

从南南合作到全球合作：中非合作论坛的本质特征与国际影响

周玉渊

内容提要 在 20 年的发展历程中，作为一个发展倡议、对话平台和行动机制，中非合作论坛在促进非洲发展和中非合作上发挥了重要作用。作为一个南南合作机制，中非合作论坛在促进南南合作上作出了重大历史贡献，激发了南南合作的活力，彰显了南南合作的独特价值，赋予了南南合作新的内涵和动能。作为一个全球公共产品，中非合作论坛在推动国际对非合作格局的形成和发展方面发挥了积极作用，提升了国际对非合作的均衡性和互补性，丰富和完善了国际对非合作格局，为全球治理提供了新思路、新方式和新经验。新形势下，中非合作论坛不仅是中非合作的重要平台，也起到深化中国对外合作的重要功能。中国需要以更加开放的姿态支持国际对非合作，以更加包容的方式促使中非合作惠及更多参与方，从而为中非合作健康稳定发展提供良好环境，带来更多机遇。

关键词 中非合作论坛 南南合作 国际对非合作 中非关系

作者简介 周玉渊，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副研究员（上海 200233）

自 2000 年成立以来，中非合作论坛已走过 20 个年头。在过去的 20 年里，世界经济、大国关系、非洲发展以及国际对非合作都经历了重大变化。第一，中国经济总量在世界的排名从 2000 年的第七位升至目前的第二位，新兴国家在世界经济中的比重也在不断上升。第二，在应对恐怖主义、金融危机、气候变化和埃博拉疫情引发的公共卫生危机等非传统安全威胁方面，国际社会在非洲逐渐形成了多边协调合作的局面，然而这一局面在美国特朗普政府上台后持续遭到破坏。第三，随着新兴国家对非合作不断扩大和深化，国际对非合作的主体、内容和形式开始发生重要变化，南南合作的重要性和影响力不断得到彰显，三方合

作、多方合作等新型国际合作形式涌现。第四，非洲开始经历快速发展，正在从“无望的大陆”变成“充满希望的大陆”。作为发展中国家最密集、最团结的大陆，在非盟和非洲次区域组织的领导和协调下，非洲作为一个整体在国际事务中的地位和影响力明显提升。这些重大变化构成了中非合作论坛从诞生到发展的重要外部环境。同时，中非合作论坛的成功和影响力快速提升又深刻影响着非洲发展、中非关系和国际对非合作。中非合作论坛在推动非洲发展和中非友好合作方面发挥了重要作用，成为中国外交的一张闪亮名片和南南合作的典范。20年来，中非合作论坛正在经历从倡议到行动、从双边合作机制到多边合作机制、从推动南南合作到构建新型国际合作的重要变化。^①因此，回顾和总结中非合作论坛的本质特征、历史贡献和国际影响，对于更好地正确认识中非合作关系，以及思考其未来发展方向具有重要意义。

从发展倡议到行动机制：中非合作论坛的本质特征

中非合作论坛成立以来的20年是非洲经济和中非合作快速发展的20年。2000—2019年间，中非贸易额从不足100亿美元增至超过2000亿美元，中国已连续11年成为非洲第一大贸易伙伴国。早在2017年底，中国对非各类投资存量超过了1000亿美元，几乎遍布非洲每个国家。^②中国已成为非洲最大的基础设施融资方、国际工程承包方和主要的援助方。^③除经贸合作以外，中非在治国理政、人文交流、和平安全、公共卫生等领域也进行了全面合作。2015年12月，中非合作论坛约翰内斯堡峰会提出建立中非全面战略伙伴关系。2018年9月，中非合作论坛北京峰会提出携手打造更加紧密的中非命运共同体。20年来中非

① 中非合作论坛的成功和独特价值使其成为学界关注和研究的重要对象，代表性的成果有：郑先武《构建区域间合作“中国模式”——中非合作论坛进程评析》，载《社会科学》2010年第6期，第20—27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《论中非合作论坛的起源——兼谈对中国非洲战略的思考》，载《外交评论》2012年第3期，第15—32页；徐伟忠、余文胜、杨之桢《中非合作论坛的现状与前景》，载《现代国际关系》2012年第6期，第50—55页；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3—13页；张春《中非合作论坛与中国特色国际公共产品供应探索》，载《外交评论》2019年第3期，第1—28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。

② 王文博《商务部：我对非投资存量超1000亿美元》，载《经济参考报》2018年8月29日。

③ Irene Yuan Sun, Kartik Jayaram & Omid Kassiri *Dance of the Lions and Dragons: How Are Africa and China Engaging and How Will Partnership Evolve?* McKinsey & Company, June 2017, pp. 16–26.

