

专题：新时期的中国外交

中非合作论坛：效力与展望

——在21世纪推进中非合作

[加纳] 奎西·普拉 (Kwesi Kwaa Prah)

中非合作论坛机制

在后殖民时代，中非之间的联系与合作推动非洲地区实现了范围最为广泛的经济、贸易和基础设施变革，在非洲大陆一个又一个国家中，这种变革是显而易见的。大多数变革发生在最近20年里。2015年12月中国外交部发言人指出，中国帮助非洲国家建设了5675公里铁路、4507公里公路、18座桥梁、12个港口、14座机场和航站楼、64座电站、76个体育设施以及水利、通讯等基础设施、68所医院、200多所学校和23个农业技术示范中心。¹此外，自2000年起中国向非洲国家提供了5.5万个政府奖学金名额。除了中国，没有任何其他传统或者非传统的伙伴，能如此深入地与非洲大陆进行合作。美国和欧盟都曾对非洲做出了一些承诺，但是它们从来没有像中国一样，给非洲带来如此显著的影响。²

有评论指出，中国对当前西方对外援助的做法提供了可替代的方案，体现在以下四个意义重大的方面：西方经典的捐助国—受惠国的关系被中国倡导的平等伙伴关系所替代；中国关注的焦点在于构建互惠、双赢的援助安排；对受惠国的种种制约被中国坚持尊重他国主权和不干涉内政的原则所替代；多边主义和

[加纳] 奎西·普拉 (Kwesi Kwaa Prah) 非洲社会高级研究中心 (CASAS) 创始人、主任。

1 Zhang Yunbi, "Spokeswoman: China's aid to Africa never offer blank promises," December 10, 2015, Accessed on February 25, 2016, http://www.chinadaily.com.cn/world/2015-12/10/content_22685397.htm. Quoted here from, Monika Krukowska, "China and Africa. Cooperation Outlook after the 6th FOCAC Summit in Johannesburg, South Africa," *Journal of Modern Science Tom*, 3/30/2016, S. 157-180. p.177.

2 Ibid.

援助方的集体谋划受到中国单独在重大外援项目上具有发言权的挑战。¹ 挪威学者哥洛斯达尔(Kjøllestad)和BI挪威商学院教授安妮·韦勒-斯特兰德(Anne Welle-Strand)指出:首先,中国对外援助主要与经济利益挂钩,施援的前提是援助本身能够产生互惠、双赢的结果。这种做法与西方那种单纯为了帮助受援国的发展援助截然不同。其次,自20世纪50年代以来,中国坚持不干涉内政的原则。这意味着中国进行对外援助时,原则上不强制受援国进行国内民主改革,或者规定人权方面的一些限制条件。最后,在南南合作的大框架下,中国的对外援助被视为体现了类似的历史性路径和经验。²

中非合作论坛创立于2000年,它是中非之间对话、协商及合作的平台,每三年举办一次。中非合作论坛在创立伊始即被寄予厚望,意欲为中非之间的互惠努力提供高层次交流平台。在很多方面,中非合作论坛是南南合作的一种新颖的形式,它通过逐步累积、精心设计和实用的方式来应对发展问题,向世人展示了其独有的力量。自创建以来,中非合作论坛已举办了6次:

- 2000年,第一屆中非合作论坛,北京,中国;
- 2003年,第二屆中非合作论坛,亚的斯亚贝巴,埃塞俄比亚;
- 2006年,第三屆中非合作论坛,北京,中国;
- 2009年,第四屆中非合作论坛,沙姆沙伊赫,埃及;
- 2012年,第五屆中非合作论坛,北京,中国;
- 2015年,第六屆中非合作论坛,约翰内斯堡,南非。

中非合作论坛是中国当代对非洲大战略的基石。首届中非论坛会议于2000年10月10—12日在北京举行。此次会议为中国与非洲国家之间在平等和互惠基础上,发展全新、稳定和长期的伙伴关系指明了方向。会议通过了《中非经济社会合作纲领》和《中非合作论坛北京宣言》,由27个部委组成的中方后续行动委员会亦成立运行。³

第二届中非合作论坛部长级会议于2003年12月15—16日,在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴举行。来自中国和非洲44个国家的70多名外交与经济事务部长,以及来自国际和地区组织的代表出席了会议。中国政府与非洲国家签署了382个援助协定,开始对1.26万非洲专业人员进行培训。此次会议还落实了非洲部分最

1 Kristian Aamelfot Kjøllestad and Anne Welle-Strand, "Foreign Aid Strategies: China Taking Over?" *Asian Social Science*, Vol. 6, No. 10, 2010, Canadian Center of Science and Education.

2 Ibid.

3 译者注:中方后续行动委员会成立之初由21个部委组成,现有27家成员单位,分别是:外交部、商务部、财政部、中共中央对外联络部、国家发展改革委员会、教育部、科学技术部、国土资源部、交通部、信息产业部、农业部、文化部、卫生部、中国人民银行、海关总署、国家税务总局、国家质检总局、国家环保总局、国家民航总局、国家广电总局、国家旅游局、国务院新闻办、共青团中央、中国国际贸易促进委员会、中国银行、中国进出口银行、北京市人民政府。

不发达国家部分对华出口商品免关税待遇, 28个非洲国家享受190种输华产品的免关税待遇; 给予17个非洲国家“中国公民自费出国旅游目的地”的地位。¹ 会议发表了《中非合作论坛——亚的斯亚贝巴行动计划(2004—2006年)》, 确定了随后三年中非关系优先发展的领域。

2006年7月, 中非合作论坛与非洲发展新伙伴计划(NEPAD)秘书处签订了谅解备忘录。同年11月, 第三届中非合作论坛峰会于北京举行。48个非洲国家的元首、政府官员及各种代表团、负责经济合作的部长及外交部部长齐聚北京。北京峰会通过了《中非合作论坛——北京行动计划(2007—2009年)》。这个行动计划是一份综合性文件, 内容涉及更高层次的经济与国际事务合作计划, 包括在人力发展、基础设施建设及技术援助方面详细的措施。截至2006年中非合作论坛召开之时, 已有26个非洲国家成为了“中国公民自费出国旅游目的地”。²

