

构建新型全球发展伙伴关系

——中非合作对国际发展合作的贡献

张 春

【内容提要】联合国千年发展目标（MDGs）是国际社会就全球发展问题达成的第一个普遍性共识，其核心是建立新的全球合作伙伴关系以降低极端贫困人口比重，非洲是其核心聚焦地区。从一开始更注重各自千年发展目标的实现，到强调支持非洲实现千年发展目标，再到目前支持非洲实现千年发展目标与建构 2015 年后国际发展议程并举，中非合作经历了三个阶段的发展。中非合作为非洲落实千年发展目标作出了直接和间接的贡献，前者体现为对非洲千年发展目标前七项目标的直接支持，后者体现为带动其他国家更为关注非洲千年发展目标的落实和推动国际对非合作机制的发展。与此同时，中非双方合作中发展出的新理念、新方法、新机制和动员的新资源，都将为 2015 年后国际发展议程的建构作出重要贡献。展望未来，中国更大程度地参与南南合作，继续支持非洲落实千年发展目标，并与非洲和国际社会一道推动 2015 年后国际发展议程的设置，共同推动更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系的建立。

【关键词】中非合作 千年发展目标 2015 年后国际发展议程 南南合作

【作者简介】张春，上海国际问题研究院西亚非洲中心副主任，副研究员

【中图分类号】F114.4

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2013)03-0027-44

在2000年9月举行的联合国首脑会议上,来自189个成员国的149位国家元首和政府首脑通过《联合国千年宣言》(以下简称《宣言》),采纳了一套具有普遍性的发展目标,即联合国千年发展目标(Millennium Development Goals,以下简称MDGs)。MDGs涉及经济、社会、环境等八个领域,多数以1990年为基准年,2015年为完成时限,是当今国际社会在发展领域最全面、最权威、最明确的发展体系,并已成为衡量全球发展进程的首要标准和进行国际发展合作的重要框架,得到各方普遍认同和积极响应。考虑到各地区、各国的发展基础差异,各国还承诺将建立新的全球伙伴关系以推动MDGs的实现。但在距离实现MDGs的时间只剩下不足1000天之际,几乎可以肯定的是,非洲几乎无法实现大部分MDGs目标。因此强化全球发展伙伴关系以帮助非洲实现MDGs有着重要意义。就此而言,中非合作已经成为支持非洲实现MDGs的典范。自MDGs采纳以来,中非合作支持非洲MDGs的落实经历了三个阶段的发展,为非洲MDGs的实现作出了直接和间接的贡献,更为讨论2015年后国际发展议程提供了重要的新理念、新方法、新机制和新资源。以此为基础,中国将致力于与非洲和国际社会一道共同推动非洲MDGs的实现和2015年后国际议程的建构,从而推动新型全球发展伙伴关系的建立。

一、中非合作支持非洲MDGs落实的发展

自二战结束后“马歇尔计划”在西欧地区取得重大成功以来,在其余发展中世界复制“马歇尔计划”的成功便成为国际发展努力的核心追求。^①但很大程度上,这一努力直到冷战结束都没有达成令人欣慰、更别说令人满意的成果,并导致了冷战结束后弥漫整个发达世界的“援助疲劳”。^②但冷战结束后广大发展中世界非但没有享受“和平红利”反而陷入新型战争的现实,使得国际社会不得再度关注国际发展的重要性。这样,国际社会在联合国框架内达成了MDGs的共识,尽管该努力仍是由西方所主导的。考虑到各地区、

^① 丹比萨·莫约:《援助的死亡》,王涛、杨惠等译,刘鸿武审校,世界知识出版社2010年版,第10页。

^② OECD, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 2002 Report*, Paris: OECD, 2003, pp. 286-287.

各国所面临的情况完全不同,MDGs 也将建立全球发展伙伴关系作为重要目标之一,即 MDGs 第八项目标。中国是发展中国家,不承担目标八规定的对发展中国家援助义务,但中国始终把加强同发展中国家的合作作为对外政策的一个基本立足点。^① 在此背景下,中国对非洲落实 MDGs 提供了重大帮助,尽管这本身经历了三个阶段的发展。

第一个阶段是自 2000 年至 2005 年,中非双方更多关注自身的 MDGs 落实,合作更多在多边框架内展开。导致这一局面的原因是多方面的。首先,这一时期中非双方都更关注 MDGs 的国内落实。例如,2003 年《中国实施千年发展目标进展情况》指出,“总体而言,整体情况非常乐观。这表明中国很可能将实现大部分千年发展目标……”。在谨慎乐观之际,中国政府进一步指出,“无论是健康、教育还是环境问题,国际社会都可以通过与中国交流其他国家和专家的经验来帮助中国。……这样政府就不会是孤军奋战来实现国家的目标。”^② 也就是说,尽管到 2003 年时中国已经能预期将完全实现所有 MDGs 目标,但中国对全球发展伙伴关系的关注重点仍是引入外部帮助,而非更多地帮助其他发展中国家。

其次,与上一点相关,由于 MDGs 的具体落实刚刚启动,因此整个国际社会都在探讨具体的落实方式和全球伙伴关系的建立模式。换句话说,这一时期是整个国际社会对全球伙伴关系的探索期,中非合作不够发达本身也是国际合作不够发达的体现。事实上,在 2000—2005 年间,联合国并未就 MDGs 的执行情况进行过评估,第一份《千年发展目标报告》是在 2005 年出台的。^③ 尽管该报告也对建立全球发展伙伴关系进行了评估,但更多是相对简单的情况回顾,并未提出太多具体的政策建议。与此相对应,2003 年的第一份《中国实施千年发展目标进展情况》报告并未实质性地提及中国参与 MDGs 国际合作的情况,所讨论的第 12 和 18 项具体目标更多涉及国际合作促进国内 MDGs 的实现。^④

