

## 理性认识对中非关系的若干质疑

刘贵今

**内容提要** 2000年中非合作论坛的建立,有力地推动了中非关系长足发展。近年来,随着中国国力增强、非洲形势变化和西方对华战略焦虑增加,中非关系中出现了一些复杂的因素,外界的质疑有增无减,但国际环境总体上仍对中国有利。中国加大对非援助力度,扩大对非经贸合作,积极参与解决非洲热点问题,努力提供更多公共产品,对非政策经受住了考验。但与此同时,中国亦需正视中非合作中存在的问题,通过挖潜、创新和改革,着力落实中非合作“461”框架,打造中非合作的“升级版”,提升中国在非洲的软实力,塑造和充实中非“命运共同体”。

**关键词** 中非关系 中非合作论坛 “461”工程 中非“命运共同体”

**作者简介** 刘贵今,中国外交部非洲司前司长、首任中国政府非洲事务特别代表和苏丹达尔富尔问题特别代表、中国亚非学会会长、浙江师范大学中非国际商学院院长(金华 321004)。

世纪之交召开的中非合作论坛及中非双方的频密互动,将中非关系推上快车道。随着中国跃升为全球第二大经济体,非洲成为世界经济增长新的一极,双方在国际舞台上的地位上升,在国际和地区事务中的合作不断扩大,中非关系引起国际社会的空前关注和持续热议。2015年,中非合作论坛第六届部长级会议将在南非举行,中非双方对此多有期待,在此情境下,如何冷静看待外界质疑,如何理性认知中非关系,如何谋划未来双方合作,值得我们深思。

## 中非合作论坛能否可持续发展？

中非合作论坛于2000年10月创立，迄今已举办5届部长级会议，其中，2006年办成了峰会，2015年，恰逢论坛北京峰会之后又过了两届，若能在南非也办成峰会，则可以更好地体现中非合作论坛的双方共有性和中非之间的平衡性。

### （一）中非合作论坛的起源

中非合作论坛，究竟是谁倡议的？应该说是中方倡议和发起的，但是最早提出来想法的却是非洲人。1999年5月，马达加斯加外长访华时谈到，英非之间有英联邦会议，法非之间有法非首脑会议，日非之间也有非洲发展东京国际会议，那么中非之间是不是也可以考虑搞一个类似的论坛。这个建议提出之后，引起时任中国外交部长唐家璇的重视，立即布置外交部非洲司进行讨论。其实，在这之前已经有一些非洲国家的高官相继提出过同样的想法，但在当时因为条件还不够成熟，并未引起足够重视。尽管非洲司内部还有些不同意见，但我们经过认真的研究，觉得这是一个难得的机会和挺好的主意，应予推进。因为时值世纪之交，恰逢重要的历史节点；中非关系经过多年发展，已经具备了良好的基础，但双方合作无论是政治上还是经济上，更多的都局限在双边层面，我们也需要有一个多边的舞台。于是，中非合作论坛应运而生。

至于首次中非合作论坛的议题，我们当时考虑主要涉及两方面：一是新世纪中非如何共同努力构建公正合理的国际政治新秩序；二是新世纪如何进一步加强中非之间的经贸合作。尽管当时无论是中国的国力，还是对非合作的规模，均与今日不可同日而语，但中非之间的合作，毕竟已有了一定的体量。中方设想通过论坛可以做几件实事：鉴于非洲债务问题当时愈加突出，第一件最大的实事就是通过我们主动减免非洲债务，促使发达国家对非洲减债，借以在推动非洲债务问题的解决上带个好头。另外，我们为非洲国家已经做了一些培训项目，通过论坛可以把它们整合起来，扩大中国对非人力资源培训的规模 and 影响。

中国外交部、商务部和有关部门经过大量的沟通和协调，并把有关考虑同非洲国家进行了多次磋商，得到了后者热烈响应，非洲兄弟表现了非常高的参与积极性。对此，有的国外媒体出现所谓“中国成立中非合作论坛是为

了拉拢非洲国家、让非洲支持中国的对台政策”等言论。事实上,这并不符合当时的实际情况。

至于中非合作论坛的机制化问题,中方最初考虑待首次论坛会议后,二年内召开高官会时再行研定。但非方坚持一开始就将中非合作论坛机制化,最后商定每3年召开一次由双方外交、经贸部长参加的会议,并在中国和非洲国家轮流召开。

## (二) 中非合作论坛成功的原因

2014年5月,李克强总理在非盟总部发表演讲时提出“461”工程<sup>①</sup>的“1”,就是要用好中非合作论坛这一重要平台。那么,中非合作论坛为什么会这么成功?<sup>②</sup>笔者认为,主要有以下两方面原因:

第一,论坛适合中国的国情。在论坛建立之前,中国的对非工作有很多很好的政策和规划,但是往往很难完全落到实处,主要是各个部门之间的协调比较困难。特别是改革开放之后,中非关系的主体越来越多元化,除了政府之间的交往与合作,企业和公民也参与其中,而且企业内部还可以细分为国企、民企和个体商户等多种经济成分。

