

改革开放以来中非关系快速发展的 内在逻辑与成功经验

张宏明

【内容提要】 改革开放开启了中国与非洲关系的新时期。得益于20世纪80年代初期中国率先调整对非政策，20世纪90年代中期开始持续加大对非工作力度，世纪之交适时启动中非合作论坛机制，特别是党的十八大之后强化对非工作的顶层设计及提升中非合作的战略层级等举措，使得中非关系呈现出持续快速发展的良好态势。改革开放以来中非关系快速发展的成功经验有很多，但最根本的一条是：在平等互利的基础上，根据中非对彼此需求的变化，拓展和维护中非合作关系。

【关键词】 中非关系；改革开放；成功经验；正确义利观

DOI: 10.19422/j.cnki.dds.j.2018.07.006

比较研究显示，过去五年，在中国与各大洲的交往中，中国与非洲之间的合作是最为顺畅和富有成效的。中非关系的迅猛发展不仅拓展了中国在非洲利益，增强了中国在非洲的影响力，而且也使得中国在非洲的大国竞争中处于更加有利的位置。目前，中非关系正在步入转型升级、互利共赢的新时代。中非关系的迅猛发展既是中国崛起在非洲的逻辑延伸，同时也是中国政府在深化改革开放的进程中勇于开拓进取、持续加大对非工作力度的必然结果。

改革开放开启了中国与非洲 合作关系的新时期

当代中国与非洲国家之间的交往始于20世纪50年代，但是中非关系全面、快速发展则是在2000年中非合作论坛启动之后，而改革开放初期中国对非政策的调整在其间起到了承上启下的关键性作用。改革开放后内

政、外交的变化对中国的非洲政策产生了直接影响，它不仅为中国对非政策的调整做了有益的铺垫，而且也为新时期中国对非工作定下了基调。20世纪80年代初中国对非政策调整包含政治和经济两个层面：前者主要反映在超越社会制度差异和意识形态分歧，一视同仁地与所有非洲国家发展友好合作关系；后者则体现为中国将在平等互利的基础上与所有非洲国家开展形式多样、讲求实效的经济合作，以促进中非双方的共同发展。

中国对非政策的重新定位是依据形势变化在政策层面进行的调整。诚然，中国对非政策的原则或理念并未发生实质性变化，但对非工作的侧重点特别是政策目标则发生了相当大的变化。在政策调整之前，中国开展对非合作并非出于国内发展的需求，而是基于政治和外交上的考量。这一时期中非合作的内容比较单调，基本上局限于政治层面，以及为政治服务的

经援关系。由于中国对非合作带有浓厚的政治色彩，决定了这一时期的中非合作多属于“非经济行为”，其扮演的角色更多是充当政策工具。

政策调整之后，基于外交为发展服务的宗旨，中国对非政策的着力点逐步向为国内发展服务的方向转变，从而使得“平等互利”原则在经济层面变得更加名副其实。随之，中国对非合作的内涵、方式和政策目标也发生了相应变化，突出体现在经贸合作在中非关系中的地位不断提升，这种趋势在20世纪90年代中期特别是进入21世纪后更加明显。随之，经贸合作不再充当政策工具，而系中非合作的核心内容，进而成为中国对非政策所追寻的目标。正是从这个意义上说，改革开放初期中国对非政策的调整构成了中国对非政策或中非合作关系前后两个时期的分水岭。

回望过去40年中非关系的演化脉络，可以更清晰地看到，改革开放



“正确义利观”的本质内涵是“用中国发展助力非洲的发展，最终实现互利共赢、共同发展”。为了助力非洲发展，中国港湾工程有限责任公司（中国港湾）在纳米比亚沃尔维斯湾港吹填了40万平方米的人工岛，为港口建设新集装箱码头。项目建成后，沃尔维斯湾港年集装箱吞吐量将从现在的30万标箱提升至75万标箱。图为纳米比亚沃尔维斯湾港集装箱码头的四台岸桥。

