

中非合作论坛20年：回顾与展望^{*}

张忠祥 陶 陶

内容提要 中非合作论坛是中国与非洲国家开展集体对话、深化合作的重要平台，论坛2000年成立至今已经走过了20年，它开创了中非互利共赢的局面，推动中非关系跃上新台阶。在众多国际对非洲的合作平台中，中非合作论坛取得的成效最为显著，其成功经验主要有：领导重视，优化了论坛的顶层设计；平等协商，契合非洲经济转型的需求；合作共赢，惠及双方利益；与时俱进，内容不断调整充实；机制保障，各项举措落实得力；南南合作，为发展中国家共谋发展。当今世界正处于百年未有之大变局，中非合作既面临着国际格局变动、中非依存度增加和非洲经济转型的机遇，也面临大国在非洲竞争加剧、全球性问题凸显和中非合作存在一些问题等挑战。为了推进中非合作论坛的可持续发展、再创下一个20年的辉煌，需要我们坚持中非合作已有成功经验，并根据形势的变化在原有合作举措的基础上不断推陈出新。

关键词 中非关系 中非合作论坛 中非命运共同体 可持续发展合作机制

作者简介 张忠祥，上海师范大学非洲研究中心主任、教授、博士生导师（上海 200234）；陶陶，上海师范大学非洲研究中心博士生（上海 200234）。

中非从来都是命运共同体，中国和非洲在历史上一直相互支持，结下了深厚的传统友谊。冷战结束后，经济全球化加剧了非洲的边缘化，主要表现为外国直接投资不足、债务问题沉重和国际地位一度下降。非洲国家在完成民族独立后，发展经济、改善民生成为首要任务。与此同时，中非合作经历

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“中非关系历史文献和口述史料整理与研究”（16ZDA142）的阶段性成果，并得到上海市高峰高原学科建设世界史项目的支持。

了数十年的发展，需要进行机制上的创新，在继续重视双边合作的同时，开始关注多边外交的积极作用。面对新的国际形势，中非双方都有进一步加强磋商与合作、共同应对 21 世纪挑战的强烈愿望。在中非双方共同努力下，首届中非合作论坛于 2000 年 10 月在北京召开，宣告了这一合作机制的诞生。中非合作论坛的成立符合时代要求，反映了新形势下中非人民求和平、谋发展、促合作的共同愿望。论坛成立 20 年来，已经成功召开 7 届部长级会议，中国与非洲国家团结一致、密切合作，推动这一合作机制持续向前发展，且取得了重大成就。论坛成立以来的 20 年，也是中非关系全面快速发展的最佳时期，论坛成为引领中非关系实现跨越式发展的重要机制与平台，中非关系从新型伙伴关系发展到全面战略合作伙伴关系，当前双方正在构建更加紧密的中非命运共同体。

国内学术界对中非合作论坛已经有一定的研究^①，本文着重在总结论坛 20 年发展成功经验的基础上，深入分析新形势下论坛所面临的机遇与挑战，并对论坛的可持续发展提出政策建议。

中非合作论坛开创中非互利共赢局面

中非合作论坛通过每三年一届的部长级会议以及不定期的峰会，出台中非合作新举措，深化中国与非洲国家的合作。在论坛的推动下，中非关系进入了快速、全面发展期，中非合作的领域不断拓宽，各领域的合作达到了前所未有的历史水平，开创了中非互利共赢的局面。

（一）完善中国对非政策体系，推动中非关系跃上新台阶

在中国外交布局中，发展中国家是基础，而非洲是基础中的基础。非洲与中国有着深厚的传统友谊，在国际舞台上与中国有着共同或相似的看法，

^① 近年来，国内学术界对中非合作论坛研究的代表性成果主要有：李伟建、张忠祥、张春、祝鸣《迈向新的十年：中非合作论坛可持续发展研究》，载《西亚非洲》2010 年第 9 期，第 5~10 页、第 79 页；张忠祥《中非合作论坛研究》，世界知识出版社，2012 年版；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；周玉渊《中非合作论坛 15 年：成就、挑战与展望》，载《西亚非洲》2016 年第 1 期，第 4~21 页；张宏明《论坛机制助推中非合作转型升级》，载《当代世界》2018 年第 2 期，第 48~51 页；沈晓雷《论中非合作论坛的起源、发展与贡献》，载《太平洋学报》2020 年第 3 期，第 80~93 页；戴兵《二十载耕耘结硕果 新时代扬帆启新程——纪念中非合作论坛成立 20 周年》，载《中国投资》2020 年第 5 期，第 25~28 页。

是中国重要的依靠力量。中非合作论坛的成立和发展推动中国完善对非政策体系。每一届中非合作论坛通过的宣言和行动计划都对今后三年中非合作做了具体规划，内容涉及政治、经济、文化、国际事务等诸多方面，使得中非合作具体化、程序化。中国首个对非洲政策文件是在 2006 年北京峰会召开前夕出台的，该政策文件适应了论坛成立以来中非关系发展的需要。2015 年 12 月，中国第二份对非洲政策文件在 2015 年中非合作论坛约翰内斯堡峰会上出台，旨在全面阐述新形势下中国对非洲政策新理念、新主张、新举措，以指导今后一段时期中非各领域的交流与合作。^① 这份新的对非洲政策文件，将习近平主席提出的中非命运共同体、对非合作的“真实亲诚”四字箴言以及正确义利观等对非合作的新思想作了全方位阐述。

中非合作论坛是中国与非洲国家合作的多边平台，极大地促进了中国与非洲多边外交的发展。自第三届论坛以来成立的外长集体磋商机制，对中非共同关心的问题磋商，并且发表公报，宣示中非之间达成的共识。此外，论坛推动中国对非洲地区和次地区组织的重视，以期加强与区域一体化组织的合作。这一机制的有效运行，使中非合作逐步从双边走向双边与多边并重，从而将中非关系提升到一个新的水平。论坛成立前，中国对非合作由多个部门分头制定和执行，一定程度上存在彼此沟通和协调问题，职能也有重叠现象。论坛创设后，论坛后续行动委员会对协调对非政策、整合各方资源起到了积极作用，使得中国的对非政策更加完善。

中非合作论坛成立以来的 20 年是中非关系发展最快的时期。在中非合作论坛的引领和推动下，中非关系跃上了新台阶，主要表现在以下几个方面：

第一，中非关系的定位不断提升，中非合作论坛成员不断增加。在论坛机制的推动下，中非伙伴关系实现“三连跳”：从 2000 年首届中非合作论坛提出的“中非新型伙伴关系”，到 2006 年北京峰会提出的“中非新型战略伙伴关系”，再到 2015 年约翰内斯堡峰会提出的“中非全面战略合作伙伴关系”。中非新型战略伙伴关系主要有三点内涵，即“政治上平等互信、经济上合作共赢、文化上交流互鉴”。^② 中非全面战略合作伙伴关系在此前基础上增

^① 《中国对非洲政策文件》，载中非合作论坛网站：<https://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t1321590.htm>，2020-04-15。

^② 《中非合作论坛北京峰会宣言》，载中非合作论坛网站：http://www.focac.org/chn/ltda/bjfhbjzjhy/hy_wj32009/t584776.htm，2020-08-05。

加安全与国际事务的合作,变成五大支柱,即“政治上平等互信、经济上合作共赢、文明上交流互鉴、安全上守望相助和国际事务中团结协作”。^①同时,中非合作的成员也在论坛的推动下不断增加。2000年10月首届中非合作论坛召开时,44个与中国建交的非洲国家的79位部长以及索马里驻华大使与会。当时共有8个非洲国家与中国没有外交关系,但与中国未建交的马拉维和利比里亚也派代表团以观察员身份与会。到2018年9月北京峰会召开时,中非合作的大家庭几乎满员,只有斯威士兰一个非洲国家没有同中国建交。此外,非盟作为单独一方于2012年正式成为中非合作论坛的一个成员。

