

· 学习研究阐释党的二十大精神 ·

# 大变局时代中非合作的新征程与新思考

周玉渊

**内容提要** 百年变局的时代张力与中非关系的内在动力之互动深刻影响着当下及未来的中非合作。大变局时代的中非合作正展现出新特征：中非合作的国际环境由宽松转向趋紧，大国对非关系格局由合作互补转向竞争分裂，中非合作面临的内外挑战显著增加，中非合作的战略性规划和中长期发展诉求明显提升。顺应时代变革、引领中非关系持续发展塑造着新时代中非合作的议程：党的二十大后的中非合作正迈向构建高水平中非命运共同体的新征程，非洲新的发展阶段和发展需求塑造了中非合作的新议题，共同利益扩大推动中非在应对气候变化等全球议题上加强共同行动。与此同时，回应和解决中非合作中不断出现的问题也正成为中非合作的重要议程。由此，面对大变局时代的新问题和新挑战，如何扩大中非在全球层面的“共同点”、破解非洲发展的“痛点”、擦亮中非合作的“亮点”、培育和提升中非合作新“增长点”，已成为中非合作的努力方向以及构建高水平中非命运共同体的重要着力点。

**关键词** 中共二十大 百年变局 国际对非合作 中非合作 非洲发展中非命运共同体

**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主任、研究员。

“放眼世界，我们面对的是百年未有之大变局”。全球转型不仅加速了世界之变，也正宣告着“后冷战时代”的结束和一个未知新时代的来临。<sup>①</sup> 正

---

<sup>①</sup> Mathew Burrows and Robert A. Manning, “How will the Russia – Ukraine War Reshape the World? Here are Four Possible Futures”, Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/the-big-story/how-will-the-russia-ukraine-war-reshape-the-world-here-are-four-possible-futures>, 2023-01-25.

如中共二十大报告所指出的，“当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。一方面，和平、发展、合作、共赢的历史潮流不可阻挡，人心所向、大势所趋决定了人类前途终归光明。另一方面，恃强凌弱、巧取豪夺、零和博弈等霸权霸道霸凌行径危害深重，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重，人类社会面临前所未有的挑战”。<sup>①</sup> 中国共产党第二十届中央委员会第二次全体会议强调，“世界百年未有之大变局加速演进，世界进入新的动荡变革期，我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，必须准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验”。<sup>②</sup> 大变局时代正深刻塑造着中国与世界包括中国与非洲的关系。中非关系是非洲全球伙伴关系以及中国对外关系的重要组成部分，中非合作是国际对非合作和中国与发展中国家合作的典范。在新的历史时期，时代张力与中非关系自身动力之间的互动关系深刻影响着中非关系的发展，中非合作正呈现出新特点与新趋势，新的任务、机遇和挑战正塑造着中非合作的新议程，并对中非关系的长远发展提出了新要求。如何加强中非战略沟通和共同行动，如何巩固和深化中非友好合作关系，如何推动构建高水平中非命运共同体，正成为中非合作重要的时代课题和前进的方向。为此，本文将致力于厘清当前中非合作的新特点，总结和分析中非合作的新议程，并在此基础上展望中非合作的发展前景。

## 一 中非合作的新特点

进入 21 世纪第三个十年以来，中非合作的外部环境和内部动力正发生重大变化。从外部环境看，国际环境变化正在重构中国与其他大国在非洲的关系，大国对非合作格局正从差异互补转向竞争分裂，中非合作因应时代变革而进行转型发展的动力比以往任何时候都要强烈。从非洲的角度看，非洲经济社会发展遭遇较严重困难，发展中国家群体性崛起的势头放缓，中非合作对支持非洲发展的道义责任以及引领发展中国家复苏的全球意义明显增加。同时，中非合作本身也正在经历转型升级、推动中非合作提质增效、提升中

---

<sup>①</sup> 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》（2022 年 10 月 16 日），人民出版社，2022 年版，第 60 页。