合作取得的巨大成就离不开中非合作论坛的重要贡献。概括起来，中非合作论坛既是发展倡议的倡导者，也是对话合作的推动者，更是务实合作的践行者。这三者构成了中非合作论坛的本质特征，也是中非合作论坛得以成功的重要原因所在。

（一）作为一个发展倡议的中非合作论坛

提出发展倡议是中非合作论坛的一个重要功能。在国际合作中，提出发展倡议并非难事，然而真正在尊重理念和实践差异基础上提出能够被各方都接受的发展倡议并非易事。在国际合作中，有生命力的发展倡议往往具有发展导向、合作导向、规划导向等特征：发展倡议必须能够促进发展，惠及更多国家和民众；发展倡议的形成以合作为基础，同时又通过落实倡议来深化合作；发展倡议能够为存在的问题提供系统性解决方案，为未来合作提供路线图。

中非合作论坛的倡议以促进发展为遵循。改革开放以来，中国的一条基本经验是坚持发展优先，认为发展是解决一切问题的总钥匙，这一理念也深深影响着中国对外合作。在对非合作上，直接表现为中国大力支持非洲国家自主发展，通过中非经贸和发展领域合作为中非全面合作提供坚实基础，这一理念体现在历届中非合作论坛的合作议程制定上。2000 年 10 月，中非合作论坛第一届部长级会议通过了《中非经济和社会发展合作纲领》，奠定了中非合作论坛重点聚焦发展与合作的主基调。中国政府宣布两年内减免非洲重债穷国和最不发达国家 100 亿人民币债务和设立“非洲人力资源开发基金”等举措。2003 年 12 月中非合作论坛第二届部长级会议进一步确定以农业、基础设施、贸易、投资、旅游合作、减债、医疗卫生等为主要合作领域。此后，无论是 2006 年北京峰会的“八项举措”，还是 2015 年约翰内斯堡峰会的“十大合作计划”，再到 2018 年北京峰会的“八大行动”，中非合作论坛始终把促进发展置于中非合作的首要地位。众所周知，基础设施落后、人才不足、资金短缺是阻碍非洲发展的三大瓶颈，如何克服这三大瓶颈正是中非合作论坛在提出倡议和制定举措时的重要考虑。

中非合作论坛的倡议以合作为导向。中非合作论坛从其诞生起就把促进合作视为重要机制目标。一方面，提出发展倡议的过程就是中非互动合作的过程。事实上，由于国情不同，中国与非洲国家之间在对发展的理解上存在差异，在中非合作上也存在不同的利益诉求和政策期待，这就要求中非双方必须通过密切的沟通、交流和互动来求同存异。中非合作论坛倡议的出台过程就起到这样的作用，即通过在发展倡议上深度互动逐渐缩小认知差距、塑造合作习惯、培育合作意识。另一方面，落实发展倡议的过程也是深化中非合作的过程。中非合作论坛倡议的相关规划和具体项目是中非合作的载体和工具，在促进中非合作上发挥了重

要作用。2018年9月，习近平主席在中非合作论坛北京峰会上的主旨讲话中，“合作”出现了61次，是出现频率最高的词语，这是中非合作论坛以合作为导向特征的直接反映。^①

中非合作论坛的倡议能够为中非合作提供规划引领。是否重视合作规划是中非合作论坛与其他国际对非合作机制和平台的重要差异之所在。西方国家对非合作具有明显的问题导向特征，即在很大程度上是为了应对解决特有的问题，比如安全、移民、良政等。这种问题反应式的合作机制意味着西方国家在非洲发展的整体规划上存在不足，例如美国在非洲的投入其实主要集中于医疗卫生、教育及和平安全等领域。^②相比之下，中非合作论坛则非常重视领域、行业和议题上的相互配合。从“十大合作计划”和“八大行动”均可以看出，中非合作更加重视发展与安全的相互作用，更加重视基础设施对包容性发展的作用，更加重视基础设施规划、产业规划、贸易政策、投资便利化等政策措施的相互配合。中非合作论坛在这些核心领域和问题上逐渐构建了一套整体性的规划，制定了系统性的举措。这一重要特征使中非合作能够为非洲发展和安全提供综合解决方案和实际行动支持，也构成了中国对非合作重要的经验优势。

（二）作为一个对话平台的中非合作论坛

中非合作论坛为中非集体对话创造了重要平台。通过对话，中非双方就共同关心的国际、区域和国家形势交换意见，形成共识。通过对话，中非共同推动务实合作，切实解决合作中的问题。通过对话，中非大家庭不断扩大，中非命运共同体构建稳步推进。从20年的实践来看，中非合作论坛充分考虑了各方不同的国情政情、现实关切和利益诉求，通过真诚对话、灵活安排和实践创新，中非对话渠道不断完善，对话水平不断提升。

作为一个对话平台，中非合作论坛的核心原则是平等和相互尊重。中非合作论坛非方成员包括与中国建交的53个非洲国家及非盟。维护中非合作论坛的集体对话平台并持续提升其凝聚力的重要前提，正是基于坚持平等和相互尊重的原则。中国与非洲国家不论国力大小一律平等，相互尊重各自的领土主权完整、政治制度和发展道路。中非双方坚持真诚友好、平等相待，铸就了中非关系历久弥坚的精神内核。

中非合作论坛的对话机制在实践中不断创新。中非合作论坛部长级会议确立

^① 申亚欣《习近平中非合作论坛北京峰会主旨讲话十大高频词》，人民网，2018年9月3日，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0903/c1001-30269464.html> [2020-08-08]。

^② Daniel F. Runde, “Renewing U. S. Economic Engagement with the Developing World,” CSIS, November 2018, p. 2.

