

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2020.03.007

沈晓雷 “论中非合作论坛的起源、发展与贡献”,《太平洋学报》2020 年第 3 期,第 80-93 页。

SHEN Xiaolei, "Inception, Development and Achievements of FOCAC", *Pacific Journal*, Vol. 28, No. 3, 2020, pp.80-93.

# 论中非合作论坛的起源、发展与贡献

沈晓雷<sup>1</sup>

(1.中国社会科学院,北京,100101)

**摘要:** 中非合作论坛的成立是中非友好合作关系长期发展的结果,非洲国家在论坛创立与机制化过程中充分发挥了能动性和主事权。经过七届论坛 20 年的发展,中非合作论坛不断发展壮大,已经成为中非政治、经济、文化和安全等领域全方位合作最为重要的平台,且形成了其独有的特征,突出表现为“共商、共建、共享”的合作原则,契合非洲发展需求的合作理念,狠抓成果落实的合作态度。中非合作论坛成果丰硕,它丰富了中国特色大国外交理论与实践,推动了中非关系全面快速发展,提升了非洲国家的自主发展能力并引领了国际社会对非合作的步伐。中非合作论坛在未来发展中虽还面临一些问题,但如果能够在坚持已有成功经验的基础上继续开拓创新,必将迎来更加广阔的发展前景。

**关键词:** 中非合作论坛; 治国理政 “共商、共建、共享”; 中非命运共同体; 中国特色大国外交

中图分类号: D822.3

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2020)03-0080-14

2018 年 9 月 3 日至 4 日,中非合作论坛北京峰会暨第七届部长级会议在北京举行,峰会以“合作共赢,携手构建更加紧密的中非命运共同体”为主题,中非双方一致决定携手构建中非命运共同体,推进中非共建“一带一路”,中非关系由此进入历史新时期。在新的历史时期,尤其是在中非合作论坛成立 20 周年之际,回顾其起源,梳理其发展历程,不但有助于总结经验教训,推动中非合作论坛行稳致远以及中非友好关系继续深入和稳步发展,还有助于驳斥国际社会有关中非合作论坛完全由中国主导,中国

开展对非合作是在推行“新殖民主义”、掠夺非洲资源及加剧非洲债务负担等论调。

中非合作论坛自创立之初便凸显了在推动非洲发展和中非关系发展中所具有的重要意义,但国内外学者真正对其加以研究是 2006 年北京峰会之后,更准确地说是始于 2008 年,张忠祥在《探索与争鸣》撰文,论述了中非合作论坛在非洲发展过程中发挥的积极作用,南非学者盖斯·谢尔顿(Garth Shelton)和法尔哈纳·帕鲁克(Farhana Paruk)则出版了《中非合作论坛:战略机遇》一书,对前三届论坛进行了详细

收稿日期: 2019-11-16; 修订日期: 2020-01-15。

基金项目: 本文系 2016 年度国家社会科学基金重大项目“中非关系历史文献和口述史料整理与研究”(16ZDA142)的阶段性研究成果。

作者简介: 沈晓雷(1980—),男,山东临沂人,中国社会科学院西亚非洲研究所(中国非洲研究院)助理研究员,法学博士,主要研究方向: 中非关系、非洲政治与民族问题。

\* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的修改意见,感谢中国前驻厄立特里亚和卢旺达大使舒展在资料收集和写作中提供的帮助,文中错漏均由笔者负责。

的介绍,认为论坛为中非合作提供了难得的战略机遇。<sup>①</sup>此后,英国学者伊恩·泰勒(Ian Taylor) 2010年出版的《中非合作论坛》一书在国际社会引起较大反响,但该书认为论坛由中国一手推动和主导的观点则有失偏颇。<sup>②</sup>中国学者对此进行了批驳,其中李安山2012年撰文对中非合作论坛的起源进行了分析,指出非洲推动了论坛的建立,在国内外学界起到了以正视听的作用。<sup>③</sup>2012年之后,学者们对中非合作论坛的研究进一步深入,国外关于中非关系的著述几乎都会将论坛作为其中一个主题,南非斯坦陵布什大学中国研究中心主办的《中国观察》杂志甚至在2015年专门以论坛为题出版增刊。<sup>④</sup>中国学者也不断从各种角度对中非合作论坛进行研究,如周玉渊对论坛的成就和挑战进行了独到的分析,赵晨光和张春分别从“集体对话”外交与国际公共产品供应的视角对论坛进行了探讨等。<sup>⑤</sup>

本文将在这些研究的基础上,充分利用近两年来对外交部参与中非合作论坛主要官员的访谈,笔者前往南非、津巴布韦、赞比亚和莱索托等非洲国家的调研所得,以及自2018年中非合作论坛北京峰会以来新的变化与发展情况,以期对中非合作论坛的起源、发展阶段、特征和贡献进行较为全面的分析,并简要述及论坛所面临的问题及相关政策建议。

## 一、中非合作论坛的起源与创立

中非合作论坛的成立有其历史必然性,一方面,它是中非友好合作关系长期发展的结果,另一方面,它又源自中非双方共同的需求,正如时任中国外交部长唐家璇所言“新形势下,为了实现共同发展,中国更需要非洲的合作与支持;非洲要保持政治稳定,谋求国家发展,也更需要中国的帮助和支持。”<sup>⑥</sup>然而,中非合作论坛之所以能够在世纪之交的2000年举办,与非洲国家的推动具有密不可分的关系,而且在论坛的创办、议题设置和机制化等方面,非洲国家充分发挥了其能动性(agency)和主事权(ownership)。

最早提议建立中非多边合作机制的是一些非洲国家的官员。1997年9月,贝宁计划、经济复兴和促进就业部长艾伯特·特沃杰雷(Albert Tévoédjrè)访问中国,向朱镕基副总理建议,由中贝双方倡议建立由学者、企业家和商人等组成“亚非发展论坛”,进行中非对话、召开研讨会,探讨合作项目,以促进中非合作和亚非合作。朱镕基指示外交部和对外贸易经济合作部(简称“外经贸部”)研究,后外经贸部研究认为,论坛涉及国家较多,有一定难度,初步考虑可成立不定期的“中非经贸研究会”,以交流合作信息。<sup>⑦</sup>

1998年,一些在外交学院参加“非洲外交官了解现代中国讲习班”的非洲外交官也提出类似建议,希望建立“一国对多国的伙伴关系”(one to multi partnership)。1999年1月,时任非洲统一组织(简称“非统”)助理秘书长艾哈迈德·哈加戈(Ahmed Haggag)访问中国,他在会见李岚清副总理和外交部部长助理武东时,明确提出中非之间应建立多边合作机制,但因中

① 参见张忠祥“中非合作论坛在非洲发展中的作用”,《探索与争鸣》,2008年第12期,第83-85页; Garth Shelton and Farhana Paruk, *The Forum on China-Africa Cooperation: A Strategic Opportunity*, Institute for Security Studies, 2008。

② See Ian Taylor, *The Forum on China-Africa Cooperation*, (FOCAC), Routledge, 2011。

③ 参见李安山“论中非合作论坛的起源——兼谈对中国非洲战略的思考”,《外交评论》2012年第3期,第15-32页; Anshan Li, “Origin of the Forum on China-Africa Cooperation,” in Jinjun Zhao and Zhirui Chen, eds., *China and The International Society*, World Century, 2014, pp. 259-294。