<sup>②</sup> 鞠鹏、燕雁：《中共二十届二中全会在京举行》，载《人民日报》2023 年 3 月 1 日。

非合作的中长期战略规划能力、应对中非合作中的重大挑战，正成为构建高水平中非命运共同体的重要前提。

### （一）国际环境正发生重大变化

国际环境的变化主要表现在：其一，世纪疫情、百年变局、乌克兰危机，以及气候变化推动的全球发展转型，正在重塑世界政治经济秩序和国际发展合作格局，世界发展的不确定性明显上升。<sup>①</sup>其二，“东升西降”“南升北降”的趋势正在放缓，南南合作的挑战和挫折正在增加。全球通胀、经济衰退、发展挑战加剧给世界经济和国际发展蒙上阴影，国家发展的内生动力和外部刺激明显减弱，发展中经济体“硬着陆”的风险急剧上升。“新兴市场和发展中国家由于负债沉重、投资疲软，可能在未来多年都会增长乏力。教育、卫生、减贫和基础设施等多年积累的发展成果遭受严重侵蚀，发展中国家面临前所未有的冲击和挑战。”<sup>②</sup>其三，全球安全、国家安全、发展安全和人的安全都面临着重大挑战。不断增加的安全问题分散了全球对发展议题的重视和投入，安全问题泛化则加剧了国际分裂和对抗，进而导致国际协调合作的阻力和挑战持续增加。“发展的安全化——增长和发展目标从属于安全优先事项，未能带来安全，只会破坏发展。”<sup>③</sup>

国际环境变化对中非合作正带来深远影响。21世纪前20年，和平与发展是时代主题，大国协调是全球治理主基调。中国和非洲以及中非合作本身都受益于这一时期的和平红利和发展红利，中国上升为世界第二大经济体，非洲经历了长时段的快速恢复发展，中非合作获得了全面提升，为南南合作和国际对非合作树立了典范。然而，当前，中非合作享有的全球化以及和平发展红利正在衰减，大国协调的氛围正在变淡，中非合作相对受外部干扰较少的局面正在被改变。“复杂竞合时代的竞争色彩日益增强，包括主要大国在内

---

① Machael A. Hitt et al, “The (COVID-19) Pandemic and the New World (Dis) Order”, *Journal of World Business*, Vol. 56, No. 4, 2021, pp. 1-7; Li Sheng, *How Covid-19 Reshaped New World Order: Political Economy Perspective*, Springer Singapore, 2021; Johan A. Oldekop et al, “COVID-19 and the Case for Global Development”, *World Development*, Vol. 134, 2020, pp. 1-4.

② 世界银行：《全球经济大幅持久放缓将重创发展中国家》，<https://www.shihang.org/zh/news/press-release/2023/01/10/global-economic-prospects>, 2023-01-27。

③ Hippolyte Fofack, “African and the New Cold War: Africa’s Development Depends on Regional Ownership of its Security”, *Brookings*, May 19, 2022, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2022/05/19/africa-and-the-new-cold-war-africas-development-depends-on-regional-ownership-of-its-security>, 2023-01-27.

的各种国际行为体的竞争体现在国家实力、国际制度、意识形态和关键节点等方面。随着权力政治强势回归、地缘政治备受关注和传统安全威胁加剧,‘修昔底德陷阱’‘大国政治悲剧’等话语一再被重复,围绕国际制度和意识形态展开的竞争也已成为当今国际政治中的现象”。<sup>①</sup> 大国竞争加剧、世界经济衰退、全球产业链和供应链的“断链”、能源结构转型、国际金融体系改革以及国际合作中的泛安全化正在对中非合作带来影响。地缘政治、全球秩序和国际合作氛围的变化使中非合作不得不面临更多的压力和未知的挑战。从“全球化时代的中非合作”转向“大国竞争时代的中非合作”,正成为当下中非合作的重要时代特征。