初期中国对非政策调整对中非关系发展具有重大而深远的意义。它开启了中非关系的新阶段，奠定了中国对非合作的基调，并引领着跨世纪中非关系的发展方向。进入21世纪后特别是党的十八大以来，秉承与时俱进、改革创新的精神，以习近平同志为核心的党中央从战略统筹的高度加强对非工作的顶层设计，全面提升中非合作的战略层级，从而使中非关系呈现出全面、快速发展的良好态势。站在历史延续性的视角，中非各个领域合作也达到了一个空前的高度。

改革开放以来中非关系 快速发展的内在逻辑

改革开放以来，中国对非工作形

成了诸多独具特色的成功经验，其中最根本的一条就是：在平等互利的基础上，根据中国对非洲需求的变化，坚定不移地拓展和维护中国在非洲的利益。^[1]作为国家利益在非洲地区的延伸，中国在非洲的利益既是中国与非洲国家交往的驱动因素，同时也是中国对非洲战略的决策依据。事实上，在对非洲工作实践中，无论率先调整政策，还是持续加大对非工作力度，首先并且主要是基于中国自身国家利益或国家战略的考量。关于这一点，可以从中国在改革开放后各个阶段出台的对非政策的主观动机与客观效果中得到印证。

一、率先调整对非政策是基于国内工作重心转移的考虑

20世纪80年代初中国对非政策调整虽然有诸多考量，但直接原因是为了缓解援外资金与国内建设资金之间的矛盾。中国改革开放虽然面向所有国家，不过，在初始阶段，鉴于国内经济建设百废待兴，基于“先把自己的事情办好”的考虑，当时中国对外开放主要是面向发达国家，旨在获取国内经济发展亟须的资金和技术。坦率地讲，在当时特定条件下，非洲尚未被纳入国家发展战略之中。由于改革开放后，中国外交工作的核心任务是为发展服务，作为“伴随战略”^[2]，对非工作必须服从并服务于中国国家战略的大局，具体而言，就是对非援助要为国内建设让路。

毋庸讳言，中国率先调整对非

政策虽然是一种主动行为,但却又是不得已而为之,目的是集中有限的财力搞好国内经济建设。为了这个大局,同时也是为了中国与非洲国家的长远利益,甚至需要暂时牺牲眼前利益或局部利益。事实上,中国领导人在接见来访的非洲国家领导人时也曾多次表示,现阶段中国需要首先把自己的事情办好,等中国富强了才可以更好地支援非洲国家。现在回过头来看,当时中国的战略抉择是正确的,如果没有当年的勇气和胆识,中非关系或许就不会有跨世纪的跨越式发展。

二、加大对非工作力度是基于中国深化改革开放的需要

较之 20 世纪 80 年代初的政策调整,中国在 20 世纪 90 年代中期加大对非工作力度的动因虽然更为复杂多样,但着眼点依然是为了解决自身所面临的现实问题。用当时中国官方的话说,加大对非工作力度旨在满足“三个需求”:其一是增强中国国际地位的需要;其二是充分利用“两种资源、两个市场”,加快中国现代化建设的需要;其三是遏制台湾当局的“务实外交”,巩固外交阵地的需要。

进入 20 世纪 90 年代中期,随着改革开放的深化和经济增长的提速,中国对外合作的对象逐步由改革开放初期主要面向发达国家,转而同时面向发达国家和发展中国家,中国旨在通过后者获取经济发展所需的海外资源和市场。这意味着中国对非洲有了新的战略需求,即由此前相对单一的外交或政治需求,拓展到政治、经济双重需求。换言之,非洲在中国的外交战略和发展战略中均有了比较明确的定位。^[3]

三、启动中非合作论坛机制是基

于国家发展战略的考虑

世纪之交,中国政府启动“中非合作论坛”机制是由多种因素使然,其中最为重要的是源于全球化背景下中国经济持续高速增长所激发的对非洲需求的变化。在加速实施“走出去”战略背景下,中国政府明确提出中非合作是“长期的、战略性的合作”。^[4]至此,中非经贸合作被纳入到中国国家发展战略之中,成为其中不可或缺的重要一环,是中国实施“走出去”战略的重要合作地区,关乎中国经济可持续发展,乃至经济安全的大局。

