

中非合作论坛 15 年：成就、挑战与展望

周玉渊

内容提要 中非合作论坛成立 15 年来，在促进非洲发展和中非关系的快速发展、推动和重塑南南合作、构建中国主导的跨区域合作机制、提升国际对非合作的水平等方面发挥了重要作用。中非合作论坛的成功来源于其凝聚了中非合作的核心原则和共识、为非洲国家提供了可以借鉴的国家建设经验、重视务实合作、尊重和支持非洲国家的自主发展战略。中非合作论坛和中非关系在发展过程中也累积了诸多问题：粗放式发展合作造成的中非关系的环境压力；不平衡发展造成的中非关系的社会压力；国际竞争越来越激烈、面临国际规范和标准的压力，以及非洲国家本土意识和发展战略的形成进一步缩小了中国对非政策空间等因素形成的国际压力，这些问题也构成了中非合作论坛未来发展的压力和动力。展望 2015 后的中非关系，在为中国外交提供实践案例、中非合作机制建设、带动地方政府的对外合作以及和平安全、卫生医疗等具体领域合作上，中非合作论坛仍能发挥重要的引领和示范作用，这也是中非合作论坛未来可以努力的方向。

关键词 非洲发展 中非关系 中非合作论坛 “非盟 2063 议程”

作者简介 周玉渊，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副研究员（上海 200233）。

从 2000 年中非合作论坛成立至 2015 年南非约翰内斯堡峰会的召开，中非合作论坛已然走过 15 年的发展历程。中非合作论坛推动了中非合作关系的

快速发展，为南南合作树立了合作典范，为全球治理提供了中国方案。^① 当前，中非合作关系进入全新阶段，中非合作论坛正开始面临转型升级的压力。在国际层面，联合国 2030 可持续发展目标和议程的制定为未来的非洲发展提供了方向。然而，全球经济形势依然不明朗，发达国家的增长动能在不断减弱，新兴经济体的增长和转型压力开始增大，这对于严重依赖外部的非洲国家而言不是利好。在地区层面，“非盟 2063 议程”的制定和第一个十年计划的出台为未来的国际对非合作提供了政策框架，非洲国家希望通过自主议程、自主融资和自主治理来真正实现非洲的复兴。在国内层面，中国经济增长和转型升级面临着空前压力，但压力中也孕育着新动力。“一带一路”倡议的提出反映了当前中国全球经济战略的一个发展方向：加快向发展中国家的优质产能转移、推动产业对接、巩固中国在基础设施和互联互通建设上的优势、提高中国在全球产业价值中的位置。面对如此复杂的国际和国内形势，中非合作论坛如何调整并适应新形势，如何为中非关系发展提供新动力，如何维护和提升其在中国对外关系中的特殊引领作用，是当前中非合作论坛面临的重大现实问题。

中非合作论坛的特殊价值

中非合作论坛为新时期的中非关系提供了方向和平台。论坛为非洲的发展提供了新的动力和选择，是 2000 年以来非洲经济快速发展的重要外部力量。论坛推动南南合作从象征性合作转向实质性合作，带动了发展中国家地位的上升。论坛引领着发展中国家国际机制的构建，为发展中国家更好地参与全球治理和国际合作提供了制度经验。论坛的另外一个特殊贡献在于其促使西方国家开始反思和改进传统的对非合作，从而推动一个更加公平、合理、完整的国际对非合作框架的形成。

^① 中非合作论坛研究是中非关系研究中的一个重要内容。代表性的著述如李安山、刘海方：《论中非合作论坛的运作机制及其与非洲一体化的关系》，载《教学与研究》2012 年第 6 期，第 57～65 页；李安山：《论中非合作论坛的起源——兼谈对中国非洲战略的思考》，载《外交评论》2012 年第 3 期，第 15～32 页；张忠祥：《中非合作论坛研究》，世界知识出版社，2012 年版；Garth Shelton, *The Forum on China - Africa Cooperation: A Strategic Opportunity*, Pretoria: Institute for Security Studies, 2008; Ian Taylor, *The Forum on China - Africa Cooperation (FOCAC)*, Routledge, 2010.

（一）中非合作论坛为非洲发展带来新动力

20世纪80年代西方主导的结构调整计划的失败使非洲经历了“失去的十年”，2000年非洲仍被西方媒体描述为“没有希望的大陆”。然而，正是从2000年中非合作论坛成立开始，中非关系的快速发展开始成为非洲发展的重要动力。2014年，中非贸易额达到2 200亿美元，比2000年增加了22倍，中国对非投资存量超过300亿美元，比2000年增加了60倍。^①自2009年起，中国已连续5年成为非洲第一大贸易伙伴国，同时也是非洲重要的发展合作伙伴和新兴投资来源地。非洲则成为中国重要的进口来源地、第二大海外承包工程市场和新兴的投资目的地。^②2013年，对华出口占非洲总出口的27%，这使中国超过了欧洲（23%）和美国（21%）成为非洲最大的出口市场。^③中国对非投资的多元化、包容性和社会功能也开始增强，中国投资几乎遍及所有非洲国家，中国私营企业进入非洲的步伐也开始加快，已经成为很多非洲国家扩大就业和提高收入的重要来源。^④与中非经贸关系增长对应的是，非洲经济在过去15年获得了巨大增长。非洲是世界经济增长第二快的地区，世界上经济增长最快的国家主要是非洲国家，非洲正成为“充满希望的大陆”。对此，即使西方国家也坦言中国是非洲经济发展的重要推动力。美国兰德公司援引世界银行的报告指出，非洲经济的改善一半归因于基础设施的发展，而中国在非基础设施建设的比重达到1/8，这一潜力在未来会更大，毫无疑问，中国是非洲发展的重要推动力。^⑤

（二）中非合作论坛为南南合作提供标杆

经过15年的实践，中非合作论坛已经建立了以中非命运共同体为目标，

① 《杨洁篪国务委员接受南非独立传媒专访》，载外交部网站：<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1304816.shtml>，2015-10-20。

② 《续写中非非同一般的传统友谊》，载新华网：http://news.xinhuanet.com/mrdx/2014-05/01/c_133303098.htm，2015-10-20。

③ Miria Pigato & Wenxia Tang, “China and Africa: Expanding Economic Ties in an Evolving Global Context”, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-china-and-africa-expanding-economic-ties-in-an-evolving-global-context.pdf>, 2015-10-20.