第二,中非高层交往频繁,政治友好关系继续发展。2013年习近平担任中国国家主席之后,首次出访选择非洲,访问了坦桑尼亚、南非和刚果(布)3个非洲国家。2018年习近平连任国家主席后,同样首次出访就前往非洲,访问了塞内加尔、卢旺达、南非和毛里求斯四国。同期,非洲国家元首或政府首脑有近百人访华。中非双方患难与共、相互支持,密切了双边关系。2008年5月四川汶川大地震发生后,非洲国家政府以及非盟委员会均向中国领导人致电表示慰问,许多非洲国家不顾自身的困难为中国地震灾区慷慨解囊。2011年中国向遭受干旱饥荒的非洲之角提供人道主义援助,2014年中国率先驰援西非三国抗击埃博拉疫情。中国国家国际发展合作署成立后,2019年中国向遭受飓风袭击的津巴布韦提供了200万美元的人道主义援助。^②2020年,在中国抗击新冠肺炎病毒的艰难时刻,非洲国家政府和非盟委员会均对中国表示慰问,很多非洲国家在力所能及的范围内向中国提供物资、资金等支持。

第三,经贸合作继续扩大。中非合作是互利共赢的,给双方带来的是实实在在的好处。2000年中非贸易额突破100亿美元,达到106亿美元。2008年突破1000亿美元,达到1062亿美元。2013年中非贸易额突破2000亿大关,达到2102亿美元。^③2014年中非贸易额继续增长,达到2218.8亿美元,之后几年略有下降,2018年重新登上2000亿美元,达到2042亿美元,2019年为2087亿美元,自2009年起中国已连续11年成为非洲最大的贸易伙伴

① 《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划(2016—2018年)》,载中非合作论坛网站: <https://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t1327766.htm>, 2020-08-05。

② 《中国向津巴布韦受伊代飓风影响的家庭提供200万美元的援助》,载联合国网站: <https://news.un.org/zh/story/2020/01/1048931>, 2020-08-06。

③ 《中非双边贸易额2013年突破两千亿美元》,载中央政府门户网站: http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/22/content_2664338.htm, 2020-08-07。

国。中国对非直接投资净额从 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。^① 中非投资合作模式更加丰富多样，2006 年北京峰会提出建立 3 至 5 个中非经贸合作区，现在境外经贸合作区已成为中非投资合作的新亮点。

第四，中非在国际舞台上相互支持与配合，共同维护发展中国家权益。中国在联合国、二十国集团、金砖国家合作组织等各种国际场合支持非洲国家的合理主张和正义立场。中国支持非盟和非洲次区域组织联合自强、维护地区和平以及推动经济一体化建设的努力，任命了中国政府非洲事务特别代表，并积极参与联合国在非维和行动。非洲国家在关乎中国主权和领土完整的台湾、涉藏、涉疆、涉港等问题上继续给予中国宝贵支持。2019 年，非洲多国常驻日内瓦大使联名致函联合国人权理事会主席和人权事务高级专员，支持中国在涉疆问题上的立场。^② 2020 年 6 月 30 日至 7 月 2 日，有 70 余国代表在联合国人权理事会第 44 届会议上发言，公开支持中国香港特区国家安全立法。^③ 在支持中国香港特区国家安全立法的 70 余国中，^④ 非洲有 33 国，占比为 47%，足见中非是患难与共的好兄弟。

（二）促进非洲经济发展，助力“非洲复兴”

非洲复兴是非洲几代人的梦想。早在 19 世纪末，非洲民族主义先驱爱德华·威尔莫特·布莱登就曾大力倡导非洲人的团结，他提出以“非洲个性”为中心的民族主义思想，他将黑人看作一个整体，提出共同命运说，主张世

① 中华人民共和国商务部 《中国对外投资发展报告 2019》，载中国商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/202006/20200602973606.shtml>，2020-08-20。

② 《50 国联名致函联合国人权理事会主席 在涉疆问题上支持中国》，载欧洲时报网：<http://www.oushinet.com/china/chinanews/20190727/327004.html>，2020-08-05。

③ 《70 余国在联合国人权理事会支持香港国安法》，载中国新闻网：<http://www.chinanews.com/gn/2020/07-03/9228435.shtml>，2020-08-06。

④ 支持中国香港国安立法的国家包括：安提瓜和巴布达、巴林、白俄罗斯、布隆迪、柬埔寨、喀麦隆、中非共和国、科摩罗、刚果（布）、古巴、吉布提、多米尼加、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、加蓬、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、伊朗、伊拉克、科威特、老挝、黎巴嫩、莱索托、毛里塔尼亚、摩洛哥、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日尔、朝鲜、阿曼、巴基斯坦、巴勒斯坦、巴布亚新几内亚、沙特阿拉伯、塞拉利昂、索马里、南苏丹、斯里兰卡、苏丹、苏里南、叙利亚、塔吉克斯坦、多哥、阿联酋、委内瑞拉、也门、赞比亚、津巴布韦、俄罗斯、阿富汗、佛得角、塞尔维亚、亚美尼亚、乍得、吉尔吉斯斯坦、坦桑尼亚、马尔代夫、埃塞俄比亚、科特迪瓦、马达加斯加、印度尼西亚、越南、阿尔及利亚和尼日利亚，载观察者网：https://www.guancha.cn/international/2020_07_03_556257.shtml，2020-08-06。

界各地的黑人联合起来。^① 非洲国家独立后,以恩克鲁玛为代表的第一代非洲国家领导人高举泛非主义旗帜,主张通过非洲统一实现非洲复兴。20世纪90年代末,姆贝基赋予非洲复兴新的内涵。1996年5月8日,时任南非副总统的姆贝基发表了题为《我是非洲人》的演讲,提出了非洲复兴的思想。^② 1999年姆贝基就任南非总统后,大力推动非洲复兴。为了赋予非洲复兴理念以具体的形式,姆贝基与其他一些非洲国家领导人共同推出“非洲发展新伙伴计划”,以集体方式作出承诺,以促进民主准则、公众参与、良政和合理的经济治理。

进入21世纪,随着非洲一体化的不断推进以及非洲经济的较快发展,非洲大陆呈现出复兴的良好势头。2011年12月3日英国《经济学人》周刊称,“非洲是个希望的大陆:非洲正在复兴”。2012年年初,埃塞俄比亚总理梅莱斯在非洲联盟第18届首脑会议开幕式上说“我们梦寐以求的非洲复兴已经开始”^③。2015年1月,第24届非盟首脑会议通过了作为“非洲愿景和行动计划”的《2063年议程》,提出七大愿景,描绘了2063年非洲复兴的宏伟蓝图。当然,非洲复兴也面临着诸多内外挑战:和平与安全问题的反复性、经济结构调整的困境,以及一体化的障碍和外部新干涉主义的抬头等。

从20世纪90年代中期开始,非洲大陆大约持续了20年的较快经济增长,其中,2004~2014年,非洲大陆年均经济增速超过5%。^④ 非洲经济的快速增长既有内部原因,又与良好的国际环境有关。从内部因素来看,一些饱经战乱的非洲国家局势趋于稳定,为经济发展提供了前提条件。许多非洲国家采取以市场为导向的政策,努力培育更加有利的投资环境。从外部因素来看,近年来,国际市场对石油和固体矿产等非洲传统出口商品的需求旺盛,促进了非洲的出口能力。此外,中非合作论坛也在其中起到了推动作用。论坛创

^① 张宏明《近代非洲思想经纬:18、19世纪非洲知识分子思想研究》,社会科学文献出版社,2008年版,第307~316页。

^② Elias K. Bongmba, “Reflections on Thabo Mbeki’s African Renaissance”, *Journal of Southern African Studies*, Vol. 30, No. 2, June 2004, pp. 291–316.

^③ Meles Zenawi, “The African Renaissance is Beginning”, <http://allafrica.com/stories/201201290046.html>, 2020-05-02.

^④ World Economic Forum, “The Africa Competitiveness Report 2017”, <https://www.weforum.org/reports/africa-competitiveness-report-2017>, 2020-04-16.