非洲被纳入到中国国家发展战略之中是由其在中国“走出去”战略中所扮演的角色决定的:其一,非洲是中国经济持续发展不可或缺的资源 and 原材料供应地;其二,非洲是中国最具潜力的商品、服务贸易出口和工程承包市场;其三,非洲是中国经济结构调整、产业升级转移的重要合作区域。可以说,“中非合作论坛”机制启动后,经贸合作逐步成为中非关系的基础和驱动力,并且日益紧密地融入中国的发展战略之中。这表明经贸合作不再仅仅满足于充当配合中国外交战略的政策工具,而且成为中国对非政策所追寻的目标。

四、提升中非关系战略层级是基于中国国家利益的考虑

党的十八大以来,随着改革开放的深化及中国对非洲需求的变化,基于战略全局的统筹考虑,中国决策层加强了对非工作的顶层设计。在此过程中,习近平主席创造性地提出了“中非命运共同体”“正确义利观”“真实亲诚”等诸多指导中非合作关系发展的新的政策理念,并在 2015 年中非合作论坛约翰内斯堡峰会上将中非“新型战略伙伴关系”提升为“全面

战略合作伙伴关系”,从而开启了中非关系合作共赢、共同发展的新时代。

中国政府全面提升中非关系的战略层级,首先并且主要是基于中国自身国家利益的考虑,目的是为了更有效地拓展、维护中国在非洲利益,进而将非洲经营成为中国在地缘政治上运筹大国关系的战略外线,中国经济可持续发展的战略依托及中国参与全球治理的战略伙伴。由此可见,全面提升中非关系的战略层级,既是推动中国对非合作转型升级,巩固中国在国际对非合作中引领地位的需要;同时也是基于实现中国和平崛起,实现中华民族伟大复兴中国梦的需要。

“正确义利观”与新时代中国 对非政策思想

习近平主席高度重视对非工作,在维系对非外交大政方针连续性和稳定性的基础上,与时俱进地提出了“中非命运共同体”“正确义利观”“真实亲诚”等诸多指导中非合作关系发展的新思想。上述新思想不仅开创了中国对非工作的崭新局面,同时也进一步丰富了中国特色大国外交理念。习近平主席之所以在非洲率先提出“正确义利观”绝非偶然,它是基于中国当前的国际身份,中国在中非合作中的地位,以及中国在非洲活动的国际反响等综合考量所做出的一种政策宣示。

中非合作并非是中国单方面施惠于非洲国家,“正确义利观”所要表达的是两个层面的含义或信息:其一,重申中国政府将继续恪守互利共赢合作理念,愿意在官方或政策层面适当多顾及非洲国家的利益需求和关切,为非洲国家提供更多的发展机遇;其二,“让利”不等于“舍利”,不应将

官方政策与企业行为混为一谈。在经济合作中,中国仍继续坚持“政府指导、企业主体、市场运作、合作共赢”的原则。否则,偏离了互利共赢这个基础,中非合作关系就难以为继了。因为任何可持续的国际合作必定是构筑在互利共赢基础上的。“正确义利观”的本质内涵是“用中国发展助力非洲的发展,最终实现互利共赢、共同发展”。^[5]习近平主席在会晤非洲国家领导人及在涉非场合发表演讲时反复强调,中国与非洲是休戚与共的利益共同体、合作共赢的命运共同体,其所要表达的也是这层意思。^[6]

关于中非合作关系性质的评价,国外政界、学界也存在不同的声音和解读,甚至毁誉不一。改革开放以来中非关系持续40年快速发展的成功经验印证了如下事实。

其一,中国与非洲国家间关系是构筑在互利基础上并且受到各自需求的利益驱动,中国和非洲国家均是以各自的国家利益为最高准则来评估和处理中非合作关系的。^[7]中非合作关系实质上就是一种互利互惠关系,双方均凭借各自的比较优势获取了比较利益。中非合作关系之所以能够蓬勃发展,根本原因就在于,双方比较好地处理了彼此间的利益关系,未来中非关系能否持续健康发展在相当大程度上也有赖于能否协调和处理好好方面、形形色色的利益关系。

其二,中国对非洲的需求是基于非洲在中国国家利益和国家战略中的定位,因此它首先并且主要是立足于中国自身的需求;但这也并非是中国的一厢情愿,而是基于中非各自在经济禀赋方面的比较优势并且与彼此的发展任务、发展战略高度契合。^[8]中非合作各具优势、各取所需、各得其