^① 《中国实施千年发展目标进展情况报告 2008》,中华人民共和国外交部、联合国驻华系统 2008 年版,第 52 页。

^② 《中国实施千年发展目标进展情况 2003》,联合国驻华机构评估报告、联合国开发计划署驻华代表处 2004 年版,第 39 页。

^③ 联合国千年发展目标网站, <http://www.un.org/zh/millenniumgoals/>。

^④ 《中国实施千年发展目标进展情况 2003》,第 37-38 页。

第三, 尽管中国于 2000 年建立了中非合作论坛, 但这一时期的中非关系更多是一种恢复性发展。尽管中国与非洲的关系发展可追溯至 15 世纪初郑和下西洋时期甚至更早,^① 当代中非关系始于 1956 年中国与埃及外交关系的建立。此后的中非关系主要经历了三个阶段的发展。^② 第一阶段是从 1956 年至 1978 年, 限于双方经济发展水平仍较低下, 这一时期的中非关系更多侧重于情感层面, 特别是意识形态考虑和中非领导人的私人感情。中非关系的第二阶段从 1979 年直至 20 世纪 80 年代末, 出于对国家利益特别是经济利益的关注, 中国更为注重与发达资本主义国家的经贸关系, 从而在某种程度上忽视了中非关系的发展。冷战结束后, 中非关系逐渐迈向其第三阶段, 但在 20 世纪 90 年代仍更多集中于政治关系方面, 双边经济联系并不紧密。直到 2000 年中非合作论坛成立后, 经济关系才逐渐凸显为中非合作的重要内容, 但其真正高速发展仍是 2006 年以后的事情。^③

最后, 这一时期国际社会的注意力很大程度上都为美国在 2001 年“9·11”事件后所启动的全球反恐战争所吸引, 进而导致国际发展议程很大程度上被忽视。由于美国的全球反恐战争导致的安全逻辑压倒发展逻辑, 因此尽管存在对国际发展的关注, 也都很大程度上被扭曲和安全化了。这一时期国际社会对发展议程的关注更多集中于贫困与落后和恐怖主义之间的相互关联, 或更为广泛的“发展—安全关联”, 并试图通过安全手段来解决发展问题。

这样, 2006 年以前的中非合作对非洲 MDGs 的落实并未给予充分关注。需要指出的是, 这一情况事实上在 2005 年便开始得到改变。2005 年的《中国实施千年发展目标进展报告》与 2003 年报告的重大区别在于对全球发展伙伴关系的论述。在该报告中, 中国较为全面地论述了中国参与全球发展伙伴关

^① 例如, 有学者认为中非关系可追溯至汉代, 此后唐朝和宋朝都与非洲有着直接的商贸关系。参见张象:《中非关系源远流长的新启示》, 载《西亚非洲》2006 年第 6 期; 李广一、许永璋:《古代中国与非洲》, 载《历史教学》1982 年第 9 期; 等。

^② 对当代中非关系的发展有着多种阶段划分方法。例如, 李安山认为中非关系包括三个阶段, 即正常发展期、过渡转型期和快速上升期; 而其他人则多以年代划分, 几乎将每一个十年界定为一个阶段。分别参见: 李安山:《论中国对非政策的调适与转变》, 载《西亚非洲》2006 年第 8 期; 刘鸿武、罗建波:《中非发展合作: 理论、战略与政策研究》, 中国社会科学出版社 2011 年版, 第 171-195 页。

^③ Kerry Brown and Zhang Chun, “China in Africa – Preparing for the Next Forum for China Africa Cooperation,” *Chatham House Briefing Note*, June 2009, pp. 5-6.

系的努力，特别是对非洲提供援助、免除债务、减免关税等努力。^① 随着中国政府将 2006 年定为“非洲年”和中非合作论坛北京峰会暨第三届部长级会议召开，中非合作促进非洲 MDGs 落实进入了第二个阶段，直到 2011 年底。

这一时期，中国围绕支持非洲 MDGs 实现建立了一系列合作平台，具体可分为双边合作机制、全球多边组织框架和全球南南合作机制。中国支持非洲 MDGs 首先是通过双边渠道实现的，即 2000 年建立的中非合作论坛。中非合作论坛的建立，极大地推进了中非发展合作，“中国是一个重要的贸易伙伴，一个投资的重要来源，传统发展伙伴的一个重要补充。中国在基础设施领域大规模投资，帮助缓解了供应瓶颈并提升了非洲的竞争力”。^② 中非发展合作的第二类平台是既有的多边组织所提供的平台，如联合国、国际货币基金组织或世界银行等。中非发展合作的第三类框架也是多边性质的，但更多是南南合作的架构，如 77 国集团，不结盟运动，金砖国家等。

进入 2006 年后，中非合作更为重视非洲 MDGs 的落实，主要有以下几方面原因。首先是中非关系的快速发展，呼吁中国更大程度地回报非洲，帮助非洲的发展。随着中非关系的快速发展，一方面是国际社会对中非关系的关注特别是负面观念快速上升，另一方面则是非洲对中国的期待不断上升，呼吁中国为非洲提供更大的发展支持。非洲对中国的期待主要有五个方面，包括发展地区基础设施，增加采掘业的当地内涵，提升中国在制造业的投资以增加就业，将非洲商业与全球价值链相联系，通过技术革新和增加非洲市场的准入度来提高农业生产率。

其次，中国自身实现 MDGs 的前景已变得相当乐观，中国现在有精力帮助非洲落实 MDGs。2008 年《中国实施千年发展目标进展情况报告》指出，“总体而言，中国在实施千年发展目标方面取得了巨大进展，已提前 7 年大部分完成甚至超越了消除贫困、饥饿、文盲、降低婴儿和五岁以下儿童死亡率等目标。中国在降低孕产妇死亡率、防治艾滋病和肺结核病等方面也已进入正

^① *China's Progress Towards the Millennium Development Goals 2005*, Beijing: Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, United Nations System in China, October 2005, pp. 62-67.