了中非集体对话的主体框架。中非合作论坛后续机制建立在三个级别上：部长级会议、高官级后续会议及为部长级会议作准备的高官预备会、非洲驻华使节与中方后续行动委员会秘书处会议。除上述三个级别的机制性会议外，根据中非关系发展需要，中非双方将 2006 年 11 月在北京举行的论坛第三届部长级会议、2015 年 12 月在约翰内斯堡举行的论坛第六届部长级会议和 2018 年 9 月在北京举行的论坛第七届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。中国与非洲国家外长分别于 2007 年、2010 年、2013 年和 2017 年在纽约举行四次政治磋商。2016 年 7 月，中非双方在北京举行了论坛约翰内斯堡峰会成果落实协调人会议。2019 年 6 月，中非双方在北京举行了论坛北京峰会成果落实协调人会议。

此外，随着中非合作不断拓展和深化，中非民间论坛、中非青年领导人论坛、中非部长级卫生合作发展研讨会、中非媒体合作论坛、中非减贫与发展会议、中非合作论坛—法律论坛、中非地方政府合作论坛、中非智库论坛等中非合作论坛分论坛陆续成立。在联合国、二十国集团、金砖国家峰会等国际多边平台上，中非领导人或外长也经常进行会晤和对话，讨论如何加强中非合作。中非合作论坛在构建中非对话机制、培育对话习惯和保持对话连续性上发挥了关键作用。

（三）作为一个行动机制的中非合作论坛

相对于其他国际对非合作机制，中非合作论坛重要的优势和特殊性在于其承诺和举措的有效执行。这集中表现在三个方面：倡议和举措的务实性，后续行动机制的有效性，与时俱进的创新性。

第一，务实合作是中非合作论坛的重要特点。2013 年 3 月，习近平主席在首次访问非洲期间提出“真实亲诚”对非政策理念和正确义利观。其中“实”字就是注重中非合作要充分考虑非洲国家发展的实际水平和需求，中非合作的倡议和举措一定要落到实处，中非合作的成果一定要实打实地让非洲国家和民众受益。中国商务部副部长钱克明表示“务实举措历来是中非合作论坛的重中之重，最能体现中非真诚平等、实实在在的特点，也是国内外各界关注的焦点。”^①在中非合作论坛第一届部长级会议上，中国政府便提出减免非洲国家债务、设立“中国—非洲产品展示展销中心”、设立“非洲人力资源开发基金”等务实举措。此后历届会议都会推出一系列务实举措，以三次峰会为例，2006 年北京峰会提出“八项举措”，2015 年约翰内斯堡峰会提出“十大合作计划”，2018 年北京峰

^① 钱克明 《务实举措是中非合作论坛的重中之重》，中国日报网，2015 年 12 月 5 日，http://world.chinadaily.com.cn/2015-12/05/content_22637067.htm [2020-08-10]。

会提出“八大行动”。经过 20 年的发展，务实合作已成为中非合作论坛的最显著特征，成为中非合作论坛的闪亮名片。

第二，中非合作论坛建立了有效的后续行动机制。中非合作论坛通过建立强有力的后续行动机制保障中非合作的有效性。2000 年 11 月，论坛中方后续行动委员会成立，目前由外交部、商务部、财政部等 36 家成员单位组成，下设秘书处及其办公室。2016 年 7 月中非双方在北京举行了约翰内斯堡峰会成果落实协调人会议，2019 年 6 月又举办了北京峰会成果落实协调人会议，这是中非双方加快落实论坛成果的重要会议。中非合作论坛后续行动机制为政策落实、项目执行和成果产出提供了重要保障。

第三，构建中的问题解决和快速反应机制正在成为中非合作论坛的一个重要创新。中非合作论坛机制不是静态的，更不是僵化的，而是根据形势变化和新出现的问题不断发展完善。在应对重大危机如新冠肺炎疫情、克服中非关系面临的问题和挑战上，中非合作论坛日益扮演着问题解决和快速反应机制的角色。新冠肺炎疫情暴发以来，非洲国家面临严重的公共卫生危机和严峻的经济社会发展挑战。与此同时，受疫情政治化、污名化等因素影响，中非关系尤其是民间互信出现新问题，要求中非双方必须通过快速反应和团结合作进行应对。正是在这一背景下，中非团结抗疫特别峰会于 2020 年 6 月成功举行，为中非团结抗疫和“后疫情时代”的中非合作奠定主基调，指明新航向。此次会议是中非合作论坛 20 年以来乃至中非关系史上举行的第一次特别峰会，对于提升中非合作论坛机制的反应能力和行动有效性具有重要的开拓创新意义。可以预见，中非合作论坛问题解决和快速反应能力的提升将为中非关系长远发展提供有力保障。

推动南南合作：中非合作论坛的历史贡献

在本世纪之交，世界政治经济格局正经历深度调整，“历史终结论”大行其道，西方国家对国际格局和全球治理的影响日盛。相比之下，南南合作逐渐式微，发展中国家仍在努力探索“后冷战”时期的国家发展道路和国际合作路径。在这一背景下，由非洲国家首先提出，中非双方共同提议成立中非合作论坛，其初衷正是为了构建一个南南合作的对话机制，为新时期的中非合作提供框架和方向。^①早期很少有人会预料到，中非合作论坛会成为南南合作的典范，在推动南南合作

^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 15—32 页。

发展上作出历史性贡献。

（一）中非合作论坛助力非洲发展

中非合作论坛在南南合作上的历史性贡献首先体现于它对非洲发展的积极促进作用。历届中非合作论坛的重大举措直接转化为促进非洲发展的成果，成为非洲发展进程的重要组成部分。中非合作为非洲发展提供强劲动能，中非合作论坛更是起到孵化器和催化剂的作用。更重要的是，中非合作论坛坚定支持非洲的自主性和内生性发展，从而为非洲发展提供坚强支撑。