④ Miria Pigato & Wenxia Tang, op. cit.

⑤ Larry Hanauer & Lyle J. Morris, “Chinese Engagement in Africa: Drivers, Reactions, and Implications for U.S. Policy”, Rand Corporation, 2014, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR521/RAND_RR521.pdf, 2015-10-20.

以“真诚友好、平等相待、相互支持、共同发展”为原则,^①以“真、实、亲、诚”和正确义利观为道义规范的认同基础。^②这为南南合作提供了重要标杆。第一,中非合作论坛向外界表达了中国与非洲国家构建命运共同体的强烈意愿。同属于发展中国家,共同的历史遭遇和共同的发展任务使中国与非洲国家之间存在着天然的共同体意识。第二,中非合作论坛明确传递了中国与发展中国家合作的原则和道义规范。共同发展是中国与非洲国家进行合作的核心目标,相互尊重和相等相待是基本前提。虽然这看起来只是国际合作的基本规范,但是在现实中发展中国家往往由于自身力量弱小而并不能真正实现平等。因此,中国的承诺和切实履行确实能得到发展中国家的认同。同时,正确义利观为解决中国与发展中国家合作中出现的问题提供了重要的指导原则。^③第三,中非合作论坛坚持求同存异、和而不同。非洲国家众多,国家政治经济结构多元、宗教民族等社会因素复杂、发展进程各不相同,因此,很难强加某一套国家治理体系或发展道路到非洲国家。中国提供不附加政治条件援助、尊重各国发展道路正是考虑到非洲这一现实。由此而言,中非合作论坛中凝聚的原则共识以及在此指导下的中非合作实践为南南合作和发展中国家间的合作提供了重要的参照。

(三) 中非合作论坛构建了跨区域合作的机制范例

作为一个南南合作、新兴国家与发展中国家合作以及跨地区的国家间合作平台,中非合作论坛所构建的跨区域合作机制对于中国构建与其他地区发展中国家间的合作平台具有重要的开拓意义。第一是机制建设的非强制性。作为发展中国家间的国际合作制度,中非合作论坛具有自愿性和灵活性的特征。这种安排极大地提升了论坛的多元性、开放性和包容性。任何一种机制只有在有行为体积极参与的情况下才能使机制对行为体施加影响。中非合作论坛正是通过这一形式培育合作意识、推广发展理念、构建共有规范和共识,

① 《胡锦涛主席在中非合作论坛北京峰会开幕式上的讲话》,载外交部网站:<http://www.focac.org/chn/lttda/bjfhbzjhy/zyjh32009/t584768.htm>, 2015-10-08。

② 《习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲》,载新华网:http://news.xinhuanet.com/politics/2013-03/25/c_124501703.htm, 2015-10-08。

③ 王毅部长将正确的义利观解释为,中国在同非洲国家交往时应道义为先,坚持与非洲兄弟平等相待,真诚友好,重诺守信,更要为维护非洲的正当权利和合理诉求仗义执言。利是指互利,中国不会象有的国家只是实现自己的一己私利,而是愿与非洲兄弟共同发展,共同繁荣。在需要的时候,我们更要重义让利,甚至舍利取义。

通过务实合作加强中非彼此的相互依赖。第二是合作互动的多层次性。中非合作论坛推动了中非各个层面对话合作平台的建立,包括政府层面的中国与非洲国家双边委员会、战略对话、外交部政治磋商、经贸联(混)合委员会、中国与非盟战略对话机制、中非地方政府合作论坛、中非合作论坛——法律论坛、中非民间论坛、中非智库论坛等不同领域的对话合作平台。这些平台为中非关系的全面发展提供了重要的沟通机制。第三是建设性而非破坏性。中非合作论坛以发展为导向,强调国家间的合作,尊重和支持彼此的自主权和发展战略,如中国对非洲国家发展战略和地区一体化战略的支持。^①因此,在很大程度上,中非合作能够取得建设性的成果。反观欧美国家的对非合作,往往由于各种政治政策“标准”,以及国家间或者国内的利益博弈,对非洲的经济和发展造成破坏。最典型的是欧盟与非洲国家开展的《经济伙伴协定》(EPA)谈判,虽然欧盟一直坚称是非洲一体化的支持者,然而,在经贸协定谈判中,欧盟一方面与各地区组织谈判,另一方面还单独与非洲国家谈判,这在很多非洲国家看来,不仅没有推动非洲的一体化,反而是一体化的破坏者。^②

(四) 中非合作论坛促使国际社会反思和加强对非合作

中非合作对国际社会同非洲国家的合作带来了积极影响。第一,为新兴国家开展与非洲国家的合作提供了一套可供参考的合作模式。印度、韩国、土耳其等国已经与非洲国家建立了合作平台,巴西、马来西亚、沙特等国加大了进入非洲的步伐,马来西亚甚至成为仅次于法、美的非洲第三大投资国。^③这些国家的对非合作很大程度上是实践了中国对非合作中所坚持的原则,即不干涉内政、不附加政治条件、坚持发展合作优先。^④第二,为主流国际社会对非合作提供了一套可以优势互补的替代方案。中国在非洲的基础设施建设、灵活性的援助与合作对西方国家的对非合作形成了良性的互动,中

① 郑先武将中非合作论坛的机制特征归纳为政府主导、发展导向、协商解决、注重开放性和主权原则,这些特征共同构成了独特的区域间合作的“中国模式”,参见郑先武:《构建区域间合作“中国模式——中非合作论坛进程评析”》,载《社会科学》2010年第6期,第20~27页。

② 周玉渊:《地区间主义的两种形式:基于欧盟与中国对非地区间合作经验的分析》,载《世界经济与政治》2011年第7期,第35页。

③ 《BBC:马来西亚对非直接投资赶超中国》,载新华网: http://news.xinhuanet.com/cankao/2013-03/27/c_132266205.htm, 2015-10-23。

④ See Office of the Special Adviser on Africa, “Africa’s Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa’s Development”, United Nations, New York, 2010, pp. 37-38.