④ See Young-Chan Kim, ed., *China and Africa: A New Paradigm of Global Business*, Palgrave Macmillan, 2017; Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *China-Africa and an Economic Transformation*, Oxford University Press, 2019; Centre for Chinese Studies, Stellenbosch, *The China Monitor* (Special Edition: FOCAC VI: African Initiatives toward a Sustainable Chinese Relationship), 2015。

⑤ 参见周玉渊“中非合作论坛15年:成就、挑战与展望”,《西亚非洲》2016年第1期,第4-21页;张春“中非合作论坛与中国特色国际公共产品供应探索”,《外交评论》2019年第3期,第1-28页;赵晨光“中国的‘集体对话’外交——围绕中非合作论坛的探讨”,《国际论坛》2018年第5期,第23-28页。

⑥ 唐家璇著《劲雨煦风》,世界知识出版社,2009年版,第433页。

⑦ 对中国前驻厄立特里亚和卢旺达大使舒展的采访,2019年4月8日,北京。

方当时认为多边合作不易操作,该建议也未被采纳。<sup>①</sup>同年4月14日至28日,由非统和毛里求斯、埃及、厄立特里亚、尼日利亚、赞比亚、津巴布韦等国司局级官员组成的“第四批高级外交官访华团”访问中国,其中在与中方对口座谈时,非方官员建议中非应建立双边(非统与中国)或多边(非洲国家与中国)磋商与对话机制。他们表示,非洲多数国家与中国长期友好,希望同中国建立定期的论坛机制,相互交流经验;中国与非洲的友谊远超西方,西方大国普遍与非洲建有磋商合作机制,中国更应该如此。<sup>②</sup>

非洲官员的上述提议虽均未得到中方的及时回应,但无疑在塑造中国与非洲多边外交方面还是发挥了潜移默化的作用,而最终促使中国政府切实考虑这一提议的,是马达加斯加外长莉拉·拉齐凡德里亚马纳纳(Lila Ratsifandriananana)。1999年5月,拉齐凡德里亚马纳纳访问中国并与唐家璇外长举行会谈,她表示,非洲国家已经与西方国家建立了法非首脑会议、英联邦首脑会议、东京非洲发展国际会议等机制性合作平台,鉴于中国与非洲国家之间的友好关系,非洲国家也迫切希望同中国建立伙伴关系,就共同关心的和平与发展问题进行磋商。她明确提出希望建立“中国—非洲论坛”。唐家璇对这一建议非常重视,会后请当时负责非洲事务的副部长吉佩定和非洲司司长刘贵今立即加以研究。刘贵今召集非洲司副处长以上干部进行讨论,与会者对此意见不一,同意者认为中非关系的快速发展需要建立一个多边集体对话机制,且可利用论坛协调国内对非工作,解决诸如减免非洲债务等双边问题,而不同意者主要是担心论坛流于形式,难以达成实际成果。最后结论是应积极进取、开拓创新,建议召开“中非合作论坛2000年部长级会议”。<sup>③</sup>

1999年8月,外交部和外经贸部联名上报中央并获批准,决定于2000年10月在北京举办“中非合作论坛2000年部长级会议”,邀请与中国有外交关系的非洲国家的外交部长和负责国际合作的贸工或经济事务部长出席。同年10月,中国国家主席江泽民致函与中国有外交关

系的非洲国家元首及非统秘书长,介绍会议背景、宗旨和议题,邀请他们派有关部长参加。2000年2月,外交部长唐家璇和外经贸部长石广生又联名致函非洲国家有关部长,邀请他们参加会议。

2000年1月,中方成立由外交部和外经贸部牵头,国家计划委员会、财政部、中共中央对外联络部和教育部等20家单位组成的会议筹备委员会,中非合作论坛正式进入筹备阶段。在筹备过程中,中方充分发挥了共商、共建的精神,非洲国家则积极参与,充分发挥了能动性和主事权。

中方共商、共建的精神主要体现在两个方面:其一,外交部与商务部官员亲自前往非洲国家访问并听取它们的意见。2000年1月,唐家璇访问尼日利亚、纳米比亚、津巴布韦、莫桑比克和塞舌尔,向各国领导人和外长通报了中方对中非合作论坛的考虑,并听取了他们对如何开好会议的意见。<sup>④</sup>6月和8月,外交部副部长吉佩定和外经贸部副部长孙广相也先后率团访问摩洛哥、阿尔及利亚、埃及、埃塞俄比亚、南非、尼日利亚和科特迪瓦等国,征求这些国家的意见。其二,中方在起草会议文件时,遵循“民主与开放、平衡与协商一致、突出重点”的原则,广泛征求并充分尊重非洲国家的意见。2000年4月至9月,外交部非洲司与非洲驻华使节及非洲11国使节接触小组就会议成果文件至少进行了八轮磋商,三易其稿。中国驻非洲各国大使馆也普遍征求各国意见。时任外交部非洲司参赞、参与文件起草工作的卢沙野回忆说“我们特别注意与非洲方面的平等协商,只要非洲朋友提出来的问题,都要想办法给他们解决。”如此一来,最后定稿文件的长度是最初准备的

① 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》,《外交评论》2012年第3期,第23-24页。

② 舒展、曾爱平对中国政府首任非洲事务特别代表、前外交部非洲司司长刘贵今的采访,2018年3月30日,上海。

③ 唐家璇著《劲雨煦风》,世界知识出版社,2009年版,第433页;2018年3月30日对刘贵今的采访。

④ 马武业《万里有缘常相逢——唐家璇外长畅谈非洲之行》,《世界知识》2000年第4期,第11-13页。

近三倍,非洲国家的许多关切和意见都被囊括进去。<sup>①</sup>

非洲国家的能动性和主事权主要体现在提出各种意见以及力推论坛机制化两个方面。会议筹备期间,非洲国家通过照会和面谈等方式共提出了上百条书面意见或口头建议,南非还先后两次起草会议文件的成文文本。<sup>②</sup>非洲国家提出的意见主要包括四个方面的内容:第一,中非合作论坛应有别于法非首脑会议和东京非洲发展国际会议等,应是南方国家的聚会,应给未来南南合作创新路径并产生具体成果;第二,中非合作论坛应有切实的后续行动,双方需建立某种机制负责执行会议文件和落实会议有关举措;第三,中非合作应聚焦发展,论坛应制定促进中非经贸合作的具体措施,如设立非洲发展专项基金、帮助非洲发展基础设施和解决中非贸易不平衡等;第四,非洲将重视中国对非人力资源开发的独特作用和贡献。<sup>③</sup>

在论坛的机制化方面,中方最初比较谨慎,认为不宜立即机制化,可在第一届会议两年之后再开高官会,视会议成果落实情况再确定是否机制化。但在会议筹备期间,来自非洲的高官们一致坚决主张从一开始就要机制化,刘贵今曾就此表示“他们的热情很高,认为开一次会就完了,真的没意思。他们认为中非关系很好,为什么不从一开始就搞成个机制?我们谈了几天几夜,当然也包括其他的问题,就是这个何时机制化的问题,没有谈妥。最后报告上级领导,从副部长到部长,一直到钱其琛副总理那里,他拍板定案,当即决定搞机制化,每三年召开一次论坛会议,轮流在中国和非洲国家举行。”<sup>④</sup>

在中非双方的共同努力下,2000年10月,中非合作论坛第一届部长级会议在北京举行。中国国家领导人与阿尔及利亚、多哥、赞比亚、坦桑尼亚等国总统,44个非洲国家的79位部长、非统、联合国开发计划署和非洲经济委员会等17个国际机构和地区组织的代表,以及非洲企业界人士与会。当时与中国尚未建交的马拉维和利比里亚也派出了观察员。<sup>⑤</sup>会议通过了