立以来的一系列举措为非洲经济发展做出了重要贡献。通过论坛这一引擎，中国已成为非洲经济发展的新动力。通过中非合作论坛这一平台，中国帮助非洲解决基础设施滞后、资金短缺等严重制约经济发展的问题，助力非洲复兴。

第一，中国向非洲国家开放市场，提升了非洲国家的出口贸易额。中非合作论坛成立的 20 年间，中国对非洲国家输华产品免税的范围不断变大，并重视零关税承诺的落实情况，直接拉动了中国从非洲相关国家受惠商品的进口大幅增长。例如，埃及的脐橙和葡萄、卢旺达的咖啡、肯尼亚的花卉、埃塞俄比亚的芝麻等非洲本土农产品在中国市场空间逐渐扩大。2009 年 11 月在埃及沙姆沙伊赫召开的中非合作论坛第四届部长级会议上，中国政府提出：“在中国设立‘非洲产品展销中心’，对入驻的非洲企业给予减免费用等优惠政策，促进非洲商品对华出口”。^① 该中心设在浙江义乌国际商贸城，已于 2011 年 5 月正式开业，是论坛推出的促进非洲商品对华出口的重要举措。得益于中非合作论坛的推动，中非商品贸易额及非洲对华出口额也快速提升。2000 ~ 2012 年，中非贸易额占非洲对外贸易总额的比重从 3.82% 增加到 16.13%。其中，非洲向中国出口的商品额占比由 3.76% 上升到 18.07%，从中国进口商品额占比从 3.88% 上升到 14.11%。^②

第二，中国对非投资稳步提升，推动非洲国家经济发展。随着中非合作论坛的日趋成熟，中国对非洲直接投资发展迅速，已成为仅次于美国、英国和法国的非洲第四大投资来源国。截至 2018 年末，中国企业在非洲地区的 52 个国家开展投资，投资覆盖率为 86.7%，设立的境外企业超过 3 600 家。^③ 中国对非洲投资合作现已涵盖建筑业、采矿业、制造业、金融业等多个领域。中国对非洲的投资促进了非洲国家经济的发展，增加了当地的就业机会，带去了适合非洲当地发展的技术，增强了非洲国家自主建设的能力。

为推动中国企业对非洲投资，2006 年北京峰会设立中非发展基金，基金总额逐步达到 100 亿美元，是中国第一只专注于非洲投资的股权基金。截至 2019 年 2 月，中非发展基金累计对非洲 36 个国家的 92 个项目决策投资 46 亿

^① 《中非合作论坛—沙姆沙伊赫行动计划（2010 至 2012 年）》，载中非合作论坛网站：<http://www.focac.org/chn/dsjbzjhy/bzhyhywj/t626385.htm>，2020-08-05。

^② 中华人民共和国国务院新闻办公室 《中国与非洲的经贸合作白皮书》（2013），<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2013/Document/1344913/1344913.htm>，2020-03-28。

^③ 中华人民共和国商务部 《中国对外投资发展报告 2019》，第 73 页。

美元,涉及装备制造、基础设施、能源矿产、金融、农业民生等领域,带动非洲国家约100万人口就业,创造税收超过10亿美元。92个决策投资项目全部实施后,预计可撬动中国企业对非投资近230亿美元。^①2015年12月,在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上,习近平主席宣布设立中非产能合作基金,首批资金规模100亿美元。截至2018年底,该基金已经批准17个投资项目,实际投资额14.44亿美元,涉及或撬动项目总投资额近100亿美元。^②

第三,中国对非工程承包,促进非洲基础设施建设。基础设施滞后严重制约了非洲经济的发展,基础设施领域合作遂成为中非合作的优先领域。历届论坛都重视中非双方在基础设施领域的合作,出台的文件也多次强调基础设施对于非洲经济发展的重要性。越来越多的中方企业参与到非洲国家的基础设施建设中,非洲成为中国在海外的第二大工程承包地,中国也成为非洲基础设施建设最大的建设者。来自中国的资金、设备和技术有效降低了非洲国家建设成本,使非洲基础设施落后的面貌逐步得以改善。^③2019年6月25日,塞内加尔外交部长阿马杜·巴在北京峰会成果落实协调人会议上说,在过去十年中,中国企业在非洲大陆建设了10000公里公路、6000公里铁路、30个港口、20个机场和80个发电站,这都是中非合作的巨大成果和体现。^④德勤公司公布的《2019年非洲基础建设市场动态》显示,2019年非洲有20.4%的项目由中国出资,这一比例仅次于非洲政府(22.8%);中国承建了31%的项目,是非洲基础建设市场最大的承建者。^⑤

第四,中国对非援助成果显著。中国对非洲的援助真诚无私,不附加政治条件,不干涉非洲国家的内部事务。在中非合作论坛的框架下,中国向非洲提供了债务减免、基础设施建设、人力资源培训、医疗和农业专家派遣等一系列领域的援助。在人力资源领域的援助方面,中国通过非洲人力资源开

① 王东 《中非合作论坛:引领中非经贸合作蓬勃发展的动力源》,载《国际商报》2019年2月11日。

② 《中非产能合作基金董事总经理王玉龙:中非产能合作要优先解决“三个流”》,载新浪财经:<http://finance.sina.com.cn/roll/2018-12-24/doc-ihmutuee2021442.shtml>,2020-08-07。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室 《中国与非洲的经贸合作白皮书》(2013),<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2013/Document/1344913/1344913.htm>,2020-03-28。

④ [阿尔及利亚]阿尼斯·本赫多格、周佳 《中非合作 共赢未来》,载《中国投资》2020年12期,第65页。

⑤ Deloitte,“Africa Construction Trends Report 2019”,<https://www2.deloitte.com/za/en/pages/energy-and-resources/articles/africa-construction-trends.html>,2020-05-10。

发基金、政府奖学金、鲁班工坊等方式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 7 000 人增加到 2018 年北京峰会的 5 万人，总人数达 17.2 万人；后者从第二届论坛的 6 000 人增加到 2018 年北京峰会的 5 万人，总人数达 13.25 万人。^① 中国提供的援助均从非洲国家和人民的需要出发，通过友好协商确定项目并实施，非洲国家和人民从中能够得到实实在在的好处，有力地促进当地经济社会的发展。

（三）引领国际对非合作，提升非洲国际地位

在此次世界格局变动中，非洲国际地位明显上升，一改冷战结束初期被边缘化的不利境地，出现新兴大国走进非洲以及传统大国重返非洲而掀起一股“非洲热”的情势。此轮“非洲热”一个很重要的原因是中非成功合作的示范效应，论坛对非洲国际地位提升的贡献主要体现在以下几个方面：

第一，中非合作论坛已成为国际对非合作的成功范例，引起其他国家的极大关注，尤其是推动西方传统大国重新关注非洲，强化对非合作。2007 年 12 月第二届欧非峰会就是在 2006 年北京峰会影响下召开的，美国在 2014 年 8 月召开了首届美非峰会，俄罗斯则在 2019 年召开了首届俄非峰会。此外，新兴国家也相继召开对非峰会，如印非峰会、韩非峰会、土非峰会等。大国政要纷纷访问非洲，对非援助和经贸合作力度空前。尽管世界其他国家举办的非洲峰会尤其是欧非峰会与中非峰会有着本质的区别，很难做到与非洲国家的真正平等，但是世界对非洲的重新关注在一定程度上有利于非洲国际地位的提升。此外，中国与非洲的有效合作，帮助非洲在全球南北对话中取得了更好的谈判空间，进而整体上提升了非洲国际地位。一些南非学者认为，中国扮演了一个“游戏改变者”（game changer）的角色，也就是说，中非合作提升了非洲的整体国际地位，使得世界各大国重新审视非洲，为非洲在国际博弈中大大增加了自身的权重。^②

第二，增加非洲国家寻求自身发展模式与合作伙伴的选择。非洲国家独立后，在如何发展的问题上进行了许多探索，有的走资本主义道路，有的走社会主义道路，还有的选择混合经济模式，既经历了独立初期的快速发展，又有 20 世纪 80 年代的十年停滞。原先被认为是发展样板的科特迪瓦和津巴布韦到了 20