国与西方国家在非正在形成“自然分工的合作格局。”^① 第三，促进传统大国开始反思其对非合作。一些学者直言不讳地指出，“中国在非洲的成就促使非洲人民和西方大国开始醒悟”。^② 布罗蒂加姆更是将中国的经验总结为：中国的对非援助正在促使传统援助者转变其观念和行动。西方大国和跨国公司正在改变“非洲是黑暗大陆”的认识，中非之间的平等互利合作使西方援助者不得不开始真正重视自主权和伙伴关系，西方国家也为此正在反思和改进过分强调在援助中附加政治和经济条件的做法。^③

中非合作论坛成功的经验

中非合作论坛成功的经验集中表现在以下 3 个层面：

（一）中非合作论坛凝聚了中非关系的核心原则和共识

中国与发展中国家合作机制建构的核心原则是双向互动性、自愿性和动态性。双向互动意味着相互尊重、平等互利、合作共赢，中国与其他发展中国家都能在这一合作平台上获得认同，对机制的发展提供动力来源，且能借助这一平台实现各自的利益而获发展。因此，这不同于西方对非合作平台中隐藏的单向性、强制性和干涉主义。自愿性意味着这一合作机制是开放的，它为成员国自主选择 and 自愿决定参与这一合作平台提供了前提，确保能够实现最大程度的共识和公平。动态性是指中非合作机制的构建是一个动态的变化过程，机制参与者根据现实的需要不断地学习、调整和推动机制向更加合理有效的方向发展。中非合作论坛并不是一个机制化的决策程序，而是一个渐进的过程。在这一过程中，发展中国家的需求、中国的供给能力、合作中出现的新问题和挑战构成了推动合作机制持续变化的动力。也就是说，中非合作机制建设更应该被理解为一个培养合作习惯、塑造合作模式的过程。

（二）理解非洲国家的发展阶段并紧跟非洲要发展的核心目标

发展优先是中国基于自身实践总结出的国家建设的核心理念，也是中

① Daniel Fiott, “The EU and China in Africa: The Case of Kenya”, *Madariaga Paper*, Vol. 3, No. 5, 2010, p. 12.

② Paulo Fagundes Visentini, “Africa and the Emerging Powers: the South and the Unholy Cooperation”, *Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Vol. 3, No. 5, 2014, pp. 45–49.

③ Deborah Brautigam, “China in Africa: What Can Western Donors Learn?”, Working Paper of Norwegian Investment Fund for Developing Countries, August 2011, pp. 13–16.

国关于发展中国家国家建设的基本主张。正如习近平主席在联合国发展峰会上所讲到的,“唯有发展,才能消除冲突的根源。唯有发展,才能保障人民的基本权利。唯有发展,才能满足人民对美好生活的热切向往。”^①然而,西方国家的政治设计使非洲的国家建设过于强调政治制度建设优先。在非洲国家争取独立的过程中,西方殖民者就试图通过政治制度安排来换取非洲国家的独立。冷战时期,美、苏基于争霸和反共的需要又使西方国家支持有助于自身战略利益的非洲强权乃至独裁国家,战略和军事优先导致了非洲国家发展进程的扭曲。冷战结束后,亟待发展的非洲国家虽然提出了“非洲发展新伙伴计划”,但这个计划本质上就是通过政治制度建设优先(即民主和良治)来换取西方国家的援助和支持。^②政治制度建设固然重要,但是更重要的是,政治制度建设必须与国家经济和社会的发展保持一致性。西方国家用西方经过几百年建立起来的民主来指导非洲的国家建设,这显然忽略了非洲国家所处发展阶段的现实,不尊重经济水平以及民族、宗教和社会结构现实的民主将会削弱国家建设进程中政府的能力,在一些非洲国家,多党民主建设伴随着的是更为严重的民族冲突、国家和社会的分裂。^③相比之下,中非之间的发展导向型合作更大程度上为非洲国家提供了一套符合非洲实际的发展顺序。中非合作从经济建设和发展合作着手,通过经济的发展和财富的积累提高非洲国家的自主权和国家治理能力。这种合作并不意味着中国只关注经济发展合作,而是将合作视为一个循序渐进或渐进主义的过程。近些年来,中国也开始加大与非洲在治国理政成功经验交流^④、和平安全建设上的合作。这种理念不同于西方先入为主的行为

① 《谋共同永续发展 做合作共赢伙伴——习近平在联合国发展峰会上的讲话》,载人民网:<http://world.people.com.cn/n/2015/0928/c1002-27641305.html>, 2015-10-23。

② Ian Taylor, “NEPAD: Towards Africa’s Development or Another False Start?”, *African Affair*, Vol. 107, No. 426, 2008, pp. 126-128.

③ 参见张宏明:《黑非洲国家政治民主化进程的理论思考——论民主政治与商品经济的关系》,载《西亚非洲》1995年第1期,第8~14页;杨光斌:《发展中国家搞“党争民主”祸害无穷》,载《人民论坛》2014年11月24日,<http://theory.people.com.cn/n/2014/1124/c40531-26080989.html>, 2015-10-24;贺文萍:《西式民主维和在非洲“玩不转”》,载《时事报告》(大学生版)2012-2013年第2期;David Kwasi Banash, “The Role of Western Democratic System of Governance in Exacerbating Ethnic Conflicts in Africa: The Case of Ghana’s Democratic Dispensation, 1992-2012”, *Peace and Conflict Management Working Paper No. 2*, 2015, pp. 1-11.