《中非合作论坛北京宣言》和《中非经济和社会发展合作纲领》,中非关系自此进入历史发展的新阶段。

## 二、中非合作论坛的发展进程

自2000年以来,中非合作论坛已举办七届,其中第三届、第六届和第七届被升级为峰会。经过七届会议近20年的发展,中非合作论坛不断发展壮大,已经成为中非政治、经济、文化和安全等领域合作最为重要的平台。仅以中国向非洲提供的资金支持为例,2006年北京峰会为30亿美元优惠贷款和20亿美元优惠出口买方信贷,<sup>⑥</sup>2009年第四届论坛和2012年第五届论坛均在原有基础上翻番,优惠贷款额度分别上升为100亿美元和200亿美元,<sup>⑦</sup>2015年约翰内斯堡峰会继续大幅增加,资金支持额度达到600亿美元,<sup>⑧</sup>2018年北京峰会保持600亿美元不变。<sup>⑨</sup>

在经济合作规模不断扩大的同时,随着双

① 舒展对中国现任驻法国大使、前外交部非洲司司长卢沙野的采访,2018年10月22日,北京。

② 2018年3月30日对刘贵今的采访;2019年4月8日对舒展的采访。

③ Zeng Aiping and Shu Zhan, "Achievements, and Prospects of the Forum on China-Africa Cooperation," *China International Studies*, September/October 2018, pp. 91-92.

④ “刘贵今大使在中非智库论坛第八届会议上的发言”,2019年8月26日,北京钓鱼台国宾馆芳菲苑。

⑤ 唐家璇著《劲雨煦风》,世界知识出版社,2009年版,第434-435页。

⑥ “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,https://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t584788.htm。

⑦ “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,2019年11月12日,https://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t626385.htm “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,https://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t954617.htm。

⑧ 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”,中非合作论坛网站,2015年12月5日,https://www.focac.org/chn/zywx/zyjh/t1321569.htm。

⑨ 习近平“携手共命运 同心促发展——在2018年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话”,中非合作论坛网站,2018年9月3日,https://www.focac.org/chn/zywx/zyjh/t1591395.htm。

方对彼此需求的变化,尤其是非洲对中国需求的变化,中非在论坛框架下的合作领域也在不断拓展与深化,且在不同时期凸显或增加了新的内容。就发展的时序而言,中非合作论坛可被分为三个阶段,双方的合作重心在每个时期均有所侧重。

第一个阶段是从2000年第一届部长级会议到2009年第四届部长级会议,合作主要集中在经济领域,经历了从贸易为主到贸易与投资并重的变迁。

推动中非经贸合作是中非合作论坛成立最为重要的原因之一,外经贸部与外交部联名上报举行论坛的申请并牵头组建筹备委员会,并且部长级会议由外交部长和负责国际经济合作事务的部长参加,均说明了经济合作在论坛框架中的重要地位。1999年,中非之间的贸易额仅为64.90亿美元,其中中国向非洲出口41.15亿美元,从非洲进口23.75亿美元。<sup>①</sup>有鉴于此,扩大中非贸易规模,尤其是提升非洲国家对中国的出口能力,成为中非合作论坛成立之初的一项重要任务。

2000年通过的《中非经济和社会发展合作纲领》指出,中国将帮助非洲提高出口多样化,改变非洲出口依赖初级产品、单一产品和原料的状况,为此将鼓励中国企业根据市场需求和自身条件优先进口非洲商品。<sup>②</sup>自2003年第二届部长级会议起,中国开始给予非洲最不发达国家进入中国市场部分商品的免关税待遇,到2006年北京峰会召开前夕,免关税待遇受惠产品达到190个税目。2006年北京峰会承诺进一步向非洲国家开放市场,将零关税待遇受惠商品由190个税目扩大到440多个税目,且表示将妥善解决贸易分歧和摩擦,并逐步完善中国—非洲联合工商会机制。<sup>③</sup>正是在上述措施的推动之下,中国在2009年成为非洲最大的贸易伙伴,中非双边贸易额达到910.65亿美元,其中非洲向中国出口433.31亿美元,是1999年的18倍。<sup>④</sup>

从第一届部长级会议开始,中国便表达了对加强对非投资的意愿,且自第二届部长级会议

开始举办中非企业家大会,以推动双方投资与合作,至2006年北京峰会,中国具体采取了一系列重要举措,其中包括成立中国—非洲联合工商会;设立中非发展基金,并在2007年6月正式挂牌;支持有实力的中国企业在非洲国家建立境外经济贸易合作区,并由此拉开中国企业在非洲建立经贸合作区和工业园区的序幕。2006年北京峰会过后,中国对非直接投资净额从2007年的15.74亿美元猛增到2008年的54.90亿美元,2009年虽有大幅下降,但此后基本保持稳中有升的态势,且中国对非投资存量开始保持较快增长。<sup>⑤</sup>正是从这个时期开始,中非经济合作从以贸易为主发展到贸易与投资并重,并在此后得到进一步深化与发展。

第二阶段是从2009年第四届部长级会议到2015年约翰内斯堡峰会,在继续深化中非经贸合作的同时,人文交流受到重点关注。

中非经贸合作在这一阶段得到进一步深化。在贸易领域,中国进一步向非洲国家开放市场,逐步给予与中国建交的最不发达国家97%的税目产品零关税待遇,同时,实施“对非贸易专项计划”并积极向非洲国家提供促贸援助;在投资领域,设立10亿美元的非洲中小企业发展专项贷款,中非发展基金的规模被扩大到50亿美元,中国对非投资存量到2015年底达到346.9亿美元;在农业领域,仅2009—2012年间便向非洲国家派遣50个农业技术组,为非洲国家培训了2000名农业技术人员,且将农业技术示范中心的数量从之前的10个增加到了20个;在基础建设领域,同非洲联盟成立非洲跨国跨区域基础设施建设联合工作组,且在2014年5月李克强总理访非期间宣布与非方合作建设

① 中国国家统计局数据, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 访问时间: 2019年10月23日。

② “中非经济和社会发展合作纲领”, 中非合作论坛网站, <https://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t155561.htm>, 访问时间: 2019年10月23日。

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, <https://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t584788.htm>。

④ 同①。

⑤ 同①, 访问时间: 2020年2月29日。

铁路、公路和区域航空“三大交通网络的倡议”,蒙内铁路、亚吉铁路正式开工。<sup>①</sup>

人文交流在第四届部长级会议后开始受到重点关注,中国在这一时期正式启动中非联合研究交流计划,并举办了中非民间论坛、中非智库论坛和中非青年领导人论坛。2012年第五届部长级会议将中非人文交流推上新的高度,这与中方当时尝试对论坛机制进行改革并希望加强在非洲的软实力建设有密切的关系。<sup>②</sup>在第五届部长级会议召开之前,中非还在2012年6年召开了中非合作论坛—文化部长论坛。第五届部长级会议后,中非人文交流与合作主要取得了如下成果:第一,先后启动中非文化人士互访计划、中非广播电视媒体合作论坛及中非民间友好行动;第二,中非民间论坛、中非智库论坛及中非青年领导人论坛得以机制化;第三,中非联合研究交流计划得以落到实处,资助双方学术机构和学者开始进行学术研究和交流合作项目。

