

“第六届中非合作论坛部长级会议 与 2015 年后全球发展议程”

国际学术研讨会综述

祝 鸣 周玉渊

2014 年 3 月 17—18 日，“第六届中非合作论坛部长级会议与 2015 年后全球发展议程”国际学术研讨会在上海召开，会议由上海国际问题研究院与斯坦陵布什大学中国研究中心、“更安全世界”组织联合举办。来自中国商务部、科技部、联合国开发计划署、联合国工业发展组织、联合国非洲经济事务委员会、非洲联盟委员会，南非斯坦陵布什大学中国研究中心、南非国际问题研究所、肯尼亚非洲和平论坛、第三世界网络非洲分部、南非冲突转型行动支持中心，北京大学、中国农业大学、厦门大学、浙江师范大学，英国爱丁堡大学、纽约大学，“更安全世界”组织、“拯救儿童”组织等政府机构、国际组织、学术机构和公民社会代表共 40 余人参加了会议，与会代表围绕中非对 2015 年后议程的政策立场、中非如何在 2015 年后议程上建构共识及如何将第六届中非合作论坛与 2015 年后议程相结合等议题展开了深入讨论。

一、中非对 2015 年后全球发展议程的政策立场

非洲代表指出，非洲现在不是缺乏发展计划，而是发展计划过多；因此非洲需要在 2015 年后议程框架下，制订非洲自身的综合性目标，即 2014 年 1

祝鸣为上海国际问题研究院全球治理研究所助理研究员；周玉渊为上海国际问题研究院西亚非洲中心助理研究员。

月非盟首脑会议通过、2月乍得《恩贾梅纳宣言》正式公布的“非洲共同立场”。非洲代表认为，这既非“千年发展目标”（MDGs），也非“可持续发展目标”（SDGs），而是“非洲发展目标”。联合国非经委非洲经济发展与规划所所长阿德巴约·奥陆柯希(Adebayo Olukoshi)教授指出，非洲必须实现范式转变，超越 MDGs，确保政策一致性和长期性，动员非洲自身的发展资金，充分利用南南合作提供的机会，追求非洲自身的发展议程。非盟经济事务委员会官员多希那·约（Dossina Yeo）详细介绍了非洲发展目标 6 大支柱的内涵。这 6 大支柱分别为：结构经济转型和包容性增长；科技与创新；以人为本的发展；环境可持续性、自然资源管理及自然灾害风险管理；和平与安全；融资和伙伴关系。他特别指出，为解决非洲发展所面临的资金缺乏问题，除传统的南北合作渠道和新兴的南南合作外，非洲应着重动员自身资源，一是非洲各国国内资源，二是与侨汇密切相关的公私伙伴关系（PPP）。

厦门大学中国国际发展研究中心黄梅波教授与上海国际问题研究院叶江教授分别对中国的 2015 年后全球发展议程立场及其展望进行了分析。他们指出：第一，中国立场与联合国基本一致，其核心内容是减贫，可持续和包容性增长是前提，各国应根据自身实力切实履行各自的责任与义务，南南合作是南北合作的有益补充；第二，中国的指导原则主要是尊重主权和发展道路的多样性、共同但有区别的责任、以 MDGs 为基础、避免发展目标过于繁杂；第三，中国依然将减贫视为发展议程的核心目标，这能确保与 MDGs 的一致性和延续性；在 2015 年后发展议程的制定中，应该更加重视发展中国家的关切；中国在参与国际发展合作的过程中应该秉持全球性视野。

联合国开发计划署驻华代表处国别副主任萨文（Steven Sabey）介绍了 2015 年后议程的主要进展。他指出，MDGs 的实现前景并不乐观，诸多目标在 2015 年底到期时将无法实现。2015 年后议程尝试结合 MDGs 和“里约+20”峰会上提出的 SDGs，联合国为此举行了一系列开放和包容的全球性对话，其典型便是“百万人心声”（A Million Voices）的全球对话，包括 88 场国别咨询、11 场专题咨询以及 150 万人参与的“我的世界”（MY World）网上民意调查。上述全球性对话显示，MDGs 仍相当关键，需要进一步强化；未来的全球发展议程应更具野心，应是转型性和普遍性的，并需要问责革命；等等。

二、2015年后全球发展议程的领域性问题

2015年后议程包括了诸多领域，与会代表围绕消除贫困与不平等、环境与社会包容性发展、和平与安全等角度进行了深入交流。

消除贫困与不平等应是2015年后议程的核心议题。联合国非经委宏观经济部官员巴托罗缪·阿玛（Bartholomew Armah）指出，消除贫困要求追求可持续发展，突尼斯、埃及等近年来的政治动荡说明，减贫指标的完成情况并不能说明问题。现有的国际贫困线并不符合不断变化的现实，需要更多关注经济的结构转型和升级。在消除贫困和不平等这一消极目标得到确保的同时，应当为2015年后议程增加可持续发展这一积极目标，平衡消除贫困与积极增长的相互关系。中非关系是一对互利共赢的关系。中国已经成为发展中国家第一大援助者，中国的发展和对外援助正在为非洲国家提供重要的机遇。联合国粮农组织前副总干事、北京大学何昌垂教授就指出：非洲的农业和粮食体系正在经历快速的转型和积极的变化，非洲不仅能实现自身的粮食供给，而且具有改善全球粮食安全的潜力。在他看来，非洲2015年后发展议程的重中之重应是建立可持续的农业发展和粮食体系。联合国工业发展组织官员阿佳尼（Adegboyega Ajani）认为非洲所设定的新发展目标可从以下方面来缩小不平等：财富再分配；壮大中产阶级并提升其购买力；实现经济、社会和环境的可持续发展。另有非洲代表指出，非洲目前的根本问题是缺乏政治意愿。非洲应重视基于自身发展关切的战略建构，包括创造就业、有效利用资源等的可持续发展远比单纯的大量资金投入重要得多。

