以南地区已有六个匈牙利使领馆。我们在坎帕拉设立了一个非独立代表处，并且建立了贸易关系和政治对话的制度框架。

政府的明确目标是保持并且进一步发展迄今取得的成果，到2030年，使匈牙利在撒哈拉以南地区成为中欧最活跃和最受认可的国家之一。我们必须根据我国总体对外经济和外交政策目标，特别是以出口多样化、出口增长和遏制移民来实现这一目标。正如过去一样，我们在未来也寻求务实、平等、互利共赢的合作伙伴关系，在撒哈拉以南非洲为我们非洲伙伴的发展做出实质性贡献。这些具体倡议和项目是该战略的基础。

撒哈拉以南非洲是一个迅速增长、不断变化、经济机会众多的地区，同时也是面临许多挑战，在地理、社会、政治、文化、经济等各领域丰富多样而复杂的地区。因此，为了实现我们的目标，需要有针对性集中精力的行动，灵活的手段以及基于足够资金基础上的含有具体倡议和项目的战略。根据政府的意图，匈牙利与撒哈拉以南国家的合作争取到2030年实现以下三个主要目标：

— 将贸易额翻一番，实现具有匈牙利附加值的项目，为非洲伙伴的发展和经济增长做出贡献；

— 扩大政治关系，使我们能成为非洲各国政府的宝贵和有益的伙伴，并使他们也有兴趣发展与我国的关系；

— 加深我们在应对移民挑战方面的合作，加强我们的安全合作。

要实现我国对外经济目标，加强和扩大我们政治关系是不可或缺的。我们的外交官和活跃在该地区的匈牙利经济经营者的经验表明，持续的实际存在是在撒

哈拉以南地区建立有效关系的关键。在讲法语的非洲国家我们暂时还没有使领馆,所以外交和对外经济部考虑在科特迪瓦和塞内加尔这两个从对外经济角度看特别有前途的国家都设立代表处。同时为了确保有效利用资源,我们应该努力有针对性地和集中地建立政治关系。为了促进与非洲伙伴的个人联系,政府将也继续定期组织举办布达佩斯非洲论坛。

把在匈牙利奖学金项目(Stipendium Hungaricum/SH)框架内,毕业于匈牙利高等院校的非洲学生的专业知识和关系资本视为该策略的重要资源,是一个新要素。通过建立校友网络,与前SH学生的关系可以制度化。外交和对外经济部不断研究,如何鼓励他们掌握匈牙利语并且加深他们对匈牙利的常识(例如开办国家常识课程)。

在撒哈拉以南国家,特别是在萨赫勒地区,由于各种激励和抑制因素的共同存在,在接下来的时期需要特别注意遏制移民、加强我们在解决移民根源方面的合作,以及加强我们的安全合作。在执行这一战略时,我们将考虑到欧盟对整个非洲大陆(特别是非洲之角和萨赫勒地区)国家的战略、决定和立场,其中打击暴力极端主义和恐怖主义的各个方面也发挥着重要作用。

通过改善当地生活质量的国际发展项目,我国为就地解决移民的根本原因做出贡献,从而减轻并最终消除对欧洲的压力。作为重点事项,我们除了应对紧急情况外,还着眼于长期发展,这些长期发展能促成鼓励留在当地的持久的解决方案(如,创造就业机会,建立适当的卫生和教育基础设施等)并且为进一步合作开辟道路。考虑到撒哈拉以南国家政府的发展战略,以及当地的需求和技能水平,我们将使用教育和培训做为“就地帮助”的基本工具,与非洲主要合作伙伴开展职业培训合作,同时维持匈牙利奖学金项目(Stipendium Hungaricum)。与高等教育相比,职业培训可以成为针对更广泛社会阶层的突破点:在较短的时间内以相对较低的成本条件下可提供适合市场的职业技能,并且能对特定群体(如妇女)提供针对性的支持。我们借助匈牙利开发的对电脑系统要求较低的数字教育(电子化学习)应用程序,进一步扩大教育参与者的范围。到政府任期结束时,教育和培训将成为匈牙利的非洲品牌最重要的形象要素之一。

关于移民问题,除了重申边防的重要性以外,我们还主动建议与撒哈拉以南地区移民输出和过境国分享匈牙利的相关经验和能力。由于《非洲战略》涵盖了几个不同专职部委职权范围内的许多领域,所以为了确保协调一致地执行该战略,有必要设立一个每年至少召开一次会议的跨部门委员会,以负责该战略的协调实施。

我国的对外经济关系

就撒哈拉以南非洲国家的规模和人口而言,我国与这些国家的贸易关系微不足道,这主要是由于地理距离和我们不同的贸易文化所致。此外,匈牙利公司在出口方面极为保守,难以走向外部市场,即使走出去,由于共同市场的优势,