^① 沈晓雷 《论中非合作论坛的起源、发展与贡献》，载《太平洋学报》2020 年第 3 期，第 91 页。

^② 刘海方 《全球视野下的“对非峰会外交”》，载《世界知识》2018 年第 17 期，第 16 页。

世纪末都出现了危机，甚至发生了内战。新兴大国的崛起为非洲提供了可供参考的新的发展模式，如南非、肯尼亚和津巴布韦等非洲一些国家实行“向东看”政策，^① 拉近与印度、中国等国的距离。被外界热议的中国经验其实是中国特色的社会主义道路，对于其他国家来说因国情各异而不宜复制。然而，保持政治稳定、实行对外开放、大力引进外资、注重民生等方面，对中国和非洲发展中国家而言则具有一定的共性。无论是华盛顿共识，还是中国发展经验，非洲国家都不能照搬照抄，而是要选择适合自身国情的发展道路。但是，在中非合作论坛框架下，中非合作的发展无疑增加了非洲对合作伙伴的选择。

第三，论坛增强了非洲集体身份的认同。中国先后发布了两份对非洲政策文件，阐述了对非合作的原则与政策，而非洲尚无统一的政策进行回应。鉴此，非洲方面提出必须强化非洲的共同立场和政策。这种认识在一定程度上有助于加强非洲集体身份认同，增强非洲国家联合自强，共谋发展的集体意识，进而有助于推进非洲一体化进程。

中非合作论坛的成功经验

中非合作论坛是中国与非洲国家之间进行集体对话的重要平台和进行务实合作的有效机制，它成为中非关系全面、快速发展的重要推动力和抓手。中非合作论坛发展至今积累了很多成功经验，主要体现在以下方面：

（一）领导重视，优化论坛顶层设计

中非合作论坛的成功离不开中非双方领导人的重视，中非合作论坛顶层设计的不断优化也为论坛的持续发展提供了保障。一方面，中非双方领导人重视中非合作论坛。1999 年 10 月，时任中国国家主席江泽民亲自致函非统组织秘书长和有关国家元首，正式发出举办中非合作论坛的倡议，得到非洲国家的热烈响应。之后，中非合作论坛成为中非领导人进行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。^② 同

^① Jeremy Youde, “Why Look East? Zimbabwean Foreign Policy and China”, *Africa Today*, Vol. 53, No. 3, 2006, pp. 3 - 19.

^② 《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》，载《人民日报》2018 年 9 月 8 日。

样，非洲领导人也高度重视中非合作论坛，积极参加历届峰会。2006 年，共有 35 位国家元首、6 位政府首脑、1 位副总统以及非盟委员会主席出席论坛北京峰会。南非总统姆贝基感叹说，有些非洲领导人多年都不参加非洲联盟的首脑会议，这次却到北京来了，比我们非盟开会来得都齐。2015 年，共有 42 位非洲国家元首、政府首脑以及非盟委员会主席出席论坛约翰内斯堡峰会。2018 年共有 40 位总统、10 位总理、1 位副总统以及非盟委员会主席出席论坛北京峰会。非洲领导人在中非合作论坛峰会上的高出席率说明了非洲领导人对中非合作论坛的高度重视。

另一方面，中非合作论坛不断优化顶层设计。首届论坛通过的《中非经济和社会发展合作纲领》规定，中非双方同意建立后续机制。2000 年 11 月，中非合作论坛中方后续行动委员会成立，目前有外交部、商务部等 36 家成员单位。2001 年 7 月，中非合作论坛部长级磋商会通过了《中非合作论坛后续机制程序》，后续机制建立在三个层级上：部长级会议、高官预备会、非洲驻华使节与中方后续行动委员会秘书处的会议。此外，中非外长定期政治磋商对话机制已经成为中非合作论坛的后续机制，一般在部长级会议召开的第二年举行，以推动相关行动计划的落实，同时就中非共同关心的问题举行集体磋商，包括全球性问题的挑战和国际体系的转型等。

此外，根据中非关系发展需要，中非双方将 2006 年、2015 年和 2018 年的部长级会议升格为峰会。2006 年北京峰会决定中非外长在每届部长级会议次年的联合国大会期间举行集体政治磋商。为了推动论坛成果落到实处，中非双方在 2016 年和 2019 年召开了两次成果落实协调人会议。

在新冠疫情在全球蔓延之际，为了加强团结合作、携手战胜疫情，中国与非盟轮值主席国南非、中非合作论坛非方共同主席国塞内加尔共同发起，于 2020 年 6 月 17 日通过视频连线召开了中非团结抗疫特别峰会。这次特别峰会既是对中非合作抗疫的顶层设计，也是对落实 2018 年北京峰会成果与规划下一届论坛的顶层设计。

（二）平等协商，契合非洲发展需求

中国一直把非洲看成平等的合作伙伴，即便中国今天已经成为一个新兴大国也是如此。在中非合作论坛的框架下，双方通过平等协商来确定具体的合作项目。一般而言，论坛具体项目的选定，都是由驻非洲国家的中国使馆请非方根据自己的切实需要提出 2~3 个备选建议，然后经过双边多层次磋

商、考察等环节，确定备选项，由中方大使上报外交部和商务部。^① 在当前非洲经济转型的背景下，论坛契合了非方的需求，助力非洲国家推进工业化、经济多元化和基础设施建设。

第一，论坛契合非洲工业化的需求。工业化是非洲实现包容性和可持续经济增长的前提，是非洲摆脱贫困的必由之路。论坛在推进非洲工业化方面发挥了积极作用。其一，论坛推动了中非贸易额和中国对非洲投资的大幅增长。中国在非洲投资的同时，也带去了相应的技术，有利于部分解决非洲工业化所需的资金和技术难题。其二，论坛推动了中非产能合作。2006 年北京峰会提出支持中国企业在非洲建立境外经济贸易合作区，这一举措有力地推动了中国的优质产能向非洲转移，推动了非洲工业化进程。其三，论坛为非洲工业化培养了急需的人才，如 2015 年论坛约翰内斯堡峰会有针对性地提出了为非洲培训 20 万职业技术人员的目标。

第二，论坛契合非洲经济多元化的需求。在促进经济多元化方面，非洲通过加快农业和服务业的发展来改变单一的经济结构。非洲多数国家是农业国，农业劳动者超过劳动力总人数的 60%，农业产值占非洲国内生产总值的 25% 左右。^② 但很多非洲国家粮食不能自给，是粮食净进口国。鉴此，中国通过派遣农业技术组、建设援非农业示范中心等方式助力非洲农业发展。这既满足了非洲希望通过发展农业来改变单一经济结构的需求，又可以提高非洲农业生产效率，进而保障非洲粮食安全。

非洲旅游资源丰富，潜力巨大，而且能提供大量就业岗位，因此旅游业也是很多非洲国家重点发展的产业。在论坛的推动下，现有 30 多个非洲国家成为中国公民出国旅游的目的地。论坛还通过举办旅游推介会、开通直航航线等方式，推动中非旅游合作。近年来，中国赴非洲游客人数增长显著，非洲已成为中国公民新兴旅游目的地，旅游业已经成为非洲经济新的增长点。

第三，中非合作论坛契合非洲加强基础设施建设的需求。基础设施建设与非洲工业化乃至改善民生都密切相关。事实上，基础设施建设的严重滞后导致了非洲国家每年国内生产总值至少损失 2% 的增长率。在历届论坛的推动

^① 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 59 页。

^② 张忠祥 《当前非洲经济转型的特点》，载《上海师范大学学报（哲学社会科学版）》2016 年第 2 期，第 122 页。

下，越来越多的中资企业参与到非洲国家的基础设施建设中，不仅为非洲国家提供了大量优质工程，还降低了成本，增加了当地就业岗位，促进了相关非洲国家经济社会的发展。目前，非洲 30% 以上的基础设施项目，其中 80% 的通讯基础设施由中方融资建设或承建。^①