④ 罗建波:《非洲国家的治理难题与中非治国理政经验交流》,载《西亚非洲》2015年第3期,第74~97页。

方式，而是在确保国家稳定的前提下，通过经济的发展来带动社会的和谐以及政治制度的改善。

（三）中非合作论坛尊重和支持非洲国家的核心战略

与国际金融机构和西方国家长期在非洲推行“经济结构调整”的经济模式和多党选举的民主政治模式不一样，中国与非洲国家的合作并不是给非洲提供一套经济发展和国家治理的方案，而是尊重非洲国家的需要和自身选择。因此，无论是资源出口型国家还是资源匮乏型国家，无论是沿海国家还是内陆国家，无论是战略地位重要的国家还是实力相对弱小的国家，中国总能找到与之合作的领域。

中非合作的一个重要特征是中国对非洲核心战略的支持。在地区和洲际层面，地区一体化是非洲国家谋求联合自强的核心战略，为此，中国积极支持非洲的地区合作。2012 年，非盟成为中非合作论坛成员。2014 年 5 月，李克强总理访问非洲时提出了新时期的对非合作框架，尤其是加强与非洲国家工业化和基础设施建设上的合作，即“三网一化”。为落实这一合作，2015 年 1 月，中国外交部副部长张明与非盟委员会主席祖马签订了几乎覆盖非洲全境的交通运输开发备忘录，涉及高铁、高速公路、航空和工业化基建等所有相关设施。^①这一协议标志着中国对非合作战略将与非盟自身的发展战略“非盟 2063 议程”建立机制化的对接与合作框架。第六届中非合作论坛的核心目的正是推动形成在国际上支持非洲国家主张、在地区层面支持非盟及次地区组织的核心战略、在国家层面支持非洲国家发展战略和议程的系统性合作框架。正如中国外交部王毅部长在 2015 年外交部蓝厅论坛上的讲话，“非洲正根据‘非盟 2063 年议程’描绘的‘非洲梦’，联合自强、发展振兴。‘中国梦’和‘非洲梦’完全可以实现对接。中国在发展经验和生产要素方面的相对优势，与非洲在自然人力资源和巨大市场方面的比较优势结合起来，将形成巨大合力，产生‘1 + 1 大于 2’的强大效应。中非双方完全有条件、有能力、有信心在共同发展的伟大进程中携手同行，共创繁荣、富强、文明、进步的美好未来。”^②

① 《中国将助非洲“世纪大开发” 签署 48 年备忘录》，载中国网：<http://news.china.com/finance/11155042/20150128/19256969.html>，2015 - 11 - 10。

② 《外交部长王毅在第十五届“蓝厅论坛”上的演讲》，载新华网：http://news.xinhuanet.com/2015-11/26/c_128473034_2.htm，2015 - 11 - 28。

中非合作论坛机制下中非合作可持续发展的压力和动力

中非关系所处的政治、经济和社会文化环境与 15 年前大不相同,新的问题、压力和挑战开始出现。当前,中非关系正处在从量的积累到质的提升、从拓展合作到巩固合作、从建立机制到改革机制的历史性阶段。外部的环境变化和内部的机制发展共同构成了中非合作论坛改革和升级的重要动力。

(一) 粗放式发展合作的后果:中非关系的环境压力

环境保护已经成为发展中国家实现包容性和可持续发展的核心标准之一,也是中国在发展非洲等发展中国家关系时必须正视的重要问题之一。中非关系的快速发展带来了在非中国企业和公民数量的不断增加。然而,在一段时间内,部分中国企业在非洲的经营处于一种粗放、无序、不注意环境问题的增长方式。随着包容性和可持续发展理念的深入人心,环保非政府组织的积极干预,非洲国家对环境问题的日益重视,环境问题已经成为中非关系无法回避的重大问题。第一,非洲国家在环保问题上的法律和强制力不断提升,各行业的国际环保倡议和标准正在形成。这一变化对目前在环保意识仍不强烈、环保举措仍不健全和规范的中国企业而言将会是巨大的压力。例如,2012 年,中国石油公司因为严重触犯了当地环保法,乍得政府暂停了该公司在乍得的所有经营活动,随后又撤销了中国公司在乍得的开采权。^①在西方国家的主导下,在采掘业、林业、基础设施建设等行业分别形成了各种国际倡议和标准,如“采掘业国际透明倡议”(EITI)、“森林执法、治理和贸易倡议”(FLEGT)。由于自身能力有限,所以非洲国家对这些国际倡议和规范(比如“采掘业国际透明倡议”)的态度非常积极。在满足“采掘业国际透明倡议”所有条件的 31 个国家中,16 个是非洲国家。^②相比之下,大多中国企业对这些倡议和规范持排斥态度,这种认识差别是非洲国家对中国企业在环保问题上的负面认识的重要来源。第二,非洲环保非政府组织更加积极地关

① 《乍得暂停中石油开采活动 称其违反环境法规》,载新华网:http://news.xinhuanet.com/world/2013-08/15/c_125173518.htm, 2013-08-15;《乍得再度因环保违规叫停中石油当地作业》,载凤凰网:http://finance.ifeng.com/a/20140523/12397359_0.shtml, 2015-11-12。

② See EITI website, <https://eiti.org/countries>, 2015-11-12.