^② R. Schiere, "China and Africa: An Emerging Partnership for Development? – An Overview of Issues," *Working Paper*, No. 125, May 2011, African Development Bank Group, p. 17.

轨,有望到2015年实现所有目标。”^①

第三,与中国形成鲜明对比,非洲实现MDGs的预期日益遥远,而2008年全球金融危机的爆发更强化了这一悲观前景。如同联合国非经委、非盟和非洲发展银行2009年的联合评估报告所指出的,非洲在落实MDGs方面取得了持续进展,但这一进展在不同目标和不同地区存在重大不均衡。撒哈拉以南非洲的MDGs落实情况不尽如人意,远远落后于世界其余地区。而2008年出现的一系列危机,包括石油危机、粮食危机、全球经济与金融危机,进一步恶化了撒哈拉以南非洲落实MDGs的前景。^② 联合国《千年发展目标报告2010》也指出,上述危机“最大的负面影响最有可能出现在撒哈拉以南非洲……在撒哈拉以南非洲,大部分工人(63.5%)在这种情形下都面临滑落至极端贫困线以下的风险。”^③

最后,必须指出的是,中国的快速发展再加上中国于2005年提出推动和谐世界建构的理念,中国越来越关注为国际社会提供公共产品,而帮助非洲落实MDGs便是其中的重要关注。中国一贯主张与世界各国共同发展,特别是通过南南合作带动其余发展中国家的发展。这也正是这一时期中国加大关注对非洲MDGs落实的重要原因之一。而2008年全球金融危机的爆发更使这一关切得以凸显。

进入2012年后,中非合作支持非洲落实MDGs进入第三个发展阶段,即在继续支持非洲落实MDGs的同时,加大了对2015年后国际发展议程的关注。三份宣言标志着中非合作的这一阶段性发展。首先是在2012年7月的中非合作论坛第五届部长级论坛上,中非双方呼吁“国际社会在联合国的领导下,重视可持续发展领域执行力不足的状况,展现寻求共识的政治诚意和承诺,就后千年发展目标可持续发展框架的实施计划达成一致,并敦促发达国家兑现对发展中国家特别是非洲国家的援助承诺”;^④ 中非双方还承诺,将“共同

^① 《中国实施千年发展目标进展情况报告2008》,第11页。

^② Economic Commission for Africa, African Union, African Development Bank Group, *Assessing Progress in Africa toward the Millennium Development Goals, MDG Report 2009*, Addis Ababa, 2009, pp. 1-3.

^③ 联合国:《千年发展目标报告2010》,联合国2010年版,第10-11页。

^④ 《中非合作论坛第五届部长级会议北京宣言》,中非合作论坛网站,2012年7月23日, <http://www.focac.org/chn/ttda/dwjbzzjh/hywj/t954267.htm>。

推动国际社会认真落实 2010 年 9 月召开的联合国千年发展目标高级别会议及 2012 年 6 月召开的联合国可持续发展大会成果, 呼吁国际社会更多关注非洲等发展中国家可持续发展问题, ……帮助非洲国家加强能力建设, 尽早实现千年发展目标。中非双方呼吁国际社会在联合国的领导下, 展现寻求共识的政治诚意和承诺, 就后千年发展目标可持续发展框架的实施计划达成一致”。^① 其次是在 2012 年 11 月举行的中国共产党第十八次全国代表大会上, 中国提出“建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系”, 并承诺“永远做发展中国家的可靠朋友和真诚伙伴”。^② 第三是在 2013 年 3 月的南非德班金砖国家峰会上, 中国国家主席习近平指出“我们要大力推动建设全球发展伙伴关系, 促进各国共同繁荣”, “我们要共同参与国际发展议程的制定, 充分利用人类积累的生产力和物质资源, 完成联合国千年发展目标, 缩小南北发展差距, 促进全球发展更加平衡”。^③ 金砖国家德班峰会通过的《德班宣言》也“重申将共同致力于加快在 2015 年目标期限前实现千年发展目标”, “强调 2015 年后的发展议程应基于千年发展目标框架, 继续关注消除贫困和人的发展, 同时在考虑发展中国家各自国情的条件下应对其他新挑战。”^④

尽管可能存在诸多原因, 但中非合作支持非洲 MDGs 的这一新近发展很大程度上源于 MDGs 将于 2015 年到期, 进而对 2015 年后国际发展议程的关注逐渐升温。自 2010 年 9 月联合国召开 MDGs 首脑会议后, 联合国成员国为推进 2015 年后国际发展议程引入了各种措施, 目前已经开始引导一个关于 2015 年后议程的公开、包容性磋商进程。来自全世界的民间社会组织也着手参与 2015 年后进程, 同时包括各智囊团在内的学术界和其他研究机构表现尤其活跃。联合国秘书长潘基文也设立了联合国系统工作组, 以协调 2015 年后

^① 《中非合作论坛第五届部长级会议——北京行动计划（2013 年至 2015 年）》，中非合作论坛网站，2012 年 7 月 23 日，<http://www.focac.org/chn/ltida/dwjbjzzjh/hywj/t954617.htm>。

^② 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在》，人民出版社 2012 年版，第 48 页。

^③ 习近平：《携手合作 共同发展——在金砖国家领导人第五次会晤时的主旨讲话》，2013 年 3 月 27 日，南非德班，中国外交部网站，2013 年 3 月 27 日，

http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1025978.shtml。

^④ 金砖国家领导人第五次会晤：《德班宣言》，南非德班，2013 年 3 月 27 日，中国外交部网站，2013 年 3 月 28 日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1026097.shtml。

进程的准备工作。^①正是在这一背景下,中非合作不仅需要关注在未来不到 1000 天的时间里继续推进非洲 MDGs 的执行,还需要关注如何有效参与并塑造 2015 年后国际发展议程的努力。

二、中非合作对非洲实现 MDGs 的贡献

中非合作已经为非洲实现 MDGs 作出了重要的贡献,既有直接的,也有间接的。由于 MDGs 的启动与中非合作论坛的建立存在时间上的重叠,因此中非合作论坛也就顺理成章地成为支持非洲实现 MDGs 的主要机制平台,尽管如前所述还有一些多边性机制也为这一合作提供了支持。