2009年11月, 第四届中非合作论坛部长级会议于埃及海滨城市沙姆沙伊赫举行。来自中国及非洲49个国家的代表参加了此次会议, 会议的主题为基础设施建设和农业/食品安全。早在2008年10月, 于开罗召开的中非合作论坛高官会即对此次会议的主题进行了磋商。2009年1月到8月, 安哥拉、刚果民主共和国、莫桑比克及乌干达的政府官员, 陆续确认并同意: 这个主题与许多非洲国家优先考虑的发展议题密切相关。2009年的沙姆沙伊赫会议关注于确认非洲地区发展的优先次序, 主要涉及中国可给予支持的农业及基础设施建设。

第五届中非合作论坛部长级会议于2012年在北京召开。此次大会上, 中方提出中非和平安全合作伙伴倡议, 并寻求为非洲大陆培育和平与安全提供金融援助、能力建设及其他形式的制度化支持。时任联合国秘书长潘基文在论坛开幕式上发表的演讲称, 中非合作论坛可在三个方面促进非洲的发展, 即减贫, “增强非洲的能力”, 以及促进绿色发展。³

第六届中非合作论坛峰会于2015年在南非首都约翰内斯堡召开。会议期间, 非洲联盟成为了中非合作论坛机制的观察员。⁴ 此次会议商讨了地区一体化、扩大和平与安全合作等问题, 并通过了《中非合作论坛约翰内斯堡宣言》和《中非合作论坛——约翰内斯堡行动计划(2016—2018年)》。这两个文件阐明了发展和巩固中非关系的方案, 确定了未来三年的合作领域。在2015年的政策文件中,

1 译者注: 此次论坛新增8个非洲国家为“中国公民自费出国旅游目的地”。截至此次论坛, 中国在非洲批准开放的旅游目的地国家增至17个。

2 译者注: 此次论坛新增9个非洲国家为“中国公民自费出国旅游目的地”国家, 中国在非洲批准开放的旅游目的地国家增至26个。

3 “UN Secretary General Ban Ki-moon’s Remarks to the Fifth Ministerial Conference of the FOCAC,” *CHINAFRICA Publication*, Beijing, July 19, 2012, accessed on Feb 8, 2018, http://www.chinafrica.cn/txt/2012-07/23/content_469936.htm.

4 Yu-Shan and Chris Alden, “China-Africa Factsheet,” South Africa Institute of International Affairs, Last Updated, February 2015.

中国提出中非合作将基于“非洲提出、非洲同意、非洲主导”的原则进行展开。中非双方同意将中非新型战略伙伴关系提升为全面战略合作伙伴关系，并提出了中非合作“五大支柱”的概念，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；国际事务中团结协作。人们期望通过这“五大支柱”巩固中非合作的基础，维系中非全面战略伙伴关系。另外，中方提出在未来三年同非方重点实施“十大合作计划”。¹ 为确保“十大合作计划”顺利实施，中方决定提供总额600亿美元的资金支持，包括提供50亿美元的无偿援助和无息贷款；提供350亿美元的优惠性质贷款及出口信贷额度，并提高优惠贷款优惠度；为中非发展基金和非洲中小企业发展专项贷款各增资50亿美元；设立首批资金100亿美元的“中非产能合作基金”。²

中国在非洲的外交和经济活动主要基于双边协定展开，并通过政府部门、国有企业、地方性机构和公司、跨国及私人公司以及个人实施。³ 下一届中非合作论坛部长级会议将于2018年在北京召开。

在2016年7月召开的中非合作论坛约翰内斯堡峰会成果落实协调人会议上，时任南非外交部部长玛莎巴尼（Maite Nkoana Mashabane）评论到，“自2015年12月约翰内斯堡峰会以来，我们一直忙于推动各种具体的政策执行，这一点不同于以往的伙伴关系所来的结果——政策执行一般要花费很长的时间。我们将在2018年完成行动第一阶段的任务，非洲的普通人都将感受到中非合作伙伴关系所带来的成果。”⁴ 此次会议也注意到，中非高层互访的增加有助于推动双方互惠合作、中非民众活动和文化交往的展开，以及双方在安全领域和国际舞台中的合作。随着非洲地区产业集聚、技术转移和人力资本的发展，中非双方都表达了推动非洲地区产业升级和农业现代化的愿望。这次会议上中非双方达成一致，未来将秉持共同发展、集约发展、绿色发展、安全发展和开放发展的五大合作发展理念。⁵

中非合作的历史背景

在成立至今将近20年的时间里，中非合作论坛合作机制已经成为推动中非关系发展的驱动器。我们可以从两个历史背景出发，对中非合作论坛的经验进行审视，这些历史背景是当代中非互动的具体情境。

1 Tian Xuejun, “A New Era for China-Africa Relations,” *The Thinker*, Vol. 68, (2016), p.23.

2 Ibid.

3 Yu-Shan and Chris Alden, “China-Africa Factsheet,” South Africa Institute of International Affairs, Last Updated, February 2015.

4 “Africa and China meet to assess progress in the implementation of FOACAC Action Plan and Plan for the future,” *Press Release No. 268/2016*, Directorate of Information and Communication, African Union.