第一，中非各领域合作举措直接转化为非洲发展成果。经过多年建设和积累，中非合作论坛成果已遍及非洲各地。基础设施方面，中国在非洲建设的铁路和公路已分别超过 6000 公里，还建设了近 20 个港口和 80 多个大型电力设施，促进了非洲工业化进程，提升了非洲自主发展能力。民生领域，中方迄今已援建 130 多个医疗设施、45 个体育馆、170 多所学校，近 5 年培训非洲各类人才超过 20 万人次，分布在非洲各行各业，为增进非洲人民的切身利益和福祉作出重要贡献。^①

第二，中非全方位合作为非洲发展提供强劲动能。自 2000 年中非合作论坛成立以来，中非关系实现全面快速发展，成为非洲经济恢复和发展的重要动力。2000 年非洲国内生产总值为 8154 亿美元，2019 年达到 1.85 万亿美元，增长了一倍多，人均国内生产总值也从 2000 年的 601 美元增至 2019 年的 1585 美元。^②贸易方面，20 年间中非贸易额增长了 20 倍，2019 年达 2087 亿美元，中国已连续 11 年成为非洲第一大贸易伙伴国。中国的需求增长带动了非洲出口规模扩大和出口对象多元化。2008 年以来，非洲只有与亚洲的地区间贸易处于增长状态，这主要归功于中非贸易保持快速增长。世界银行负责非洲业务的副行长马克塔·迪奥普（Makhtar Diop）指出：“21 世纪以来，非洲国家经济快速增长与中非贸易和跨境资本快速增长有密切关系。”^③中国投融资推动了非洲国家农业、基础设施、能源、制造业、信息通讯等产业的发展，同时创造了大量就业机会。根据布鲁金斯学会研究报告，截至 2018 年底，中国对非投资存量是美国和法国对非投资存量的总和，中国企业在非洲创造的就业机会也远超美国和法国

① 王毅 《中非合作论坛引领国际对非合作》，新华网，2020 年 1 月 13 日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/13/c_1125453172.htm [2020-08-12]。

② World Bank, “GDP - Sub-Saharan Africa,” https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZG&name_desc=false [2020-08-15]。

③ Makhtar Diop, “Lessons for Africa from China’s Growth,” The World Bank, January 13, 2015.

企业在非洲创造的就业机会。^① 截至目前，中国对非投资存量达 1100 亿美元，3700 多家中国企业在非洲各地投资兴业，为非洲经济持续增长提供了强劲动力。^②

第三，中非合作论坛为非洲自主发展提供有力支撑。自主发展是非洲国家的核心目标和战略方向。然而，由于对世界经济的严重依赖，加上西方国家对非洲国家政治制度和发展进程的长期干预，非洲发展的自主性一直深受外部影响。只有自主发展才能保障本国发展战略和规划立足本国实际、服务本国需要、实现内生性增长，这是中国发展的重要经验，也是非洲国家发展的重要诉求。中非双方在自主发展理念和实践上有广泛共识，中国把支持非洲自主发展作为对非合作的重要原则目标。在 2018 年中非合作论坛北京峰会上，习近平主席明确表达了中国支持非洲自主发展的“五不”原则：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。中国积极践行上述原则，高度重视通过务实合作提升非洲国家自身能力建设。中国积极开展与非洲国家的治国理政经验交流，尊重和支持非洲国家制定符合本国国情的发展战略和规划，加大对非洲国家能力建设、技术转移、技能培训的支持，北京峰会专门把“实施能力建设行动”列为中非合作“八大行动”之一。中国的支持非洲自主发展的同时，还希望国际社会在处理非洲事务时都能做到“五不”原则。作为国际对非合作的重要组成部分，中国对非合作丰富了非洲国家的发展选择，有效抑制了西方大国对非洲的过度干预，提升了非洲国家在选择发展道路上的灵活性和自主性。^③

（二）中非合作论坛提升非洲国际地位

从“无望的大陆”到“充满希望的大陆”，非洲正在发生深刻变化，其中一个重要原因即是中非关系快速发展的带动效应。在西方话语中，非洲往往是贫穷、冲突、疾病和无望的代名词。与此形成鲜明对比的是，中国把非洲视为“好朋友、好伙伴、好兄弟”“有潜力的大陆”“充满希望的大陆”，把构建中非命运共同体作为中非关系的最高目标。正是因为中国如此重视非洲和中非关系，西方

^① Brookings Institution, “Foreign Direct Investment in Africa,” October 9, 2019. <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2019/10/09/figure-of-the-week-foreign-direct-investment-in-africa/> [2019-11-02].

^② 王毅：前引文。

^③ 周玉渊、刘鸿武 《论多边对非合作框架下的中国对非战略》，《太平洋学报》2010 年第 7 期。

国家和国际社会才开始更多关注非洲，重视非洲的政治、经济和战略价值，非洲在国际上的地位和影响力明显上升。

中非合作论坛提升了非洲在国际事务中的话语权和影响力。中非合作论坛是中非双方共有的对话机制与合作平台，它的成就是中非共同努力的结果，它的成功是中非合作的成功，同时大大提升了非洲的国际地位。一方面，作为发展中国家最集中的大陆，非洲通过与中国共同推动和构建中非合作论坛这一重要的南南合作机制，使南南合作在 21 世纪开始真正产生全球性影响。塞内加尔驻华大使马马杜·恩迪亚耶指出：“在中非合作论坛成立之前，世界上存在着一种错误认识，有些人认为发展中国家离发达国家就不可能开展有效合作，南南合作只是个口号而已。然而，中非合作论坛的成功有力回击了这一错误看法，证明了南南合作不仅可以取得成功，而且非洲国家也可以在南南合作中发挥重要作用。”^①另一方面，在中非合作论坛框架下，中非双方在国际事务上团结合作、相互支持，为彼此的国际主张和利益诉求提供重要保障。在联合国大会、安理会、二十国集团以及其他国际组织中，中国积极维护非洲国家利益，支持非洲国家诉求，为非洲国家表达关切、推行主张和发挥影响作出了重要贡献。