中非合作对非洲落实 MDGs 的直接贡献具体体现在对 MDGs 的前七项目标的支持上。

第一,中非合作为非洲消灭极端贫穷和饥饿(目标一)作出了重要贡献。减贫是 MDG 的核心目标,中国在减贫方面有着新鲜的集体记忆,而且中国目前还有大量的贫困人口。因此,中国和非洲可能早在 MDGs 确立前就已经存在共识,中国成功的减贫经验也可为非洲提供很好的参考。基于先前在农业和粮食安全领域的合作,中国提出了一些宏大的计划以帮助非洲消灭极端贫困和饥饿。自 2006 年中非合作论坛北京峰会暨第三届部长级会议起,中国在第三、四、五届论坛部长级会议上都表示将加强中非双方在“农业与粮食安全等关键领域的合作”。^②在 2010 年联合国千年发展目标高级别会议上,中国政府也承诺在未来 5 年内为发展中国家建立 30 个农业技术示范中心、派遣 3000 名农业专家和技术人员,为发展中国家提供 5000 个来华农业培训名额等。^③其中大多数名额都分配到了非洲。截至 2009 年底,中国共帮助发展中国家建成 221 个农业援助项目,其中农场 35 个、农业技术实验站和推广站 47 个、牧业项目 11 个、渔业项目 15 个、农田水利工程 47 个、其他农业项目 66

^① 联合国千年发展目标网站。

^② 《中非合作论坛沙姆沙伊赫宣言》,中非合作论坛网站,2009 年 11 月 12 日,<http://www.focac.org/chn/ltida/dsjbjzjhy/bzhyhywj/t626386.htm>。

^③ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的对外援助》,2011 年 4 月,http://www.gov.cn/gzdt/2011-04/21/content_1849712.htm。

个，主要的受益者是非洲。^① 在直接援助之外，中国也与非洲国家共享减贫经验。2005年5月，中国国际扶贫中心成立，既是中国政府开展南南合作的重要渠道，又是全球唯一专职从事减贫研究、培训、交流和合作的国际平台。自成立以来，中国国际扶贫中心组织了一系列的研讨会和培训班，以促进中非的知识共享，特别是为非洲提供了中国在发展经济特区方面的重要经验。^②

第二，中非合作高度关注非洲人力资源的发展，围绕实现普及初等教育（目标二）作出了大量努力。在2006年的北京峰会上，中国国家主席胡锦涛宣布，中国将在“今后3年内为非洲培训培养15000名各类人才；……为非洲援助100所农村学校；在2009年之前，向非洲留学生提供中国政府奖学金名额由目前的每年2000人次增加到4000人次”。^③ 2009年，中国进一步加大了对非洲人力资源的培养，决定在今后3年内，为非洲国家援助50所中非友好学校；倡议实施“中非高校20+20合作计划”，选择中方20所大学（或职业教育学院）与非洲国家的20所大学（或职业教育学院）建立“一对一”的校际合作新模式；在今后3年内招收200名非洲中高级行政管理人员来华攻读公共管理硕士（MPA）学位；继续增加中国政府奖学金名额，到2012年将向非洲提供的奖学金名额增至5500名；加大为非洲国家中小学、职业院校培养和培训师资的力度。^④ 在2012年召开的中非合作论坛第五届部长级会议上，中国进一步将政府奖学金名额增加到6000名。^⑤

第三，中国意识到促进性别平等、提高妇女地位和改善非洲医疗卫生状况（目标三、四、五、六）的重要性，与非洲展开了全方位的交流与合作。中非妇女组织间的交流与合作与日俱增，2006年中非合作论坛北京峰会后，全国妇联开展了一系列活动以推动中非妇女友好交流，受到非洲国家妇女的热烈欢迎，双方围绕妇女参政、妇女与千年发展目标、妇女应对金融危机等问题展开了深入交流。在54个非洲国家中，全国妇联已与51个国家的妇女

^① 同上。

^② D. Cissé, “‘Looking East’ – But What Does Africa See in the Chinese ‘Model’?” CCS Commentary, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch, 2011.

^③ 《胡锦涛主席在中非合作论坛北京峰会开幕式上的讲话》，中非合作论坛网站，2006年11月4日，<http://www.focac.org/chn/lttda/bjfhbzjhy/zyjh32009/t584768.htm>。

^④ 《中非合作论坛—沙姆沙伊赫行动计划（2010至2012年）》，中非合作论坛网站，2009年11月12日，<http://www.focac.org/chn/lttda/dsjbzjhy/bzhyhywj/t626385.htm>。

^⑤ 《中非合作论坛第五届部长级会议——北京行动计划（2013年至2015年）》。

机构和组织建立了联系和交往，向 45 个国家的妇女机构和组织提供了小额物资援助，向 4 个国家派遣了刺绣、编织技术培训小组。^① 在中非合作论坛框架下，中非双方举办了两届“中非合作论坛—妇女论坛”，极大地促进了双方交流与合作。就医疗卫生而言，自 20 世纪 60 年代初起，中国便向非洲国家派遣医疗队。^② 随着 MDGs 和中非合作论坛同时启动，中国强化了这一努力。同时，自 2006 年以来，中国加大力度为非洲国家援助了 60 所医院，为非洲国家提供防疟药品和设立了 30 个抗疟中心。

第四，随着全球气候变化日益被安全化，确保环境的可持续能力（目标七）成为中非合作的重要议题。中国与非洲地区组织及大多数非洲国家都充分认识到环境保护对于实现可持续发展的重要性，在 2000 年第一次中非合作论坛部长级会议时便将其纳入议程。2005 年 2 月中非环保合作会议的成功召开，加强了双方环保领域的对话与交流及人力资源开发合作。2006 年的中非合作论坛北京峰会进一步同意，促进双方与联合国环境规划署开展多边环保合作，推动双方在能力建设、水污染和荒漠化防治、生物多样性保护、环保产业和环境示范项目等领域的合作。^③ 到 2009 年第四届中非合作论坛部长级会议上，双方在环境保护和可持续发展领域的合作变得更为深入。^④