不仅如此,国内各个部门在对非关系中有时也难免产生不同的利益考量,即差异的优先顺序、大小不等的力度,可为与不可为的选择等。任何单独的部委协调起来都很困难。但是,在中非合作论坛这个机制性平台之下,每3年开一次部长级会议,中国的最高领导人国家主席、政府总理或在北京出席会议,或远赴非洲国家参会,亲自关心和指导中非关系中的重要事项。有了高层领导的重视与推动,平时解决不了的难题,往往可以迎刃而解。而且,两次论坛之间还有高官会,双方外长联大期间会晤,以及中非合作论坛后续行动委员会与非洲驻华使团每季度的磋商会,这种机制的成效就显而易见了。纵观过去14年共举办了5次论坛,每一届论坛中非合作都迈出一小步或一中步,几届下来回头一看,就迈出一大步,或者是几大步,推动着中非关系不断向前发展。实践证明,论坛这一机制尤其适合于中国的特定国情。

---

<sup>①</sup> “461”合作框架,包括坚持平等相待、团结互信、包容发展、创新合作等四项原则,推进产业合作、金融合作、减贫合作、生态环保合作、人文交流合作、和平安全合作等六大工程。参见李克强:《开创中非合作更加美好的未来——在非盟会议中心的演讲》,载《人民日报》2014年5月6日。

<sup>②</sup> 笔者当时担任非洲司司长,在中非合作论坛召开之前,担任筹委会的秘书长,其后又担任了一段中方后续行动委员会的秘书长,一直关注论坛的进展。

第二,论坛满足中非共同的需要,特别是契合非洲的发展需要。尽管非洲大陆不同地区和国家在文化上、宗教上和发展程度上有不少差别,但应该说非洲在各大洲中仍是共性最多的一个大陆。另外,还有非盟的因素。非盟是集政治、经济和军事于一体的全非性组织,尽管它存在某些官僚主义和办事效率低下的缺憾,但是与其他一些组织相比,它还是更有效能。2011年,非盟委员会成为中非合作论坛的正式成员,非盟在中非合作论坛机制中的作用得到加强。<sup>①</sup>正是因为非洲大陆内部的共性比较多,所以大家讨论问题时,共同的语言比较多,共同的关注也比较集中,这也是中非合作论坛比较成功的一个基础。

此外,论坛在机制和议题设计上体现了更多的平等性、互利性和务实性,也是其广受欢迎的重要原因。

### (三) 中非合作论坛发展的可持续性

论坛的设计是基于中国同非洲友好国家之间的平等磋商机制,在此多边框架下达成的协议,又主要通过双边渠道予以细化和落实,因而效率较高。今天经过多年的努力与磨合,中非合作论坛机制已日渐成熟,影响力扩大,知名度提升,形成了品牌效应。但也有西方和非洲个别学者怀疑其可持续性,笔者对此不予认同。但同时,为了使论坛更加务实高效,的确也需要我们不断完善机制,扩充内涵,与时俱进,更上层楼。

第一,需加强政治和经济议题的平衡性。中非合作论坛每一届部长级会议往往都是发表分别涉及政治和经济议题的两个文件,如2006年中非合作论坛北京峰会暨第三届部长级会议通过的《中非合作论坛北京峰会宣言》和《中非合作论坛—北京行动计划(2007-2009年)》。但是,经贸文件在落实过程中得到的关注往往比较多,而中非双方对政治层面的关注度则略显不足,这与中非关系当前总体态势有关。近十多年来,中非关系发生了重要变化。2000年之前,中非政治关系“晴空万里”,而经贸关系相对滞后,但经贸合作从世纪之交开始强劲发力。如何把经贸上日益深化的合作和体量的扩大,有效转化为中非政治合作的动力或者是外交上的影响力,应成为当下认真思考的议题。由于国际和地区形势的变化,中非双方政治处境,特别是现在面临的情势跟过去相比已有很大变化,双方的发展差距拉大,感受的压力不同,在某些意识形态问题和国际政治理念认知上出现差异。我们应该通过更有力和有效的举措,落实论坛通

---

<sup>①</sup> 罗建波:《中国与非盟关系:历史进程与世界意义》,载《西亚非洲》2013年第1期,第121页。

过的政治方面文件，更好地凝聚共识，扩大认同，增进互信。

第二，增加中非双方的互动。迄今为止，中方在论坛框架下提出的所有举措基本上都是不附加条件的，未要求非方做相应承诺或明确承担责任，中方还能不能持续性地每三年提出一批新举措呢？况且，有些大的工程或项目在短短的三年时间内也未必能实施完成。因此，可继续淡化三年关口，使论坛框架下的双边合作项目时间跨度更长一些。实际上，中方遵循“言必行、行必果”的原则，对于承诺的合作项目往往是提前完成。例如，中方在首届论坛提出的对非三年免债 100 亿人民币计划，实际上仅用两年多时间就提前完成了。又如，在 2012 年第五届中非合作论坛上，中方提出三年内向非方提供 200 亿美元优惠贷款，在 2014 年李克强总理访非时就已提前一年多时间安排完毕。中方又随即提出追加 100 亿美元优惠贷款。同时，论坛本身应具有双向性，需要非洲国家与中方积极互动，也就是说，双方合作不仅要依靠中国单方面提供援助，非洲方面也要进行一些必要的改革，创造更好的投资和贸易环境，或者共同管控中非经贸中出现的一些问题等等。目前，非洲国家的学者也提出了加强中非互动的建议，有的还强调非洲要联合发声以争取更多合作自主权和利益，发挥非方在论坛框架内合作的主动性，这应受到欢迎。但非洲国家也有困扰，即非盟当下尚不能有效地调控非洲各国事务，区域内各国还要顾及同美国、英国、欧盟、日本、韩国、土耳其、印度等方面的合作，现不大可能再专门设立一个对中国的合作协调机制。中方在论坛中的主导作用还会持续下去，而如果变成一种很松散的合作机制，那么论坛的有效性就会受到影响，当然同时来自非洲方面的更多互动也确为所需。