宁愿选择欧盟伙伴国家的市场（Suha，2017）。“向南开放政策”将匈牙利出口的多样化确定为目标，因此，在欧洲经济意料之外的衰退的情况下，匈牙利经济更具韧性。发展我们与非洲的贸易关系正是为了这一目标，鉴于我们对该地区的出口为匈牙利的外贸正平衡做出贡献，所以我国对所有非洲国家都有大量的外贸顺差。

根据近年来的贸易数据，匈牙利十个最重要的贸易伙伴国家没有发生显著变化。³ 根据2017年的出口数据，前十名为南非（2.008亿美元）、安哥拉（4510万美元）、尼日利亚（3300万美元）、加纳（1550万美元）、塞内加尔（1520美元）、埃塞俄比亚（1100万美元）、肯尼亚（860万美元）、喀麦隆（800万美元）、科特迪瓦（650万美元）和乌干达（590万美元）。但是，上述十个国家当中除安哥拉、塞内加尔和科特迪瓦外的所有重要的合作伙伴的出口均呈下降趋势，而这些国家的进口自2015年以来几乎一直在持续增长（2016年增加至-4%、2017年增加至131%，而2018年头10个月同比增长31%）。

2017年，与该地区各国的对外贸易额达12亿美元，其中我国出口额达8.8亿美元（相当于匈牙利对丹麦的出口额，不到匈牙利出口总额的1%）。就撒哈拉以南非洲地区而言，与2015年相比，匈牙利的出口量稳步下降（从2016年下降-10%，第二年又下降-12%）。然而，自2018年起，这一趋势朝着积极的方向发展，在出口略有增长条件下贸易额同比增长8%，总增长金额10亿美元。

自2015年推出“向南开放政策”以来，我国对非洲大陆的出口结构变化不大。就出口产品而言，直到2017年，最重要的产品种类显然是机械和运输工具。其出口额在2015年达6.445亿美元，而2016年和2017年分别为5.882亿美元和4.587亿美元。2018年前十个月的出口额达3.352亿美元。截至2017年，加工产品是我国出口商品的第二大种类。根据2018年前十个月的数据，这一类产品有所变化，并且已经成为主要出口产品。

在服务业出口方面，2017年的结果显示，匈牙利的主要目标市场是南非共和国（1350万美元）、肯尼亚（360万美元）、加纳（330万美元）、尼日利亚（240万美元）和塞舌尔群岛（190万美元）。应该指出的是，与2015年的数据相比，只有对肯尼亚的出口呈现增长（2016年和2017年同比增长分别为64%和20%）。

主要产业及经贸关系

我国与非洲大陆各国的贸易受到众多因素的影响，例如地理上的距离和有关行业的技术发展程度。尤其是在产品出口方面，首要考虑的因素是目的地与匈牙利的距离。因此，发展潜力最大的领域是出口服务和技术知识，对此的支持是制定针对该地区的战略的主要目标。

在撒哈拉以南地区，匈牙利的生产者主要在食品和农业领域可以具有竞争优势，特别是以下领域：种子、水果和蔬菜加工生产线、包装设备以及机械和灌溉系统的出口。在能源领域，主要在可再生能源方面将会出现对匈牙利技术的需求。

与往往寻求最先进技术解决方案的美国和亚洲市场不同,我国技术含量较低的出口商品基础在这个地区也可能具有竞争力。然而,这并非完全如此,因为在一些非洲国家(如肯尼亚),对最新的信息科技技术和开发有巨大的需求,而匈牙利的制造商和开发商在这些领域具有竞争优势。在当地合作伙伴的参与之下,建立技术和知识转让为基础的合资企业有很大潜力。同时,针对非洲地区的出口战略的重点应主要集中在中型或更大规模,资本雄厚,经验丰富的匈牙利出口公司,而且这些公司应该有适当生产能力、资本配置意愿以及当地语言能力。

一般而言,融资困难也阻碍匈牙利公司成功地获得市场份额(KKM, 2019年,第5页)。在预融资方面存在着严重的,非洲伙伴往往难以应付的行政管理负担。也可以说,当地合作伙伴通常习惯了外国伙伴预融资产品和服务,但大多数匈牙利公司没有足够的资本或商品基础来进行这种交易。

自从东欧剧变以来,几乎所有匈牙利非洲研究人员(Tarrósy、Suha、Búr)都同意,撒哈拉以南地区可以成为匈牙利农业技术和产品出口(种子、土壤改良剂、农业灌溉技术等)以及较高水平的信息通讯技术解决方案的理想出口市场。在世界各地,对匈牙利公司的边防设备,领土和领空保障以及用于防止非法迁徙的解决方案(无人机和雷达保护)的需求也在增长。经济外交手段可以有效地帮助这个领域的匈牙利公司走出国外市场。