为实现对所有行为体来说都是挑战的可持续发展目标，技术转移和合作是中非合作的一个关键要素。相应地，第四届中非合作论坛部长级会议宣布，将适时召开“中非合作论坛—科技论坛”，并倡议启动“中非科技伙伴计划”，帮助非洲国家提高自身科技能力。中国还承诺：今后 3 年内，中方将实施 100 个联合研究和示范项目；接收 100 名非洲博士后来华进行科研工作；对所有非洲在华完成长期合作研究任务后归国服务的科研人员提供科研仪器捐助。^⑤

在直接贡献于非洲 MDGs 的落实之外，中非合作还间接地为推动非洲

^① 《陈至立：我们致力于推动中非妇女友好交流》，中国人大网，2009 年 10 月 14 日，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/sywx/2009-10/14/content_1521391.htm。

^② 张春：《医疗外交与软实力培育——以中国援非医疗队为例》，载《现代国际关系》2010 年第 3 期；李安山：《中国援外医疗队的历史、规模及其影响》，载《外交评论》2009 年第 1 期。

^③ 《中非合作论坛北京行动计划（2007-2009 年）》，中非合作论坛网站，2006 年 11 月 5 日，<http://www.focac.org/chn/lda/bjfhbzjhy/hywj32009/t584788.htm>。

^④ 《中非合作论坛—沙姆沙伊赫行动计划（2010 至 2012 年）》。

^⑤ 同上。

MDGs 的落实作出了贡献。这种间接贡献主要体现为两个方面。

一方面,中非合作直接带动了新兴大国对非洲 MDGs 的具体支持。例如,其他新兴大国对非洲的减贫也相当关注。巴西在 2010 年 5 月 10—12 日召开的巴西—非洲粮食安全、抵抗饥饿和农村发展对话会(Brazil–Africa Dialogue on Food Security, Fighting Hunger and Rural Development)启动了非洲—巴西农业创新市场计划(Africa–Brazil Agriculture Innovative Marketplace)。该计划旨在通过非洲与巴西协作伙伴关系的创新而使小型生产者受益。它使非洲和巴西的研究人员共同研究以促进非洲的农业创新,包括牧场休牧,自然资源管理,可再生能源生产等。它将促进非洲和巴西的知识交流以及在农业研究和发展领域的投资。^①

又如,人力资源发展是新兴大国与非洲合作的重要领域。作为一个重要的新兴大国,巴西在非洲的发展合作也与人力资源的长期发展相吻合,并不局限于获取其发展所需要的自然资源而在非洲投资基础设施。^② 巴西在教育领域的发展合作项目主要是与葡语国家展开的,包括学校的能力建设和扫盲。1999 年在安哥拉罗安达建立了一个培训与职业发展中心(Centre for Training and Enterprise Development)。另一个项目是学校赠款,给予在如莫桑比克等葡语国家中坚持让孩子上学的家庭以奖励。印度也非常注重对非洲的人力资源和支持。2009 年,非盟和印度政府启动了泛非 E 网络计划(Pan-African e-Network Project),旨在将非洲和印度的知名大学与研究所联系起来,并计划在 5 年内给予非洲 1 万个奖学金名额。该计划也试图将非洲主要的医院与印度的 12 家专科医院相联系,以改善医疗培训、在线医疗咨询及其他设施。在远程教育和远程医疗之外,该项目还支持 E 治理,资源绘图以及测量服务等。印度开始提供卫星服务和无线网络,将在非洲的 53 个学习中心、53 个远程医院、5 所地区大学、5 所地区医院与印度的 7 所知名大学和 12 所专科医院相联系。印度政府在该项目上投资 10 亿美元,被认为是南南合作的典范和非洲

^① “Brazil’s Economic Engagement with Africa,” *Africa Economic Brief*, Vol. 2, Issue 5, May 11, 2011; John de Sousa, “Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A Good Partner for European Donors?” *DIE Briefing Paper*, No. 5, German Development Institute, Bonn, 2010.

^② C. Schlager, “New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brazil,” *FES Briefing Paper*, No. 3, 2007 p. 9.

目前最大的远程教育和远程医疗项目。总计有 47 个非洲国家加入该计划，现在已经进入第二阶段，计划将延伸到非洲的 53 个非盟成员国。^①

再如，技术合作与气候变化适应与缓解也是其他新兴大国支持非洲 MDGs 的重要领域。印度在 1964 年建立了印度技术与经济合作计划 (Indian Technical and Economic Cooperation, ITEC)，旨在升级技能和发展能力建设，赋权予发展中国家。在这一框架下，印度政府建立了《非洲英联邦国家特别援助计划》 (Special Commonwealth Assistance for Africa Programme, SCAAP)，主要覆盖非洲的 19 个英联邦成员国。在 2009—2010 年，印度为非洲提供的援助包括：在 ITEC 下提供了 1680 万美元援助，在 SCAAP 下提供 180 万美元援助，以及 246 万美元直接援助。^② 2004 年，印度政府建立了非洲—印度技术经济前进运动 (Techno-Economic Approach for Africa-India Movement, TEAM-9) 以拓展与 8 个西非国家的贸易联系，包括布基纳法索，乍得、科特迪瓦、赤道几内亚、加纳、几内亚比绍、马里和塞内加尔。在 TEAM-9 下，印度增加了 5 亿美元信贷以优先资助这 8 个国家的项目，主要针对促进与印度的贸易，贡献于非洲社会经济发展。该计划也旨在促进技术转移，特别是农业、小型工业、制药和信息技术等。