第三，提升中非合作论坛机制设计的包容性。论坛框架下的合作层面现在更多的是政府对政府，很多分论坛也由政府主导，当然也有一些民间论坛（如中非企业家大会、中非青年领导人论坛、中非民间论坛、中非智库论坛等），但分量不够。所以，非洲国家一些人士不断呼吁，论坛能够向非政府组织进行更大开放，允许他们更多的妇女、青年组织参与，等等。笔者认为，这应是论坛未来发展方向和新的空间，但是要考虑到中国的具体国情和非洲的现实情况，比如中非双方可以设置以减贫合作为核心议题的民间论坛，同时增加双方学者、智库媒体的交流与互动，但吸收民间人士参与论坛还要循序渐进，这需要一个过程，不可能在短时间内让很多的非政府组织都来深度参与。需要注意的是，在设立一些类似的分论坛时，仍然要依靠政府主导，这正是中非合作论坛的优

势所在，因为如果没有政府的主导，这个论坛的有效性就会大打折扣。

## 如何看待中非合作国际环境的变化？

近年来，中非关系中出现了诸多复杂的因素，包括“中非关系中的大国因素”与“大国关系中的非洲因素”。一方面，欧美一些大国针对自身经济下滑、中国经济迅速发展的境况，对于近年中国在非洲的进取之势感到压抑和不安，产生复杂的心态，对中非关系颇有微词。另一方面，中非关系发展迅速，成为中国外交的一大亮点，在中国与欧美的大国关系中，非洲已经成为一个绕不开的议题。因此，中非关系已经不仅仅局限于中国和非洲，而是超越中非涉及全球，直接牵联大国关系，触动地缘政治神经。

### （一）国际环境总体上对中国有利

第一，尽管中非关系近年来受到国际舆论，或者具体而言是西方舆论的诟病和指责，但总体上国际大环境对中国以及中非关系的发展是有利的。但我们也观察到：在非洲本土知识分子、媒体、机构或组织中，也出现了一些对中国和中非关系不同研判的声音，与西方遥相呼应。但如果我们把它置于中国和平发展式崛起进程的宏观视野内来考察，这种不同反应和复杂的现象恰恰证明了中非关系的成功，与中国在非洲存在的日益强大和中非联系的不断密切相关联，为什么这样说呢？可拿中美关系为示例。早年，当中美贸易数额有限时，美国人根本不把它放在眼里，但中美贸易一旦扩大，并且向更多的领域去发展时，美国就开始在贸易上对中方设限，经贸摩擦随之增加。就中非关系而言，也是如此。进入新世纪以来，中非经贸和中国对非投资迅速攀升，现在中非关系已今非昔比，便有点“树大招风”，加之中国同非洲打交道的方式不同于西方，在他们深层思维中，中国属于“异类”或“非其族类”，西方或深受西方影响的非洲知识分子看不惯或说三道四，或出于失落，或缘于误解，亦在情理之中，我们似可不必过分在意。

第二，与非欧关系或美欧关系比较，中非关系正处于此涨彼消发展态势。尽管西方在非洲的根基较深、软实力较强，具有地缘、文化、语言优势，但无论如何它们在经济和发展上已经跃过顶点，开始走下坡路。与此形成鲜明对比的是，中国的发展势不可挡，中非关系和中非合作正处于蓬勃发展的上升期。无怪乎西方抛出“中国威胁论”。当西方在非洲大力推行其所标榜的“民主”

和“良政”时，中国所采取的是一种新式的、平等的、不附加条件的合作方式，使非洲受益并有了更多的选择，受到非洲国家的广泛欢迎。中国和所有的非洲国家都发展友好关系，包括被西方称为“集权主义”的国家。因此，西方认为中国破坏了它们在非洲推行“民主”的努力，对于中国在非洲的行为横加指责。我们若看透其中的缘由，大可不必纠结，反倒可以释然，因为时和势都在中国一边。

## （二）中国与西方国家的对非竞争与合作

如前所述，中非经贸关系的迅速发展引起了西方国家疑虑，它们心态复杂微妙，深恐中国动了它们的“奶酪”。的确，在资源与市场开发上，中国作为后来者，与西方既得利益者形成了事实上的竞争关系。西方国家出于双重或多重标准，诬称中国在非洲进行“新殖民主义”和“掠夺资源”，实在不值一驳。