（三）合作共赢，惠及中非双方利益

中非合作是双赢的，符合中非双方利益。对非方来说，如前所述，过去 20 年来，中国逐渐扩大对非贸易、对非投资、对非工程承包以及对非援助，中国已经成为推动非洲经济发展的新因素。此外，在中非合作论坛的影响下，传统大国和新兴国家纷纷重启或建立对非合作机制。这让非洲在合作伙伴的选择上有了更多的选项，也推动了非洲国际地位的提升。

对中方而言，中方也从中非合作论坛框架下的中非合作中受益。第一，中非合作论坛搭建了中国对非合作的多边舞台。每届论坛召开时，中国与非洲国家集体讨论促进中非合作的大计。除了非洲国家领导人或部长参加外，还有非盟和非洲次区域组织的代表与会。因此，论坛搭建的多边合作机制有助于中国协调对非盟、非洲次区域组织、非洲单一国家这三个层面的政策，优化中国对非合作的资源配置。

第二，非洲国家在中国的核心利益问题上大力支持中国。随着非盟的成立和非洲一体化进程的推进，非洲日益重视以整体形式参与国际事务，在国际上的政治影响力也日益扩大。因此，非方对中国核心利益问题的大力支持政治上具有很重的分量。其中，一个中国原则已写入中非合作论坛的宣言之中，如《中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣言》：“我们重申坚持一个中国立场，双方将继续支持彼此维护国家主权、安全与发展利益”。在 2016 年的所谓“南海仲裁案”上，有 30 多个非洲国家以不同方式公开发声明支持中方立场。^② 2020 年，当一些西方国家借新冠病毒对中国进行污名化时，非洲国家坚定地与中国站在一起。所有与中国建交的非洲国家领导人和非盟委员会主席都来电来函或以其他方式向中方表达真挚的慰问和兄弟般的支持。^③

① 林松添 《中非合作助力非洲实现自主可持续发展》，载《中国投资》2019 年第 24 期，第 17 页。

② 《30 多个非洲国家明确支持中国在南海问题上的立场》，载新华网：http://www.xinhuanet.com/world/2016-07/08/c_1119189642.htm，2020-06-02。

③ 戴兵 《二十载耕耘结硕果 新时代扬帆启新程——纪念中非合作论坛成立 20 周年》，载《中国投资》2020 年第 2 期，第 25 页。

第三,中非经济合作符合自身的利益。非洲是中国企业“走出去”的重要舞台,是中国实现“两种资源”“两个市场”的重要场所。在论坛的推动下,非洲已成为中国第三大海外投资市场和第二大海外工程承包市场。中非在能源领域的密切合作有助于保证中国的能源安全。中非产能合作还推动了中国的富余优质产能向非洲转移。

此外,中非合作论坛还推动了“一带一路”倡议与非洲国家发展战略的对接。仅在2018年北京峰会期间,就有非洲联盟以及28个非洲国家和中国签署了共建“一带一路”政府间谅解备忘录。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1/3。在中非合作论坛的推动下,非洲成为参与共建“一带一路”积极且坚定的地区之一。

(四) 与时俱进,合作内容不断调整充实

中非合作论坛迄今已举办过7届部长级会议,随着双方需求的变化,在中非合作论坛框架下的合作领域也在不断拓展与深化,从最初的减债、人力资源开发到扩大对非优惠贷款、应对气候变化,再到加强和平安全合作、深化人文交流,以及后来的中非产能合作等等,合作内容不断充实。

2000年首届中非合作论坛召开,正值非洲债务负担沉重之时,所以论坛重视对非减债问题,合作文件提出“在未来两年内,减免非洲重债贫穷国和最不发达国家100亿元人民币债务。”^①2003年第二届中非合作论坛重点放在人力资源培训议题上。

2006年论坛北京峰会召开前,非洲国家希望外部更多地投资非洲以及发展贸易关系,而不是纯粹的援助。同时,非洲是中国企业“走出去”的重要海外市场。在此背景下,中国政府在2006年北京峰会上提出了设立中非发展基金的新举措,旨在鼓励中国企业到非洲投资。此外,中方还提出在非洲设立3至5个经贸合作区,鼓励中国企业走进非洲。

2008年,全球金融危机爆发,非洲经济十几年来首次出现较大幅度的下滑,撒哈拉以南非洲地区经济增长率由2007年的6.1%下降到2009年的1.6%。^②鉴此,中国在2009年第四届论坛上提出了推进中非合作的新的八项

^① 《中非经济和社会发展合作纲领》,载中非合作论坛网站: http://www.focac.org/chn/ltida/dyjb_zjhy/hywj12009/t155561.htm, 2020-07-31。

^② 张忠祥《中非合作论坛研究》,世界知识出版社,2012年版,第129页。

举措，将对非优惠贷款扩大一倍，从 50 亿美元增长到 100 亿美元，助力非洲国家应对全球金融危机。同时，提出与非洲合作应对气候变化这一全球性问题的挑战。

在 2012 年论坛第五届部长级会议召开之前，非洲面临的和平与安全挑战增多，如恐怖主义、海盗问题等。这些挑战在一定程度上妨碍了非洲国家发展经济的努力。同时，随着中非之间的人员往来越来越密切，大量中国企业赴非投资，非洲的和平与稳定牵动着中国在非洲的切身利益。因此，在第五届部长级会议上，中方发起了“中非和平安全合作伙伴倡议”，旨在加强双方在和平与安全领域的合作。

2015 年 6 月，非盟峰会通过了规划非洲未来 50 年发展蓝图的《2063 年议程》，明确提出到 2063 年非洲制造业占国内生产总值比重 50% 以上、吸纳超过 50% 新增劳动力的目标，强调非洲要进一步提升商品附加值、提高劳动力技能水平、实现经济增长和工业化。同年 12 月召开的约翰内斯堡峰会对《2063 年议程》中的非洲工业化目标做出了积极回应，将“中非工业化合作计划”置于“十大合作计划”之首。此外，中方还设立了中非产能合作基金，支持中非产业对接与产能合作。

2018 年论坛北京峰会重点放在“一带一路”倡议与非洲联盟《2063 年议程》对接，以及构建更加紧密的中非命运共同体。在 2018 年北京峰会的推动下，“一带一路”倡议与中非合作已进入了精准对接与高质量发展的新阶段，推动了中非合作走向全方位、宽领域和纵深化的新局面，合作内容从过去的聚焦“五通”拓展到绿色发展、能力建设及健康卫生、和平安全等更多惠民新领域。

（五）机制保障，各项举措落实得力

自中非合作论坛成立以来，每次论坛都推出切实可行的合作举措，并积极落实，推进中非合作的机制化。国际社会有不少对非洲合作机制，从不缺少纸面上的合作规划和承诺，关键是落实这些规划和承诺，但恐怕只有中非合作论坛严格执行会议成果，如第二届欧非峰会原定 2003 年召开，结果拖了 4 年，直至 2007 年才召开。同西方国家落实与非洲制定的合作计划表现出来的“雷声大、雨点小”相比，中国在落实此类行动计划时能够做到“言必信，行必果”。

历届论坛各项举措落实得力，主要得益于论坛完善的后续行动机制。论坛后续机制建立在部长级会议、高官级后续会议，以及为部长级会议做准备

的高官预备会和非洲驻华使节与中方后续行动委员会秘书处的会议这三个层级上。中非合作论坛涉及中国和非洲多个政府部门，如何有效协调，仅靠外交部或商务部显然是不够的，为此设有后续行动委员会。2000年11月，中非合作论坛中方后续行动委员会成立，目前共有外交部、商务部、财政部等36家成员单位。2015年论坛约翰内斯堡峰会后，中非双方在2016年和2019年召开了两次协调人会议，就两届峰会成果落实情况进行对接。此外，论坛还建立了中非企业家大会、中非民间论坛、中非和平安全论坛等机制性的分论坛，推动论坛提出的举措在各个合作领域得到落实。正基于中非合作论坛有后续行动机制、中方后续行动委员会、机制性的分论坛等多个机制，所以，在各国与非洲的众多合作机制中，中非合作论坛成效最大，举措落实最为得力。