与中国相比，其他新兴大国在非洲的“医疗外交”努力相对欠缺。迄今为止，巴西仅给予在马普托的抗病毒治疗药厂建设提供了 2100 万美元援助。卢拉总统为该项目的启动发挥了主要作用，并出席了该厂于 2011 年 1 月的建成典礼。^③ 印度在医疗技术方面有很大优势，但更为关注商业性的药品和医疗器械出口多元化，较不注重促进非洲 MDGs 目标的实现。

另一方面，中非合作的机制平台建设带动其他国家与非洲合作机制的建设，进而间接促进了非洲 MDGs 的落实。在中非论坛成立前，欧盟与非洲的欧非峰会 (Europe-Africa Summit) 和日本与非洲的非洲发展东京国际会议 (Tokyo International Conference on African Development, TICAD) 便已存在，尽管都不够活跃。但随着中非合作论坛的成立和快速发展，拖延多年的第二

^① “India’s Economic Engagement with Africa,” *Africa Economic Brief*, Vol. 2, Issue 6, May 11, 2011.

^② *Ibid.*, p. 7.

^③ “Brazil’s Economic Engagement with Africa”.

次欧非峰会终于在 2007 年 12 月得以召开，此后又于 2010 年召开了第三次，第四次欧非峰会将于 2014 年初召开，目前已进入准备阶段。而创建于 1993 年的 TICAD 长期没有实现机制化，直到 2008 年第四届 TICAD 峰会为止；为准备将 2013 年 6 月召开的第五届 TICAD 峰会，日本已展开多项准备工作并宣布了多项举措，其中许多都与帮助非洲落实 MDGs 相关。在传统对非合作机制因中非合作论坛而得到强化或复苏之外，多个新兴国家与非洲都建立了合作机制，如韩非峰会、印非峰会、土（耳其）非峰会等，它们往往侧重特定领域，如人力资源、技术合作等，都可有力地促进非洲 MDGs 的落实。

三、中非合作对 2015 年后国际发展议程的意义

目前距离 MDGs 到期已不足 1000 天，对 2015 年后国际发展议程的讨论已被提上了国际议事日程。无论 2015 年后议程以何种面貌出现，都必须考虑自 MDGs 开始执行至今的各种新发展，特别是新兴大国的群体性崛起和西方发达国家的相对衰落。作为新兴大国的代表，中非合作对于非洲落实 MDGs 作出了重要的直接和间接贡献，进而也为 2015 年后议程的建构提供了重要的参照，可有力推动新型全球发展伙伴关系的建立。

首先，中非合作为 2015 年后国际发展议程提供了新的理念。作为新兴大国与非洲合作的典型，中非合作为国际发展合作提供了一系列新的理念，具体体现为四个方面。

一是可根本上扭转国际社会对落后国家的消极观念和态度。在 21 世纪之初，非洲大陆被认为是一个失落的和“绝望的”大陆。^①世界上没有任何地区比非洲更为贫困，没有哪一个大陆如同非洲一样生活在霍布斯状态下。^②尽管西方正意识到“非洲正在崛起”，^③但很大程度上这一改变是由中非合作及其带动的国际对非合作的发展所导致的。尽管新兴大国对非洲的理解或许不如传统援助国——很大程度上是先前的殖民宗主国——那么深刻，但它们更

^① “Hopeless Africa,” *The Economist*, Vol. 355, Issue 8170, May13, 2000, p. 17.

^② L. Diamond, “Compassionate Conditionality for Africa,” *Hoover Daily Report*, July 24, 2000.

^③ “The Hopeful Continent: Africa Rising,” *The Economist*, December 3, 2011, <http://www.economist.com/node/21541015>.

多乐观和积极地看待非洲。对它们而言,“落后”意味着潜力和市场机遇,快速的人口增长被认为是劳动力和增长的来源。

二是可提供区别于西方的发展模式。长期以来,非洲在决定自身发展道路时主要采纳了西方发达国家的处方,但随着新兴大国的群体性崛起和西方所面临的困难,非洲国家日益转向东方,“向东看”成为一股潮流,而“中国模式”则居于讨论的中心。必须指出的是,非洲国家的“向东看”政策并不只是向中国学习,还包括向日本、印度、韩国、马来西亚甚至新加坡或土耳其学习。例如,肯尼亚的“展望 2030”(Vision 2030)长期发展规划和埃塞俄比亚的“增长与转型规划”(Growth and Transformation Plan)都借鉴了马来西亚、新加坡及东亚地区其他国家的经验。^①类似地,卢旺达从新加坡和韩国的专长和案例中学到不少经验。^②

三是可提供有关南南合作的新理念。不管 2015 后议程会是什么,都不可能无视快速发展的南南合作。尽管最近才成为国际关注的焦点,但南南合作事实上有着很长的历史。在 20 世纪 80 年代前,南南合作主要关注政治问题;自 20 世纪 80 年代开始,特别是在 21 世纪之后,南南合作逐渐向经济领域拓展。目前,“南南合作、能力发展和援助有效性的相互联系构成了发展有效性的核心支柱。这关系到促进可持续的积极变革和结果。非洲背景下的发展有效性是在更大的非洲政治经济背景下得以界定的,为利用南南合作资助非洲发展提供了讨论前提”。^③因此,“南南合作的特征使其更有可能支持和鼓励这样的国家缔造,而非传统的发展合作,进而它可能创造出在最不发达国家建立发展型国家与南南合作之间的积极互动关系”。^④

四是可提供发展中国家实现平等发展和共同发展的新理念。尽管有不少人开始讨论所谓“中国模式”,但中国更强调与非洲的“相互借鉴、共同发展”,

^① E. Fourie, “Africa Looks to Learn from East Asia's Development Experiences,” *The Guardian*, September 28, 2011.

^② S. Grimm, J. Humphrey, E. Lundsgaarde, S. John de Sousa, “Coordinating China and DAC Development Partners – Challenges to the Aid Architecture in Rwanda,” *DIE Studies*, No. 56, German Development Institute, Bonn, 2011.