5 Ibid.

第一个历史背景是，中国令世人震惊的经济、贸易、科技地位的迅速上升，已经成为21世纪前20年来全球进步的重要标志。中国发展的规模、范围和速度，在人类历史上都是史无前例的。中国发展的直接起源根植于“四个现代化”的提出——农业、工业、国防和科技四个方面的现代化。周恩来于1963年正式提出“四个现代化”的战略目标。¹毛泽东去世后，华国锋开始实施这一战略。不过，正式推进“四个现代化”战略还是始于1978年邓小平提出的改革开放，从而触发了中国社会新变革时代的开端。“四个现代化”关注到实现2000年世界发展目标和增长水平，并确保到21世纪中国成为世界经济强国。现在看来，这些设想绝大部分都已经实现。当前，中国成为仅次于美国的第二经济大国。而且很有可能的是，在未来几年内，中国将成为世界上的头号经济大国。²2014年，国际货币基金组织指出，中国已经成为世界上最大的经济体。国际货币基金组织预测，“到21世纪的第二个十年末期，中国经济总量将达到26.28万亿美元，比美国22.3万亿美元超出20%。”³今天，中国正着力推进实现“两个一百年的目标”。第一个一百年是到中国共产党成立100周年时（2021年），全面建成小康社会；第二个一百年是到新中国成立100周年时（2049年），建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。⁴

第二个历史背景即非洲国家总体上从20世纪50年代中期开始逐步脱离旧的殖民秩序。贯穿20世纪60年代到70年代成为“非洲独立的十年”，在此期间，三分之二的非洲国家通过相对温和的方式，未经政治动乱就摆脱了殖民统治。只是在南部非洲发生了血腥的反殖民战争，最后终结了白人定居者的统治。摆脱殖民秩序的最后篇章是1994年种族隔离制度的终结。加纳政治家、首任加纳总统克瓦米·恩克鲁玛（Kwame Nkrumah）用新殖民主义来概括脱胎于殖民秩序的非洲国家的显著特点：“实际上，（非洲国家的）经济系统及其政治方面的政策都受制于外部操控。”⁵新殖民主义通过一个阶级结构进行维系，在这个结构中存在着对帝国主义的严重妥协。因此，新殖民主义秩序隐含了国际帝国主义（核心）和

1 译者查询，在1964年底到1965年初召开的第三届全国人大第一次会议上，周恩来在政府工作报告中正式提出“四个现代化”的战略目标。

2 Joseph S. Nye suggests that, “Aside from the political uncertainties, China’s size and high rate of economic growth will almost certainly increase its strength in relation to the United States. But even when China becomes the world’s largest economy, it will lag decades behind the United States in per-capita income, which is a better measure of an economy’s sophistication.” American power in the 21st century will be defined by the ‘rise of the rest’. Joseph S. Nye Jr., *The Washington Post*, June 28, 2013, accessed on Feb 1, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/american-power-in-the-21st-century-will-be-defined-by-the-rise-of-the-rest/2013/06/28/f5169668-dced-11e2-9218-bc2ac7cd44e2_story.html?utm_term=.d0c3f95befba.

3 Ben Carter, “Is China’s economy really the largest in the world?” *BBC News Magazine*, December 16, 2014, accessed on Feb 9, 2018, <http://www.bbc.com/news/magazine-30483762>.

4 Tian Xuejun, “A New Era for ...,” Op cit, p.22.

5 Kwame Nkrumah, *Introduction, Neo-Colonialism, the Last Stage of Imperialism*, London: Heinemann, 1965.

全球南方国家（边缘）——特别是非洲国家——在双方关系上结构性的不对称，这种不对称体现在经济、社会、文化及政治等方方面面。殖民地国家继续深受旧殖民主义力量的影响，当代非洲知识界的许多人将非洲的团结统一视为非洲解放和进步的唯一现实的路径。

在殖民时期及后来的年代，非洲地区的技术创新、公路、铁路、港口以及基础设施建设都主要掌握在西方殖民者的手中。中国作为一个经济和科技大国的出现，为后殖民时期的非洲国家在商品、资金和基础设施建设方面提供了另外一个可选方案，对于亚洲、中东、加勒比及拉美地区的国家亦是如此。西方的产业和资金投入迟缓、相对价格过高，或者带有附加条件；而中国秉持不干涉内政的原则，根据具体的经济价值来处理各种挑战和项目。中国人总体上回避了设置政治方面和社会方面的附加条件，他们专注于成本低廉但快速的生产制造。这意味着许多西方国家无法与中国在向发展中国家提供基础设施方面进行有效的竞争。

中国社会科学院非洲问题专家贺文萍认为，在当代国际关系史50—60年的时间跨度里，中非之间逐步建立了一种长期、稳定、合作的关系，这种关系被视为南南合作的典范。贺文萍指出，在20世纪60年代后期，尽管受到“文化大革命”的影响，但中非关系总的来说发展较好，并且在半个世纪的时间内成功经受了各种各样的考验。¹ 据贺文萍观察，总体来讲，五十年来中国的非洲政策可以分为三个阶段。由于国际环境和中国总体外交战略的发展变化，每个阶段的非洲政策都展现出不同的特点。第一个阶段（1949—1979年）是中华人民共和国成立后，中非关系建立、发展和巩固的阶段。面对美苏的外交孤立和战略遏制，中国政府转向包括非洲在内的“第三世界”。在这一时期，中国政府和人民表达了与非洲的紧密团结，并且对非洲人民争取实现和巩固独立的运动给予了有原则的且实质性的支持。这一时期的中非关系带有鲜明的意识形态色彩。周恩来20世纪60年代的非洲之行，以及著名的坦赞铁路是这一时期中非关系两个重要的代表。坦赞铁路的通车确实帮助赞比亚减少了对当时南方白人定居者殖民政权的依赖。² 第二个阶段是20世纪80年代，这一时期中国对非政策减少了意识形态方面的考虑，增加了经济收益上的考量。自中国实施改革开放政策以来，随着与西方关系的大幅改善，中国外交的指导原则从以意识形态划界转向实用的现实主义，从无条件支持国际主义转向优先考虑本国的国家利益。中非关系方面，中国从支持非洲反帝国主义和殖民主义的斗争，转向支持非洲国家在国家发展上做出自己

1 He Wenping, "The Evolution of China's African Policy: All Weather Friend," in Kwesi Kwaa Prah, ed., *Afro-Chinese relations; Past, Present and Future*, Cape Town: CASAS Book Series, No.45, 2007, pp.24-47.