（六）深化南南合作，中非谋求共同发展之路

中国是世界上最大的发展中国家，而非洲是发展中国家最为集中的大陆，故中非合作仍然属于南南合作的范畴。自论坛成立以来，中非合作的全方位快速发展为新时期的南南合作注入了新动力，论坛本身就是南南合作的一面旗帜。南非金山大学国际关系教授加斯·谢尔顿认为，中国与非洲全面友好合作为双方的发展带来了巨大机遇，开启了南南合作的新模式，堪称当前国际关系中互利共赢、共同发展的成功典范。^①

随着中非合作不断深入发展，中方提出了一系列对非合作的原则和理念。2006年，胡锦涛主席在论坛北京峰会上提出了真诚友好、平等相待、相互支持、共同发展的对非合作原则。2013年，习近平主席提出了“真、实、亲、诚”理念和正确义利观。在2018年论坛北京峰会上，习近平主席进一步提出，“中国相信中非合作的必由之路就是发挥各自优势，把中国发展同助力非洲发展紧密结合，实现合作共赢、共同发展。中国主张多予少取、先予后取、只予不取，张开怀抱欢迎非洲搭乘中国发展快车。”^②

尽管各个时期中非合作要义的表达有所区别，但是核心思想并没有改变，如平等互利、共同发展以及不附加任何政治条件。其中，共同发展是中国与非洲国家进行合作的核心目标。14亿中国人民正在致力于实现中华民族伟大复兴

^① 经凯、蔡淳 《互利共赢开启南南合作新模式——访南非金山大学国际关系教授加斯·谢尔顿》，载《经济日报》2015年12月5日。

^② 《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》，载中非合作论坛网站：<https://www.focac.org/chn/zywx/zyjh/t1591395.htm>，2020-05-19。

复兴的中国梦，同时，12 亿非洲人民正以非洲联盟《2063 年议程》所绘制的发展蓝图为目标，致力于实现联合自强、发展振兴的非洲梦。中非双方目标一致，发展战略高度契合。

在中非合作的实践中，中国也在践行与非洲国家共同发展这一核心目标，在论坛框架下，中方通过有针对性的合作项目助力非洲经济发展，提高非洲自主发展能力。一些精心挑选的中非合作项目对非洲经济增长和转型发挥了重要作用。比如，肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔说，连接肯尼亚东部港口城市蒙巴萨与首都内罗毕的蒙内铁路，对肯尼亚经济增长的贡献将达 1.5%，将推动肯尼亚工业化进程、实现经济转型。^①

新时代如何推动论坛可持续发展

中非合作论坛成立 20 年来，极大地促进了中非关系的发展，中非关系进入了全面、快速的发展时期。当然，中国和非洲都在发展和变化，国际形势也在演变之中，对中非合作论坛提出了更高的要求，中国需要在全面总结经验的基础上，根据形势的新变化，提出促进中非合作论坛可持续发展的应对之策。

（一）新时代对中非关系的新定位

当今世界正处于百年未有之大变局，发展中国家整体性崛起正在改变着世界格局。世界多极化、经济全球化、文化多样化深入发展，同时，全球深层次矛盾突出，全球性问题的挑战严峻，不稳定性和不确定性增多。各个国家、不同文明之间应该如何相处，是需要认真考虑的时代议题。党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下，中国正在实行中国特色大国外交，其核心是“在当今世界百年未有之大变局中，中国通过全方位开放合作、通过走和平发展道路，在实现中华民族伟大复兴的同时，与世界各国一道推动构建人类命运共同体。”^②

构建人类命运共同体是一项系统工程，需要长时期的不懈努力。同时，构建人类命运共同体有轻重缓急，条件成熟的地区可以率先垂范，非洲就是

^① 《中国为非洲提供各种发展机会！那些指指点点的国家在哪儿呢？》，载中非合作论坛网站：<https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/zpjh/t1593127.htm>，2020-05-18。

^② 杨洁篪《携手同心，共担责任，努力推动构建人类命运共同体》，载《国际问题研究》2019 年第 6 期，第 4~5 页。

这样的地区。由于中非之间有着相似的历史遭遇、共同的发展任务、共同的战略利益，所以中非命运共同体是构建人类命运共同体的基础和榜样。党的十八大以来，中国正致力于实现中华民族伟大复兴的中国梦；非洲同样也有非洲梦，非盟《2063年议程》提出：要在2063年，即非洲统一组织成立100年之际实现非洲的复兴。^①中非为了实现各自的梦想，需要相互支持，互相倚重。这是构建中非命运共同体的现实基础。

新时代对中非关系的新要求，就是深化中非全面战略合作伙伴关系，构建更加紧密的中非命运共同体。为此，在2018年中非合作论坛北京峰会上，中非双方经过协商，一致通过了《关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言》和《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021年）》两份文件。2018年9月3日，习近平主席在论坛北京峰会开幕式上发表主旨讲话，阐明了构建更加紧密的中非命运共同体的六点内涵：即携手打造责任共担的中非命运共同体；携手打造合作共赢的中非命运共同体；携手打造幸福共享的中非命运共同体；携手打造文化共兴的中非命运共同体；携手打造安全共筑的中非命运共同体；携手打造和谐共生的中非命运共同体。在构建更加紧密的中非命运共同体的过程中，中国继续坚持真诚友好、平等相待。^②

（二）中非合作论坛可持续发展面临的机遇

中非合作论坛是中国同非洲国家在平等互利、共同发展的基础上开展集体对话、进行务实合作的重要平台和有效机制。它的成立标志着中非关系开始由政治主导型或经济主导型向政治、经济、社会、文化等全方位务实、理性合作关系的转变。当然，中非合作论坛也有一个可持续发展的问题，需要抓住机遇、应对挑战、谋划未来。

第一，国际秩序出现百年未有之大变局之新变化。2018年6月，习近平主席在中央外事工作会议上提出一个重要论断：“当前，我国处于近代以来最好的发展时期，世界处于百年未有之大变局，两者同步交织，互相激荡。”^③

^① “Agenda 2063, The Africa We Want”, <http://agenda2063.au.int/en/documents/agenda-2063-africa-we-want-popular-version-2nd-edition>, 2020-03-25.

^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》，载《人民日报》2018年9月4日。

^③ 《习近平在中央外事工作会议上强调，坚持以新时代中国特色社会主义外交思想为指导，努力开创中国特色大国外交新局面》，载中央政府门户网站：<http://politics.cntv.cn/special/gwyvideo/2018/201806/2018062301/index.shtml>, 2020-05-06.

“大变局”的本质在于国际秩序的重塑，即基本上由美国为首的西方发达国家所主导的国际秩序，近年来发生了一系列剧烈变动与调整。“大变局”的动力主要来自两个方面：一方面，主导建立战后国际秩序的美国接连“退群”，大搞单边主义和保护主义，破坏多边贸易体制和全球治理体系，给全球带来剧烈冲击与震荡；另一方面，以中国为代表的新兴经济体群体性崛起，并坚定维护多边主义和自由贸易原则，积极推进全球化良性健康发展，大力推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。^①

虽然新机制的诞生和发展将面临诸多艰难挑战，但中国和非洲同为发展中国家，要争取在未来国际体系中的有利地位，必须加强密切合作，中非合作论坛为此提供了一个重要平台。此外，由于新冠肺炎疫情在全球蔓延和世界性经济衰退导致全球化进程受阻，世界范围内极有可能出现新一轮区域合作与跨区域合作。这是因为，经济全球化进程不可能被新冠肺炎疫情或少数国家的逆全球化的举动所中断。同样，非洲的一体化以及中非合作也会继续向前发展，2019 年非洲大陆自贸区建设正式启动标志着非洲一体化的新进展。