## (二) 国际对非合作格局正经历深刻调整

近年,国际对非合作格局发生了重要变化。在力量对比上,其表现为“东升西降”的态势,中国等新兴国家对非合作的力度以及在非洲发展上的影响力明显上升,而西方在非洲的影响则相对下降。<sup>②</sup> 在大国互动关系上,中国与美西方国家在非洲的交集持续增加,分歧乃至矛盾也在不断扩大。即使如此,在一段时间内,中国与美西方国家在非洲基本维持着和平共处的关系,或者被称之为“自然分工、优势互补”的“协作”局面。<sup>③</sup> 然而,随着中国在非洲乃至全球地位和影响力的上升,美西方对中国和中非合作的焦虑明显上升,加强与中国在非洲的竞争正成为美西方的战略共识,特别是美国特朗普政府上台后推动的对华全面竞争对国际对非合作格局产生了根本影响。中国与美国在非洲的关系转向和服务于美国所发起的意识形态、发展模式和全球战略之争,中国与美国在非洲事务上的合作甚至沟通基本停止。拜登政府

<sup>①</sup> 秦亚青:《多元世界与竞合时代》(《动荡变革期的时代特征》笔谈专文之一),载《世界经济与政治》2023年第2期,第10页。

<sup>②</sup> 张宏明:《大国在非洲格局的历史演进与跨世纪重组》,载《当代世界》2020年第11期,第29~36页。

<sup>③</sup> 例如,中国与美、英、法等西方大国以及欧盟都建立了非洲事务的定期磋商机制,在2020年之前,中、法举行了13轮磋商(2006~2019年),中、英举行了10轮磋商(2008~2019年),中美举行了8轮磋商(2005~2019年),2014年前的中美多轮磋商是由副部长级官员参与,2019年是司局级官员参与。参见张宏明:《大变局背景下中国对非洲的战略需求》,载《西亚非洲》2021年第4期,第22页;张春:《涉非三方合作:中国何以作为?》,载《西亚非洲》2017年第3期,第8页。国际和非洲上的很多观点也认为中国和传统大国在非洲是互补的,大国间的协调合作对于非洲发展至关重要。See Richard Schiere, Leonce Ndikumana and Peter Walkenhorst ed., “China and Africa: An Emerging Partnership for Development?”, <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Anglaischina.pdf>, 2023-01-27.

上台后，美国在重新重视非洲的同时，不断强调与中国在非洲的模式差异<sup>①</sup>，通过强化多边合作、提出新合作倡议，企图重建在非洲事务上的领导力，进而凸显与中国在非洲的竞争关系。

由此，国际对非合作格局已从差异互补转向竞争分裂。在经济和发展领域上，美西方国家开始不“承认”中国在非洲发展尤其是基础设施上的重要贡献，而是持续将中国抹黑为“掠夺国家”，炒作所谓“债务陷阱论”“不透明论”，表示将向非洲提供不同于中国的“更好选择”。美西方国家通过提出“重建更美好世界”和“全球门户”计划、“全球基础设施投资伙伴关系”“全球能源转型伙伴关系”“矿产安全伙伴关系”等系统性倡议，全面强化与中国的竞争。在政治领域，它们加大对非洲民主和人权事务的介入力度，勾画所谓“民主”相对于“威权”的制度前景，既通过“千禧年挑战公司”（MCC）、提供发展援助等“胡萝卜”工具支持非洲国家“民主”发展，也利用对津巴布韦等国的制裁工具打压与中国关系良好的非洲国家。在安全领域，美西方国家对非安全合作的效果持续遭到质疑，却对中国与非洲国家的安全合作非常警惕，包括炒作中国在非洲的港口、信息通信、矿产投资、联合演习以及海外后勤基地所引发的安全问题。<sup>②</sup> 综上，国际对非合作格局正日益分裂为一方是美西方国家、另一方是以中国为主体的“平行的”大国对非合作。