2 Li Baoping, "Sino-Tanzanian Relations and Political Development," in Kwesi Kwaa Prah, ed., *Afro-Chinese relations; Past, Present and Future*, Cape Town: CASAS Book Series, No.45, 2007, p.128. See also, K.D.L.S. Prah, *Ideology and Practice. Relations between China and Tanzania in Historical Perspective (1968 - 1985)*, Trenton: Africa World Press, 2016, pp.65-66.

的选择。冷战结束后,中非关系进入了第三个阶段。这一时期,中国在与非洲国家的双边关系中,对政治和经济收益给予了同等的关注。¹

中国的经济增长

在1979年改革开放之前,中国国内生产总值(GDP)年均增速估计为5.3%(从1960年到1978年)。1979—2010年,中国每年的经济增速平均为10.4%。2008年全球经济衰退将中国的经济增速从上一年度的14.2%拉低至9.6%。²自启动经济改革进程及实施对外开放政策以来,中国保持着引人注目的经济增速,中国的对外贸易保持着同等的增速。中国成功地从一个执行保护主义贸易政策的国家,转型为经济日益开放的外向型国家。在这个转型的过程中,中国与世界其他国家的贸易关系经历了从被孤立、到依赖苏联经济,再到对外开放的不同阶段。2001年中国加入世界贸易组织(WTO)是中国对外开放的关键一步,它为中国在全球多边贸易体系中参与世界贸易提供了机会。时任中国国家主席胡锦涛曾讲到,“中国加入世贸组织是中国改革开放的一个里程碑,它让我们步入了进一步扩大开放的新时代。决定加入世贸组织是基于对国内外环境全面分析,为推进中国的改革开放和社会主义现代化进程,而做出的重大战略决策。”³

中国经济增长的一个主要动力源自其成功地融入了全球经济。中国一些产业具备明显的比较优势,加之人力资源不断提升的技能和专业水平,为中国经济总量和就业增长做出了尤其重要的贡献。中国近些年来采取了出口导向型的经济政策,并且成为了世界市场中主要的贸易大国。国际贸易的快速增长也同样提升了国内一些产业的生产力并加速了技术进步。通过生产环节的技术投入,规模庞大的资本输入及中间产品的加工处理促进了生产力的提升。整个东亚地区仍受益于机器零件和一般附加价值商品进出口贸易的显著增长。事实上,过去的二十年见证了中国与世界贸易的显著增长,欧盟、美国、日本和经济合作组织(OECD)等经济体已经成为中国重要的贸易伙伴。拥有相对良好技能且低廉的劳动力资源进一步巩固了中国的竞争力。外国直接投资的流入加之低廉的劳动力成本和外国技术,改善了中国产业的效率和竞争优势。⁴

1 He Wenping, “The Evolution of China’s African Policy: All Weather Friend,” in Kwesi Kwaa Prah, ed., *Afro-Chinese relations; Past, Present and Future*, Cape Town: CASAS Book Series, No.45, 2007, pp.24-47.

2 “China GDP: how it has changed since 1980,” accessed, on Jan 10, 2018, <https://www.theguardian.com/news/datablog/2012/mar/23/china-gdp-since-1980>.

3 “China in the WTO: Past, Present and Future Permanent Mission of China to the WTO,” Published for the 10th Anniversary of China’s Accession to the WTO, 2011, accessed on Feb 7, 2018, https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/s7lu_e.pdf.

4 Guglielmo Maria Caporalea, Anamaria Sovab and Robert Sovac, “Trade flows and trade specialisation: The Case of China,” *China Economic Review*, Vol. 34, July 2015, pp.261-273.

截至2011年,根据国内生产总值这一指标衡量,中国已经成为世界上第二大经济体、第一大货物出口国、第二大货物进口国、第四大商业服务出口国、第三大商业服务进口国和发展中国家中外商直接投资的第一目标国。¹在国际贸易方面,2011年,中国成为澳大利亚、智利、日本、韩国、马来西亚、俄罗斯、巴西、南非和沙特阿拉伯的第一大贸易伙伴;阿根廷、加拿大、欧盟、印度、印度尼西亚、墨西哥、新西兰、新加坡和美国的第二大贸易伙伴;土耳其、德国和意大利的第三大贸易伙伴。²

2013年,中国是世界上第二大贸易顺差国,仅次于德国。美国同年的贸易逆差约7500亿美元,是全球第一大贸易逆差国。美国和欧盟都是中国重要的贸易伙伴。截至2013年,欧盟从中国的进口额是对华出口额的两倍,对华贸易逆差超过1300亿欧元。2013年欧盟对华贸易逆差最高的产品主要是制成品、机械和服装;基本上达成贸易平衡的产品是原材料和农产品。截至2014年,中国进口达1.96万亿美元;出口达2.3万亿美元。相比之下,中国的无形贸易赤字——通常用无形贸易差额来衡量服务业贸易和政府转移支付所造成的收支账户情况——在2013年底达到了900亿美元。中国提出的“一带一路”倡议预示着取得更显著的成就:它将触发一场遍及亚洲、欧洲和非洲广阔地理区域的经济大发展,这个区域居住着64%的世界人口,经济总量占全球生产总值的30%。³

中非贸易的动力

非洲国家向中国出口的绝大部分产品是矿物、矿石及其他初级产品,其中对华出口的第一大物资是石油。我们需要从中国日益扩大的全球贸易链条的角度来审视中国和非洲不断扩张的贸易规模。在过去的16年间,中非双边贸易发展虽有轻微震荡,但总体稳步增长,并很快走出了2008年金融危机的阴影。不过自2014年以来,疲软的商品价格严重影响了非洲对华出口商品的价值;但非洲从中国进口商品的价格在很大程度上保持坚挺。2016年,非洲对华最大的出口国是安哥拉、南非和刚果共和国;中国对非洲出口的第一大国是南非,其次为埃及和尼日利亚。⁴

1 “China in the WTO: Past, Present and Future Permanent Mission of China to the WTO,” Published for the 10th Anniversary of China’s Accession to the WTO, 2011, accessed on Feb 7, 2018, https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/s7lu_e.pdf.