注和干预中国公司在非洲的活动。在环境比较敏感的项目上，如矿产、水坝、伐木、道路等，中国公司占有相当大比重。中国在非项目已经成为非政府组织关注的重点。其中“国际河流”（international rivers）非政府组织是一个典型的代表，这一组织紧盯中国在非承建的水电项目，其关于中国水电项目的负面评价给项目建设和中国形象带来了严重影响。如在一篇报告中，这一组织就直言中国在非建设的大坝并没有给非洲带来电力，相反带来的是贫穷。^①这些非政府组织通过舆论引导、抗议、施压乃至组织反对等形式形成了对中国在非的群体性压力。

（二）不平衡发展的后果：中非关系的社会压力

政府和社会的割裂是发展中国家普遍存在的一个问题，在非洲表现得尤其明显。这一结构导致非洲国家内部形成不同的发展观。非洲国家还处于发展中阶段，但是非洲社会尤其是非政府组织等可能已经进入了“后发展”阶段，即用发达国家的社会行动来对抗当前的发展政策。中非合作面临的现实问题是，双方主要集中于政府间的合作，忽视了对非洲社会的投入；更希望依仗政府的权力推动合作，却忽视借助非洲市场的潜力；重视标志性工程，却没能给予地方和微观层面的民生项目支持。上述情况产生的结果是，中国与非洲国家政府间的关系发展良好，但是社会层面的认识分化比较明显。一方面，中国与非洲国家的深度合作使中国对非洲国家的政治经济发展的影响指数上升；另一方面，中国影响力的上升并没有导致对中国认可度的上升，反而持负面认识的比例在上升；^②一方面，民众对中国在非合作项目的直接认识和体验没那么明显；另一方面，一些对中国的负面评价则因为社会和群众基础的薄弱而被无限放大。笔者曾经对非洲媒体对中国的报道和评论进行过简单分析，其结果让人堪忧。^③

① International Rivers, “Big Dams: Bring Poverty, not Power to Africa”, <https://www.international-rivers.org/resources/big-dams-bringing-poverty-not-power-to-africa-2006>, 2015-11-12.

② 问卷调查工具包括皮尤、非洲晴雨表关于非洲国家对中国认识的问卷得出的结论基本一致：非洲国家对中国在非的影响主要持积极态度，但是在发展援助、商品质量、促进就业等关系普通民众的具体问题上，认同度并不高。如非洲晴雨表在坦桑尼亚的调查显示，对中国的经济政治影响持正面态度的比例达到 70%，相比之下，只有大约 51% 的受访者认为中国的发展援助发挥了正面作用，类似的，津巴布韦和马拉维的比例则只有 45%、43%，但值得注意的是，后两者的负面认识也达到了 30% 和 38%，see: <http://afrobarometer.org/search/node/china>, 2015-11-13.

③ 参见周玉渊：《非洲媒体对中非关系的报道：影响与反思》，载《国际新闻界》2012 年第 11 期，第 86~95 页。

（三）中非关系的国际压力

相比于 21 世纪初中非合作论坛刚成立时中国在非面临的宽松的国际环境，当前中非关系发展所面临的国际压力越来越大。第一，国际竞争越来越激烈。美国、日本和欧盟等传统强国更加重视非洲，加剧了与中国的竞争。同时，印度、巴西等新兴国家也将非洲作为商业拓展和地位提升的重要市场，这对中国也构成很大的外部压力。第二，面临国际规范和标准的压力。国际对非合作尤其是西方国家在长期的对非合作中形成了一系列国际合作规范，这些规范很大程度上已经内化为非洲国际组织和非洲国家治理、发展和对外战略制定的重要依据。如非洲国家对“采掘业透明倡议”的强烈支持。第三，非洲国家本土意识和发展战略的形成进一步缩小了中国对非的政策空间。^①一方面，非洲国家的战略空间越来越明确。从联合国 2015 后发展议程、“非盟 2063 议程”，以及非洲国家自身的发展战略等的交集中基本可以明确非洲国家的中长期战略，这客观上已经给中国设定了未来合作的重点领域，这也意味着中国较之前相对自主和灵活的政策空间在缩小。另一方面，非洲国家对国际伙伴利用能力的提升增加了非洲国家的灵活性，却给中非关系的发展带来了不确定性。

2015 后中非合作论坛展望

2015 年 12 月 4～5 日，中非合作论坛峰会首次在非洲大陆举办，这与“非盟 2063 议程”及第一个十年计划、联合国非洲融资大会、联合国 2030 议程等一道构成了影响非洲未来发展的重要议程。在此次峰会上，习近平主席提议将中非战略伙伴关系提升为全面战略合作伙伴关系，并提出了支撑全面战略合作伙伴关系的五大支柱：政治上平等互信、经济上合作共赢、文明上交流互鉴、安全上守望相助、国际事务中团结合作。为此，中国提出了未来三年与非洲国家重点实施的“十大合作计划”。^②这十大计划体现了中国对非战略全局性、战略性和针对性的特征，无疑将为未来三年的中非关系发展提供战

① 张春：《中非合作的政策空间变化与应对战略》，载《西亚非洲》2015 年第 3 期，第 33～50 页。

② 习近平：《开启中非合作共赢、共同发展的新时代——在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，载新华网：http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-12/04/c_1117363197.htm，2015-12-05。

略框架和行动指南。如何落实这次峰会的承诺、如何持续提升中非合作论坛在中国与发展中国家关系上的引领作用、如何提炼中非合作论坛的经验从而更好地为中国对外战略服务，是中非合作论坛接下来需要思考和总结的现实问题。中非合作论坛应以当前的战略框架为指导，着力从以下几个方面开展工作。