第三阶段是从2015年约翰内斯堡峰会至今,经济合作进入产能合作、产业对接和共建“一带一路”新时期的同时,和平安全合作成为重要领域,治国理政经验交流成为新的亮点。

尽管从论坛成立伊始,和平与安全便是中非合作的一项内容,如2000年第一届论坛涉及了轻小型武器的控制问题,2003年第二届论坛强调应在非传统安全和反恐领域进行合作,2012年第五届论坛提出要发起中非和平安全合作伙伴倡议,但直到2015年,中非和平安全合作总体进展并不明显,且并未建立正式的安全合作伙伴关系。<sup>③</sup>这一局面在约翰内斯堡峰会上被扭转。习近平主席在约翰内斯堡峰会的主旨演讲中,将安全上守望相助确定为中非全面战略合作伙伴关系的“五大支柱”之一,将和平与安全合作列入“十大合作计划”,并承诺未来3年“向非盟提供6000万美元无偿援助,支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设和运作……继续参与联合国在非洲维和行动;支持非洲国家加强国防、反恐、防暴、海关监管、移民管控等方面能力建设”。<sup>④</sup>

和平安全合作的重要性在2018年北京峰会上得到进一步凸显,安全共筑被列入中非命运共同体的“六大内涵”,和平安全被纳入“八大行动”相关举措包括设立中非和平安全合作基金,继续向非洲联盟提供无偿军事援助;支持萨赫勒、亚丁湾、几内亚湾等地区国家维护地区安全和反恐;设立中非和平安全论坛、中非执法安全合作论坛,为中非加强和平安全交流与合作提供平台;在共建“一带一路”、社会治安、联合国维和、打击海盗、反恐等领域推动实施50个安全援助项目等。<sup>⑤</sup>这些举措在北京峰会过后迅速得到落实:2019年7月,首届中非和平安全论坛在北京举行;中非和平安全合作基金已经到位,首批2亿元人民币援助物资已运抵非洲,用于支持非洲常备军和危机快速反应部队建设。<sup>⑥</sup>

治国理政经验交流也成为2018年北京峰会新的亮点。<sup>⑦</sup>治国理政经验交流从2006年北京峰会后便被多次提及,但只是被置于“高层互访及对话”或“党际交往”项下,既缺乏系统性举措,更远未成为中非合作的重点。2018年北京峰会全面提升了治国理政经验交流在中非合作

① 周平剑“中非合作论坛回顾与展望”,载张宏明主编《非洲发展报告(2014—2015)》,社会科学文献出版社,2015年版,第243页。

② 2018年10月22日对卢沙野的采访。

③ 张春“中非合作论坛与中国特色国际公共产品供应探索”,《外交评论》2019年第3期,第9页。关于2015年之前中非安全合作的相关研究,可参见David Shinn,“FOCAC: The Evolving China-Africa Security Relationship,”*The China Monitor* (Special Edition: FOCAC VI: African Initiatives toward a Sustainable Chinese Relationship), 2015, pp. 6-13.

④ 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”,中非合作论坛网站,2015年12月5日, <https://www.focac.org/chn/zywx/zyjh/t1321569.htm>。

⑤ 习近平“携手共命运 同心促发展——在2018年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话”,中非合作论坛网站,2018年9月3日, <https://www.focac.org/chn/zywx/zyjh/t1591395.htm>。

⑥ “常驻联合国代表张军大使在安理会‘非洲和平与安全:预防外交、预防和解决冲突的中心作用’公开会上的发言”,中国外交部网站,2019年10月7日, [http://www1.fmprc.gov.cn/web/ds-zlsjt\\_673036/ds\\_673038/t1706192.shtml](http://www1.fmprc.gov.cn/web/ds-zlsjt_673036/ds_673038/t1706192.shtml)。

⑦ 关于中非治国理政的历史变迁,可参见罗建波“中国与发展中国家的治国理政经验交流:历史、理论与世界意义”,《西亚非洲》2019年第4期,第3-23页。

中的重要地位,不但将能力建设作为“八大行动之一”,将治国理政经验交流上升到“政治合作”层面,而且明确表示治国理政经验交流的目标是“支持非洲国家自主探索适合自身国情的发展道路”。为此,中国在机制层面进行了创新,其中包括举办中非治国理政论坛;加大政党高层交往频率,提升干部培训合作水平;加强反腐败合作。在2019年至2021年间每年为非洲国家举办一期培训班,共培训100名非洲反腐败官员等。<sup>①</sup>

### 三、中非合作论坛的主要特征

中非合作论坛在20年的发展历程中,已经形成了某些重要的特征,突出表现为在对非合作中坚决贯彻“共商、共建、共享”的合作原则,契合非洲发展需求的合作理念和狠抓成果落实的合作态度。这三个方面的特征既是中非合作论坛有别于其他国际对非多边合作机制的重要标志,也是中非合作论坛能够不断发展并取得成效的重要保证。

#### 3.1 “共商、共建、共享”的合作原则

中非合作论坛成立后,中国与非洲在其中所发挥的作用便成为学界争论的焦点,尽管中方一直坚持双方在论坛中的平等性,称其为中非开展集体对话的重要平台,但西方仍有学者对此质疑,如英国学者伊恩·泰勒多次宣称中国完全主导了论坛的整个进程,无论是设定议程,还是通过宣言和达成结果,都是由中国说了算,非洲只能发挥很小的作用。<sup>②</sup>

诚然,正如卢沙野所指出的那样,中国在论坛中客观上起到了牵头和协调的作用,但“中方从未想过去主导论坛,这么一个论坛也不是谁一家能够主导的,而是谁说的对就按谁的建议去做”。<sup>③</sup>所以,与伊恩·泰勒等所谓中国主导论坛进程相反,中国一直秉承并坚决贯彻的是与非洲“共商、共建、共享”的合作原则,这也是中非合作论坛能够顺利发展并茁壮成长最为重要的原因。

如前所述,在中非合作论坛建立和机制化的过程中,中方不但充分发挥了共商、共建的精神,更充分尊重了非洲的能动性和主事权。在论坛此后的发展进程中,这一共商、共建的精神继续得以贯彻,其中尤为重要是在具体合作项目的选择方面,在每届论坛召开之前,中方都会在充分尊重非洲意愿的基础上,请非方根据自己的需要提出2~3个备选建议,然后经双方共同磋商、考察和论证,最后确定并形成会议文件。<sup>④</sup>

比共商和共建更加重要的是共享。中国开展对非合作从来不是为了一己私利,不是单纯为了获取非洲的资源和市场来推动自身的发展,中国更希望通过论坛框架下的合作,与非洲国家实现互利共赢、共同发展。在习近平主席提出真实亲诚理念和正确义利观后,中国在对非合作中更是进一步坚持“义利相兼、以义为先”,强调“多予少取、先予后取、只予不取,张开怀抱欢迎非洲搭乘中国发展快车”。<sup>⑤</sup>可以说,中国将共享的原则提升到了新的高度。

还需要指出的是,自新中国成立以来,中国很多重要的外交思想和理念都首先是针对非洲提出的,而且这些对非外交理念经过发展和成熟完善后,往往能够成为指导中国与发展中国家关系,乃至中国总体外交的指导原则。<sup>⑥</sup>“共商、共建、共享”原则也是如此,它目前已经超越

① “中非合作论坛—北京行动计划(2019—2021年)”,中非合作论坛网站,2018年9月5日, <https://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t1592247.htm>。

② Ian Taylor, *The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)*, Routledge, 2011, p. 110; Ian Taylor, “The Institutional Framework of Sino-African Relations,” in Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *China-Africa and an Economic Transformation*, Oxford University Press, 2019, p. 118.