2 Ibid.

3 Yiping Huang, “Understanding China’s Belt & Road Initiative: Motivation, Framework and Assessment,” *China Economic Review*, Vol. 40, September 2016, pp.314-321.

4 “Data, The China-Africa Research Initiative (CARI),” Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS), <http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade/>.

在第三届和第四届中非合作论坛期间,中国政府取消了非洲33个国家的168笔将于2005年底到期的债务,扩大了同中国建立外交关系的31个非洲最不发达国家输华商品零关税待遇受惠商品的税目。这些举措在某种程度上促进了中非贸易额首次突破1000亿美元,达到1068亿美元。值得注意的是,非洲对华进口508亿美元,对华出口560亿美元,非洲是中非贸易中的盈余方。第三届中非合作论坛稳步推进了中国在公共卫生方面的对非援助。当时,中国政府着手在非建立30家医院,其中16家在第四届中非合作论坛召开的时候已建成。超过3亿人民币的抗疟疾药品捐赠已交付非洲国家,30个预防治疗疟疾的示范中心也已落成。中国向非洲派出了40多支医疗队以提供医疗卫生服务。在教育及人力资源方面,第二届中非合作论坛提出的种种承诺均已兑现。截至2009年末,中国承诺建设的100个乡村学校已经落成运转。中国向非洲国家提供的学生奖学金的数量,从2006—2007学年的2000人次,增加到2009—2010学年的4000人次。¹

2016年,中非贸易额为1491亿美元。随着中非双边经济关系的迅速发展,2017年一季度,中非贸易额同比增长16.8%,达到388亿美元,这是自2015年以来中非贸易额的首次季度性上涨。其中,中国自非洲进口额为184亿美元,同比增长46%。中国商务部发言人孙继文在2017年5月11日例行新闻发布会上讲到,2017年前三个月,中国对非洲出口额205亿美元,同比下降1%,但跌幅较去年同期收窄18%;中国企业对非洲非金融类直接投资同比增长64%,金额超过7.5亿美元。孙继文认为,中非贸易的快速增长源于2015年约翰内斯堡峰会上提出的中非“十大合作计划”。孙继文指出,中非双方都期待推动经济合作迈向更高的水平。²

在过去的几十年间,中国的政府贷款惠及非洲多数国家,而且中国拥有一个规模可观且不断增长的发展金融计划。自进入新千年,中国的贷款金融不断增长,但是它并不像许多观察者预言的那样庞大。中非研究倡议(CARI)的研究者估计,从2000年到2015年,中国政府和银行向非洲政府及国有企业发放了944亿美元贷款。在这期间,安哥拉是接受中国贷款最多的国家,总计192亿美元,大约占中国对非贷款总额的五分之一。2015年,中国贷款前三大非洲流入国是乌干达、肯尼亚和塞内加尔。³

伊利诺伊大学政治科学系荣誉教授于子桥(George T. Yu)评论说,“中国新兴的全球角色和潜在影响力,或者说‘中国方案’,在中国与多元、广袤的非洲

1 Ian Taylor, *The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)*, Oxford: Routledge, 2011, p.80.

2 “China-Africa trade surges in Q1. The State Council. The People’s Republic of China,” Xinhua, Updated, May 11, 2017, accessed on Jan 12, 2018, http://english.gov.cn/state_council/ministries/2017/05/11/content_281475652349490.htm.

3 “Data, The China-Africa Research Initiative (CARI),” Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS), <http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade/>.

大陆的关系中已是显而易见。非洲大陆长期以来受制于西方和殖民的全球影响。自20世纪60年代起,非洲逐步接触到‘中国方案’,包括中国作为国际政治中的非传统力量、发展模式、对外援助、贸易和投资实践、不干涉他国内政的原则,人权政策及其他文化、经济、政治和社会方面的方式和政策。”¹于子桥论证到,“正如我们所知,全球化主要是由西方主导的进程,它首先发端于18—19世纪,由西欧国家主导;接着在20—21世纪由美国引领。这段时间通常被认为是‘由美欧主导的500年’”。²通过硬权力和软权力并用,以及文化、经济、政治、技术和军事方面的征服,西方在连接多元广阔的世界的进程中占绝了主导地位——从欧洲到非洲、再到亚洲,从北美到南美。在这个过程中,西方特别是美国,由于自身强大的经济、技术及富有吸引力的流行文化,创造了一个西方世界导向的“世界”。在21世纪,由于自身经济和社会的发展,西方世界之外新兴大国的崛起或者旧的大国再次出现,已经预示着“另外一种形式的全球化”现象的出现,它们挑战或者至少减少了西方的全球影响,并且为现行的国际制度和实践提供了一种新的展现形式。“另一种形式的全球化”源于非西方的世界,特别是源于如中国和印度那些有着深厚的文化传统的发展中国家,它们向世界提供了发展模式、文化、经济、政治及其他方面的方案。³