撒哈拉以南国家电信网络往往不发达,信息通讯技术服务部门具有严重运营问题。同时,这个地区的大多数国家将会跳过技术发展的各个早期阶段,以接近高科技的水平参与其中。其中信息与通讯技术部门在行政管理发展、商机和教育方面都可能发挥关键作用。完整的一揽子投资(如网络搭建、支持根本上的基础设施开发的“智能城市”,“智能农业”等解决方案)方面最有可能取得实质性成果。通过外交访问推荐解决方案和技术很管用。各种金融信息技术和银行安全技术研发成果、一揽子计划和服务的出口可能成为增加匈牙利出口措施的重点领域。匈牙利信息与通讯技术部门的可出口的一揽子解决方案主要在以下领域提供:金融科技(数字金融技术)、电子商务、银行解决方案包(移动支付技术,高速路电子收费系统等)、网络安全(安全技术,数据恢复技术)、农业信息技术解决方案,废物处理和水利数字解决方案以及医疗信息技术(如医学影像)。必须强调的是,整体经济发展程度与IT需求的技术水平之间没有直接的联系。尼日利亚是这方面的一个很好的例子:尽管就竞争力而言,它是排在世界贸易组织名单最后的国家之一,但是尼日利亚包括电商的ICT解决方案发展速度很快,如今几乎10%的人口,即1600万人每天在网上购物。⁴

电子政务系统(在线收银机、数字身份识别、基于使用量的公路收费系统等)的开发以及中央和地方行政管理中使用的技术(安全文件、身份证、钞票印制)也是匈牙利公司在该地区的潜在切入点。⁵匈牙利在公共行政方面的专业知识可以为对非洲的出口提供新的动力。基于对在线收银机系统的初步市场调查以及先后在尼日利亚和肯尼亚谈判的积极反馈,匈牙利在为实现合法化经济而推出的解决方案方面可能在非洲具有巨大潜力。

除了市场利益之外，非洲地区关键的重要性还在于为就地处理移民问题可做出贡献。整个非洲的水利合作主要集中在城市发展和开发高效水管理系统、废水处理、饮用水处理、移动水处理设备、废水回收利用、水利基础设施发展和水务教育等领域。水利基础设施陈旧是这个区域的普遍问题。数以百万计的人正面临水资源短缺或现有水资源污染的问题，这意味着数百万人无法获得清洁饮用水和卫生设施。非洲对世界一流的匈牙利水利技术和水务公司也有大量需求，但是，这些技术的出口主要还只能在附加条件的贷款和国际发展计划的框架内实现。

匈牙利制药业的特点是高度集中，四家最大的公司（Gedeon Richter、Egis、Teva、Sanofi）占生产和出口量的85-90%。但应该指出的是，在适当的财务和技术援助下，也可以进一步将4-5家中小型药业企业提升到这一行列中。在一些国家，由于国内产量低，医疗器械和药品市场有着大量需求，主要是对非专利产品以及成像诊断设备，整形外科植入物和心脏外科手术用品的需求。

根据联合国的几份报告⁶，在非洲有许多国家由于短缺药品，原则上可以销售任何匈牙利产品。在大多数情况下没有限制，但是药品的进口是一个复杂的过程，需要政府最高层来采取行动。为了帮助感兴趣的匈牙利公司进入市场，对外经济随员需要直接联系当地伙伴和伙伴公司。通常的经验是，在一些国家，只有通过当地公司的推荐或合作才能进入市场。同时，就南非共和国而言，可以说扩展基于匈牙利知识的合作是一个突破点，由于医药工业法规，这个与药品许可相比，具有更大的合作潜力。

在医疗器械领域，一些匈牙利公司在这个地区建立了商业往来，也有达成生意的例子，但市场尚未得到充分开拓。

南非是撒哈拉以南地区的主要经济和贸易中心，因此几十年来，一直是我国的主要出口伙伴。这主要是因为它的政治和金融稳定。近年来南非有多项技术转让项目和合资企业项目寻找合作，但是根本问题是匈牙利公司由于缺乏资金或意愿而难以进行投资，因此在大多数情况下无法获得南非政府补贴或失去进入市场的机会。

在西非地区，寻求与非洲国家建立更紧密贸易关系的大多数匈牙利公司已都有成功的项目。得益于已建立的政府间合作和贸易合作，商业关系在双方最高政治层面上都得到了支持。

由于对外经济活动的增加，过去多年来对肯尼亚出口额不断的大幅下降后，我国对肯尼亚的出口额根据2018年前十个月的统计数据呈现84%的增长，共达1330万美元。肯尼亚的经济和发展条件为具有低档的农业和加工技术的匈牙利公司的出口努力和擅长最先进的信息和金融安全技术的匈牙利公司都提供了理想的环境。