### （三）中非合作面临的挑战和压力持续增加

进入 21 世纪以来，中非关系快速发展，中非合作取得巨大成就。中国已成为非洲最大贸易伙伴、最大基础设施融资方、对非投资增速最快国家、非洲国际工程的主要承包方以及主要发展合作伙伴，中国在非洲建立了重要比较优势。然而，随着国际环境和非洲发展的变迁，中非合作面临的挑战也在不断增加，现有的中非合作模式在应对新问题和挑战上的压力明显上升。

第一，非洲经济发展遭遇严重挫折给中非合作带来新的压力。自 2015 年前后世界大宗商品价格暴跌以来，受尼日利亚、南非、安哥拉等非洲大国经济衰退的拖累，以及埃塞俄比亚等之前经济增长较快的非洲国家因各种问题陷入困境，非洲增长的动能开始衰减，政治、经济和发展挑战不断积累；新

---

<sup>①</sup> 如提出美非经贸合作的“新模式”，具体参见周玉渊：《新冠肺炎疫情下大国对非洲关系评估与展望》，载《中国非洲学刊》2022 年第 1 期，第 8 页。

<sup>②</sup> 参见美国国防大学非洲战略研究中心对上述问题的评论，<https://africacenter.org/?s=china>，2023-01-27。

新冠肺炎疫情冲击、乌克兰危机和能源转型的结构性影响则进一步加剧了这一趋势，非洲国家前 20 年的发展成果遭遇逆转，正面临着 2000 年以来最严重的危机。非洲发展挑战加剧不仅凸显了中国作为非洲重要发展伙伴的道义责任和压力，也促使中非双方不得不基于现实变化对传统的中非合作模式进行调适，如在融资、基础设施、能源等方面的合作。

第二，非洲政治安全挑战加剧。2020~2022 年，非洲共发生了 12 次军事政变，其中 7 次取得成功，包括马里、乍得、几内亚、苏丹和布基纳法索，2021 年发生的军事政变是新一轮的政变浪潮，且这一轮政变频率明显高于此前的平均水平。<sup>①</sup> 21 世纪第一个十年，非洲暴力冲突在数量和地域分布上都明显下降，然而，近十年来，这一趋势出现逆转。根据奥斯陆和平研究所的数据，2010 年，非洲国内冲突的数量为 10 起，但 2020 年达到 25 起，2021 年，非洲共发生了 30 866 起政治暴力事件，都为历史新高。冲突国家的数量也大幅增加，2010 年只有 5 个非洲国家面临经常性的恐怖袭击，目前已经扩大到 14 个国家，其他一些国家则存在偶发性的恐袭风险。<sup>②</sup> 另外，多重危机导致非洲的粮食与能源安全问题更加突出，人道主义和民生危机不断加剧。<sup>③</sup> 非洲政治安全形势恶化不仅给非洲发展带来严重挑战，也对中非合作带来直接的影响，凸显了统筹“发展—安全—治理”关系的重要性，从而给中非合作提出了更高要求。

第三，中非合作面临的质疑甚至被污名化现象增多。一方面，美西方国家利用非洲发展受挫之机，攻击和抹黑中非友好合作。另一方面，部分非洲国家的经济民族主义、民粹主义、排外主义有所抬头，要求加大对中国在非项目审查的声音增加，从而对正常的中非合作带来影响。与此同时，为应对发展挑战，非洲国家在发展道路和发展伙伴选择上出现新变化，为寻求更多

---

① 李新烽、姚桂梅、刘中伟、沈晓雷、邓延庭：《2021~2022 年非洲形势分析与展望》，载谢伏瞻主编：《中国社会科学院国际形势报告（2022）》，社会科学文献出版社，2022 年版，第 118~153 页；余文胜：《变局下的非洲：危与机并存》，载《世界知识》2022 年第 1 期，第 17~19 页；Peter Mwai，“Are Military Takeovers on the Rise in Africa?”，*BBC*，January 4，2023，<https://www.bbc.com/news/world-africa-46783600>，2023-02-26。