③ 2018年10月22日对卢沙野的采访。

④ 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”,《教学与研究》2012年第6期,第60页。

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”,中非合作论坛网站,2015年12月5日, <https://www.focac.org/chn/zywx/zyjh/t1321569.htm>。

⑥ 黎文涛“新中国对非外交和中非关系成为中国外交的亮点”,载中国国际问题研究基金会编《国际视野》2019年第3期,第38页。

中非合作的范畴,成为中国多边外交,尤其是共建“一带一路”的重要指导原则。<sup>①</sup>国务委员兼外交部长王毅甚至就此指出,共建“一带一路”之所以能够在国际上获得广泛的支持,重要的一点就是坚持了“共商、共建、共享”的黄金法则。<sup>②</sup>

### 3.2 契合非洲需求的合作理念

论坛机制是一个动态发展的进程,但契合非洲需求是中国一以贯之的理念。2010年,时任中国驻马拉维大使林松添曾就此表示,中国开展对非合作“第一是非洲有没有需要,第二是咱们有没有可能提供援助。你的援助人家不需要,或者是人家要的东西你做不了,都不好”。<sup>③</sup>中国是最大的发展中国家,非洲是发展中国家最集中的大陆,与西方国家相比,中国更能理解非洲国家的需求,而且更为重要的是,中国不会以设定条件或干涉内政为前提来回应非洲国家的需求。<sup>④</sup>

世纪之交,非洲国家在经历了20世纪80年代“失去的十年”和90年代政治民主化的冲击后,经济深陷衰退的困境,突出表现为外来投资减少和债务负担加重。在此情况之下,中国在第一届论坛上除强调要加强中非经贸合作外,还将减债作为重中之重,承诺未来两年内减免非洲重债穷国和最不发达国家100亿元人民币债务。<sup>⑤</sup>当然,中国减免非洲债务还有更深层次的考虑,刘贵今曾就此表示,“当时债务问题对非洲国家来说是个很大的问题,它们一直呼吁西方国家减免债务。中国作为发展中国家,也是穷帮穷,如果我们能够带头免债,对非洲国家减轻债务负担而言是一个很大的支持,同时也可以带动西方国家减免债务。”<sup>⑥</sup>正是出于这方面的考虑,中国在历届论坛上都会宣布减免一些非洲国家的部分债务。

进入21世纪第二个十年后,非洲在《经济学人》的描述中从“没有希望的大陆”变成“充满希望的大陆”,埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达等国经济增长率位居世界前列,地区一体化水平不断提升,工业化、农业现代化和城市化等不断迈进。然而,非洲仍面临基础设施滞后、人才不

足和资金短缺三大发展瓶颈,自主发展能力不足等重大问题,解决这些问题由此也成为非洲当前最大的需求。为此,自约翰内斯堡峰会开始,中国将对非合作重点放在同落实非洲联盟《2063年议程》、联合国2030年可持续发展议程及非洲各国发展战略相对接上面,先后推出“十大合作计划”和“八大行动”,并将“一带一路”建设向非洲倾斜,以寻求在帮助非洲各国加快工业化和农业现代化的同时,提高它们的自主发展能力,推动其实现自主可持续发展和经济独立。

当然,除经济发展外,非洲当前在国家治理、和平安全、社会民生等方面也面临着一系列问题,并因此在这些方面对域外合作方有着各种各样的需求。为了满足这些需求,中国自2012年起开始不断加强与非洲在和平安全、治国理政和改善社会民生等领域的合作,并最终在2018年北京峰会上提出与非洲携手打造责任共担、合作共赢、幸福共享、文化共兴、安全共筑、和谐共生的中非命运共同体。可以说,契合非洲需求,推动非洲发展,已内化为中非合作的精神内核。

### 3.3 狠抓成果落实的合作态度

在国际对非多边合作机制中,成果落实因

① 张春“新时代中国与发展中国家关系的挑战与应对”,《太平洋学报》2018年第7期,第11页。

② “王毅谈‘一带一路’:系阳光倡议 共商共建共享是黄金法则”,中国网,2018年3月8日,http://www.china.com.cn/lianghui/news/2018-03/08/content\_50682527.shtml。

③ “林松添:新世纪中非为加强合作建立中非合作论坛”,中国网,2010年2月12日,http://www.china.com.cn/news/2010-02/12/content\_19417254.htm。

④ 在2012年3月的一次讲座中,南非驻美国大使馆副馆长约翰尼·莫罗托(Johnny Moloto)曾将中非合作论坛与《美国增长与机遇法案》进行了对比,指出不设定条件是中国与美国最大的区别之一。“Lecture on the Strategic Implications of China's Growing Trading Partnership with Africa”, by Mr J Moloto, Deputy Chief of Mission at the South African Embassy in Washington DC, March 29, 2012, Saembassy, April 10, 2012, http://saembassy.ogt11.com/?p=1280。

⑤ “中非经济和社会合作发展合作纲领”,中非合作论坛网站,https://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t155561.htm,访问时间:2019年11月11日。

⑥ 2018年3月30日对刘贵今的采访。



缺乏约束而经常不尽人意,如在2014年召开的第二届土耳其—非洲峰会上,时任非盟委员会主席德拉米尼·祖马(Dlamini Zuma)就提醒土耳其第一次峰会的很多承诺还没有落实。<sup>①</sup>中国在论坛成立后便将成果落实放在首位并因此而取得切实的成效,如第一届论坛所承诺的100亿元人民币债务减免到2002年6月便已完成,共减免31个非洲国家156项债务,共计105亿元人民币;2009年11月,时任温家宝总理提出新八点对非举措,2010年5月就要汇报进展情况,11月再汇报一次,就这样每半年汇报一次、总结一次,有效地推动了新举措的落实;<sup>②</sup>2012年第五届论坛承诺向非洲提供200亿美元贷款额度,该额度在2014年5月李克强总理访问埃塞俄比亚和尼日利亚等国时即已用完,于是中方向非洲追加100亿美元贷款额度,并为中非发展基金增资20亿美元;<sup>③</sup>2015年在约翰内斯堡峰会承诺的600亿美元资金支持,到2018年3月便已经落实或作出安排约92%。<sup>④</sup>

中国之所以能够切实落实论坛成果,固然与中国人“言必信,行必果”的美德,以及对非合作“多予少取、先予后取、只予不取”的义利观有着密不可分的关系,但更重要的是有机制层面的保证,且中国在具体落实中采取了“立足双边、因国施策”等方法。

就机制而言,首先,由中国外交部、商务部和财政部等部委构成中方后续行动委员会,具体负责协调论坛成果落实等相关事宜。其次,建立和完善后续机制,后续机制建立在三个级别之上,分别为部长级会议、高官级后续会议和为部长级会议作准备的高官预备会,以及非洲驻华使节与中方后续行动委员会秘书处之间的会议。此外,2015年约翰内斯堡峰会后,开始召开协调人会议。<sup>⑤</sup>最后,建立中非民间论坛、中非青年领导人论坛、中非媒体合作论坛、中非智库论坛及中非和平安全论坛等各种机制性的分论坛。上述三方面后续机制的建立,有效保证了论坛各项成果的落实。

就具体方法而言,因非洲各国社会经济发展水平、资源禀赋、基础设施情况和经济对外开

放程度等存在较大差异,中国采取了“立足双边、因国施策”的政策,除无偿援助和无息贷款等普惠性项目外,绝大多数项目都通过双边途径加以落实。论坛20年的发展历程表明,双边落实具有显而易见的优势:首先,可以根据不同国家的需求来落实不同的项目;其次,可以加快项目落实的速度且便于跟踪项目落实的成效;最后,可以照顾不同国家的利益,尤其是使中小国家从中受益。<sup>⑥</sup>此外,在约翰内斯堡峰会之后,中国还在中非产能合作和产业对接上采取了以点带面、点面结合、稳步推进的政策,在综合考虑区位优势、资源优势、政局政策优势和对华友好优势的基础上,将埃塞俄比亚、坦桑尼亚、肯尼亚和刚果(布)打造为中非产能合作先行先试示范国家。<sup>⑦</sup>该政策目前成效显著,尤其是蒙内铁路已成为中非合作新的标杆。

#### 四、中非合作论坛的重要贡献

中国合作论坛成立20年来可谓硕果累累,在“共商、共建、共享”原则和狠抓落实精神的推动下,它不仅丰富了中国特色大国外交理论与实践,推动了中非关系全面快速发展,更重要的是,还通过推动非洲经济发展提升了非洲国家

① Sinem Cengiz, “Will Erdogan’s ‘Walk with Africa’ Policy Prove Successful?” Arab News, March 2, 2018, <http://www.arabnews.com/node/125799>.