始于2018年的国际发展合作证明，匈牙利可以加强和加深与乌干达的出口合作。通过发展方案，许多匈牙利公司从一开始就对乌干达的发展项目有很大兴趣。由于这些最初的接触，他们将能以更大的安全感和意愿参加非洲其他市场上的进一步倡议。非独立代表处的开设也服务于这个目的。

干预方法:财政和其他形式的援助

匈牙利在撒哈拉以南非洲的国际发展活动⁷具有双重目标:一方面,旨在通过当地发展计划来支持就地解决非法移民的根本原因;另一方面,为匈牙利经济参与者和执行机构提供走出去,在新兴国家市场立足的机会。这样获得的经验可为匈牙利经济参与者提供成功案例,并能确保有关公司和合作伙伴以及匈牙利政府的参与国际事务的事实受到关注。通过加入欧盟和在2016年加入经合组织发展援助委员会,匈牙利承诺(与2004年及以后加入欧盟的其他欧盟成员国一样)在2030年前将官方发展援助(ODA)按其年度国民总收入的比例增加到0.33%。2017年,匈牙利的官方发展援助达0.11%,所以需要调动更多资源。根据我国承诺和对外经济目标,我们将进一步增加对非洲的国际发展援助的数量和比例。

鉴于上述原因,我国国际发展活动中着重于具有相当市场规模和有利经济前景,以及具有或将可能具有重要区域作用的非洲国家。所以在2030年之前,匈牙利在撒哈拉以南非洲范围内,把东非放在首要位置。选择目标地区的一个重要原因是匈牙利在这个地区有几个使领馆,所以驻在该地区的外交官在完成与发展项目有关的物流、专业和协调任务中以及项目长期可持续性中可发挥重要协助作用。

为了避免匈牙利在东非发展政策竞争中处于下风,最好在匈牙利经济从业者的参与下每年开展一个战略性(60亿福林)规模的项目。较大的项目有助于履行我国在国际发展政策领域的承诺,并有助于实现解决我国非法移民问题及其他外交利益。考虑到当地的需求和匈牙利公司的相对优势,匈牙利打算在水利、农业、医疗卫生、教育以及信息与通讯技术领域实现发展项目,以帮助有关国家迎头赶上和可持续发展,并为承建商赢得市场份额。在匈牙利方面,网络和证件安全领域是一个关键领域,匈牙利公司已在该地区开展以市场为基础的业务,基于国际发展基金的支持也有助于开拓更多的市场。

《非洲战略》的国际发展层面已经开始在乌干达启动一项全面发展方案。⁸ 该项目的总预算为51680亿福林,政府提案确保了落实项目所需要的资金。此外,匈牙利外交不断探索东非其他国家有哪些发展需求和机会。在这方面,埃塞俄比亚、肯尼亚和坦桑尼亚是可能的进一步的进一步的主要目标国。在对当地需求进行具体调查之后,将在这些国家也启动进一步的全面方案。这些目标和相关的资源需求符合外交和对外经济部制定的国家出口战略。

在多边框架内实施的国际发展政策中,匈牙利必须更好地利用欧盟预算外交支出以及除此之外主要是向欧洲发展基金⁹和其他国际发展基金缴纳的资金。这些款项有助于在国际舞台上加强和支持匈牙利关于非法移民问题的强势立场,此外,还为对该地区感兴趣或已经有经验的国内企业和非政府组织创造参加由这些基金支持的区域内发展项目的机会。

欧盟委员会、欧盟对外行动署、欧盟代表团(EUDEL)以及成员国和有关非洲国家的代表在欧盟下一个多年期金融框架(2021年至2027年)内确定欧盟对非洲

地区的发展目标以及相应的初步预算。在此基础上，将准备确定做为未来几年优先事项的国家战略和指示性框架计划，然后通过招标予以实施。匈牙利的目标是制定能确定专业领域和标准的发展目标，然后再制定国家战略和框架计划，从而匈牙利成功投标才能成为可能。在准备这些文件的过程中，我国使领馆可以与欧盟驻在有关国家的代表团（EUDEL）紧密合作来获取有意义的信息，并影响计划文件的内容，尤其要体现匈牙利经济和发展利益，这些都能促进匈牙利更有效参加随后的招标。匈牙利的使领馆不仅在拟订各个计划文件方面，随后在向该地区具有经验的匈牙利合作者宣传已成文和已公布的招标项目方面都会发挥重要作用。