第二，中非依存度增加。其一，中非经济互补。新中国建立 70 多年来，尤其是经过 40 多年的改革开放，建立了完整的工业体系，在资金、技术和人才等方面具有自己的优势；而非洲国家有丰富的资源和劳动力，现正在大力推进工业化的建设。中非不仅在贸易、投资、技术和金融等方面开展了卓有成效的合作，而且在产能合作和推进非洲工业化方面有很大的合作空间与潜力。其二，中非在国际问题上有许多相同与相似的认识，双方相互倚重、相互支持。例如，中国为维护发展中国家的利益仗义执言，非洲在中国的核心利益问题上支持中国。其三，在应对全球性问题挑战方面，中非通力合作。在全球化深入发展的时代，以气候变化、能源危机、粮食安全和大规模疾病蔓延为代表的全球性问题日益成为世界各国的严峻挑战，而全球性问题的解决更加需要国际社会的共同努力。事实上，中国与非洲国家在论坛框架下，已经在应对全球性挑战方面付诸行动。

非洲对于中国具有十分重要的战略意义。非洲在中国对外战略的布局中

^① 杜运泉 《“百年未有之大变局”：重识中国与世界的关键》，载《探索与争鸣》2019 年第 1 期，第 4 页。

处于基础的地位，而中非合作论坛是中国与非洲国家在新形势下建立全面战略合作伙伴关系的重要平台。崛起的中国对于非洲同样具有战略意义。中非在政治上平等相待，经济上优势互补，国际舞台上相互支持，是非洲外交多样化的必然选择。非洲在与中国的合作中亦获得实实在在的好处，基于此，非洲国家同样把论坛看作重要的合作机制。

第三，非洲经济转型与一体化新进展为中非合作注入新动能。主要得益于新兴经济体与非洲合作的发展，在 21 世纪初前 15 年里，非洲大陆经济年增长率平均超过 5%。^① 然而，人们不仅要观察非洲大陆经济增长数量，更要探究经济增长是否创造了更多的就业岗位、是否转化为民众的收入增长、是否显著提高了民众生活水平，即实现包容性经济增长。在此背景下，非洲经济转型正在兴起。相关报告指出，“非洲经济转型的途径是：发展基础设施，释放私营部门的潜力，帮助劳动者提高技术，创造就业机会，尤其给妇女和青年创造更多的就业机会。”^② 近年来，非洲国家已开始采取多种措施，促进经济转型，包括：大力推进非洲工业化，以此带动经济的全面发展；加快农业和服务业的发展，促进经济多元化；加强基础设施建设，增强经济发展的后劲；强调绿色发展，协调经济发展与环境保护的关系等。

进入 21 世纪以来，非洲一体化进程不断取得新进展。2002 年非洲联盟的成立标志着非洲一体化入了新的阶段。2015 至 2017 年，非洲区内贸易占非洲对外贸易总额的比重仅为 15.2%。^③ 非盟提出，到 2045 年，这一比重“将上升到 50%。”^④ 2019 年 7 月 7 日，在尼日尔首都尼亚美召开的第 12 届非盟特别峰会上，正式启动了非洲大陆自由贸易区的实施程序，54 个成员签署了非洲大陆自由贸易区协定，至 2020 年 2 月，已有 29 个非洲国家批准了该协定。非盟计划于 2020 年 7 月实施非洲大陆自由贸易区协定，^⑤ 但因新冠疫情而推

① WB, AFDB & OECD, “The Africa Competitiveness Report 2015”, http://www3.weforum.org/docs/WEF_ACR_2015/Africa_Competitiveness_Report_2015.pdf, 2020-05-20.

② African Development Bank Group, “At the Center of Africa’s Transformation, Strategy for 2013-2022”, <https://www.afdb.org/en/about-us/mission-strategy/afdb-strategy>, 2020-05-20.

③ UNCTAD, “Economic Development in Africa Report 2019”, <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2463>, 2020-05-21.

④ African Union, *Agenda 2063, The Africa We Want*, <https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf>, 2020-05-21.

⑤ 朴英姬 《非洲大陆自由贸易区：进展、效应与推进路径》，载《西亚非洲》2020 年第 3 期，第 97 页。

迟实施。

（三）中非合作论坛可持续发展面临的挑战

欲推动中非合作论坛的可持续发展，我们不仅要充分认识到论坛发展的机遇，而且要清醒地认识到论坛发展的挑战，做到居安思危、未雨绸缪。

第一，大国在非洲的竞争加剧。近年来，非洲发展潜力不断释放，这也吸引了世界大国的关注。随着中国在非洲的影响力日益扩大，特别是 2006 年论坛北京峰会以来，大国纷纷开启或重启对非峰会外交。美国政府深刻感受到其在非洲被中国赶超的危机，进而出台一系列措施避免在非洲被中国甩在身后。在论坛影响之下，美国实施了由政府主导扩大对非贸易和投资的策略，在 2014 年举办了首届美国—非洲领导人峰会。特朗普的非洲新战略更是直接点名要遏制中国和俄罗斯在非洲的影响力。2019 年 6 月，美国在莫桑比克召开了“美非商业峰会”，继续打压与诋毁中国，“将中国视为非洲民主的威胁、美国经济利益的损害者和地缘政治利益的挑战者。”^① 欧洲国家向来视非洲为自己的经济“后院”。中非关系的快速发展客观上引起了欧洲人的危机意识，并加速了其与非洲交往的步伐。例如，2005 年 12 月欧盟理事会通过对非战略文件，提出要与非洲建立战略伙伴关系，2007 年欧盟召开拖延了 4 年之久的第二届欧非峰会。此外，欧洲也加强了单一国家的对非合作机制，如德国和英国分别在 2019 年和 2020 年召开了非洲投资峰会。日本早在 1993 年就牵头召开了东京非洲发展国际会议，迄今为止已经召开了 7 届会议。日本提出“高品质基建”动议，并将东京非洲发展国际会议由五年一次改为三年一次，都反映出其在非洲与中国进行影响力竞争的考虑。近年来，俄罗斯继续加大“重返非洲”的力度。俄罗斯智库报告《俄罗斯重返非洲：战略与前景》提出，“俄罗斯必须立即着手恢复在非洲的地位，把非洲作为外交优先方向”。^② 2019 年 10 月，首届俄非峰会在索契召开，重点关注经贸、安全等领域的合作。普京总统利用此论坛高调宣布了俄罗斯重返非洲的计划。^③ 实际上，新兴大国的经济发展处于相同或相似的阶段，与非洲合作的重点也存在竞争。例如，中国和印度都对非洲的能源和原材料有较大的需求，印度在对非合作上紧盯中国，2008 年首届印非峰会在很大程度上模仿中非合作论坛，在对非合

① 张宏明 《大国经略非洲研究》，社会科学文献出版社，2019 年版，第 469～470 页。

② 贺文萍 《非洲：政治趋稳向好，大国角逐加剧》，载《世界知识》2019 年第 24 期，第 42 页。

③ 李新 《俄罗斯重返非洲：进程、动因和困境》，载《当代世界》2019 年第 11 期，第 32～33 页。

作的举措上也有趋同性，如增加投资、扩大贸易、进行人力资源开发等。

第二，全球性问题突出，波及中非合作。2020 年初暴发的新冠肺炎疫情给世界各国的经济和民众生活带来巨大的影响，其中也包括对非洲经济和中非合作的冲击。受疫情影响，中国与非洲国家之间人员往来、货物运输、货物通关、中非贸易、中国对非投资以及中国与非洲共建“一带一路”在短期受到严重负面影响，一些项目处于停工和半停工状态。

此外，在中非携手抗击新冠疫情过程中，也出现一些负面舆情。这表明中非合作论坛虽已取得了巨大成效，但国际话语权掌握在西方发达国家手里。在此次疫情中，西方国家对新冠病毒来源问题进行政治化、污名化。受此影响，一些非方人士要求中方免除债务或对非方进行赔偿，如世界银行前副行长、尼日利亚前教育部部长埃塞克韦西利在 2020 年 4 月 17 日在《华盛顿邮报》发表文章，指责中国对疫情的处理不利并要求中国向非洲赔偿，提出中国至少应该取消其 2000 年至 2017 年之间借给非洲国家的 1400 亿美元借款。^① 驳斥此类不实言论，需要中非双方共同努力，不断夯实民意基础。