② “中国前驻厄立特里亚大使舒展访谈录”,《非洲研究》,2011年第1卷,第370页。

③ 曾爱平“为中非合作注入新动力”,《瞭望》,2014年第20期,第8页。

④ 戴兵“非洲发展新形势、中非关系新进展及中非合作新前景”,载张宏明主编《非洲发展报告(2015—2016)》,社会科学文献出版社,2019年版,第153页。

⑤ 已分别于2016年7月和2019年6月召开两次协调人会议,建立部际或国家领导人牵头的协调机制的非洲国家已经从少数几个增加到了30多个。对中国前驻厄立特里亚和卢旺达大使舒展的采访,2019年6月7日,北京。

⑥ 笔者2018年3月在中国外交部非洲司论坛办的组织下前往南非、莱索托和赞比亚调研,其中莱索托和赞比亚官员均对中非合作论坛多边协商、双边落实的模式表示了赞赏,称该模式有利于照顾非洲中小国家的利益。

⑦ 林松添“扎实推动落实中非峰会成果,全面推进中非合作共赢、共同发展”,载张宏明主编《非洲发展报告(2015—2016)》,社会科学文献出版社,2016年版,第232页。

自主发展的能力。此外,在当前新兴国家和发达国家日益重视对非合作的背景下,中非合作论坛还引领了国际社会对非合作的步伐。

#### 4.1 丰富中国特色大国外交理论与实践

2017年10月18日,习近平总书记在党的十九大报告中指出,中国要“全面推进中国特色大国外交,形成全方位、多层次、立体化的外交布局,为我国发展营造了良好外部条件”,“明确中国特色大国外交要推动构建新型国际关系,推动构建人类命运共同体”。<sup>①</sup>至此,自习近平主席在2014年11月28日的中央外事工作会议上提出“中国必须有自己特色的大国外交”后,在当今世界正面临百年未有之大变局的历史关键时期,中国特色大国外交理念为新时期中国外交实践提供了重要的理论指导和战略方向。

中国特色大国外交理念是一种与时俱进、不断发展和完善,且具有中国特色的大国外交新战略。中国发展与非洲国家的关系是中国特色大国外交的有机组成部分,而作为中非关系的重要支柱,中非合作论坛也为丰富中国特色大国外交理论与实践做出了重要的贡献。

中非合作论坛是中国与发展中国家之间建立最早,同时也是最为成功的集体合作机制。建立20年来,它所推动建立的中非全面战略合作伙伴关系,为中国特色大国外交理念所倡导建立的新型国际关系提供了范例。尤为重要的是,2018年9月3日,习近平主席在北京峰会开幕式上的主旨讲话中提出中国处理非洲事务的“五不”原则,即不干预非洲国家探索符合国情的发展道路,不干涉非洲内政,不把自己的意志强加于人,不在对非援助中附加任何政治条件,不在对非投资融资中谋取政治私利。<sup>②</sup>这“五不”原则不但紧扣新型国际关系所确定的“相互尊重、公平正义、合作共赢”的内涵,更是在实际运用中对这一内涵的创新与发展,完全可以作为中国处理与其他发展中国家和地区关系的标杆。

除构建新型国际关系外,中国特色大国外交理念的政策框架还包括构建人类命运共同体

与推动“一带一路”建设,而这些理念与实践正是中非合作论坛目前正在着力推进的领域以及当前中非合作最大的重点与亮点。鉴于下文将谈及中非共建“一带一路”,在此仅对中非命运共同体进行简要分析。早在2013年3月访问坦桑尼亚时,习近平主席便谈到“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紧联系在一起”,<sup>③</sup>中非共建命运共同体由此走在了构建人类命运共同体的前列。2018年北京峰会以“合作共赢,携手构建更加紧密的中非命运共同体”为主题,并从机制层面确立了中非共建命运共同体的六大支柱,有中非合作论坛狠抓成果落实的合作态度加以保证,中非合作可能将会成为打造人类命运共同体最先完成的典范。<sup>④</sup>

#### 4.2 推动中非关系全面快速发展

中非合作论坛推动了中非关系全面快速发展,正如2015年《中国对非洲政策文件》所指出的那样“论坛构筑起全方位的务实合作平台,推动中非贸易和相互投资跨越式增长,促进了互利共赢、共同发展。论坛拉紧中非人文交往和民间友好纽带,促进双方各界交流日益频繁,巩固和拓展了中非友好的社会和民意基础。论坛增强了中非国际沟通与协作,共同维护中非和发展中国家的整体利益。”<sup>⑤</sup>

在论坛机制的推动下,中非关系定位从2000年的“新型伙伴关系”,到2006年的“新型战略伙伴关系”,再到2015年的“全面战略合作伙伴关系”,最后到2018年的“中非命运共同

① “习近平:决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利”,人民网,2017年10月27日,<http://epc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.html>。

② 习近平“携手共命运 同心促发展——在2018年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话”,中非合作论坛网站,2018年9月3日,<https://www.focac.org/chn/zywx/zyjh/t1591395.htm>。

③ “习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲”,中国中央人民政府网,2013年3月25日,[http://www.gov.cn/ldhd/2013-03/25/content\\_2362201.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2013-03/25/content_2362201.htm)。

④ 张梅“中非合作可能将是打造人类命运共同体最先完成的典范”,《中国投资参考》2020年1月13日。

⑤ “中国对非洲政策文件”,中非合作论坛网站,2015年12月5日,<https://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t1321590.htm>。

体”实现了历史性的“四连跳”。中国与非洲各国关系的定位也得到不断提升,截至目前,中国已与莫桑比克、刚果(布)、塞拉利昂、塞内加尔、纳米比亚和津巴布韦建立了全面战略合作伙伴关系,与阿尔及利亚、埃及和南非建立了全面战略伙伴关系,与安哥拉、摩洛哥和尼日利亚建立了战略伙伴关系。<sup>①</sup>在论坛机制的推动下,中非合作大家庭的成员也不断扩大,2000年中非合作论坛成立时,尚有8个非洲国家没有与中国建交或复交,随着2018年5月与布基纳法索复交,目前仅斯威士兰一个国家尚未与中国建交。