客观地说，非洲迄今为止尚未成为中国和欧美较劲的舞台或支点，也不是美中可能发生冲突的主要区域。双方虽有矛盾或较量，但都处于可控状态，实质上还是一种竞合关系。一位法国记者曾写道，他劝法国公司不要跟中国公司在非洲竞标了，称这只能是浪费金钱，因为法国公司根本竞争不过中国同行，中国承包公司的成本和工作效率是欧美无法比的。美国研究中非经贸关系的知名学者布罗蒂加姆举例说，在她采访的同一项目中，中国的工程师住最简陋的工棚，而欧洲某国的工程师则住在 140 多公里外的四星级旅馆，每天坐直升机去工地上班。笔者曾去参观过苏丹麦洛维大坝的工程现场，西方技术人员住在小别墅里，中国的工程技术人员则在活动板房中。尽管中国的工程造价也许会逐渐提高，但欧美国家公司在一段时期内仍然竞争不过中资公司。中国在非洲仍有巨大的发展空间和发展潜力。

另外，这里需要强调的是，中国绝对无意挑战欧美在非洲的存在，也无意与欧美进行恶性竞争，更遑论在非洲寻求特权，或一家独霸了。中国目前没那个能力，也没那个愿望或野心。中国更希望与欧美在非洲进行良性合作。笔者在担任中国政府苏丹达尔富尔问题特别代表时，曾与美国总统苏丹问题特使作过探讨，表示在支持南苏丹发展问题上，美国的优势在教育、医疗卫生、民主机制和军队建设等方面，而中国的优势是基础设施建设、农业、商贸等，这其实是一种互补。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 刘贵今：《独家：中非堪称利益命运共同体》，载新华网：[http://news.xinhuanet.com/cankao/2013-03/25/c\\_132260403.htm](http://news.xinhuanet.com/cankao/2013-03/25/c_132260403.htm)，2014-11-24。

### （三）中国与新兴国家的对非竞争与合作

新兴经济体国家，如印度、巴西、土耳其、伊朗、南非等国，近年都程度不同地加大与非洲国家的往来与合作，成为推动非洲经济增长的外部新生力量。最近几年，中国与印度、俄罗斯、巴西、南非在非洲问题上也开始进行一些磋商和协调，同时各方在非洲也存在一些心照不宣的竞争。尽管如此，中国与这些国家在非洲均以合作为主，事实上的某种竞争更多地体现在商业利益方面（例如，中国与这些国家会承接非洲一些比较低端的基础设施建设项目，形成业务同质化竞争），较少涉及地缘战略、政治方面的竞争，这些国家与非洲的经济合作规模和深度，与中国相比，还有着较大的差距。

简言之，当前中国在非洲面临的这种国际处境，在短时期内不会改变，可能成为某种新常态并将延续。

## 中国在非洲和安领域有没有搭便车？

随着中国在非洲海外利益的延伸和扩大，非洲的和平与安全问题与中国越来越息息相关。现有 2 500 多家中国企业、约 100 万中国人在非洲大地从事各类经济活动。非洲国家发生的任何风吹草动，都会牵动许多中国家庭，影响中国公民的财产和生命安全。中国与非洲的命运已密不可分，中国对非洲发生的事情已不可能置之度外，中国在非洲的和平与安全上发挥更大作用，已是大势所趋，责无旁贷。所谓中国在非洲和平与安全领域搭美国或西方的便车，均属无稽之谈。

### （一）中国在非洲和平与安全问题上没有“搭便车”

美国领导人在美非峰会期间高调表示，美国将为非洲安全提供帮助，坚称其在非洲的安全利益不仅是反恐，还将帮助非盟和西非国家共同体加强能力建设，使其能有效维护地区秩序，极力将自己塑造成为非洲带来长治久安的“和平天使”。与此同时，美国领导人又在接受记者采访时讥讽中国在世界和安事务中“搭了 30 年便车”。但事实果真如此么？

中国在非洲和平与安全问题上没有“搭美国便车”。相反，对非洲的和平与安全建设，正做出实实在在的贡献。第一，中国积极参与联合国在非洲的维和行动，帮助非洲国家实现冲突后重建。长期以来，中国是安理会五常中向非洲派遣维和人员数量最多的国家，迄今参与 16 项联合国在非洲维和行



动。目前,中国在非洲共有 1 800 余名维和人员。从 2013 年开始,中国首次向马里派出成建制武装安全部队,2014 年还向南苏丹派遣了一个武装加强营。中国积极参与维和行动,受到多方好评。中国护航军舰自 2009 年在亚丁湾、索马里海域开展行动,迄今派出 17 批护航编队,为逾 5 400 余艘中外船舶护航。2012 年,中方在第五届中非合作论坛部长级会议上发起“中非和平安全合作伙伴倡议”,旨在深化同非盟和非洲国家相关领域合作。2014 年 5 月,中国国务院总理李克强在访问非洲时,倡议实施“中非和平安全合作工程”,宣布将加紧探讨向非洲常备军和快速反应部队建设提供帮助,大力支持非洲集体安全机制建设。中国政府还积极参与调解非洲热点和战乱问题。