中非合作论坛提升了非洲在设置自主发展议程上的能力。从 20 世纪 80 年代的经济结构调整计划到“千年发展目标”（MDGS），西方国家和国际金融机构塑造的发展议程深刻影响着非洲发展。由此导致的一个重要后果是，非洲国家一直是国际对非合作的客体，不能掌握自身发展和国际合作的主动权。即使是非洲国家提出的“新经济伙伴计划”（NEPAD）也是与西方国家妥协的产物，即通过作出改革承诺和规划设计来换取西方国家的支持。^②非洲国家对此有清醒认识，掌握发展主动权、提高议程设置能力已成为非洲国家进行国际合作的重要目标。2005 年《提高援助效率的巴黎宣言》提出自主权和平等伙伴关系原则，确立了非洲国家设置自身发展议程的国际制度环境。同一时期，中非合作论坛成立以及中非关系快速发展则为非洲国家在利用国际资源、平衡国际伙伴关系、制定自主发展议程上提供了重要支撑。近年来，非盟《2063 年议程》及其第一个十年计划是非洲一体化进程的里程碑，反映了非洲国家议程设置能力的提升，也成为塑造国际对非合作的重要框架和机制。2018 年中非合作论坛北京峰会提出，把“一带一路”建设同落实非盟《2063 年议程》、联合国 2030 年可持续发展议程以及非洲国家发展战略相互对接。中非合作论坛通

① 塞内加尔驻华大使马马杜·恩迪亚耶在中国非洲研究院第二届“大使讲坛”上的主旨演讲，2020 年 8 月 27 日，北京。

② Emmanuel Nwakanma, “NEPAD and Africa’s Development: A Critical Analysis,” *Pan African Social Science Review* No. 13 2016 p. 92.

过机制联系和务实行动支持非盟和非洲国家的发展议程，进一步增强了非洲自主设置议程的能力。

（三）中非合作论坛树立南南合作典范

本世纪初，如何推动构建更加公平合理的国际政治经济秩序，如何通过更加有效的国际合作来应对发展挑战，成为发展中国家面临的一个重要课题。分别作为世界上最大的发展中国家和发展中国家最集中的大陆，中国与非洲在如何打造一个有效的南南合作平台上取得共识。基于 20 世纪南南合作有限的进展，中非合作论坛在成立之初并没有引起重视，直到 2006 年北京峰会之后才真正受到广泛关注。此后中非合作论坛逐渐发展成为南南合作的示范性机制平台，在推动南南合作方面发挥了重要作用。总体上，中非合作论坛在推动南南合作发展上有两大历史性贡献：一是重新激发南南合作的活力，二是推动南南合作发展壮大。

中非合作论坛重新激发南南合作的活力。回顾二战结束以来国际合作格局的变迁，南南合作的发展出现过两次高潮。第一次高潮出现在亚非拉国家独立浪潮兴起之时，跨度在 20 世纪 50—70 年代，以万隆会议召开和七十七国集团成立为主要标志。南南合作成为新独立国家维护国家主权、实现联合自强、倡导建立世界政治经济新秩序的重要战略选择，这一时期南南合作的价值主要体现在战略和政治上。然而，从 21 世纪 70 年代末开始，受欧美经济衰退、第三次中东战争等因素影响，发展中国家独立后短暂的繁荣戛然而止，随之而来的是经济和发展危机。由于无力应对危机，南南合作更多停留在政治和象征意义层面，在促进发展中国家合作上的作用非常有限，其吸引力和影响力逐渐式微，从而为西方国家和国际金融机构以援助为名介入发展中国家事务提供了机会。第二次高潮则出现在中非合作论坛成立之后，新兴市场国家和发展中国家群体性崛起正深刻影响和改变着世界。中非合作论坛的成功使南南合作的巨大潜力再次受到关注，其重要内涵和价值愈发受到重视。中非合作论坛的实践表明，发展中国家可以通过有效的合作机制建设、合理的议题设置、全面的战略伙伴关系构建来释放合作潜力，而且能够产生重大的国际影响力。^①

中非合作论坛推动南南合作不断发展壮大。在中非合作论坛的示范推动下，南南合作的形式、内涵和影响在不断扩大。继中非合作论坛之后，新兴国家如印度、巴西、韩国、土耳其等纷纷建立了对非合作机制和平台。鉴于中非

^① Branislav Gosovic, "The Resurgence of South-South Cooperation," *Third World Quarterly*, No. 4, Vol. 37, 2016, pp. 733-743.