附加条件的援助信贷是只限于用于从提供援助国采购商品和服务，提供给发展中国家的，国家补贴的优惠出口信贷。是唯一在国际和欧盟层面得到认可的，含国家补贴成分的出口支持工具。附带条件的援助贷款方案的业绩不能用量化的经济利益的形式来体现。还应该注意的是通过提供援助，我国的主要目标是发展双边政治关系。也不能忽略的是，附加条件的援助的伙伴国家都是全球多边一体化的参与者，因此匈牙利通过促进双边关系还能大大提高其多边利益代表能力。根据我国驻外使领馆的报告，我国附加条件的贷款方案和已完成的项目得到了伙伴国家的高度认可。而且受益国的人民也可以意识到，有关开发项目是在匈牙利支持下落实的，所以这些项目在公共外交（public diplomacy）方面也可以取得显著成果。

鉴于上述观点，我们认为，附加条件的贷款（Tied aid loan）是奠定和加强匈牙利与非洲经济关系的重要工具。经合组织开发的分类系统确定了人均国民总收入值的门槛，低于该门槛的国家才有资格获得附加条件的贷款。根据2019年1月1日生效的分类法，北非有3个符合条件的国家，而撒哈拉以南非洲有41个。所以无论从比例上还是从绝对值上看，非洲大陆有资格受资助的国家最多。

从匈牙利角度来看，附加条件的贷款主要是一种出口促进工具，其目标是提高出口的质量和数量，并且根据经济政策目标调整出口结构。在规划时最重要的是，这个工具允许我国进入以其他形式无法进入的新市场。已经完成的援助信贷项目的经验表明，我国企业已打开了重要的新商机，而这些商机对我国的国民经济数据和对外关系产生了进一步的积极影响。因此，扩大援助贷款政策符合匈牙利“向南开放政策”和非洲有资格国家的最大利益。

大多数国家有资格获得附带条件的援助贷款国家都位于撒哈拉以南非洲，其中大多数是联合国认定的最不发达国家。这一点之所以很重要，是因为在这些国家，不需要审查项目资格，因此也可以进行财务上可持续的项目。水利、废物处理、交通运输、医疗卫生、农业和电子政务是潜在的发展领域。此外特别要提到能源，尤其是太阳能。不仅由于人口增长，而且因为由此带来的气候变化和荒漠化，所以在非洲对水资源管理和农业项目的需求也很大。“向南开放政策”将匈牙利对外经济政策的注意力转向撒哈拉以南非洲，而附加条件的贷款非常适合出现在新市场，甚至有时是首要和唯一的手段。必须指出，除机遇外，非洲还蕴含着诸多挑战，所以贷款方和项目开发商都必须考虑到可能的重大政治和安全（种族冲突，国际恐

怖主义)、行政、金融和基础设施风险。根据我们迄今的经验,该区域的潜在目标国家包括肯尼亚、尼日利亚、佛得角、埃塞俄比亚、厄立特里亚、坦桑尼亚、乌干达和加纳。在这些国家,有着稳定的政治和社会制度来开展对外贸易合作。匈牙利政府于2018年决定提供肯尼亚和佛得角附加条件的贷款。我国向肯尼亚提供5000万美元的附加条件的贷款,用于医院建设、农业和食品加工业开发项目,而给佛得角则提供3500万欧元,用于实现匈牙利灌溉和水利投资项目。

我国还特别致力于支持移民来源国(根据潜在的非非法移民数量而言,其中大多数位于撒哈拉以南地区),以便为当地居民提供生计和适当的生活条件。在各种情况下,附加条件的援助贷款计划的目的都是发展基本社会福利基础设施(医疗卫生、供水、废物管理、农业发展等),从而直接对当地生活条件产生积极影响。因此,制定附加条件的援助贷款项目也符合匈牙利政府推出的“Hungary Helps”的总体目标。因此我国不仅能承担国际发展政策的一部分,而且还能活跃地增加上述国家阻止人口不外流的能力,从而可以大大减少非法移民趋势。

以非洲为目标的匈牙利出口促进方案以前一直侧重于传统意义上的货物或服务出口,政府为此创造了资金、体制和培训条件。然而,最近一段时间出口业绩的下降也表明,促进商品和服务出口不应主导匈牙利在非洲的出口发展趋势。国际经验表明,一些国家(主要是向南和向东开放政策涉及的国家)为了将开发和生产保持在境内,而采取措施,所以在这类国家中资本投资可能比传统的货物和服务出口更是有效的解决办法。鉴于这一点,许多国家(例如本地区的波兰、捷克和罗马尼亚)不仅通过政府手段直接支持货物或服务出口,同时也支持其本国企业的国外投资。