第二,中国参与解决非洲热点问题的力度越来越大,担当危机调停人和稳定者的角色。笔者于 2007 年 5 月被任命为中国政府非洲事务和苏丹达尔富尔问题特别代表。在此之前,中国从未就某一个远在千里万里之外的非洲国家问题设立过这样的职务。中国从最初参与达尔富尔问题到后来的南北苏丹关系问题,乃至现在的南苏丹内战的调解,确实迈出了不小的步子。西方一位学者写过题为《中国在达尔富尔问题上的外交胜利》一文,作者很形象地用了几个词来形容中国角色的变化,即中国在达尔富尔问题上起初是“发言人”,就是表明立场;后来中国变成“传话人”,负责谈判时在美国代表团和苏丹代表团之间传话;再后来成为“调解人”,致力于化解双方冲突。作为特别代表,笔者在政府和叛军之间进行过一些调解活动,也会见过达尔富尔地区叛军主要派别的负责人,这在过去是绝不可能发生的。2014 年 1 月,因为此前南苏丹爆发内战,中国外交部长王毅在访问埃塞俄比亚时分别会见了南苏丹政府代表团和反政府武装的代表团,开辟了中国外交先例。现任中国非洲问题特别代表钟建华大使在调解南苏丹交战双方分歧上也投入了很多的精力。

第三,中国与非盟结成了和平与安全伙伴关系,大力支持非盟在非洲维和行动。近年,中国为非盟在非开展维和行动、常备军建设等提供资金或物资支持(例如 2010 年中国向非盟索马里维和行动提供物资援助),并且增加了为非盟培训和平安安全事务官员和维和人员数量,不断深化同非盟和非洲国家在非洲和平安全领域的合作。

## (二) 中国仍将坚持不干涉内政原则

中国在非洲和平与安全领域采取进一步举措和行动时,仍然会坚持中国外交的一个最基本原则,即不干涉内政政策。中国过去、现在和将来都不可

能像西方国家那样动辄对外派兵,或者绕过联合国或非盟,介入非洲的和安问题。尽管西方,甚至非洲一些学者呼吁中国放弃这种理念,但如果真的中国要像法国或美国那样对非洲进行干预,那么非洲国家会做何反应?国际社会又将做何反应?可以肯定的是,他们反对的声音会更强烈。西方国家一方面要求中国尽更多的责任,在他们认为中国没有发挥足够作用的时候,就奚落中国“搭便车”;另一方面,若中国真的要自己“开车”,或者说按照他们的“交通规则”去行驶的时候,他们一定又会抓狂和哇哇大叫,称中国在非洲进行军事扩张。最近西方就有人对中国派遣军队医务人员去西非防治埃博拉妄加评论。因此,当前国际关系的状态以及中国的国际处境,都不允许我们采取更激进或更具有侵略性的措施介入非洲和安问题。笔者认为,当前中国的做法大体上是适合于中国的力量和在国际上被接受度的。中国在非洲国家和安问题上,应有选择的积极参与,并因时因事对“不干涉内政”含义进行灵活解读,有所为和有所不为,既不能丧失原则,也不能无所作为。

随着中非合作规模不断扩大和人员交往迅速增长,中国以更加积极的姿态主动参与非洲和平与安全建设,是顺理成章、顺势而为之事。但中国将秉承自身的一贯外交政策和理念,坚持尊重当事国主权,重视联合国和地区组织的作用,劝和促谈,以理服人,不拉偏架,不寻求地缘政治私利,而是以促进当事国和所在地区的和平稳定为出发点和归宿点。这种做法,将为非洲和安事业注入新的因素和动力。

### (三) 中国将提供更多公共产品

目前中国对非合作模式在某种意义上可视作中国的一种贡献,因为中国从来没有把非洲看作累赘和包袱,从来没有对非洲失去信心而是抱有希望和视作机会。中国在与非洲国家交往的时候,尊重非洲国家的选择,强调国家不论大小一律平等,提供援助不附加任何条件,通过真诚帮助非洲脱贫和发展,从而消除或减缓非洲战乱和冲突的根源。难道这样一种方式就不是一种公共产品吗?

另外,中国的和平发展政策、中国的治国理政做法对非洲国家形成的感召力也可视为一种公共产品。近年来,很多非洲国家高调提出“向东看”,即向中国、新加坡、马来西亚、日本、韩国等东方国家学习与借鉴经济和社会发展经验,中国正确处理稳定、改革与发展关系的经验亦颇具吸引力。虽然中国模式仍处于动态的发展过程,但它毕竟为非洲国家提供了不同于发达国家的另一种参照或选择。由此,中国正在承担越来越多的国际责任,正在力

所能及地做出中国自己的独特贡献，包括加大对非洲等仍处于冲突和动荡地区和平与安全领域的参与力度和广度。

此外，中国深知非洲大陆的和平与安全受制于各种复杂的历史和现实因素，仍面临严峻挑战和制约，需要国际社会的共同努力和积极参与。美国凭其强大军事实力和在非洲的影响，可以发挥举足轻重的作用。中国愿与美国和国际社会密切合作，促进非洲和平与发展，实现多赢，造福人类。

## 如何打造中非合作的升级版？

自从中非合作论坛启动和中国加入世贸组织进程后，近十几年来中非合作特别是经贸合作迅速扩展，中国很快成为非洲的第一大贸易伙伴，非洲成为中国的第二大承包市场和第二大石油进口来源地和第四大投资目的地，中国在非洲的影响也无所不在。这种井喷式发展，不可避免地产生无序或者是低端的现象，使中国在非洲的形象受损，中非经贸合作迫切需要转型升级，迈上更高的台阶。