（一）推动中非产业和战略对接，为“一带一路”建设提供最佳实践

从 2013 年习近平主席提出“一带一路”倡议到 2015 年中国政府相关部门发布《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，“一带一路”已经成为当前中国对外尤其是与发展中国家发展关系的重要战略设想。虽然《愿景与行动》已经发布，但“一带一路”的实质性推进却非常缓慢。一个非常重要的原因是来自“一带一路”沿线国家的猜疑。除了对中国的军事和安全目的猜疑之外，对于“一带一路”设想的成效和收益也存在着很大的顾虑。“一带一路”被视为是中国商品出口、输出落后产能、谋求自身经济利益的工具。^① 导致这一疑虑的重要原因在于中国经济和发展行为的社会化程度太低，即中国缺乏可以推广的成功实践，这些国家对中国的经济目的、行为方式及具体效果缺乏足够认识。从这一角度看，中非合作其实可以为这些国家提供实践。当前，中国与非洲国家的产业战略对接正面临着重要机遇。“非盟 2063 议程”第一个十年计划在洲际层面确立了 20 个目标和 35 个优先领域，在国家和地区层面确立了 12 个近期目标和 10 个旗舰项目。2014 年，李克强总理访非时提出了“461”对非合作框架。2015 年 1 月，中国与非盟签订了未来 48 年的交运合作备忘录，非盟欢迎中国在“非盟 2063 议程”中发挥积极作用，明确表示支持中国与非洲国家的产业和战略对接。在非盟看来，这种战略性对接对于非洲国家的团结和一体化进程具有历史性的意义。^② 在约翰内斯堡峰会上，习近平主席提出了中非工业化合作计划、中非农业现代化合作计划和中非基础设施合作计划，加强中国与非洲国家的产

① Jiayi Zhou, Karl Hallding and Guoyi Han, “The Trouble with China’s ‘One Belt One Road’ Strategy”, *The Diplomat*, June 26, 2015, <http://thediplomat.com/2015/06/the-trouble-with-the-chinese-marshall-plan-strategy>; David Dollar, “China’s Rise as a Regional and Global Power”, *Horizons*, No. 4, 2015, pp. 162–172, <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/07/15-china-rise-as-regional-and-global-power-dollar/china-rise-as-regional-and-global-power.pdf>, 2015–11–13.

② Douglas Degroot, “AU–China Infrastructure Deal Makes African Unity Possible”, *EIR*, Feb. 27, 2015, http://www.larouche.org/eiw/public/2015/eirv42n09-20150227/21-23_4209.pdf, 2015–11–12.

业对接和产能合作,推动中国对非战略与非洲发展战略全面对接。产业转移、产能对接、互联互通是“一带一路”的核心工程,这说明“一带一路”的设想事实上首先在非洲开始了大规模的试验。与其他地区相比,无论是从政治互信、安全认同、经济结构还是社会基础等各种因素看,非洲确实具备更有利的先行实施条件。由此,中非合作对于中国的“一带一路”建设将具有重要的示范价值。一方面,中非产业、产能和基础设施合作的早期实践有助于其他地区国家更好地理解 and 认识中国的作用和目的。另一方面,中非合作中的问题将能够使中国不断认识、总结和改进“一带一路”建设中可能出现的问题。

(二) 推动中非合作论坛机制发展,为中非关系发展提供新动力

国际压力、非洲脆弱市场培育、社会问题、环境问题组成了中非关系全面深入发展的重要阻力,这事实上也成为中非合作论坛机制发展和改革的核心动力。第一,正视和及时应对环境问题是中非关系可持续发展的核心要素。环境政治一方面折射了中国发展模式在非洲所面临的问题,中方理应反思。“十三五”规划建议提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,这既是对中国经济发展模式的重塑,其实也对中国的对非合作提供了方向。另一方面,环境问题极易成为各行为体包括西方国家、非政府组织、非洲国家党派和社区民众攻击中国的工具和导火索。目前,中国政府层面已经出台了《对外投资合作环境保护指南》,更多的中国企业开始加入《联合国全球指南》,但是,由于其自愿性和非约束力特征,加上大多数非洲国家的环保能力较弱,很多中国企业在现实中的环保意识和环保行动仍处于较低层次。为了改善中国所背负的环保不良形象、推动中国企业真正实现绿色走出去,避免非洲国家重走中国的老路,中国应该将环保问题作为未来中国与非洲国家合作的重点领域。中非合作论坛应该成为中非双方环保对话的主要平台,中国应主动与非洲国家和非盟共商共建非洲地区与自身发展现状相适应的环保标准。第二,构建中国企业和公民融入非洲社会机制。社会融入是中国企业和公民在海外活动普遍面临的问题。其主要表现为:在市场层面,相对孤立于非洲国家市场之外,没能有效融入或者参与培育非洲市场,最突出的一个表现是企业项目的包容性发展和产业链建设还比较落后;在社会责任层面,中国企业的道德意识和社会责任观还亟待提高;在社会融入方面,由于语言、文化、风俗习惯、心理等方面的原因,与当地隔离仍是中国人在非采取的基本生存方式。这非常不利于与当地建立和谐的社会关系。中非合作论坛作为

一个政府间合作框架，应该充分其导向作用。比如，大力增强中国在非项目的包容性，充分挖掘和重视项目的社会价值，以项目为依托推动小市场和产业链建设，从点到面，而不是只种树却不见森林。在企业社会责任培育方面，中非合作论坛应该为这种需求搭建平台，比如建立在非企业社会责任基金，奖励和鼓励有社会责任的企业，利用驻外使领馆、中国商会和华人社团等加强与非洲当地的社会文化交流。第三，随着国际社会对非洲新兴市场更加重视，中国将面临更大的竞争压力，也将面临更为严峻的规范和舆论压力环境。其中，中国在非的经济影响力与政治安全影响力之间的不对称性将是争论的焦点，如何将经济发展收益与非洲国家的政治发展和安全建设结合起来，中国的角色将备受关注。事实上，第六届中非合作论坛体现的中非全面合作框架正是对这一现实的回应，但中国相关部门还必须尽早实现从政策设计到落地实践的转化。