合作论坛的成功，中国又与东盟、拉共体、阿盟等其他区域建立了类似的合作机制。另外，在金砖国家机制、“一带一路”倡议等多边合作的推动下，南南合作的形式更加多样，内涵更为丰富，国际影响持续上升。在联合国改革、国际金融机构改革、气候变化等全球治理重大议题上，南南合作正在发挥着越来越重要的作用和影响。

超越南南合作：中非合作论坛的国际影响

20 世纪 80 年代的经济结构调整计划给非洲经济造成重大创伤，长期以来由西方国家主导的国际对非合作受到严重质疑和批评。21 世纪初，刚走出“失去十年”的非洲大陆依然面临严峻的发展和安全的挑战。在这一背景下，非洲发展开始成为重要的全球治理议题，这为南南合作以及新兴国家对非合作提供了重要的历史机遇。经过 20 年的实践，中非合作论坛极大弥补了西方对非合作的缺陷和不足，丰富和完善了国际对非合作格局，为全球治理提供了新思路、新方式和新经验。

（一）中非合作论坛提升了国际对非合作的均衡性和互补性

二战后亚非拉国家的民族独立浪潮打破了殖民地与西方殖民者之间的殖民关系，非洲国家谋求政治独立、经济自立和联合自强的努力也在重塑它们与原殖民宗主国之间的关系。然而，受制于政治、经济和文化等一系列因素，政治独立（象征性）与经济依附（实质性）事实上一直是非洲与西方关系的重要特征。20 世纪 80 年代，在经济自由化和政治民主化思潮的推动下，西方加大了对非洲的干预。非洲国家在政治、经济和安全上面临的挑战和危机则为西方国家和国际金融机构直接介入其发展进程提供了“合法性”外衣。这也是七国集团、欧盟、国际金融机构以及西方国家成为国际对非合作议程的制定者和塑造非洲发展进程的主要外部因素。很显然，这一国际对非合作格局是非对称、不均衡的，非洲国家总体上处于弱势地位，国际对非合作议程基本上是以西方的政治和经济理念为导向，缺乏多元化的声音和主张。而中非合作论坛的创建以及中非合作的深化，正在改变由西方主导的国际对非合作格局。

首先，中非合作论坛为非洲发展提供了重要的外部选择。在新的时代背景下，中非合作论坛契合了非洲国家的发展需求。相比于西方国家对非合作模式，中非合作论坛尊重非洲国家探索适合本国国情的政治制度，支持非洲国家探索内生性的发展道路，倡导多元文化的包容互鉴。毫无疑问，这对于非洲国

家具有强大的吸引力，其合作理念和方式也得到非洲国家和社会精英的高度认可。^①

其次，中非合作论坛促使国际对非合作更加均衡和互补。相比而言，西方国家对非合作是规范导向的，即高度重视通过合作来塑造和改变非洲国家的制度、行为和习惯，合作的前提是附加一系列政治和政策性条件。这造就了以西方国家为中心的合作方式，而非洲国家的主张和诉求则退居次要地位。中非合作则是结果导向的，即更强调合作能够转化为实质性成果，能够实现互利共赢。总体上，西方国家对非合作更侧重于安全和发展领域，中非合作更侧重于基础设施、交通、能源电力、贸易等经济领域。因此，基于各自的重点、经验和比较优势，中非合作不仅使当前的国际对非合作格局更加均衡，而且在某些领域可以尝试三方合作。

第三，中非合作论坛推动国际社会更加重视对非合作。冷战结束后，由于战略重心转移，西方国家对非洲的重视和投入有所降低。西方国家对非合作更多体现出反应式、象征性的特征，口惠而实不至。相比之下，中非合作论坛的成功在很大程度上归因于其务实性和有效性。务实性反映了中非合作论坛的本质，即合作导向；有效性反映了中非合作论坛重视结果导向，是实现可持续发展的重要原因。历届中非合作论坛不仅提出一系列合作倡议和举措，而且这些倡议和举措基本都得到落实。这与长期以来西方国家对非合作形成鲜明对比，也促使西方国家开始反思其以规范为导向的对非合作，反思其在对非合作中附加的政治和政策性条件。在合作方式上，西方国家整体对非洲的援助在减少，开始重视非洲的经济和发展潜力，在经贸合作上的务实行动在增加。^② 在合作领域上，西方国家开始重视基础设施、电力、农业、制造业等以往在非洲投入相对较少的领域和行业。对于新兴国家而言，如印度、巴西、土耳其等，在非洲开展务实合作、建立比较优势，也正成为它们对非合作的重要方向。

（二）中非合作论坛是构建新型国际对非合作的重要动力

中非合作论坛的成功正在推动构建新型国际对非合作模式。三方合作、多方合作、跨区域合作等新的合作形式出现，丰富了国际对非合作。在中非合作论坛的带动下，当前国际对非合作具有三个明显的发展趋势：一是国际社会与中国在非洲进行合作的意愿在上升；二是中国参与国际对非合作的意愿和能力在加强；

^① Deborah Brautigam, "China, Africa and the International Aid Architecture," AfDB Working Paper No. 107 2010 p. 38.