### （一）中非合作出现问题的原因

第一是中方自身因素。尽管中非合作的规模在扩大，但是合作领域仍比较低端，主要是基建劳务承包和商品贸易，而且国企、民企一拥而上，鱼龙混杂，出现的问题不能得到有效管控。这就产生一个矛盾的现象，一方面中非合作规模在不断扩大，但另一方面中国在非洲的形象变得更负面，或者更复杂了。近年来，国际上出现了众多有关中国在非国家形象的调查与评论，总体而言，非洲官方层面对于中国评价比较正面，民间层面则相对负面或多元。不可否认的是，我们自身确实存在一些问题，比如有的企业或个人不尊重当地的风俗，不善待当地的员工，不能遵守环保和劳工标准，比如非法采金，偷工减料，相互恶性竞争，或销售假冒伪劣商品，挤压非洲基层商贩的生存空间等等。但是，这种情况也很复杂，因为它同目前中国自身的发展阶段紧密相关。中国的发展模式和崛起速度是世界上史无前例的，它本身就是一个超大型社会，除了高度发达的沿海地区和先进的城市之外，还并存着落后的内地和广大贫困地区，存在着大量商业腐败、欺诈、道德低下和不法经营，所以，在非洲国家出现的各种不当行为，是上述问题的外延，是国内问题国际化的表现，同时也与非洲当地的法律不完善有关。所以，中非合作中出现的种种问题，从根本上说，只有

待中国国内经济转型升级完成后,才能实质性减少或消除。

第二是西方外部因素。基于历史原因,长期以来,西方把非洲看作其世袭领地或“后花园”。近年来,中国在非洲以自己的方式扩大合作和影响,但在他们眼里就像一匹没带缰绳和笼头的“野马”,突然跑进来吃他的草、动他的奶酪,便很不舒服,于是变换花样给后来者抹黑,甚至有时是无中生有,或“攻其一点,不计其余”。西方国家掌控着强大的舆论工具,具有很强的传播能力。中国被他们视作竞争对手,因而力图排斥中国,给中国使绊子,以维护他们在非洲的特权和优势。

第三是非方因素。非洲国家自身也处于不断的变化之中,现在非洲的领导人大多是受过西方教育的知识分子,他们在意识和理念上对西方更加认同。毛泽东、尼雷尔等老一辈领导人时期的中非传统关系早成历史,当前中非关系中那种特殊感情因素正在日渐淡化,而代之以双方国家利益前置的正常国家关系。西方多年来对非洲的意识形态渗透,对一些非政府组织的扶持,都开始发挥作用。在国际场合和学术研讨会上,非洲的专家、学者同西方一道批评中国的现象已不鲜见。非洲国家在国际关系、全球治理问题上的一些理念也与中国出现差别,例如他们对于民主、人权、良政的理解,对于“保护的责任”、“人道主义”干预的认同,在非盟的一些文件中,早已出现了与中国不同的表述。

## (二) 如何打造中非合作升级版

打造中非合作的升级版是中非关系发展到现阶段的迫切需要和自然结果,是中非合作转型升级的重要战略部署,也是减少或消除外界对中非关系质疑和非难的根本举措。如果把中国改革开放前几十年的中非合作视为“1.0版”,改革开放后至今的30多年是“2.0版”,我们现在要打造的则是“3.0版”,这是一个长期的综合工程,其深度和广度是前两个版本不可比拟的。那么,我们应该着重从哪些方面下手呢?

第一,践行新时期中非合作新理念。这些新理念集中体现在习近平主席2013年3月访非时在达累斯萨拉姆的演讲和李克强总理2014年5月访非时在亚的斯亚贝巴和阿布贾的两次演讲中,习近平主席提出的“中非命运共同体”和李克强总理提出的“461”框架,阐述了一系列新时期中非合作的新理念,并对打造中非合作的“升级版”指明方向和作出规划,需要逐一认真落实。要正确理解和贯彻中国的“非洲观”,提高对非洲和中非合作的认识;与非洲国家真诚平等相待,增进团结互信,共谋包容发展,创新务实合作;认真落

实“六大工程”，尤其是产业领域的合作，这既可以对接中国深化改革的需要，也符合非洲国家的未来发展愿景。“六大工程”和非洲铁路、高速公路、区域航空三大网络，以及电讯联通，构成未来中非合作的宏大规划，这是看得见、摸得着、做得起的中非合作蓝图，堪称“世纪工程”，需要我们持续努力。如果得以全面落实，将无疑称得上是中非合作的高质量“升级版”。

第二，加快产业合作升级。根据林毅夫先生提出的新结构经济学理论，只要非洲国家充分利用其后发优势，选择合适的发展战略，其经济便可实现较快发展。原则上中国已经做到的，非洲也能够做到。中国发展到目前阶段，劳动力成本的优势正在丧失，在一些领域的产能出现过剩，急需产业升级换代和转移。中国过剩的产能，特别是其中优质的过剩产能，即在环保和技术上都适合非洲发展需要的项目，完全可以向非洲进行较大规模转移。中国在埃塞俄比亚建立的东方工业园区，现已有多家企业入驻，其中的制鞋企业和汽车装配就很有发展潜力。入园中资企业华坚鞋业利用当地的皮革和原材料，为当地增加了很多就业机会，并创造了良好的经济和社会效益。类似的劳动密集型产业转移，绝对是一种有益的对接和互利的合作。