（三）加大中非地方合作，引领建立多元化的中国对非合作框架

当前，中非关系快速全面发展的现实凸显了中非合作论坛机制安排的不平衡性。其中中央政府与地方政府对非合作上的不平衡性是一个突出问题。中非合作论坛开创了中央政府与地方政府共同参与对非合作的机制框架，在这一框架下，地方政府被纳入了中国对非合作的总体框架。然而，与中央积极的对非政策相比，在现实中，地方政府更多是执行中央的政治安排，如派遣医疗队、建立文化中心、建立友好省份和城市等，真正利用非洲的机遇、加强与非洲联系的主动性并不高。^①在当前中国经济面临转型升级的巨大压力、地方产业和企业面临严峻的生存问题的背景下，地方政府的对非经济合作其实蕴含着巨大的潜力。例如，中国相对比较落后的贵州省的经济总量就相当于埃塞俄比亚以及几个刚果（金）的经济总量，因此，在非洲经济形势改善和大力推行工业化的大背景下，中国地方政府应该更加积极地利用这一机遇，充分挖掘地方政府对外合作的巨大潜能。这不仅对于中非合作具有重要意义，同时对于中国地方参与“一带一路”及其他地区的国际合作具有重要的引领作用。

（四）探索中非和平安全合作新常态，为中国的海外利益保护和全球安全治理提供经验

从 2012 年中国提出“中非和平安全合作伙伴倡议”到约翰内斯堡峰会的

^① 笔者访问埃塞期间，据中国大使馆工作人员介绍，埃塞地方省份与中国地方加强合作的愿望非常强烈。然而，中国地方政府的意愿并不高。

“中非和平安全合作计划”，中非和平安全已经成为中非合作的一个重要领域。中非安全合作在中国成长为全球大国的过程中发挥着重要的引领和示范作用。第一，中非和平安全合作将能够为中国海外利益保护提供重要经验。随着中国全球经济影响力的提升，海外利益保护问题日益突出，然而，当前的海外利益保护主要是被动性、应急性的保护。从索马里护航到向马里、苏丹和南苏丹派遣维和作战部队、再到支持非盟的和平安全能力建设，中国正开始更加主动地通过安全合作来维护国家利益。中非安全合作的经验对于中国整体海外利益保护具有重要试验意义。第二，中非和平安全合作能够为发展中国的不干涉内政政策提供经验启示。不干涉内政政策固化的一个结果是：虽然中国已经成为一个全球经济大国，但在政治和安全上的影响力则很弱。如何将经济影响力转化为政治安全影响力，反过来如何通过政治和安全合作来保障和提升经济合作是当今中国面临的重要问题。中非和平安全合作一定程度上是对不干涉内政的发展。这主要表现在几个赋权上：一是国际社会赋权，例如中国参与的联合国维和行动、护航行动；二是地区组织赋权，如对非盟和伊加特的支持；三是国家赋权，即以非洲国家同意为前提，如中国与吉布提在海军基地上的合作。这种灵活性对于理解和发展不干涉内政是重要启示。第三，中非和平安全合作能够为非洲安全治理提供案例经验。长期以来，非洲的安全治理是由西方国家的“自由和平”（liberal peace）范式主导的。^①然而，这种带有强烈政治目的和结果导向的治理范式并没有反映非洲国家的现实，在操作中也往往忽视了非洲安全问题的根源。^②因此，在利比亚、苏丹、

① 自由和平范式是指将西方国家的自由主义、法治、民主、自由市场经济以及人权理念融入和平建设的路径选择。和平安全的实现伴随的是民主、良治和自由主义的实现。See Oliver Richmond, "The Problem of Peace: Understanding the 'Liberal Peace'", *Conflict, Security and Development*, Vol. 6, No. 3, 2006, pp. 291 - 314; Ian Taylor, "What Fit for the Liberal Peace in Africa?", *Global Society*, Vol. 21, Issue 4, 2007, pp. 553 - 566; Patrick Tom, "The Liberal Peace and Post - Conflict Peacebuilding in Africa: Sierra Leone", A Thesis Submitted for the Degree of PhD at the University of St. Andrews, 2011.

② 从非洲和平哲学的角度，非洲战争和冲突根源于对权力和财富（稀缺资源）的争夺，以及被外部利益破坏了的社会和民族结构。国际社会的干预和维和行动虽然能暂时阻止冲突扩大，但不能从根源上解决非洲冲突问题。因此，非洲国家本质上希望能从根源上解决冲突。如非洲大湖地区国际会议机制尝试从资源管理的角度来解决地区内的冲突。但由于非洲国家自身的实力很弱，很难主导甚至影响由国际社会主要是西方国家主导的非洲安全治理。See Africa Union, "Report of the Chairperson of the Commission on the Partnership between the African Union and the United Nations on Peace and Security: Towards Greater Strategic and Political Coherence", AU doc. PSC/PR/2. (CCCVII), January 9, 2012, p. 19, <http://www.peaceau.org/uploads/report-au-un-jan2012-eng.pdf>, 2015 - 11 - 13.

南苏丹、刚果（金）等国家，西方国家的和平范式很难称得上成功。中国的和平与安全建设理念其实与非洲国家的和平哲学存在着很大的共通性。比如尊重和支持非洲国家以及地区组织的自主权和主导权、主张从根源（发展、资源争夺、收益分配等）而非过于重视军事行动、重视和平建设过程而不是以强烈的政治目的和结果导向为指导。^① 长期以来，在西方主导的安全结构下，非洲国家很难将自身的设想上升为非洲安全的主流话语。为此，未来中国基于共有理念与非洲国家开展的安全合作将是对当前非洲安全治理的重要补充。