② Amani Africa，“The Major Peace and Security Issues in Africa on the 20<sup>th</sup> Anniversary of the African Union”，*Amani Africa Report*，No. 11，2022，<https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2022/05/The-major-peace-and-security-issues-in-Africa-in-the-year-the-AU-marks-its-20-years.pdf>，2023-02-27。

③ 参见安春英：《非洲粮食安全困局及其治理》，载《当代世界》2023 年第 2 期，第 49~51 页。

国际支持，一些国家正加大与多边金融机构以及西方发达国家的合作。

#### （四）中非合作亟需中长期的战略规划

构建高水平中非命运共同体是新时代中非合作的战略目标，推动中非合作高质量发展是中非合作的必然要求。这一目标和要求意味着双方必须从更长远和战略性的高度来规划中非合作。正是在这一逻辑指引下，在中非合作论坛达喀尔会议后首次发布了《中非合作 2035 年愿景》（以下简称《2035 年愿景》）和《中非应对气候变化合作宣言》两份重要文件。

《2035 年愿景》为中非合作规划了中长期的愿景，体现了中非双方从长远角度发展中非关系的意愿。相比于中非合作论坛三年一个周期的合作规划和举措设计，《2035 年愿景》的出台意味着中非双方正致力于在项目合作与战略合作、在项目落地与项目可持续运营、在短期收益与中长期合作效果等多个维度实现平衡，从而保障中非合作可持续发展，使中非合作符合中非双方的长远利益。其主要的逻辑是中非合作必须具有系统性、连续性和有效性，这为当下的中非合作提供了根本的理念与原则。

《中非应对气候变化宣言》则是中非第一次在全球重大问题上发布共同的立场文件。气候变化是影响全球发展转型的重大战略性问题，正对中国、非洲以及中非合作产生深远的影响。为此，中非决定建立新时代中非应对气候变化战略合作伙伴关系，不仅加强国际合作、多边合作、南南合作、三方合作等各层次的合作，还加强在气候投融资合作、“绿色长城计划”“非洲农业适应倡议”等重点项目和计划上的务实合作，更重视在发展转型和可持续发展方式上的合作。<sup>①</sup> 由此，宣言表明中非不仅在全球重大问题上能够达成战略共识，而且也能够形成务实的合作机制和方案。这为未来中非应对其他全球性战略挑战提供了重要启示。

## 二 中非合作的新议程

中非合作的内部动力、外部需求以及国际环境的变化正在塑造中非合作新议程。在内部动力上，中非关系正进入构建高水平中非命运共同体的新阶

---

<sup>①</sup> 《中非应对气候变化合作宣言》，载中国外交网站：[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/202112/t20211202\\_10461063.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/202112/t20211202_10461063.shtml)，2023-01-28。

段, 面临转型升级、提质增效的新需要, 如何引领和推动新时期的中非合作正成为中非双方的共同任务。在外部需求上, 非洲正遭受 21 世纪以来最严峻的经济和发展危机, 非洲对外部的需求也在快速增加。在大变局时代, 如何利用国际对非合作的机遇, 如何应对持续上升的国际竞争和挑战, 构成了中非合作的共同议题。为此, 中非双方正基于顶层设计、需求导向、共同行动和高质量合作, 规划和引领新时期的中非合作, 推动构建高水平的中非命运共同体。