第三，中非合作困境亟待破解。在中非合作论坛的推动下，中非合作日益密切，但中非合作在发展中也存在一些问题。一方面，随着中非经贸合作日益密切，中国企业在非经营风险随之增加。一旦非洲国家政局发生重大变动，就会影响到中资企业的利益。2011 年初的利比亚变局导致中国在利比亚大撤侨便是一个典型的案例。不仅如此，中非经贸合作还受到其他因素的影响。近年来，经济民族主义在非洲一些国家有所抬头，加之非洲国家国内少数政客与媒体的渲染，出现一些对中非合作不和谐的声音。例如，2020 年 6 月 19 日，中非共建“一带一路”的旗舰项目——蒙内铁路的建设被肯尼亚上诉法院裁定不符合法律规定，法官们认为肯尼亚铁路公司作为采购实体，违反了肯尼亚宪法和相关法律的规定，即没有通过公开招标来采购商品和服务。^② 如果该裁定成立，则对蒙内铁路的运营以及今后的偿债是很不利的，将

^① “China Must Pay Reparations to Africa for Its Coronavirus Failures”, *The Washington Post*, 17 April 2020, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/04/16/china-must-pay-reparations-africa-its-coronavirus-failures/>, 2020-05-28.

^② “Appellate Court rules SGR Construction Flouted Laws”, *Daily Nation*, <https://www.nation.co.ke/kenya/news/appellate-court-rules-sgr-construction-flouted-laws-733256>, 2020-06-25.

会影响到中、肯的基础设施合作，乃至中非之间的基础设施合作。

另一方面，论坛成立 20 年来，该机制确实为深化中非合作做出了巨大的贡献，但非洲国家对论坛的期待也日益提高，而中方在新举措和资金支持的力度方面已经遇到了瓶颈。由于中国国内经济进入新常态，加之受新冠疫情的影响，中国对非援助以及资金支持力度需符合自身能力状况，且尽其所能与非洲国家开展资金合作。在此方面，双方合作规模不仅要看资金总量变化，更要看重内在质量的提升。例如，中方在 2018 年论坛北京峰会与 2015 年约翰内斯堡峰会提出的对非资金支持额度（600 亿美元）相同，且有些项目不仅仅局限于三年期，而是作为中非合作的中长期计划。这种变化需要论坛参与方理性认知与调适，推进双方合作的顺利发展。

（四）推动中非合作论坛可持续发展的政策建议

中非合作论坛已经走过 20 年的历程，开创了中非互利共赢的局面。论坛在发展进程中，积累了丰富的经验，包括领导重视、平等协商、合作共赢、与时俱进、机制保障、深化南南合作，等等。这些经验既是中非合作论坛取得成功的重要保证，也是中非合作特色的具体体现，在论坛今后的发展中，要继续坚持这些成功经验。与此同时，在全球性挑战凸显的背景下，中国和非洲国家之间要积极规划后疫情时代的合作，构建更加紧密的中非命运共同体。

第一，推动中非合作的全面、协调和可持续发展。中国与非洲国家继续夯实中非政治互信的基础，坚持真诚友好、平等互信。中方应前瞻性研判非洲国家政局变化，注重政党政治新变化，做好非洲国家反对党的工作；推动中非政治关系、经贸合作、人文交流齐头并进，更加重视在非洲和平与安全事务中发挥作用；加速推进中非经贸合作转型升级，并更好地惠及非洲民众，促使中非合作从量的扩张向质的提升转变。从论坛发展的 20 年来看，中非合作在“量”的扩张方面已经发展很快，甚至已经遇到了瓶颈，但在“质”的提升方面发展空间非常大，尤其需要进一步加强在惠及民生项目方面的合作。

第二，不断开辟新的合作领域。当前，非洲国家正在倡导经济转型，实现包容性增长、可持续发展和低碳绿色发展已经成为非洲发展理念。这些新的合作理念则酝酿着中非合作的新机遇：加强中非在绿色经济、服务业和旅游业等领域的合作；利用非洲关注青年和妇女就业的机遇，设计对非洲青年

和妇女的专门培训项目和小额贷款项目；在非洲城市化方面加强合作，中国在城市旧区改造中积累了丰富经验，可以帮助非洲消除城市贫民窟；利用中国的经济先发优势，与非洲加强在“5G”网络、远程医疗、远程教育、电子商务等领域的合作；应对全球性问题的挑战，支持中非合作更多向公共领域倾斜。

第三，加强人文交流和民间交流，厚植中非命运共同体的民意基础。中非关系的基础在民间，通过学者交流、媒体互动、青少年交流等多种形式加强中非民间交流，真正做到民相亲、心相知。中方可在以下几方面着力：在非洲，大力推广汉语教育，继续扩大在非洲的孔子学院和孔子课堂，努力将汉语纳入非洲中小学的课程；在中国，大力发展非洲语言教学，加强对非洲非通用语的学习；加强中非智库交流，助推非洲国家成立对华研究机构；加强中非媒体交流，充分发挥媒体的舆论引领作用，发出更多的中非友好的声音，为构建更加紧密的中非命运共同体奠定舆论基础；着眼未来，加强中非青少年交流，助力于建立更加紧密的中非命运共同体。

第四，继续加强中非合作论坛机制建设。其主要举措是：建立完善中国对非援助项目的相应机制，对非洲国家提出的要求进行筛选和认证，更多地关注民生工程，加强同非洲次区域组织和非洲联盟的协调，同时吸收一部分非政府组织监督有关项目的落实，增加透明度，提升形象；妥善处理论坛与分论坛的关系，严格控制分论坛的数量，提高分论坛的质量；充分调动非方在组织和协调论坛上的积极性，共同推动论坛的可持续发展。此外，在新冠肺炎疫情仍然在世界蔓延、全球性问题挑战严峻的背景下，中非合作论坛也可以采取多种举办形式，比如视频会议，但是中非合作的力度和水平不减。

第五，坚持中非合作的开放性。中非合作不是封闭、排他的，中方欢迎非洲合作伙伴多元化。在开展在非三方合作层面，中方在与欧美开展对非三方合作时，自己的特色和原则不能轻易放弃，应坚持中非间业已形成的合作原则；中方在与其它新兴大国开展三方合作时，可以探索更多合作点。在开展对非合作的多边层面，中方可规划同国际多边机构在非洲展开合作；研究中非合作论坛与联合国、世界银行等组织合作的方案，以待时机成熟时及时展开。例如，中—日—韩合作机制已经建立，时机成熟时也可以在非洲问题上进行合作，进而实现新的亚非合作。

Twenty Years of the Forum on China – Africa Cooperation: Review and Outlook

Zhang Zhongxiang & Tao Tao

Abstract: The Forum on China – Africa Cooperation (FOCAC) is an important platform for China and African countries to carry out collective dialogue and deepen cooperation. It has been 20 years since the establishment of FOCAC in 2000. FOCAC has created a mutually beneficial and win – win situation for China and Africa and pushed China – Africa relations to a new level. Among the many platforms for international cooperation with Africa , FOCAC is the most successful , and its successful experiences mainly include: the importance attached to the forum by the leaders optimizes the top – level design of the forum; equal negotiation meets the needs of African economic transformation; win – win cooperation benefits both parties; keeping up with the times , the content is constantly adjusted and enriched; mechanism guarantees the effective implementation of various measures; South – South cooperation provides great opportunities for development of both sides. The world today is undergoing a period of major change that’s rarely seen in a century. China – Africa cooperation faces opportunities for changes in the international landscape , increased interdependence between China and Africa , and economic transformation in Africa , it also faces challenges , such as increased competition from major powers in Africa , highlighted global issues , and problems in the development of China – Africa cooperation. By adhering to the China – Africa cooperation model and constantly innovating on the basis of the original cooperation measures based on the changes in the situation , FOCAC will surely achieve sustainable development and create another 20 – year glory.

Key words: China – Africa relations; FOCAC; China – Africa community with a shared future; sustainable development; cooperation mechanism

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)