^② 赵雅婷 《大变局下的欧盟对非洲新战略探析》，《当代世界》2020年第8期。

三是双边合作的国际化趋势在加快。中非合作的溢出效应和提供国际公共产品的能力正在持续增强，中非合作从双边合作机制向国际合作机制扩大的动能在提升，这将为国际社会参与中非合作或搭中非合作的便车提供重要机遇。^①

国际社会希望加强与中国在非洲的合作。2006 年中非合作论坛北京峰会成功举办之后，中国对非合作引起广泛国际关注。尽管西方国家对中国在非洲的角色存在着争论和疑虑，但是与中国开展合作成为它们对非政策的一个重要选项。2008 年 10 月，欧盟委员会发布《欧非中三方对话与合作》政策文件，是西方国家对中非合作的一个重要反应。2011 年之后，英国、法国等西方国家与中国在非洲的三方合作开始加快，并出现一些实质性的合作项目。例如，中英在非洲农业、贸易和投资上的合作，中法在非洲污水处理、港口运营、水电项目上的合作等。在西非埃博拉疫情期间，美国与中国曾有过合作。在和平安全领域，中国与西方国家的合作在增多，如亚丁湾护航、南苏丹和平进程、利比亚撤侨等。中国在促进非洲发展方面的优势和潜力还促使联合国、世界银行等国际组织加强与中国的合作，它们高度重视并希望中国在农业、基础设施、能源、电力、贸易等事关非洲发展的重要领域发挥作用。2009 年世界银行的一份报告明确表示，中国与非洲国家在基础设施、自然资源等经济领域存在着高度互补性，中国融资、中国工程和中国效率将在非洲基础设施建设中发挥关键作用，并为非洲发展作出重要贡献。^②

中国参与国际对非合作的意愿和能力在上升。如果说在欧盟提出三方合作后的几年时间内中国还相对比较谨慎，那么从 2013 年之后中国参与三方合作、多方合作等国际对非合作的意愿和能力在快速提升。2013 年“一带一路”倡议提出后，中国对外开放和国际合作的步伐进一步加快。2019 年 8 月，中国国家发展改革委发布《第三方市场合作指南和案例》，阐述了第三方市场合作的内涵、理念和原则。中国已与法国、日本、意大利、英国等 14 个国家签署第三方市场合作文件，其中在非洲开展三方合作逐渐成为中国与欧洲国家、日本等国合作一个重要议题。2015 年 6 月，李克强总理访问法国时发布了《中法政府关于第三方市场合作的联合声明》，此后中法非三方合作成为重要议题。中国积极倡议建立亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行、丝路基金、中非产能合作基金、南南合作发展基金等融资机制，利用金砖机制推出《非洲基础设施联合融资多边协议》、“新工业革命伙伴计划”等新举措，为国际对非合作提供投融资支持。在

① 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 4—11 页。

② Vivien Foster, William Butterfield and Nataliya Pushak, "Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa," The World Bank 2009 pp. 29-37.

当前全球遭受新冠肺炎疫情严重冲击的背景下，中国积极与联合国、国际金融机构、巴黎俱乐部等开展合作，加强对非洲的援助，落实二十国集团缓债倡议。中国参与国际对非合作意愿和能力的提升，为构建新型国际对非合作提供了重要动力。

中非合作论坛潜在的国际化趋势将深刻影响国际对非合作。中非关系快速发展、中非合作规模不断扩大，对其他国家而言意味着重要的合作机遇。能否参与中非合作，例如参与中国倡议或融资支持的项目，成为其他国家和国际组织评判中国对非合作开放性与包容性的重要标准。然而，总体而言中非合作仍主要限于中非之间，其国际化程度还有待提升，面临着很大的国际化诉求。一方面，市场化或国际化的对非合作意味着国际资源优化，有助于提升中非合作的质量和水平；另一方面，提升中非合作论坛以及中非合作的开放性将有助于降低中国与欧美国家在非洲的隔阂，也有助于国际社会更全面正确地认识中国角色，从而为中非合作营造良好的国际环境。

结 语

经过 20 年的历程，中非合作论坛已经发展成为中国对外合作的名片、南南合作的典范以及国际对非合作的重要平台。中非合作论坛在促进非洲发展和中非合作关系快速健康发展上发挥了巨大作用。中非合作论坛的成功根本来源于中非合作的正义性、互补性和可持续性，这集中体现在中非合作论坛的三个机制特征上。作为一个发展倡议，中非合作论坛高举发展旗帜，以发展为导向，以促进发展为中非合作的根本遵循，塑造了中非合作论坛在非洲发展和国际合作中的正义性。作为一个对话平台，中非合作论坛践行平等与相互尊重的核心原则，以对话促合作，在合作中不断创新和深化对话机制，为中非双方营造良好的对话与合作环境。作为一个行动机制，中非合作论坛高度重视务实合作，待人以诚、行动为实，历届论坛都以提出实打实的合作举措为重要任务，更以承诺是否兑现、举措是否落实为衡量工作成效的唯一标尺。由此而言，从发展倡议到对话平台，再到行动机制，构成了中非合作论坛的本质特征，也是其获得成功的根本原因。

作为一个南南合作的集体对话机制和国际对非合作的重要平台，中非合作论坛在促进南南合作上作出了重大历史贡献，在推动国际对非合作格局的形成和发展上产生了重要国际影响。中非合作论坛为非洲发展提供了新动力，提升了非洲的国际地位，在非洲从“无望的大陆”向“充满机遇的大陆”转变过程中发挥

了重要积极作用。中非合作论坛激发了南南合作的活力，彰显了南南合作的独特价值，赋予了南南合作新的内涵和动能。中非合作论坛提升了国际对非合作的均衡性和互补性，丰富和完善了国际对非合作格局。作为一个全球公共产品，中非合作论坛正在为全球治理提供新思路、新方式和新经验，也蕴含着为国际对非合作提供新机遇。展望未来，从中非合作到国际对非合作，中非合作论坛国际化将对构建新型国际对非合作格局产生深远影响。