首脑外交是中非关系的重要组成部分,它不仅推动了中非关系的顶层设计和战略谋划,更为中非关系奠定了坚实的基础。<sup>②</sup>随着中非关系全面快速发展,中非领导人互访日益频繁,尤其是在党的十八大以后进入高峰期。<sup>③</sup>中国国家主席习近平担任和连任国家主席后,首次出访均选择非洲,6年来已4次踏上非洲大陆,足迹遍布南非、坦桑尼亚和津巴布韦等8个非洲国家,而非洲国家元首或政府首脑有近百人次曾前往中国访问。中非合作论坛更成为中非首脑外交的重要舞台,以2018年北京峰会为例,习近平主席在会议期间与非洲国家所有与会领导人分别会谈、会见,活动最密集时曾在10小时内先后与11位非洲国家总统举行会晤。<sup>④</sup>

“一带一路”倡议作为中国向国际社会提供的最为重要的经济合作倡议,自2013年提出以来已经取得丰硕的成果,而非洲是共建“一带一路”的历史和自然延伸,是“一带一路”国际合作不可或缺的重要组成部分。2018年北京峰会开启了中非共建“一带一路”的新时代,截至2019年11月,中国已同44个非洲国家和非盟委员会签署“一带一路”合作协议,占与中国签署合作协议国家总数的三分之一。<sup>⑤</sup>非洲不但成为参与共建“一带一路”意愿最积极、最坚定的地区之一,更成为“一带一路”建设打破欧美阻击,在国际社会掀起共建热潮的最主要推动力。

#### 4.3 提升非洲国家自主发展的能力

非洲国家独立后,自主发展能力不足一直是

它们所面临的严峻问题,这不但使它们长期以来过度依靠国际援助,甚至它们所制定的一些经济发展规划,如“非洲发展新伙伴计划”,也被迫以满足西方所谓“民主”“良治”等政治条件来获取支持。<sup>⑥</sup>进入21世纪后,非洲成为亚洲之后世界经济增长第二快的地区。经济快速发展有助于非洲国家提升自主发展能力,但基础设施滞后、人才不足、资金短缺等仍对其形成严重制约。以基础设施为例,据非洲开发银行公布的《2018年非洲经济展望》估计,非洲基础设施建设每年需投资1300亿至1700亿美元,但实际投入仅为625亿美元,资金缺口高达676亿至1075亿美元。<sup>⑦</sup>非洲提升自主发展能力离不开中国的支持。

在中非合作论坛框架内,中国一直以推动非洲经济发展、加强非洲人力资源培训等方式提高非洲的自主发展能力。在经济领域,中国已经成为非洲发展的重要推动力:首先,中国在2009年成为非洲最大贸易伙伴后,中非双边贸易继续稳步增长,并在2014年达到创纪录的2216.7亿美元,此后虽有所下滑,但2018年又逆势增长19.7%,达到2041.6亿美元,<sup>⑧</sup>2019年再次增长2.2%,达到2087亿美元。<sup>⑨</sup>其次,中国成为非洲重要的投资来源国,中国对非直接

① 笔者根据中国外交部网站非洲各国与中国的关系资料整理, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/fz\\_677316/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/), 访问时间:2019年11月13日。

② 李安山“论‘中国崛起’语境中的中非关系——兼评国外的三种观点”,《世界经济与政治》2006年第11期,第7-14页。

③ 张颖著《首脑外交视域下的中非关系》,时事出版社,2017年,第50-57页。

④ 国纪平“亲手擘画蓝图 亲力践行合作——习近平主席引领中非关系奋进新时代”,《人民日报》2018年9月8日,第1版。

⑤ “中国已与137个国家、30个国际组织签署197份‘一带一路’合作文件”,新华网,2019年11月16日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/109858.htm>。

⑥ Ian Taylor, “NEPAD: Towards Africa’s Development or Another False Start?” *African Affairs*, Vol. 107, No. 426, 2008, pp. 126-128.

⑦ African Development Bank, *African Economic Outlook 2018*, p. 82.

⑧ 中国国家统计局数据, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 访问时间:2020年2月29日。

⑨ “2019年非洲对华贸易逆差大幅增长”,中国商务部网站,2020年1月31日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/202002/20200202933248.shtml>。

投资净额从2000年的2亿美元增加到2018年的53亿美元,同期,对非直接投资存量从不到5亿美元增加到461亿美元。<sup>①</sup>最后,中国是非洲基础设施建设最大的贡献者,根据德勤公司公布的《2018年非洲基础建设市场动态》,2012年至2016年间,中国平均每年向非洲提供基础设施融资115亿美元,2018年非洲有18.9%的项目由中国出资,有33.2%的项目由中国承建,<sup>②</sup>共帮助非洲建设了1万多公里公路,6000多公里铁路,150多座体育场馆、会议中心、议会大厦,200多所学校,80多座发电厂,80%的通讯基础设施以及诸多机场、港口,<sup>③</sup>对非洲国家经济增速的贡献率达到了2%。<sup>④</sup>

在人力资源领域,自中非合作论坛成立以来,中国通过非洲人力资源开发基金、政府奖学金、青年研修班、政府官员研修班、鲁班工坊和头雁计划等,为非洲培训了大量人才。以人力资源培训和政府奖学金为例,前者从第一届论坛的7000人增加到2018年北京峰会的5万人,总人数达到17.2万人,后者从第二届论坛的6000人增加到2018年北京峰会的5万人,总人数达到13.25万人(参见表1)。大量人才学成或培训结束后回到非洲工作,无疑将会大大提高非洲的自主发展能力。

表1 历届中非合作论坛承诺的非洲人力资源培训和奖学金名额

| 年份   | 届次          | 计划培训人数  | 奖学金名额   |
|------|-------------|---------|---------|
| 2000 | 第一届         | 7 000   | —       |
| 2003 | 第二届         | 10 000  | 6 000   |
| 2006 | 第三届暨北京峰会    | 15 000  | 12 000  |
| 2009 | 第四届         | 20 000  | 16 500  |
| 2012 | 第五届         | 30 000  | 18 000  |
| 2015 | 第六届暨约翰内斯堡峰会 | 40 000  | 30 000  |
| 2018 | 第七届暨北京峰会    | 50 000  | 50 000  |
| 总计   |             | 172 000 | 132 500 |

资料来源:笔者根据中非合作论坛网站(<https://www.focac.org/chn/>)资料整理。

当然,对于非洲大多数国家而言,要想真正提升自主发展能力,除加快经济发展步伐和加

强人力资源培训外,还需要提高国家治理能力、营造和平的国内外环境,以及通过地区一体化来谋求联合自强等。对此,中非在论坛框架下的和平安全合作、治国理政交流、跨国跨区域基础设施建设等,也都在直接或间接地提升非洲国家的自主发展能力。

#### 4.4 引领国际社会对非合作的步伐

自殖民时代以来,由于自身发展落后和受不合理的国际政治经济秩序制约,非洲在国际合作中,尤其是与西方国家的合作中一直处于弱势地位,甚至在20世纪90年代一度成为“冷战孤儿”。<sup>⑤</sup>中非合作论坛成立后,无论其所倡导的平等相待、互利共赢和共同发展的理念,还是所推行的以经济合作为主导,政治、经济、社会和文化等领域全方位合作的模式,乃至所达到的推动非洲经济发展和提升非洲自主性的效果,均对国际社会对非合作产生了积极的影响,甚至在某种程度上引领了国际社会对非合作。

作为南南合作的标杆和跨区域合作的典范,中非合作论坛为其他国家对非合作提供了一套可供借鉴的合作机制,甚至开启了全球对非峰会的序幕。<sup>⑥</sup>在中非合作论坛的影响和带动下,韩国、巴西、印度、土耳其、伊朗、印度尼西亚和俄罗斯等新兴国家均举办了类似的论坛和峰会,如2008年开始举办的印非峰会与中非合作论坛具有很大的相似性,其将“增进伙伴关系、共享愿景”作为合作理念,将经贸往来、科技合作、能源合作、国际事务合作和海洋合作等作为合作领域,并明确要建立以发展为导向的合

① 中国国家统计局数据, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 访问时间:2020年2月29日。

② Deloitte, *Africa Construction Trends Report 2018*, pp.12, 52.