鉴于在这些市场上成立公司可以为匈牙利企业带来竞争优势,各使馆的商务处都应特别关注东道国的关于公司成立的法规,并向对该地区感兴趣的匈牙利投资者提供专业支持。在政府层面上,还应考虑建立金融基金,以促进匈牙利公司在国外市场的投资,从而显著增加我国在非洲外国市场的影响力。已为黑山和塞尔维亚制定的,辅以进出口银行(EXIM)优惠信贷的无偿援助方案是这个概念的一个好范例。考虑到这个地区的具体特点,建议为撒哈拉以南地区建立类似的支援架构。

2014年3月份,做为世界银行集团合作的一个决定性步骤,国际金融公司(International Finance Corporation)与匈牙利进出口银行(EXIM)签订了信托基金伙伴关系协定。根据这项协定,匈牙利成为了世界银行集团的积极捐助国,从而我国与该国际组织的关系更上一层楼。向合作基金支付的总额为2.000万美元。进出口银行(EXIM)代表我国,从中央预算缴纳这笔资金。通过加入国际金融公司合作基金,匈牙利将比以往更密集地参与国际金融公司和世界银行集团的全球网络。

根据在2015年推行的“向南开放”政策的经验我们可以确定,匈牙利小型企业对非洲市场的兴趣较小。其主要原因是地理距离遥远,组织到现场的旅行成本非常高。经验还表明,由于不同商业文化、非洲企业家非常重视面对面的联系、

通过欧洲常见的电子邮件方式沟通或转发产品展示材料无法达到目标，所以要建立和维护商业关系，就需要与合作伙伴多次见面。考虑到这些特点，今后在非洲关系中，除了小型企业之外，还需要将特别强调支持资本实力较强，经验丰富的中型企业的出口努力。为了给匈牙利出口商提供特别支持，外交和对外经济部启动了“重要出口商伙伴关系方案”（KEPP），在其框架内，外交部与在海外市场取得成功的，对新手出口企业有典范价值的，从事对国内行业至关重要外贸活动的企业签订扩大合作深度和广度的协议。该方案的实质是与这些具有高出口潜力的匈牙利公司增强联系并且增多它们的出口目的地。

我们经常看到，在出口设备和机械时，操作、维修和使用超出了专门人员的技术能力。并非所有匈牙利出口商都确保该产品相关的（有时长达几年的）技术支持，而且如果使用不当或故障时，该设备将无法使用。在匈牙利著名的高等教育机构的专业支持下，提供与产品出口有关的培训可能是解决这个问题的好办法。这些与教育相结合的出口发展方案可以在职业培训领域落后的地区，主要是与匈牙利公司合作可以实现。合作的主要目的是展示匈牙利公司出口的设备和技术的作用，并且给当地操作人员提供操作培训。根据具体投资项目需求量身定制的培训将有助于维持产品和服务的供应。这些方案的长期成果还可以提高匈牙利产品和公司市场上的知名度，建立市场信心，以及提高当地劳动力市场的具有职业资格的人数。

吸收在匈牙利奖学金项目（Stipendium Hungaricum）框架内在匈牙利留学的非洲青年与匈牙利公司合作，可以是中长期出口发展目标的一个优先事项。主要目的是让相关专业学生在匈牙利学习期间熟悉匈牙利经济的主要产业以及在这些产业领域已有非洲出口业务的或者打算向非洲出口的最重要的匈牙利公司。在归国后，这些年轻人可以成为匈牙利公司在其本国的“代表”，不仅可以帮助公司办理通常极其复杂的许可和行政程序，还可以通过他们国内的关系使公司更容易联系私立和国有企业。

出口商在东道国面临当地限制和法规造成的极大阻碍。在非洲国家往往繁琐且耗时的许可程序可能阻止匈牙利制造商进入非洲市场，而且通常也由于不透明的和官僚主义的制度而受到阻碍。这主要是在食品业、农业和制药业许可程序中会出现。根据肯尼亚和尼日利亚的范例，使用匈牙利经济外交手段和使领馆的协助是唯一加速这些程序的办法，不过对公司的支持和对个案的跟踪可能会对使领馆的商务处造成巨大压力。减轻困难的最好方法是促进两国专责机构之间的技术合作、订立合作意向书、制定对匈牙利公司有利的框架协议、有关产品类别的技术条件的标准化。这些跨专业的政府间协议和机关之间的合作在奉行贸易保护主义经济政策的市场上（例如尼日利亚）尤其重要。

根据在非洲国家工作的对外经济专员网络的经验，以及匈牙利公司的报告，只有当场能向感兴趣的企业展示产品的匈牙利公司才能在非洲市场成功。在大多数情况下，虚拟产品演示（如PowerPoint、纸质和在线产品目录）基本上不会达成交易。因此，商务处专员在他们工作期间，主要是在大型国际博览会以及在示范农场概念框架内能给潜在的非洲伙伴展示匈牙利企业的产品是至关重要的。