所,因此,彼此互为机遇。非洲选择中国与中国选择非洲一样,均是基于自身需求或对利益的选择。中国在非洲利益的实现过程,同样也是非洲在中国利益的实现过程,中非合作是实现各自利益同一个过程的两个方面。

需要指出的是,强调中非合作的互利性质,与在非洲践行“正确义利观”之间并不存在矛盾,因为任何可持续的国际合作必定是建立在互利互惠基础上的。国家间关系首要的是利益关系,国际合作的驱动力也源于各自国家的利益需求,国际合作本质上是要实现互利互惠,并且只有当这种互利互惠基本达到平衡,至少是达到各自的预期之后,这种国际合作关系方得以维系和延续。中非关系同样是构筑在互利基础上并且受到各自需求的利益驱动,中非合作的实践已然印证了这一点。

中非合作关系之所以得以持续并成为双方的共识,“其根本原因就在于双方始终坚持平等相待、真诚友好、合作共赢、共同发展的原则。”^[9]从趋势上看,虽然中非合作所面临的国际环境或许会发生一些变化,不过,中非合作的发展势头不会减弱,中非合作关系的性质也不会改变。因为“新形势下,中非关系的重要性不是降低了而是提高了,双方共同利益不是减少了而是增多了”,唯其如是,“中方发展对非关系的力度不会削弱,只会加强”。^[10]2018年是中国改革开放40周年,同时也适逢中非合作“论坛年”。继2015年中非合作论坛约翰内斯堡峰会之后,中非双方领导人又将于2018年秋汇聚北京共商中非合作大计。此次论坛峰会也将再一次印证中非之间是我中有你、你中有我的命运共同体。■

(作者系中国社会科学院西亚非洲研究所副所长,研究员)
(责任编辑:魏银萍)

[1] 张宏明:《中国在非洲利益层次分析》,载《西亚非洲》,2016年第4期,第49-74页。

[2] “伴随战略”是相对于“地区战略”而言的,既然是“伴随战略”,也就意味着中国“有关非洲”或“与非洲相关”的战略思维和战略实践并不是针对非洲或围绕非洲本身而设计的,而只是依附于或附着于中国国家战略或国际战略而存在的。关于这两者的界定,见《中国对非洲战略运筹研究》,载《西亚非洲》,2017年第5期,第93-96页。

[3] 需要指出的是,中国加大对非工作力度的初衷并不像日后一些西方学者和媒体所渲染或解读的那样仅仅是出于商业利益的考虑。原因在于,中国在国际关系领域面临一些比较特殊的问题,至少在20世纪90年代,中国对非洲的政治需求 and 经济需求是同等重要的,在特定的年份,政治需求甚至还要大于经济需求。事实上,也正是仰仗多数非洲国家的国际支持,中国才得以连续十年挫败西方大国在联合国人权大会上提出的反华提案。

[4] 《外交部部长唐家璇在首届中非合作论坛会上的发言》,http://www.focac.org/chn/ltida/dyjbzjhy/zjyh12009/t155582.htm

[5] 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《人民日报》,2015年12月5日。

[6] 习近平主席的相关言论,详见《人民日报》,2015年6月10日、2015年11月4日、2015年12月5日和2016年5月31日。

[7] 改革开放的总设计师邓小平明确指出,世界各国“都是以自己的国家利益为最高准则来谈问题和处理问题的”。见《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社,1993年版,第330页。

[8] 关于这一点,在2015年12月举行的中非合作论坛约翰内斯堡峰会上所通过《中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣言》和《中非合作论坛——约翰内斯堡行动计划(2016—2018年)》两个成果文件中亦有所体现,后者作为指导中非合作的战略性文件明确了今后一个时期中非合作发展的优先方向和重点领域。

[9] 习近平主席2015年12月4日在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞《开启中非合作共赢、共同发展的新时代》,载《人民日报》,2015年12月5日。

[10] 2013年3月25日习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心发表题为《永远做可靠朋友和真诚伙伴》的重要演讲,全面阐述中非关系以及中国对非政策主张。见《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社,2014年,第306页。