（五）以公共卫生体系建设为契机，加强与非洲国家的系统性合作

过去，中国主要通过援助医疗队、援建医院和疟疾防治中心、提供药品援助等形式开展对非医疗援助，这种援助并没有将非洲国家的卫生体系作为一个主要援助对象；相反，虽然在硬件基础设施上投入很多，但往往项目比较分散，因此在提升非洲国家整体医疗卫生水平上的作用相对有限。“非洲发展新伙伴计划”的卫生顾问埃里克·布奇（Eric Buch）就指出，“我们强烈建议，国际发展伙伴不仅仅只增加卫生援助，不应该只集中于短期分散的项目，而是应该从系统性、长远性的角度进行规划。”^② 埃博拉疫情暴发后，非洲国家公共卫生体系的脆弱性暴露无遗，这也导致国际社会对非洲卫生体系的重视。埃博拉危机后中非卫生合作一个重要变化正是系统性的合作开始加强，中国在不同场合表示将帮助非洲国家建设公共卫生体系。2015 年 10 月 6 日，第二届中非部长级卫生合作发展会议通过了《开普敦宣言》和实施框架，根据这两个文件，中国将改善后埃博拉时期非洲国家的卫生系统、加强国家和区域传染病监测和流行病体系建设、协助非洲国家开始人力资源培训、通过新建、维修以及配置设备等方式增强非洲基础设施建设、强化实验室能力和诊断系统、改善卫生信息系统、在提高卫生服务可及性方面开展合作、提高有质量的药物、疫苗、诊断试剂盒卫生相关产品的可及性。^③ 在约翰内斯

① 例如，在对刚果（金）东部反政府武装组织的打击问题上，美国虽然与刚果（金）政府取得了共识，但是动辄以人权为由向刚果（金）政府施压，要求更换政府军领导者。

② Benita Nsabua, “Africa’s Health – a Burden”, NEPAD, September 9, 2010, <http://www.nepad.org/humancapitaldevelopment/news/1585/africa%E2%80%99s-health-%E2%80%93-burden>, 2015 - 11 - 14.

③ 《第二届中非部长级卫生合作发展会议通过开普敦宣言和实施框架》，<http://www.nhfpc.gov.cn/zhuzhan/gjjl/201510/c26d9b276f714e3c9386c80250fe3b0c.shtml>, 2015 - 11 - 14。

堡峰会上,中国提出的“中非公共卫生合作计划”则标志着中非系统性卫生合作开始进入实质性运作阶段。这一转变不仅对于非洲卫生医疗领域本身,而且对于中非在其他领域的合作也具有重要意义。中非卫生领域的合作在中国对非合作中具有特殊的地位,这一特殊性主要表现在:第一,从项目援助升级到政策援助。项目援助固然重要,但非洲国家的政策制定和能力建设才是保证这些项目和领域取得积极效果的根本。帮助改善非洲国家的卫生体系本质上就是要提高其政府的能力建设。事实上,这对于中国在其他领域的合作同样重要。第二,从分散管理转变为战略管理。公共卫生体系建设能够将中国在非援建的医院、疟疾中心、医疗队等分散的工作在一个系统的体系下进行整合,从而形成整体的效果。同样,在其他领域,如何将不同分散的项目进行整合,从而使这些分散的合作真正转化为对某一行业的影响力是中国需要考虑的重要现实问题。因此,可以说,中非公共卫生合作计划是中国对非合作模式转型的重要先例,卫生领域的体系性合作对于研判新时期中非合作的模式和成效具有重要启示意义。^①

综上,中非合作论坛紧跟国际、国内和中非关系发展的现实,正在通过巩固生长点、拓展增长点、开辟新亮点来保持论坛在中非关系和中国外交中的相关性和引领作用。从中非合作论坛约翰内斯堡峰会来看,2015后的中非关系正迎来全面合作的时代。作为中非关系的核心机制,中非合作论坛必须根据形势变化和现实需要积极推动自我机制的改革和发展。当前,一个突出的现实是,每届中非合作论坛是一个三年期的合作安排,这种安排在早期有助于提出、跟进和评估中国对非的承诺和举措,然而这也使中国对非合作过于专注短期收益,缺乏中长期的合作设计。这显然不能适应当今中国、非洲和国际发展的现实,尤其是中非合作论坛的三年行动计划与非盟的5个十年行动计划的对接问题。因此,中非合作论坛接下来的一个重要任务是从长远和战略的高度规划中非合作的中长期战略。这不仅是当前中非关系全面发展的现实需要,也是保持中非合作论坛引领中非关系可持续发展的重要动力。

^① 笔者近日参加了中国全球卫生网络的成立仪式和研讨会,在这次会议上的一个重要认识是,中国作为一个全球大国正积极参与各领域的全球治理,在全球卫生领域上中国角色的快速变化已经大大超出了与会专家之前的认识。中非合作论坛所包含的中国经验的传播,尤其是中国作为发展中国家公共卫生体系“构建者”的倡议,对中国传统合作战略来说是一个重要创新。虽然具体操作上还面临着很大问题,但这确实反映了中国理念的变化。

Fifteen Years of Forum on China – Africa Cooperation : Achievements, Challenges and Prospects

Zhou Yuyuan

Abstract: For fifteen years since its establishment, the Forum on China – Africa Cooperation (FOCAC) has been playing a very significant role in promoting the development of China – Africa relations, leading South – South Cooperation, constructing a trans – regional cooperation mechanism led by China, and transforming the international cooperation with Africa. The success of FOCAC can be explained from several aspects, which include the formulation of cooperation principles and consensus among developing countries, China’s experience sharing of nation building with African countries, development – oriented cooperation, and supporting African countries’ self – reliance in development. Meanwhile, problems are increasing along with the rapid development of China – Africa relations, which are propelling FOCAC to make transformation and strengthen its institutional capability. Envisioning the post – 2015 China – Africa Relations, FOCAC can still play the leading role as a good model in providing best practices for China’s international cooperation like One Belt and One Road, the capacity building of cooperation mechanism, promoting local governments’ cooperation, and the growing important cooperation on security and health. FOCAC should give more emphasis and invest more on the above – mentioned areas.

Key Words: African Development; China – Africa Relations; Forum on China – Africa Cooperation; “AU Agenda 2063”

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)