同时, 给有关国家寄送产品样品通常很困难, 因为对于试图向非洲市场开放的匈牙利中小型企业而言, 快递服务的成本过高。解决该问题的一个好办法可能是促进进出口办法当中对寄送产品样品的资金支持。这可以极大地减轻愿意开拓“向南开放”有关国家市场的匈牙利中小型企业的负担。

匈牙利是世界第六大种子出口国, 仅次于法国、荷兰、美国、德国和智利。种子生产面积约为100 000公顷, 这是一种出口导向型产品。除了种子, 这种出口成功的产品之外, 创新的土壤改良剂, 土壤调节剂和农药的出口也有潜力。除了研究结果和品种描述之外, 如果当地农民还可以在当地气候和土壤条件下体验产品的质量和适用性, 对国外市场了解这些产品将有很大帮助。在出口废物处理技术的情况下, 展示有效的技术也是不可或缺的。

在非洲和亚洲, 贸易商和农民通常根据个人经验决定是否购买农产品, 而且仅接受当地的检验结果。支持这一目标的一个很好的办法是在当地的农业地区建立匈牙利示范农场, 在那里可以给企业家展示畜牧业(鸡, 鱼)、种植业(蔬菜, 饲料和花卉)、灌溉水利、水果和蔬菜加工以及堆肥生产。在匈牙利的中高等职业教育机构的参与下, 还可以实现这些技术和创业知识的培训。建立模范农场的另一个明显优势是, 当地潜在的合作伙伴、生产商和贸易商可以亲自了解产品的质量。因此, 农场概念不仅意味着给感兴趣的匈牙利公司提供耕地, 而且还意味着在服务框架内进入市场的机会: 在专业监督下准备好的一公顷生产区、由经验丰富的肯尼亚专家领导的比较测试和方案、市场销售需要的注册和授权程序的咨询服务、测试结果的展示、与东非客户和有关方进行沟通、进入市场的专业咨询(确认经销商、分销商、批发商、促进联系等)。为了在国外市场支持这个行业, 除肯尼亚以外, 在有需求耐当地气候品种和减少用水量的土壤改良办法的其他地方(主要在非洲大陆)也要建设类似的(4-5个)示范农场。这个计划最初可以由财政预算供资, 但如果成功运行, 就可以依靠销售在农场生产测试的产品(在办理许可后)将这个系统发展为能够自给自足。目前, 示范农场概念已在肯尼亚、尼日利亚和加纳启动。在赞比亚已有类似的由匈牙利企业家经营的农场, 该农场也将为实施该概念提供潜在的基础。据计划, 以匈牙利著名非洲探险家泰莱基·莎穆尔(Teleki Sámuel)命名的匈牙利农场将在肯尼亚与当地合作伙伴合作建立。目标是在两年内分两个阶段, 在肯尼亚传统产区, 在当地条件下测试匈牙利蔬菜和香料生产以及匈牙利农业创新解决方案。

在匈牙利挑选的并做好部分准备的匈牙利企业可能在当地设立的加速器中心要花几个星期的时间, 在当地初创企业开发伙伴和使馆的对外经济专员的帮助下参与业务洽谈, 寻找投资者。(本方案并不旨在促进立即走入国外市场。)非洲加速器方案的产业重点在于农业信息通信技术解决方案、医疗卫生、金融科技、网络安全和无人机技术。由于肯尼亚大使馆和匈牙利贸易署的合作, 这个概念在内罗毕已成功启动。在方案结束后, 当地伙伴和匈牙利公司立即展开协调, 由此达成了具体的交易。这个方案的财政和技术支持也可以为协助其他企业进入非洲市场提供一个极好的发展框架。

备注

- ¹ 几内亚、坦桑尼亚、加纳、莫桑比克、安哥拉和埃塞俄比亚只有肯尼亚和南非共和国继续有匈牙利大使领馆。
- ² 在外交研究所举办的地缘政治理事会非洲研究中心会议, 2008年10月22日
- ³ 来源: 匈牙利中央统计局(KSH)数据库, 2020年和匈牙利外交和对外经济部
- ⁴ <https://oxfordbusinessgroup.com/country/nigeria/ict>.
- ⁵ 一个很好的例子是匈牙利国立印刷厂(ÁNY Állami Nyomda)在非洲业务的发展: www.vg.hu/penzugy/afrikai-orszagokat-celoz-a-nyomda-2-862605/.
- ⁶ www.un.org/africarenewal/magazine/december-2016-march-2017/dying-lack-medicines.
- ⁷ <https://enz.kormany.hu/magyarorszag-nemzetkozi-fejlesztési-es-humanitarius-tevekenysege>.
- ⁸ <https://nefe.kormany.hu/uganda-palyazat-2>.
- ⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-budget-news-events-and-publications/documents/european-development-fund_en.