### (一) 顶层设计引领中非合作新征程

顶层设计和战略引领是新时代中非合作的鲜明特征。从非方看, 非盟《2063 年议程》的通过和非洲大陆自由贸易区的启动, 标志着非洲国家进入联合自强、共同发展的新时代。从中方看, 中国领导人高度重视中非关系, “一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议为中非合作带来了新理念。2013 年, 习近平在访问非洲时提出真实亲诚的对非合作理念和正确义利观, 现已成为指导新时代中非合作的理念原则。2015 年, 中非合作论坛约翰内斯堡峰会确立中非全面战略合作伙伴关系新定位, 2018 年中非合作论坛北京峰会提出共筑更加紧密的中非命运共同体, 推动中非关系进入历史最好时期。2021 年中非合作论坛达喀尔会议将构建高水平中非命运共同体确定为新时期中非合作的共同目标, 启动了中非合作“九项工程”。当前, 如何推动非洲发展与“一带一路”倡议和中非合作论坛的对接与联动, 从战略和政策层面规划中非合作也成为非洲国家重要的战略选择。正如南非副外长在中非合作论坛达喀尔会议上呼吁, “我们羡慕使数以亿计人摆脱贫困的中国模式, 我们需要与中国加强合作来实现目标以及推动旗舰项目的实施, 我们希望加强与中国政府在实施非洲大陆自贸区上的合作和经验分享, 我们呼吁中国能加强‘一带一路’倡议与非盟《2063 年议程》以及其他非洲经济发展项目的对接。”<sup>①</sup>

中共二十大的召开为大变局时代的中非关系发展指明了新方向。二十大报告明确了中国建设社会主义现代化强国的目标, 对世界局势和中国对外政策作出了清晰定位, 如何更好地参与全球治理、推动构建有利的国际环境是

---

<sup>①</sup> “Remarks by Deputy Mminister Candith Mashego – Dlamini at the Eighth Ministerial Conference of FOCAC”, Dakar, Senegal, 30 November 2021, Department of International Relations and Cooperation, Republic of South Africa, <http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2021/mdla1130.htm>, 2023-01-28.

中国对外政策的重要目标。在百年变局下，中国面临的外部挑战和压力日益复杂严峻，中国承担的全球责任和参与全球治理的能力也在不断提升。在此背景下，要实现中国的战略目标就必须营造有利的国际环境。因此，加强与发展中国家的团结合作不仅具有重要的战略意义，也是中国更好参与全球治理和国际发展的历史必然。习近平在会见二十大后首位访华的非洲国家元首坦桑尼亚总统哈桑时表示，“中国愿以自身新发展为非方提供新机遇，加快落实‘九项工程’，以基础设施为引领，夯实贸易、投资、融资三大支柱，培育中非合作新动能。中方愿同非方坚持和平共处五项原则等国际关系基本准则，积极落实全球发展倡议，提高发展中国家在全球治理中的代表性和发言权，为推动构建人类命运共同体作出更大贡献。”<sup>①</sup>

## （二）新发展现实塑造中非合作的新议题

中国与非洲发展理念、发展阶段和发展格局的变化塑造着中非合作的新内容。发展理念变化和发展转型往往意味着挑战和压力的增多，中国和非洲国家都面临着复杂的转型压力和挑战，中非合作在经历了较长时间快速发展后也正进入转型调适期。中国迈上中国式现代化的新征程，正在全面贯彻新发展理念，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

从全球发展伙伴关系、全球产业链和供应链安全等角度，非洲对于中国发展和安全以及在构建新发展格局中的意义进一步提升。<sup>②</sup> 其一，气候变化议程下的绿色、低碳和高质量发展需求加速全球能源结构以及供应链、产业链和价值链的变迁。非洲是全球资源丰富且“未来资源”占比较高的大陆，全球发展转型凸显非洲在全球供应链中的地位。如何保障供应链安全、提升非洲国家在产业链和价值链中的地位，对非洲国家而言仍面临着很大挑战。中国是绿色能源和全球产业链的主要领导者，非洲对中国供应链安全和全球产业竞争的意义不言而喻。在非洲发展转型的背景下，面对非洲国家提升在全球产业链和价值链中地位的诉求，中国在引领非洲绿色发展转型和支持非洲发展上将发挥更大作用。这是当前中非合作的重要议题和方向。其二，非洲是中国摆脱美西方经济围堵的重要突破口。非洲是中国企业国际化的重要起