新形势下，如何发挥中非合作论坛在深化中非合作与推动国际对非合作上的作用，正成为中国对外合作重要的政策选项。第一，中国需要以更加开放的姿态支持非洲开展国际合作，以更加包容的方式支持中非合作惠及更多参与者，为中非及国际对非合作创造更加良好的环境。第二，加强与国际组织在非洲的协调合作，提升中非合作的国际化水平。联合国、国际金融机构、区域性多边金融机构以及其他国际组织是非洲发展与安全的重要国际伙伴，是国际规则、标准和倡议的重要推动者，中国需要加强与它们的合作，包括中非合作论坛框架下的合作，参与制定国际规范，对标国际标准，提升中非合作的国际化水平。第三，加强与发达国家在非洲的三方合作和多方合作。以领域和议题为导向，开展务实合作，推动国际合作真正惠及非洲发展和安全，促进中国与西方国家在非洲从“自然分工”关系朝着相互依赖的方向发展。最后，积极探索中非合作论坛与国际非政府组织、跨国企业、非洲中小企业、非洲智库和社会组织等重要攸关方的沟通和联系机制，为中非合作健康稳定发展提供优质土壤和环境。

(责任编辑: 章波)

Author: Sande Ngalande ,Director of the Confucius Institute and Director of the Belt And Road Joint Research Centre at the University of Zambia (Lusaka Zambia) .

Translator: Zhang Mengying ,Assistant Research Fellow of Institute of West–Asian and African Studies of Chinese Academy of Social Sciences(CASS) ,and the China–Africa Institute (Beijing 100101) .

China and Africa Work together to Fight against COVID–19 and Improve Public Health in Africa

Zeng Aiping

Abstract: Under the background of the global fight against the COVID–19 pandemic ,the Extraordinary China–Africa Summit on Solidarity against COVID–19 is an important meeting with special significance and far–reaching influence. President Xi Jinping’ s keynote speech charted the course for further solidarity between China and Africa in fighting the epidemic and comprehensive and in–depth development of China–Africa friendly cooperation. It also injected strong positive impetus into the early fight against the epidemic. In face of the common enemy of COVID–19 ,China and Africa have supported and helped each other and worked hand in hand ,vividly illustrating the spirit of a community with a shared future for mankind. Medical and health cooperation is an important part of China–Africa relations. Solidarity and cooperation in fighting against COVID–19 is the latest manifestation of China–Africa medical and health cooperation over the past 60 years. While working together to fight the epidemic ,China has provided strong support to Africa in resuming work and production ,developing the economy and ensuring people’ s livelihood. The COVID–19 pandemic has highlighted the deep difficulties of public health governance in Africa ,and there are broad prospects for China–Africa cooperation in the field of medical treatment and public health.

Keywords: fight against COVID–19 with solidarity and cooperation ,China–Africa medical and health cooperation ,China–Africa traditional medicine cooperation ,public health governance

Author: Zeng Aiping ,Deputy Director and Associate Research Fellow of the Institute of Developing Countries ,China Institute of International Studies(Beijing 100005) .

From South–South Cooperation to Global Cooperation: Understanding the Essence and Impacts of the Forum on China–Africa Cooperation

Zhou Yuyuan

Abstract: Through the past years of development ,the Forum on China–Africa Cooperation (FOCAC) has been featured as a complex of development initiative ,

dialogue platform and action mechanism ,which has been playing a significant role on African development and China–Africa cooperation. FOCAC has reinvigorating the potential of South–South cooperation ,and empowering it with new features ,approaches and functions. As a global public goods provider ,FOCAC is also shaping the construction of international cooperation in Africa. It has been contributing to the equilibrium and complementation of African international cooperation ,fostering new opportunities to international partners in Africa ,and providing new ideas and approaches on global governance. One prominent tendency is that FOCAC is not just a platform for China–African cooperation ,it is becoming a new front of China’s international cooperation. Based on this , China should hold more open position to advance the international cooperation in Africa , and make China–Africa cooperation more beneficial and inclusive to the enlarged circle of partners and stakeholders. These will be crucial determinants for the future sustainable development of China–Africa cooperation.

Keywords: the Forum on China–Africa Cooperation (FOCAC) ,South – South cooperation ,international cooperation in Africa ,China–Africa relations

Author: Zhou Yuyuan ,Associate Research Fellow of Center for West Asian and African Studies ,Shanghai Institute for International Studies(Shanghai) .

The Impact of COVID–19 on China–Africa Economic and Trade Cooperation and its Response

Yao Guimei

Abstract: The COVID–19 pandemic has not only plunged African countries into a dilemma of economic and social survival and development ,but also severely impacted the booming economic and trade cooperation between China and Africa. In the short term ,China’s project contracting ,two–way trade and investment cooperation with Africa are facing downward risks ,and the investment and operation of Chinese enterprises in Africa is difficult. In the long run ,COVID–19 would not change the complementary advantages of economic structure between China and Africa ,but inspire China and Africa work together to overcome difficulties and innovate mechanisms and modes of economic and trade cooperation ,and highlight the strategic value and demonstration significance of China–Africa cooperation. Africa remains the continent that Chinese investors continue to focus on. Under the COVID–19 pandemic ,African countries begin to reflect on the drawbacks of the export–oriented economy model ,rebuild economic structure ,and vigorously develop the digital economy ,African Continental Free Trade Zone ,local manufacturing and the upgrading projects related to people’s livelihood. Chinese government and enterprises should seize this opportunities ,take investment as the lead and give priority to livelihood projects ,and promote the development of China–Africa economic