^③ AU & ECA & AfDB, “Harnessing South-South Cooperation for Financing Development in Africa,” *Issues Paper 5*, May 2011, p. 1.

^④ UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2011: The Potential Role of South-South Cooperation for Inclusive and Sustainable Development*, New York: UNCTAD, 2011, p. 86.

特别是在如发展、教育交流、科学、文化、医疗卫生等领域。中非合作始终拒绝西方的唯利是图，坚持平等互利精神，反对包括西方发展理念中体现的国家等级思想。^①如同党的十八大报告所强调的，中国将“永远做发展中国家的可靠朋友和真诚伙伴”，因此中非合作永远都是“进行时”，不会有“完成时”。但这一新理念在西方发达国家看来是难以理解的，因此总是试图寻找中非合作背后的“真实目的”。

其次，中非合作作为 2015 年后国际发展议程提供新的方法。中非合作过程中发展出一系列的新方法，有力地促进了非洲 MDGs 的实现，也可贡献于 2015 年后议程的讨论。

一是可为国际发展合作提供原始动力的资源政治经济学方法。传统上，国际发展合作往往是发达国家对发展中国家的单向资金注入，主要通过援助的方式提供。但过去 60 余年的国际发展援助经验证明，这一模式很大程度上是失败的。发展中国家、特别是非洲并未由此而获得发展的原动力，进而其经济增长往往是短暂的“虚假繁荣”。但中非合作开辟了新的资源政治经济学方法，使非洲丰富的资源可提前服务于其经济发展。非洲拥有丰富的自然资源，但很大程度上尚未贡献于其发展。在中国、印度、巴西等新兴国家群体性崛起及其与非洲关系快速发展之前，非洲的自然资源的开发更多是支持西方的掠夺性发展。直到新兴大国与非洲的关系得到全面发展之后，非洲丰富的自然资源才真正得以“盘活”并为非洲自身的发展作出真实的贡献。^②

二是可提供有关发展与稳定的新平衡方法。就传统的发展合作而言，更多看到的是非洲发展所面临的消极因素，特别是如毒品、武器、知识产权、人与金钱的非法交易等。由此而来的，如何处理“安全—发展关联”（security - development nexus）便成为传统发展合作的核心关注。^③西方很大程度上强

^① Barry V. Sautman, “Friends and Interests: China’s Distinctive Links with Africa,” *Working Paper*, No. 12, Center on China’s Transnational Relation, The Hong Kong University of Science and Technology, 2006, http://www.cctr.ust.hk/materials/working_papers/WorkingPaper12.pdf, pp. 15-16.

^② Timothy M. Shaw, Andrew Cooper & Agata Antkiewicz, “Global &/or Regional Development at the Start of the 21st Century: China, India & (South) Africa,” *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 7, 2007, pp. 1255-1270.

^③ 有关安全政策发展化和发展政策安全化的讨论，参见张春：《“发展—安全关联”：中美欧对非政策》，载《欧洲研究》2009 年第 3 期。

调的是“发展政策的安全化”，因为这很大程度上与西方当前推行的良治、援助附加条件、民主推广等是相一致的。与传统发展合作方法相反，中非围绕 MDGs 落实的合作正在纠正这两个方面。一是通过强调发展政策的发展性质而非安全化发展政策，特别是以中国改革开放三十多年的经验说明，在 20 世纪 70 年代末一度陷入国家破产边缘的中国并未采取当今西方开出的发展政策安全化的处方，而是集中精力发展经济从而逐渐摆脱了当前的困境，并成长为一个新兴大国。二是中国也充分重视安全，致力于维持改革开放所需要的内部和外部的稳定环境，致力于实现政权稳定。中国向非洲展示了一种替代性的发展方法，即在确保政权稳定的基础上，通过发展逐渐解决既有的发展和安全问题，并通过发展来解决发展过程中新出现的发展与安全问题。

三是可提供“发展第一”的国际发展合作方法。与前一点相关，尽管人们早已认识到，和平、发展、合作是时代潮流，但对其实现远未取得共识。事实上，西方国家自冷战结束以来在这些目标之间捏造了另一种线性逻辑：发展的确是一个根本目标，但要实现真正的发展，必须为此创造有利的条件。由此而来的，自冷战后期、特别是冷战结束以来，国际发展学的一个重要发展动向便是“发展目的论”逐渐被替换成“发展条件论”。相比之下，中国与非洲合作时始终坚持发展目标的核心地位，特别注意避免在不自觉中滑向发展条件导向，进而走上了一条与西方完全不同的国际发展合作道路。

第三，中非合作为 2015 年后国际发展议程提供了新的平台，特别是通过中非合作论坛的建设及其所带动的国际对非合作机制的快速发展。当然，其中最为重要的仍属中非合作论坛和金砖国家合作机制。

中非合作论坛的成立和发展很大程度上与 MDGs 的采纳和执行相同步，因此也成为中非合作推动非洲落实 MDGs 的核心机制。自 2000 年建立以来，中非合作论坛已经取得了重大发展。一是迄今共举行了五届部长级会议和一次首脑峰会，推动中非关系实现了三级跳。二是论坛自身机制实现了快速发展，已经发展出较为完整的后续机制及程序，并建立了一系列的直属机制，同时也有一批非直属机制得到了发展。但在经过头 10 余年的发展之后，中非合作论坛正逐渐超越机制建设的阶段，迈入稳定规模、提高质量的新阶段。

金砖国家合作机制的快速发展也为 2015 年后议程的建构提供了新的平

台。在金砖国家合作机制建立前，南南合作更多是双边聚焦和经济聚焦，严重缺乏多边聚焦和战略聚焦的有实质意义的南南合作机制平台。2013年3月，在南非德班召开的金砖国家峰会以“金砖国家与非洲：致力于发展、一体化和工业化的伙伴关系”为主题，意味着金砖国家将携手推进非洲的自主发展和独立发展，《德班宣言》还强调“应确保关于联合国发展议程，包括‘2015年后发展议程’的任何讨论，都应是在联合国机制下包容、透明的政府间磋商进程，以体现普遍性和基础的广泛性。”^①