问题及探讨

中非经贸关系的迅速增长已经引起全球竞争者——特别是西方国家——的不安和焦虑。特别是一些国家危言耸听的反应体现了西方对中国在非洲扩张态势的不安,这可能破坏和消除西方迄今为止在非洲经济和对外贸易中至高无上的地位。英国学者伊恩·泰勒(Ian Taylor)评论道:“许多对中非关系的兴趣围绕在判断中国在非投资及与非洲国家的关系构成了一种新型的帝国主义;这是否重要;为什么非洲的精英们似乎是最乐观的,并且对中国的参与持积极肯定的态度;以及更为关键的是,中国在非洲急速增长的存在对于西方在非洲的利益意味着什么,等等。此外,这种兴趣的产生大部分源于对西方竞争力下降的担忧……”西方竞争力衰退的现实不容否认或者低估,在这一现实的刺激下,西方产生了诸多对中国在非洲影响和对欧美冲击的评论。

在美国国会众议院对外事务委员会非洲、全球健康与人权小组委员会的一次会议上,主席克里斯托夫·史密斯(Christopher H. Smith)表达了这样的疑惑:

1 George T. Yu, “China, Africa, and Globalization: The “China Alternative.” *Asia Paper*, Sweden: Stockholm-Nacka, Institute for Security and Development Policy, June 2009, p.8, http://isdpeu/content/uploads/publications/2009_yu_china-africa-and-globalization.pdf.

2 Ibid.

3 Ibid.

“中国是非洲的发展伙伴吗？2005年，中国国家发展银行建立了10亿美元的非洲贸易和投资基金，但是如果没有中方供应商的显著参与，贸易和投资的计划将无法开展。因为中国拒绝透露援助和投资流入具体国家的数目，我们难以对中国对非洲的发展援助进行量化评估，尽管我们确知中国在非投资估计超过100亿美元。由于贷款的细节并不公开，有担忧认为这些贷款可能会对非洲政府的债务可持续性构成威胁。”¹ 由于美国在非洲的贸易和投资被中国超越，克里斯托夫·史密斯提出了上述担忧。他进一步探究：“中国是不是非洲国家的经济竞争者？”² 他提出“许多人认为中国在非洲忙于短期的资源攫取，对当地的需求和关切——无论是发展方面、环境方面、还是像人权这样的问题，基本上都不予以考虑。基于上述情况，再加上中国制造业和贸易的高效率，非洲发展带来的收益即使没有被削弱，也正在受到来自中国竞争力的挑战。”³ 克里斯托夫·史密斯视角中的种种关切实际上超出了对非洲环境、发展和人权的考虑，而是从宏观战略角度进行的判断。“中国日益将具有战略意义的矿产资源的供应锁定在非洲国家。中国目前是世界上稀土元素、稀土金属的主要生产国。稀土元素和稀土金属被广泛用于各种各样的工艺设备中，如超导体、电子抛光器、炼油催化剂和混合动力汽车的零部件。随着时间的推移，这些矿产将在21世纪经济中越发凸显其重要性。”⁴ 克里斯托夫·史密斯进而提出了一个近来常被提及的观点，“中国是非洲新的殖民者吗？有人认为这一说法过于夸张了。不过，中国确实向非洲输送小企业和劳动力。据估计，大约有800家中国企业在非洲做生意，75万中国人长期在非洲工作或生活。当这些中国人完成最初的任务后，他们成为企业家，他们在非洲销售得到中国政府补贴的产品，以战胜他们的非洲对手。”⁵ 日本贸易振兴机构的一份出版物指出，中非合作论坛“提供了管理中非关系的整体框架。中国石油企业已经成为中国外交插入非洲大陆的经济先锋，中非合作论坛将进一步巩固中国政府对石油企业的支持，并将这种支持进行制度化完善。”⁶

支持加深中非关系的非洲当地人也表达了一些担忧。尼日利亚前驻华大使、后出任尼日利亚—中国友好协会主席威本杜（Victor N. Chibundu）曾经说过，“他们（中国人）在非洲大陆销售商品，开展贸易，却不在当地进行生产。”许多年

1 Christopher H. Smith “Assessing China’s Role and Influence in Africa,” Thursday, March 29, 2012, House of Representatives, Subcommittee on Africa, Global Health, and Human Rights, Committee on Foreign Affairs, Washington, DC., <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhrg73538/pdf/CHRG-112hhrg73538.pdf>.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 “IDE-JETRO,” accessed on Jan 17, 2018, http://www.ide.go.jp/English/Data/Africa_file/Manualreport/cia_04.html.

前,尼日利亚学者阿拉巴·奥根桑沃(Alaba Ogunsanwo)基于对中国的非洲政策及非洲的反应的深刻观察,表达了这样的观点:“中国的非洲政策并不是在真空中执行的。新独立的非洲国家都有自己的雄心抱负,渴望经济发展、社会福利和政策稳定。各国领导人的方法因其态度和做法相异而有千秋,他们所必须面对的主客观因素也不尽相同。所以说,非洲国家对中国倡议的反应取决于以下几点:非洲国家的领导人认为在多大程度上其国家利益可以通过与中国打交道来实现;中国要求的让步是什么,这些让步在多大程度上与非洲国家自身的抱负兼容;他们如何理解中国向非洲提供经济和技术援助的‘真实’利益;他们自己对发展的认知,以及对于把中国发展模式应用到本国适当与否的判断。”¹早在1971年,阿拉巴·奥根桑沃就做出了上述论断。在其后的47年中,很难说非洲政府对中国的态度较上述论断发生了巨大的变化。非洲政府向中国示好,恰恰是因为这样符合非洲的利益,至少从非洲占统治地位的团体看来是这样的。