<sup>①</sup> 《习近平同坦桑尼亚总统哈桑举行会谈》，载中国政府网：[http://www.gov.cn/xinwen/2022-11/03/content\\_5724181.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-11/03/content_5724181.htm)，2023-01-28。

<sup>②</sup> 参见张宏明：《大变局背景下中国对非洲的战略需求》，第3~24页。

点,中国海外第一个完整的石油工业体系是在非洲建立的,中国铁路带动的中国标准走出去首先在非洲实现,很多中国企业也是主要依托在非洲的经营逐渐发展壮大的。在美西方国家以国家安全之名加大对中国的产业和科技围堵的背景下,非洲的地位显得更加重要。2022 年 11 月,在首届非洲“5G”峰会上,华为北非区负责人表示,“非洲是全球第三波‘5G’市场,2023 年非洲将开启‘5G’时代,华为将进一步加大对非洲投资,支持非洲的数字转型”。<sup>①</sup>其三,非洲潜在的庞大市场正在为中国企业提供重要机遇。

全球发展范式转型和非洲发展挑战加剧塑造了非洲当前的发展需求。其一,当前非洲面临的发展挑战十分紧迫,包括粮食安全、能源安全、债务危机以及社会民生问题。这对中国的角色和作用提出了直接或间接的要求。其二,非洲国家发展融资的缺口依然巨大。非洲国家的“融资悖论”现象正在加剧,当前非洲国家亟需外部融资支持,但外部的资金流入反而大幅下降。作为非洲国家的重要融资来源,如何继续从中国寻求可持续的发展资金是非洲国家的重要诉求。其三,全球发展转型加剧了非洲国家对未来发展的战略规划需求。相对于被动卷入全球化进程,非洲国家也正在努力主动接受气候变化塑造的绿色发展转型进程。然而,在没有充分发展积累的基础上开展绿色发展转型对非洲国家是严峻挑战。这导致非洲国家开始对本国的发展道路和模式进行反思、改革和重新选择,它们不得不寻求外部支持来实现这一“额外的”或“国际规范驱动”下的发展转型。参与非洲发展转型进程对中国而言则是重要的合作机遇。

由此,当前非洲国家对中国的需求多元而复杂。非洲国家既需要转型发展理念和经验的分享,也需要中国对非洲当前严峻发展挑战的紧急回应,更需要中国作为一个关键发展伙伴对非洲中长期发展的稳定支持,包括持续的基础设施融资。中国如何适应非洲新的发展现实、如何支持非洲应对发展挑战、如何推动中非合作模式转型升级和可持续发展,正成为中非关系发展的重要问题。

### (三) 共同利益扩大驱动中非共同行动

中非共同利益的扩大构成了中非共同行动的核心动力。世界动荡和全球

---

<sup>①</sup> Jevans Nyabiage, “China’s Huawei Seeks to Lead 5G Boom in Africa, as US, Europe Shut Doors”, *South China Morning Post*, November 7, 2022, [https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3198622/chinas-huawei-seeks-lead-5g-boom-africa-us-europe-shut-doors?module=lead\\_hero\\_story&pgtype=homepage](https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3198622/chinas-huawei-seeks-lead-5g-boom-africa-us-europe-shut-doors?module=lead_hero_story&pgtype=homepage), 2023-01-28.

治理赤字给发展中国家带来严重冲击。作为最大的发展中国家和发展中国家最集中的大陆，中非在更多全球问题上正在形成共同立场，开展共同行动的意愿和动力也在增加，需要双方把共同诉求和共同利益转化为共同行动。