在金融支持领域，尼日利亚、南非等许多非洲国家已把他们外汇中一定的比例改做人民币储备，有的国家如肯尼亚还很希望中方在当地设立人民币海外结算中心。中国现在相对资金富余，如能用巨量外汇中的一部分，即使几个百分点，放在支持非洲的基础设施和工业发展上，那么既解决了非洲资金缺乏的燃眉之急，又给我们的外汇找到了一个很好的使用机会，这又是一种互利的安排。非洲伸开双臂热诚欢迎中国各种形式的投资。中非之间这种良好关系是中国公司、企业走向非洲的有利的条件，也是人民币国际化的一个较好的出口。

非洲的市场对于中国的进一步发展也越来越重要。现在世界经济都受到金融危机的影响，比较低迷和出现下行趋势；而非洲大陆，最近十几年增长势头一直看好，成为仅次于亚洲增长最快的地区，十几年来经济年均增长超过5%。非洲拥有10亿人口、2万亿美元的国内生产总值、大量的年轻劳动力，有着巨大的未被完全开发的市场和增长潜力。中国的技术、产业适合非洲的发展需要。非洲是中国自主知识产权技术和优质的产业转移的重要目的地，李克强总理访非期间提出要在非洲设立高铁研发中心，推销中国的高铁技术和航空支线飞机，鼓励中国企业在高新技术领域同非洲开展合作，前景十分看好。

### (三) “一带一路”建设与中非合作相互促进

习近平主席 2013 年在访问哈萨克斯坦和印尼的时候,先后提出了“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”这两个重要倡议。该战略构想将东亚、东南亚、南亚、中亚、欧洲南部、非洲东部的广大地区联系在一起,是中国向深层次发展深化改革的一个战略举措的重要组成部分,也是我们构建海洋大国的战略举措。中非关系势必会从“一带一路”的国家战略中受益。但是,每个地区都有它不同的特点,中国的周边包括大周边地区更加突出地体现我们的地缘战略利益。对于非洲大陆,我们是基于互利合作、共同发展的基本考量,“一带一路”建设的不断推进,会很自然地延伸到非洲和惠及中非合作,为中非经贸连通提供便利条件。“一带一路”计划和我们的对非战略或者“461 工程”计划的执行,应该是相辅相成和相互促进的。

## 如何认识和加强中非“命运共同体”建设?

2013 年,习近平在坦桑尼亚的尼雷尔会议中心演讲时表示,“中非从来都是命运共同体,共同的历史遭遇,共同的发展任务,共同的战略利益,把我们紧密地联系在一起。”这是对中非关系的特性与本质的定位和概括。“中非命运共同体”经受住了世界形势和国际风云变幻的考验,在新形势下应得到新的发展、充实和加强。

### (一) 理性认识非洲的发展潜力

一提到非洲,人们往往首先想到“贫穷落后、战乱饥荒”。其实,非洲是块古老而年轻、广袤而富饶的大陆,人口众多,资源丰富,虽然某些方面还比较落后,但充满生机,发展潜力巨大。进入新世纪以来,非洲大陆成为仅次于亚洲的全球增长最快地区。

非洲作为世界“聚宝盆”的自然禀赋正转化为生产力,市场热潮涌动,外国直接投资稳步上升。根据麦肯锡全球研究所的报告,到 2020 年,非洲面向消费者行业、农业、资源和基础设施将创造 2.6 万亿美元收入;2030 年,非洲超过一半的人口将生活在城市;2040 年,非洲劳动力将达到 11 亿人口。根据另一项预测,到 2050 年,非洲人口将增加到 20 亿,届时全世界每 4 人中,就有 1 人生活在非洲。如此巨大的新兴市场,将发挥出无穷的潜力。非洲国家 2013 年利用庆祝非盟成立 50 周年之际,相继推出联通全大陆的基础

设施建设长远规划,提出未来 50 年发展远景蓝图等宏观计划和设想——对加强团结统一,掌握自身命运,实现复兴,非洲信心满满。<sup>①</sup>

## (二) 正确看待中国对非援助

由于相似的历史遭遇、共同的现实使命、一致或接近的国际问题立场,中非之间的关系并非简单的援助和被援助关系,也不是短期的“同路人”或“利益共同体”,而是休戚与共、志同道合的长期战略伙伴。这种关系,不能用世俗的“吃亏”或“沾光”去定义,而是平等互利、义利统一、合作共赢的关系。

对于国内出现的“中国还有 1 亿多人口没有脱贫,为什么我们还要援助非洲”的疑问,我们必须认识到中非关系从本质上是中非互有需要,是互利共赢的,但是在笔者看来,中国更加需要非洲,中国对非洲并不是单方面的给予,中国是得到回报的。且不说在政治上,在事关中国核心利益和重大关切的问题上,我们一直得到非洲国家的支持,正是非洲兄弟顶住了来自美国的强大压力,1971 年在中国恢复联合国合法席位问题上发挥了关键性作用。而且,仅就经济上而言,中国也并没有吃亏。单纯从对非官方援助而言,中国在数量上远低于欧美。但是,我们确实在中非经济合作中获取了很好的政治和经济效益。据了解,长期以来,中国对非洲一元人民币的援助,对应的至少是获取一美元的劳务承包合同额。