2006年6月21日,中国总理温家宝在访问南非期间与南非总统塔博·姆贝基(Thabo Mbeki)会面,塔博·姆贝基总统指出:“中国(一直)强调其在非洲大陆的参与将由非洲人民的需要来决定……我坚信中国将一贯地积极回应非洲大陆提到议事日程上的事务。”2006年11月10日,塔博·姆贝基在非洲人国民大会(African National Congress)网站上留言说,“世界上有些人对这个充满希望的信息及其展现的可能性表示担忧,也即全球化的进程使世界上的穷人受益……他们视中非伙伴关系的发展为对其私利的威胁。针对中非伙伴关系,这些人将尽其所能地颠倒黑白、混淆是非,使得急需‘亲密的朋友、可信赖的伙伴及好兄弟’的我们,对那些提供真诚的友谊、伙伴关系和兄弟情谊的人民(国家)心存胆寒。”2006年11月第三届中非合作论坛结束后,埃塞俄比亚总理梅莱斯·泽纳维(Meles Zenawi)在返程的时候盛赞此次峰会,并承认更多的埃塞俄比亚农产品将免税进入中国。中国承诺在埃塞俄比亚开展价值5亿美元的各种发展项目。“中国对我们来说是一个巨大的鼓舞,中国向非洲展示的是确有可能扭转经济发展的方向。”在2006年11月第三届中非合作论坛的闭幕会议上,联合国副秘书长、非洲问题特别顾问勒格瓦伊拉(Joseph Legwaila)评论道,中非合作论坛为联合国增进非洲利益的事业增添了“强有力的声音”,包括援助、债务减免、市场准入和支持非洲抗击贫困的努力等。他还指出,无论非洲人对中非经济关系还心存多少顾虑,第三届中非合作论坛上非洲国家令人印象深刻的高出席率,“清楚地证明了中国已经成功赢得了非洲伙伴的信任。”²

中非贸易的主要内容是非洲向中国出口石油和其他原材料,同时从中国进口

1 Alaba Ogunsanwo, "China's Policy in Africa. 1958 - 1971," *International Studies*, Britain: Cambridge University Press, 1974, p.2.

2 Ernest Harsch, "Big leap in China-Africa ties: Beijing offers continent more aid, trade and business," *Africa Renewal*, Vol. 20, No. 4, January 2007, p.3.

工业制成品。廉价的中国纺织品和服装在非洲的许多市场上非常盛行。对于这样的趋势，尼日利亚《每日信报》(*Daily Trust*)的专栏作家查尔斯·奥努奈朱(Charles Onunaju)警告说，除非采取措施改变这种贸易模式，“未来的中非关系将类似于欧美与非洲的关系，也就是说，这种关系对非洲来说是不平衡的、依赖的、甚至是有害的。”¹ 肯尼亚《国家》(*the Nation*)时任主编马查里亚·盖托(Macharia Gaitho)曾明智地建议，“只要中国愿意投资非洲，我们就绝不能错过这个慷慨的馈赠。但是我们必须在中国打交道的时候睁大双眼。”² 加纳专栏作家阿莫斯·萨福(Amos Safo)提供了一个相似的观点，很显然，中国进入非洲对非洲来说有利有弊。他的担忧是，中国同之前的欧洲一样，榨取非洲的资源。而且即使到现在，欧洲仍在继续榨取非洲的资源。“事实上，中国的不公平贸易做法扼杀了当地的工业，因此，非洲不得不恰当地进行讨价还价……中非都应该是双边贸易的赢家。”³ 重要的是，并不是所有人都认可中非贸易的快速发展对中非双方均是互惠的。政府赤字在非洲大量存在，所以必须注意避免非洲国家因债务负担过重而导致的不可持续性。另外，一些舆论认为，一些廉价的中国消费品抑制了非洲当地产业的发展，许多中国从非洲进口产品的供应链是由中国企业拥有、驱动和管理的。⁴ 中非合作论坛应该为中非创办合资企业和非洲本地生产创造更多的可能性。

中非合作论坛应该为中非创办合资企业和非洲本地生产创造更多的可能性。

有一些声音表达了对中国企业对待非洲工人的担忧。2006年7月，赞比亚爆发了针对中资矿产企业虐待当地工人传闻的抗议；在纳米比亚、津巴布韦有诸多关于中国在非企业与当地工人存在劳资纠纷的报道。美国桥港大学公共与国际事务学院助理教授史蒂夫·赫斯(Steve Hess)和美国加州海岸大学政治系助理教授理查德·艾杜(Richard Aidoo)在一项名为“反华民粹主义”的研究中，关注了许多非洲国家，如赞比亚、加纳、南非、埃塞俄比亚和安哥拉等，他们通过一系列案例研究，提出“自2000年起，这些国家就同中国在援助投资和贸易方面建立了广泛的联系，每个国家中都出现了针对中国竞争行为明显可见的怨恨情绪，这些不满来自非洲国内的制造公司、小规模企业和工人。不过，只是在有限的几个非洲国家中，对中国不满的民意转向了更为负面的方向，并导致了反华情绪的政治化，比如赞比亚。在赞比亚的案例中，反对党候选人迈克尔·萨塔(Michael

1 Ernest Harsch, "Big leap in China-Africa ties: Beijing offers continent more aid, trade and business," *Africa Renewal*, Vol. 20, No. 4, January 2007, p.3.

2 Ibid.

3 Amos Safo, Ghana, "Textile workers slam government," *Public Agenda*, Ghana, February 26, 2007.

4 Kobus van der Wath and Dirk Kotze, "Africa and China. A Neglected Opportunity," *African Analyst Quarterly*, issue 1, third Quarter, 2006, p.46.