③ Lin Songtian, “Tampering with the Concept of Colonialism Is Ill-intentioned,” *Pretoria News*, September 12, 2019.

④ Ma Xinmin, “Join Hands to Make FOCAC Thrive,” *Sudan Vision*, September 18, 2019.

⑤ 刘海方“全球视野下的‘对非峰会外交’”《世界知识》,2018年第17期,第14页。

⑥ 刘海方“非洲重回世界中心还是大国在非洲博弈?——从全球对非峰会外交说起”,《中国国际战略评论》,2019(上),第142-165页。

作机制。<sup>①</sup>更为重要的是,中国在对非合作中所坚持的不干涉内政、不附加政治条件和坚持发展优先的理念,也正被这些国家所接受。<sup>②</sup>西方国家也开始变革和创新对非合作机制,1993年创立的东京非洲国际发展会议本来每五年一次,且均在日本举办,后在非洲国家的要求下,自2016年起效仿中非合作论坛改为每三年一次,轮流在非洲国家和日本召开;美国在2014年召开首届美非领导人峰会,这是美国有史以来举办的规模最大的对非首脑会议;欧盟—非盟峰会也摆脱初期发展的不顺局面,在2010年第三届峰会后逐步走上正轨。

此外还需要指出的是,中国因走在国际对非合作的前列而某种程度上在非洲大陆扮演了“游戏改变者”的角色,<sup>③</sup>这种游戏规则的改变无论对于非洲还是国际社会都具有至关重要的意义:一方面,中非合作推动了非洲社会经济快速发展,并提高了非洲自主性和自主选择合作对象的能力;另一方面,中非合作提升了非洲的整体国际地位,使世界各国,尤其是西方大国重新审视非洲,使非洲在国际博弈中大大增加了自身的权重,并因此能够最大程度地从中获取收益。

## 五、结 论

国务委员兼外交部长王毅在十三届人大二次会议上表示,“中非合作经过几十年辛勤浇灌,已经成长为参天大树,任何势力都无法撼动”,<sup>④</sup>在这一过程中,中非合作论坛无疑发挥了至关重要的作用,因为其成立以来的20年,正是中非合作深入和全面发展的20年。在这20年的时间里,通过推动中非关系和非洲社会经济大发展,中非合作论坛已经逐步成熟,甚至可以说是步入了最好的年华。

尽管如此,中非合作论坛仍然存在一些问题:首先,论坛本身面临机制体制创新、合作规模调控、合作内容拓展、合作成果落实、合作成效评估,以及如何协调对内与对外宣传等方面的问题。其次,随着国际社会,尤其是西方大国

加强与中国在非洲的博弈,论坛将不仅面临来自它们的竞争,还将面临由它们主导的国际规范和标准所带来的压力。最后,随着非洲国家本土意识、自主发展意识、自主选择合作对象能力的提高,以及随着非洲地区一体化的增强,导致它们就特定议题形成共同立场的可能性增强,论坛还将面临对非合作空间缩小,政策自主性和灵活性降低的问题。<sup>⑤</sup>

为了更好地解决上述问题,实现中非合作论坛的可持续发展和中非友好关系的持续深入推进,笔者认为可从战略和政策两个层面开展工作。就战略层面而言,第一,进一步提升非洲在中国特色大国外交中的定位,全面夯实中非新型国际伙伴关系的基础,最大限度地构建中非共同利益的汇合点,力争使非洲大陆真正成为中国和平崛起的稳定锚。第二,切实运筹好中非关系中的大国因素和大国关系中的非洲因素,力争在大国加大对非投入的竞争继续占得先机并继续引领国际对非合作。第三,进一步创新中非合作论坛的机制体制,可考虑将中非合作论坛实体化,将其打造成为中非双方共同主导的国际组织,从而走出一条中国参与全球治理的新路径。

就政策层面而言,第一,进一步加强论坛项目的前期调研、中期跟踪和后期评估,对于某些在单个论坛周期内难以完成的项目,可适当放宽项目期限,以成效而非速度作为评价项目的唯一标准。第二,继续加强中非和平安全合作的力度,在帮助非洲国家构建有利于其社会经

① 马立冰、郭东彦“印非峰会与印非合作机制的构建及影响”,《国际论坛》2018年第5期,第15-22页。

② Office of the Special Adviser on Africa, “Africa’s Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa’s Development,” United Nations, 2010, pp. 39-79.

③ 刘海方“全球视野下的‘对非峰会外交’”,《世界知识》,2018年第17期,第16页。

④ “国务委员兼外交部长王毅答中外记者提问”,新华网,2019年3月8日,http://www.xinhuanet.com/politics/2019lh/zh/wzjzh61366/wzsl.htm.

⑤ 参见周玉渊“中非合作论坛15年:成就、挑战与展望”,《西亚非洲》2016年第1期,第14页;张春“非洲提升外交自主性的尝试与成效”,载张宏明主编《非洲发展报告(2017—2018)》,社会科学文献出版社,2018年版,第104页。

济发展的安全环境的同时,最大限度地保护中国和中国侨民在非洲的利益。第三,创新中非人文交流的方式,可充分利用在非华侨华人和侨团组织的力量,在非洲各国携手当地社区举办各种类型的人文交流活动,进一步搭建中非人文交流的桥梁。<sup>①</sup>第四,进一步理顺和加强对中非合作论坛和中非友好关系的宣传工作,讲

好中国故事和中非友好合作的故事,尽可能降低来自国内外的误解和阻力。相信在中非双方的共同努力下,在坚持已有成功经验的基础上继续开拓创新,中非合作论坛必将迎来更加广阔的发展前景。

编辑 贡 杨

## Inception , Development and Achievements of FOCAC

SHEN Xiaolei<sup>1</sup>

(1. *Chinese Academy of Social Sciences , Beijing , 100101 , China*)

**Abstract:** The establishment of the Forum on China-Africa Cooperation ( FOCAC ) was the result of long-term friendship and cooperation between China and Africa , and African countries gave full play to their agency and ownership in the process of its inception and institutionalization. Through 20 years of continuous development and growth , FOCAC has been the most important platform for political , economic , cultural and security cooperation between China and Africa. FOCAC has formed its unique characteristics , which is embodied in the principle of “extensive consultation , joint contribution and shared benefits” , the philosophy of fitting the development needs of African countries and the cooperative attitude of solid implementation. FOCAC has harvested fruitful achievements: both practice and theory of major-country diplomacy with Chinese characteristics have been enriched; rapid and comprehensive development of China-Africa relations has been promoted; self-development capacity of African countries has been improved; cooperation between international communities and Africa has been exemplified. Although FOCAC still faces some problems in its future development , it will have a broader and brighter prospect for building a closer China-Africa community with a shared future in sticking to its successful experiences and seeking for greater innovation.

**Key words:** FOCAC; governance; extensive consultation , joint contribution and shared benefits; China-Africa community with a shared future; major-country diplomacy with Chinese characteristics

---

<sup>①</sup> 津巴布韦华侨赵科创办的“梦想秀”活动就是一个很好的例子,自2014年创办以来,该活动已经成为中津人文交流的重要平台。沈晓雷著《中国与津巴布韦友好关系》,中国社会科学出版社,2019年版,第103-106页。