第四，中非合作还可为2015年后国际发展议程提供新的动力，特别是国际发展合作所需的资金来源。这主要通过三个渠道。一是中非双边的直接援助和投资及其他资助。例如，2012年7月召开的第五届中非合作论坛部长级会议便承诺，中国将在未来3年内向非洲提供200亿美元的优惠贷款，主要用于非洲的基础设施建设等。二是金砖国家机制，特别是2013年德班峰会上宣布筹建的金砖国家开发银行。三是其他多边国际机制，如联合国开发计划署、世界银行、国际货币基金组织等。

结 束 语

中非合作为非洲 MDGs 的落实作出了直接和间接的重要贡献，并将为2015年后国际发展议程的设置作出重大贡献。如何进一步推进中非围绕国际发展的合作，无论是对中非双方还是对整个国际社会都有着重要意义。更为重要的是，这一合作面临着严峻的时间压力，2015年是个关键性的时间节点：中非合作论坛第六届部长级会议届时将在南非举行，同时 MDGs 将于同年到期，2015年后国际议程的讨论也需达成某种共识。因此，在未来不到1000天的时间里，中非双方需要在支持非洲落实 MDGs 的同时，加大参与2015年后议程的建构，与全球南方国家和整个国际社会一道，共同推动更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系的建立。

首先，中非双方需要就2015年后议程的目标框架达成共识。虑及距 MDGs 到期已不足3年且部分地区不能如期实现 MDGs 目标，再加上2015年后议程

^① 金砖国家领导人第五次会晤：《德班宣言》。

的谈判需要相对较长时间方能达成,因此 2015 年后议程不应当是一个全新的议程,而应以 MDGs 的核心目标特别是减贫为基础,同时添加部分其他可有效执行的重要目标,共同形成新的国际发展议程。目前,联合国已经启动有关可持续发展目标(Sustainable Development Goals, SDGs)的讨论,该目标本身也强调 SDGs 是 MDGs 的延续和深化,而非简单替代。中非双方应当积极参与 SDGs 的谈判,使其最终议程更为符合中非双方实际发展水平和需要。

其次,中非双方需要就 2015 年后议程的时间框架达成共识。考虑到 2015 年后议程特别是目前所讨论的 SDGs 是一个普遍性的发展议程,覆盖了全球所有国家而非如同 MDGs 一样仅覆盖发展中国家,因此各地区、各国实现 2015 年后议程的速度将呈现重大差异。如果再加上部分地区和国家的 MDGs 到 2015 年时尚未完成且新议程中将延续 MDGs 的核心目标,因此新议程的时间框架将呈现更大的多样性。因此,中非双方需要就此达成一种多速度、多轨道的时间框架共识。这一时间框架要具备充分的灵活性和差异性:一方面,MDGs 的核心目标有必要适度延长,时间可为 5—10 年,以便其完全实现,特别是在非洲地区;另一方面,新议程的时间框架需要比 MDGs 更长,可为 20—30 年;在新议程内部,也可允许实现目标的多种速度的并存。

第三,中非双方需要就 2015 年后议程的参与框架达成共识。考虑到此前的国际发展议程往往是西方所主导的,因此中非双方需要团结起来,争取在新议程制定过程中更多更响亮地发出自己的声音,确保南方国家的广泛参与和平等参与。

最后,中非双方还需要就 2015 年后议程的执行框架达成共识。一方面,中非双方需要依据“共同但有区别的责任”原则,共同推动新议程执行过程中资助平台的合理建构,确保新议程在强调发展的普世性的同时,也强调不同发展水平的国家对于国际发展的不同义务;另一方面,中非双方需要共同推动自身的机制平台建设,进而确保新议程未来执行中两类至关重要的平衡,即全球性执行平台与地区性执行平台的平衡,南南合作平台与南北合作平台的平衡,进而建立一种有利于实现新议程目标、有利于各方政策协调的更加平等均衡的新型全球伙伴关系。

Building a New Type of Global Development Partnership

——China-Africa Cooperation Contributes to International Development Cooperation

ZHANG Chun

UN Millenium Development Goals (MDGS) is the first international consensus in terms of global development with poverty reduction as the core goal and Africa as the core area. China-Africa cooperation has experienced 3 stages of development in terms of African MDGs implementation, from focusing on their own MDGs implementation before 2005, to helping Africa to realize MDGs from 2006 to 2011, and then emphasizing helping Africa and building post-2015 global development agenda at the same time. China-Africa cooperation has contributed a lot for African MDGs realization, both directly and indirectly, through helping Africa to realize the first seven goals directly and promoting other international actors to attach more importance for African MDGs and to develop new cooperation mechanisms with Africa. It's important to note that two parties have developed many new ideas, new approaches, new mechanisms and new resources for helping the building of post-2015 global development agenda. In this regard, China will participate more proactively to the South-South cooperation, continue supports for African MDGs, and cooperate and coordinate with Africa and the international community to contribute to the forging of post-2015 global development agenda, facilitate the building of a more equal and balanced new type of global development partnership.

China and the Multilateral Development System

——From a Taker to a Contributor

YE Yu

Although China is still one of the largest takers in the multilateral development system, it is increasingly behaving as a contributor. China's interactions with multilateral development system experienced a process of from far to near, from old to new. Despite having attracted great attention of the world, China's multilateral development contributions are insufficient in two aspects: capital contributions have increased fast but remain small both relatively and absolutely; knowledge influence is widespread, which, however, is mainly a result of spillover effect instead of deliberate shaping. There are a lot of reasons contributing to such above shortcomings, including: domestic development challenges and sweeping economic interests; historical and cultural tradition; fragmentation of decision-making structure and difficulties in reforming old institutions. To address global financial crisis and provide more public goods, China will gradually shift