从更深层看,中国是个大国,应该有一定的国际责任担当。即使我们得不到非洲的经济好处,为了帮助非洲发展,给予非洲一定的援助也是必要的。更何况,当今如果没有非洲的和平与稳定,也就没有世界的和平与稳定;如果没有非洲的繁荣与发展,也就没有世界的繁荣与发展。因此,中非不仅是利益的共同体,更是命运的共同体。

## (三) 客观评估中非合作潜力

中国与非洲的经贸合作无疑拉动了非洲的发展,产生了互利的效应,并展示了广阔的发展前景和潜力。下一步中非合作,要注重“质量齐增”,或者叫作“提质增效”,即我们不能够再继续单纯地强调量,质的方面应该给予更多的关注,这样有利于合作的绿色与可持续发展,并更好地惠及非洲民众。

我们要认真践行习近平主席提出来的正确义利观,在对非合作中坚持义利平衡、义利兼顾和义利统一,必要时应该给非洲多做一些让利。中国公司

---

<sup>①</sup> 刘贵今:《非洲雄狮,加速奔跑》,载《人民日报》2014 年 7 月 25 日。

在非洲经营，不能光顾自己赚钱，在自身发展的同时，要更多造福当地，造福社会。中国不能在非洲搞重商主义。“君子爱财，取之有道”。中资企业应很好地遵纪驻在国法规，履行企业社会责任，把中国的利益和非洲的利益紧密结合起来。中国政府部门在评估企业行为方面，需要有一些更具体、更刚性的举措，例如完善企业经营黑名单制度并将之透明化，禁止被列在黑名单的企业在一定时期内到非洲等海外市场从事经营活动。

#### （四）加强中国对非软实力建设

当前，我们在讨论中非关系的问题时，常处于一种无奈的境地，因为几乎所有国际问题的语境都是由西方设计的，<sup>①</sup> 尽管我们有不同的看法，但是中国的学者和中国的外交理论还没有达到让对方接受的程度，以至于不得不去套他们的语汇，这就涉及“软实力”的问题。美国等西方国家在非洲的软实力有那么好吗？其实，非洲人对美国既恨又爱，有的爱大于恨，也有的恨大于爱，爱美国就是因为它是超级大国，因为它可以结盟，因为必要的时候它可以为你两肋插刀。恨就恨美国的霸道。中国倡导的不干涉内政、不附加条件、平等待人、不搞霸权的政策很美好，也有感召力和亲和力，或者是影响力，只不过是因为我们还不够强大，还处于将强未强、似强非强的过渡期，我们倡导的许多理念和话语还不能被广泛接受。所以，在国际事务上，一方面我们要讲好中国的故事，打造我们的软实力。另一方面，笔者坚信待中国的硬实力真正地硬起来了，比如说到 21 世纪中期，那个时候中国在非洲的软实力也将会自然地大幅提升。当前，这种“西强我弱”的常态还将持续一段时间。最近，中国领导人多次强调中非关系要“双轮驱动”，即不仅要扩大经贸合作，而且要加强人文交流，增进人民的相互了解和认知，厚植中非友好事业的社会基础。“国之交在民相亲”，这正是我们加强软实力建设的着眼点和出发点。

#### （五）加强对非研究

当前，我国的非洲研究同日益发展的中非关系还不相适应。欧美国家对非研究之深之细，研讨会之广之多，令人印象深刻。而中国的非洲研究近年虽有长足进展，但与西方相比，无论是研究力量还是研究水平都还有很大的差距。笔者担任达尔富尔问题特别代表时，2007 年参加在巴黎召开一个苏丹

---

<sup>①</sup> 张宏明：《如何辩证地看待中国在非洲的国际处境——兼论中国何以在大国在非洲新一轮竞争中赢得“战略主动”》，载《西亚非洲》2014 年第 4 期，第 6 页。



联络小组会议，惊讶于西方国家特使们对于苏丹达尔富尔方方面面问题的深入细致了解。他们甚至连达尔富尔地区叛军头目的族谱和家庭情况都了如指掌。西方国家有大量的非政府组织在非洲当地活动，收集第一手资料和情报。而我们往往缺少非洲国别问题的专家和缺失对非洲热点问题的一手材料。如果让中国就某个非洲热点问题提出一个解决方案，比如苏丹达尔富尔问题，政府能够得到多少学界的智力支持呢？鉴于此，中国作为一个正在崛起的大国，一定要加大对非洲研究和国际问题研究的投入。

## **Rational Knowledge of Some Doubts About Sino – African Relations**

*Liu Guijin*

**Abstract:** Since the birth of FOCAC (Forum On China – Africa Cooperation) in 2000, China – Africa relations have ushered in a new period of accelerated development. At the same time, some complicated factors emerged with certain doubts about this status of engagement. However, the international environment remains favourable to China in general. China has increased its economic aid to Africa and expanded economic and trade cooperation with the continent. The country is playing an active and positive role in resolving conflicts and hot spot issues in Africa and thus contributing more public goods. Meanwhile, it is also necessary for China to pay more attention to address problems and challenges in the cooperation with Africa and take drastic measures to implement the “461” cooperation framework with Africa, so as to upgrade the level of cooperation and consolidate the community of shared destiny with Africa.

**Key Words:** Sino – African Relations; FOCAC; “461” Projects; Community of Shared Destiny

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)