参考文献

- Búr, G. (2011): *Afrika-történeti tanulmányok*. Mundus Kiadó, Budapest. 布尔·G (2011年)《非洲历史研究》蒙杜斯出版社, 布达佩斯
- KKM (2019): *Nemzeti Exportstratégia 2019-2030*. Külgazdasági és Külügyminisztérium, <https://2015-2019.kormany.hu/download/e/ca/91000/Nemzeti%20Export%20Strat%C3%A9gia%202019-2030.pdf#!DocumentBrowse>. 匈牙利外交和对外经济部 (2019年)《2019-2030年国家出口战略》
- Neszmélyi, Gy. I. (2017): Déli nyitás: Afrika a fókuszban. Nigéria gazdasága és a kétoldalú kapcsolatok esélyei. *Prosperitas*, 4(1):103–127. 奈斯梅伊·Gy·I (2017年)《向南方开放: 聚焦于非洲。尼日利亚的经济和双边关系的机遇》*Prosperitas*, 4(1):103-127
- Nyíró, A. – Tarrósy, I. (2020): International Student Mobility and the Future of Higher Education in the European Union. Influential Factors of Decision on Participation among University of Pécs Students. In: Csizsár, B. et al. (eds.): *9. Interdiszciplináris Doktorandusz Konferencia 2020. Absztraktkötet*. Pécsi Tudományegyetem Doktorandusz Önkormányzat, Pécs. 尼勒·A、陶若希·I (2020年)《欧盟的国际学生流动性和高等教育的未来。佩奇大学学生参与决策的影响因素》发表于奇萨·B等人(编辑)《2020年第九届跨学科博士生会议。会议论文集》佩奇大学博士生联合会, 佩奇
- Suha, Gy. (2007): Lehetőség és esély: magyar-szubszaharai gazdasági együttműködés. *Afrika Tanulmányok*, 1(2):6–11. 舒豪·Gy (2007年)《机会与机遇: 匈牙利和撒哈拉以南国家经济合作》匈牙利《非洲研究》1(2):6-11
- Suha, Gy. (2008): Magyarország gazdasági kapcsolatainak fejlesztése a szubszaharai térségben. *Külgügyi Szemle*, 7(4):28–41. 舒豪·Gy (2008年)《匈牙利在撒哈拉以南地区的经济关系的发展》匈牙利《外交评论期刊》7(4):28-41
- Suha, Gy. (2018): A magyar déli nyitási politika feltételrendszere és fogadtatása a szubszaharai térségben. In: Bernek, Á. (ed.): *A világ gazdaság térbeli szerveződése: Közép- és Kelet-Európa a*

- XXI. század több pólusú világában. Konferenciakötet, Magyar Földrajzi Társaság, 36–42. 舒豪·Gy (2018年)《撒哈拉以南地区对匈牙利“向南开放政策”的条件和接受度》发表于拜尔奈克·Á (编辑)《世界经济的空间组织: 21世纪的中东欧在多极世界中》会议论文集, 匈牙利地理学会, 第36-42页
- Szatmári, P. – Suha, Gy. (2015): Felsőoktatási lehetőségek a magyar gazdaságdiplomácia stratégiájában. *Polgári Szemle*, 11(1–3):265–273. 绍特玛利·P、舒豪·Gy (2015年)《高等教育在匈牙利对外经济中的机会》匈牙利《公民评论》11(1-3):265-273
- Szatmári, P. – Suha, Gy. (2018): International Development Policy Structures for Cooperation in Science, Technology and Education in Hungary. In: Markina, I. A. (ed.): *Management of the 21st century. Globalization challenges*. Nemoros, Praha, 46–59. 绍特玛利·P、舒豪·Gy (2018年)《匈牙利科学、技术和教育合作的国际发展政策结构》发表于·I·A·玛尔基纳 (编辑)《21世纪的管理。全球化挑战》布拉格, 第45-59页
- Tarrósy, I. (2020): Magyarország Afrika-politikája a kommunista korszakban és a posztszovjet érában. In: Marsai, V. – Nagyné Rózsa, E. (eds.): *Magyarország és Afrika 2018–2025*. Dialog Campus Kiadó, Budapest. 陶若希·I (2020年)《匈牙利在共产主义时代和后苏联时代的非洲政策》发表于毛尔肖伊·V、和瑙吉妮·若饶·E (编辑)《匈牙利和非洲, 2018-2025年》匈牙利Dialog Campus出版社, 布达佩斯