Sata) 利用国内反华的不满情绪, 为赢得2011年总统选举奠定了成功的基础。”¹ 香港理工大学应用社会科学系助理教授严海蓉和香港科技大学社会科学系荣誉教授巴里·沙伯力(Barry Sautman)对赞比亚案例中危言耸听的言论提出了反驳: “首先, 中国在赞比亚的存在被夸大了。西方媒体声称在赞比亚的中国人约有8万人, 这一数据来源于赞比亚国内主要的反对党‘爱国者阵线’的主观想象。我们通过采访熟悉华人社区的中国人得到的在赞比亚的华人数目约为4000—6000人。因此, 在赞比亚的华人是反对党出于政治方面的险恶用心而‘幻想出来的人口’。许多非洲国家的反对党都在使用这样的策略, 他们将中国人归为统治精英, 用以作为回应国内针对新自由主义对当地掠夺不满的挡箭牌……”² 在加纳, 尽管中国廉价商品的涌入对本地制造带来了一些经济竞争, 近期针对中国手工淘金者也出现了一些负面的反应, 但整体上全国对与中国进行接触互动的支持率仍然很高。在南非, 执政党非洲人国民大会(ANC)对与中国的接触总体上还是比较满意, 不过也存在一些“对中国作为发展范本和经济伙伴的公开质疑。”³ 香港大学语言学、非洲研究副教授亚当斯·博艾敦(Adams Bodomo)认为, 如果非洲能够成功地以双边的方式, 用非洲驱动的外国投资政策来调控所有的外国投资者, 那么非洲将优化其巨大的自然资源的利益。在非洲投资的版图中保持透明和利己的投资选择, 为非洲在21世纪实现经济复兴提供了最佳方案。⁴

结 论

总体而言, 中国处理与非洲国家的方式及与非洲国家的联系正在对非洲经济产生积极的作用。而且, 非洲政府对中非关系新篇章持绝对积极的态度。目前中非关系主要涉及贸易和经济事务, 如果期盼未来的中非关系向着更加全面的方向发展, 那么对一些明显不尽如人意的方面需要给予更多的关注。

北京大学非洲问题专家李安山强调, “中非相互深入了解有助于发展更好的双边关系。”⁵ 为了更好地了解彼此, 中非已经在有效推进文化领域和民众之间的

1 Steve Hess and Richard Aidoo, *Charting the Roots of Anti-Chinese Populism in Africa*, Heidelberg, New York: Springer, 2015, p.xviii.

2 Yan Hairong and Barry Sautman, “Chinese Activities in Zambia: More than Just Mining. Policy Watch,” *The China Monitor*. Stellenbosch: Centre for Chinese Studies, September 2009, p.4.

3 Steve Hess and Richard Aidoo, *Charting the Roots of Anti-Chinese Populism in Africa*, Heidelberg, New York: Springer, 2015, p.xviii.

4 Adams Bodomo, *The Globalization of Foreign Investment in Africa: The Role of Europe, China, and India*, Bingley: Emerald Publishing, 2017, p.136.

5 “China-Africa: Different People, Common Culture,” 2016/06/21, Lecture at Renmin University, Beijing on March 14, 2016, accessed on Feb 11, 2018, <http://www.focac.org/eng/zxxx/t1373795.htm>.

交流。非洲人正在加入学习中国普通话的行列。孔子学院是在全球推广普通话最重要的组织。未来需要进一步创造条件使得深化相互了解的研究和学习活动在中非双方同时展开。同时,也要向中国人提供在非洲学习非洲语言的机会,这可能需要在中非现有机构的帮助下开展,这些机构拥有人力资源和基础设施去满足这样的需求。同时,必须大力增加中非之间的学术和艺术交流,这样才能使双方高层的注意力集中到中非学术界和政府都关心的关乎共同利益的议题上来。为了中非共同的利益,还需要探索和发展联合研究项目。在艺术方面,需要鼓励中非之间更多不同类型的交流。我至今还清晰地记得,在20世纪70年代后期,一个中国的杂技团访问博茨瓦纳,他们在非洲民众中宣传中国的效果远远超过想象。通过中非合作论坛这一机构,中国需要有效地构建其在非洲的软权力路径,以便于加深中非基层民众的相互理解。¹

当今世界正缓慢地向着多极地缘政治结构转型,非洲在这一世界秩序中的定位要求非洲朝着团结的方向发展。非洲人民必须摆脱新殖民主义的结构和陷阱。寻求解放的压力、激进的民主关切和地缘政治的问题都成为非洲团结的动力。正如世界已逐步接受“一个中国政策”的立场那样,随着时间的推移,世界也将不得不接受非洲团结的事实。非洲有句古谚:“人无法阻止天上下雨”。团结起来的非洲将需要一个关于发展、基础设施和贸易的综合方案。如果中非合作论坛能强化区域基础设施建设活动,那么它可成为各方均可获得经济收益的有效平台。非洲人永远不会忘记中国对统一非洲这一愿景的战略支持。中非关系的非洲观察者也不会忘记,中国对非洲联盟位于亚的斯亚贝巴总部大厦建设所给予的支持。

与中国发展有益的和卓有成效的关系符合非洲的战略利益,这对中国来说也是一样的道理。坚持公平、平等、坦诚的原则将有助于培育稳固而且不断发展的中非关系。中非关系的塑造将随着时间的推移不断演进。那种认为中非关系

我们可以为中非合作论坛提供施展能力的空间,使它在组织结构上更加完备,以便能够以开放和自由的方式应对各种挑战和争议,并获得问题的解决方案。

的发展将是毫不费力而且始终不存在问题的看法是危险和短视的。分歧和挑战将时不时地出现,如何解决并且成功克服这些分歧和挑战对中非双方都是挑战。就目前而言,中非关系的发展尚处于初期阶段,我们绝不允许中非关系发展的进程被“末日预言”(the prophets of doom)所破坏。我们可以为中非合作论坛提供施展能力的空间,使它在组织结构上更加完备,以便能够以开放和自由的方式应对各种挑战和争议,并获得问题的解决方案。在中非关系中,

1 See Li Anshan and Funeka Yazini April eds., "Forum on China-Africa Cooperation the Politics of Human Resource Development," Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2013. See also, Li Mingjiang, "China Debates Soft Power," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 2, 2008, pp.287-308.

最高层的会面、讨论和就中非关系大局所做决策的重要性毋庸置疑；但同等重要的是，中非合作论坛所属机构对来自基层民众的看法与误解、提问和回答应予以关注。

(崔志楠 译 徐彤武 校)