环境与社会的包容性发展涉及整个社会、环境、国家等发展的弹性和韧性。斯坦陵布什大学中国研究中心何瑞龙（Harrie Esterhuyse）认为，可持续目标的实现必须以经济发展为支撑，而现代化或标准意义上的经济发展往往又会导致与可持续发展的冲突。中国和非洲国家都在经历这样的发展困境。选择正确的发展道路或方向至关重要。传统能源和新清洁能源这两种模式的选择对于非洲国家具有重要的意义。目前中国已经成为全球最大的清洁能源投资国，在这方面中国与非洲已经开展合作，且大量合作潜力尚未得到释放。

上海国际问题研究院于宏源教授与叶玉博士指出，从全球、地区和多领域的角度看，资源、环境保护与能源实质上构成了互相密切联系的复合性问题。同为发展中国家，中非面临总体相似的发展挑战，需要加强合作，如量化并公开中国在非洲的基础设施建设、农业发展和能源等关系可持续发展领域的贡献；规避将发展与环境保护隔离的风险；及时总结中非实现可持续发展的代表性案例并对外推介；等等。来自英国爱丁堡大学的肯尼斯·金（Kenneth King）教授指出，中非合作论坛更重视高等教育，而 2015 年后发展议程重视基础教育；中非合作论坛具有区域性，而 2015 年后发展议程具有全球整体性。非洲等发展中国家正面临着由于受教育水平低而导致的“学习危机”。第六届中非合作论坛有必要就此提出强化措施。“拯救儿童”上海项目总经理贾影博士认为，MDGs 没有充分关注到极端贫困和边缘人群，尤其儿童又是最为脆弱和最容易被忽视的弱势群体。

和平与安全是发展的前提。非洲和平论坛执行主席阿达拉（Ochieng Adala）大使指出，中国在非洲的和平与安全事务中正发挥越来越大和越来越积极的作用，特别是在南苏丹、安哥拉等国的冲突后重建中。但中国不可能单独解决非洲的问题，非洲国家应该在坚持不干涉内政原则基础上鼓励中国通过外交和政治途径参与非洲问题的解决。中国维和警察培训中心何银副教授和浙江师范大学非洲研究院王学军博士对中国所倡导的“发展型维和”展开了讨论，认为这有助于丰富国际安全合作规范和范式。“更安全世界”的惠勒（Thomas Wheeler）认为，2015 年后议程应当有单独的和平与安全目标，如减少暴力死亡率、确保社会性安全、提升社会凝聚力等，同时在其他目标中也应充分考虑和平与安全要素。当然，2015 年后议程中的和平与安全应坚持：不涉及国家安全和国际安全，不取代联合国安理会，不涉及“保护的责任”，不干涉内政。在讨论中，有与会非洲代表指出，对非洲而言，和平与发展必须成为 2015 年后议程的支柱之一。非洲和平与安全框架的构建必须以非洲国家为中心，其核心机制包括非洲和平与安全委员会、非洲大陆早期预警机制、非洲名人小组、非洲常备军建设、次地区和平与安全架构等。但由于资源严重不足，非洲需要国际社会的支持，非洲需要建立一个国家动员与国际社会支持良性互动的体系。

三、对第六届中非合作论坛的展望

2015年既是MDGs到期和2015年后议程设定的最后期限,同时第六届中非合作论坛部长级会议也将在南非召开,与会学者围绕如何结合2015年后议程与第六届中非合作论坛主题展开了热烈讨论。

商务部国际发展合作研究院毛小菁副研究员指出,新全球伙伴关系的实质是要实现共同、平等和均衡的发展,全球化要求各国必须相互协作和承担责任才能实现共同发展。南非行动支持中心理查德·史密斯(Richard Smith)认为,2015年后全球发展议程很有可能会带来全球发展范式的革命性变化,即从由慈善驱动、施舍型向着更加平等互利和各方认可的发展合作关系转变。还有与会代表指出,非政府组织可推动全球发展进程更具有公正性和包容性,特别是在监督非法资金流动、提供发展机会、强化问责机制等方面。

南非国际问题研究所的内森·巴萨拉蒂(Neissan Besharati)认为,非洲国家必须设定自己的议程、努力规划自身的优先发展项目、着力解决腐败等关系民生的重大问题。中国作为世界第二大经济体和新兴援助大国,有能力和责任在全球发展问题上承担更大的国际责任、提供更多的全球公共产品。在非洲国家与中国的发展合作关系上,非洲国家应要求中国遵守以下原则:政策透明化;中国对非的投入资金应公开,使援助、贸易和投资真正推动非洲的就业和产业发展;在政治和安全事务中,非洲国家需要中国更大的参与,同时恰当处理与东西方的关系,从而能够推动非洲更好的发展。

上海国际问题研究院张春副研究员指出,中非都有自己的中长期发展规划,分别为“中国梦”和“非洲2063愿景”。双方可以2015年后议程为实现长期愿景的中期平台,以第六届中非合作论坛为短期政策平台,进而实现双方长、中、短期目标的相互契合,尽管这仍面临着不小的挑战。

与会者一致认为,本次会议迈出了中非围绕2015年后议程建立共识的扎实一步,中非应基于既有合作、以第六届中非合作论坛在南非召开为契机,推动新型全球发展伙伴关系和中非新型战略伙伴关系的全面建构。