中非共同行动主要表现在：第一，共同应对全球发展挑战难题。发展中国家正面临着严重的全球发展挑战，粮食安全、能源安全、金融安全、社会安全的相互交织进一步加剧发展中国家的和平赤字、发展赤字、安全赤字和治理赤字。应对全球发展挑战构成了中非共同行动的重要动力。2021年5月19日，根据中方倡议，安理会举行“推进非洲疫后重建，消除冲突根源”高级别会议，中方起草并推动会议一致通过主席声明，这是安理会关于疫后重建的第一份成果文件。在此次会议上，中非双方还共同发起“支持非洲发展伙伴倡议”，呼吁国际社会加大对非洲的支持力度，得到非洲国家的积极响应和支持。<sup>①</sup> 2021年11月底，中非发布的《中非应对气候变化合作宣言》是双方在应对全球发展上的集体立场宣示，也是中非共同行动不断强化的重要标志。推动构建公平稳定的国际发展融资框架是中非双方共同的目标，正是在这一目标驱使下，中国承诺转借100亿美元特别提款权给非洲，是最早和最多向非洲国家提供特别提款权的国家，中非还共同呼吁发达国家和国际社会积极履行承诺，为缓解非洲国家等发展中国家的财政和债务问题作出贡献。<sup>②</sup>

第二，共同维护全球公平正义。维护全球公平正义是中非共同的诉求，坚持真正多边主义是中非双方共同行动的方向。2021年5月7日，联合国安理会举行“维护多边主义和以联合国为核心的国际体系”高级别会议，时任国务委员兼外交部长王毅主持会议，安理会15个成员国外长或副外长出席，表明安理会成员对维护多边主义的高度重视。<sup>③</sup> 反对强权霸凌、维护发展中国家正当权益是中非双方的共同使命。中非双方表示，将致力于推动构建人类命运共同体，建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，捍卫全

<sup>①</sup> “Issuing Presidential Statement, Security Council Expresses Concern about Devastating Impact of COVID-19 on Africa, Urges Greater Cooperation”, SC/14524, May 19, 2021, <https://press.un.org/en/2021/sc14524.doc.htm>, 2023-01-28.

<sup>②</sup> Chloe Farand, “China ‘Trumps’ the West by Pledging Larger Share of IMF Relief to African Nations”, Climate Home, December 1, 2021, <https://www.climatechangenews.com/2021/12/01/china-trumps-west-pledging-larger-share-imf-relief-african-nations>, 2023-01-28.

<sup>③</sup> 《践行真正多边主义，发挥中国独特作用——张军大使谈中国担任安理会5月轮值主席工作》，载中国常驻联合国代表团网站：[http://un.china-mission.gov.cn/hyyfy/202106/t20210601\\_9120472.htm](http://un.china-mission.gov.cn/hyyfy/202106/t20210601_9120472.htm), 2023-01-28。

人类共同价值，反对将人权问题政治化，反对干涉别国内政。<sup>①</sup> 中方反对美西方国家对津巴布韦、苏丹等非洲国家的长期制裁，并坚定与非洲国家一道呼吁美国等取消制裁。王毅表示，“面对当今世界形形色色的强权霸凌，中非双方肩并肩站在一起。我们赞赏非洲各国坚定奉行一个中国原则，坚定支持中国维护国家的主权、安全和领土完整。中国也在联合国等多边场合为非洲国家主持公道，伸张正义，反对任何对非洲的无理干涉和单边制裁。中非团结协作，已经成为维护发展中国家正当权益的中坚力量，成为维护联合国宪章宗旨的中坚力量，成为维护多边主义和国际公平正义的中坚力量。”<sup>②</sup>

第三，共同参与完善全球治理之行动。随着中非在全球事务中地位和影响力的上升，推动全球治理向着有利于发展中国家的方向发展是中非共同的诉求。用一个声音说话、加强非洲国家的集体立场协调是非洲提升全球影响力的主要途径，非盟作为非洲在国际事务中代理人的作用受到更高重视。<sup>③</sup> 中国积极支持非洲国家在全球事务中发挥更大作用，在联合国积极支持非洲国家的提案，支持非洲国家在安理会改革中发挥更大作用，率先支持非盟成为二十国集团永久成员，支持增加非洲国家在多边金融机构中的份额，通过二十国集团、金砖国家等多边平台加大对非洲议题的重视。非洲国家也积极支持中国在全球治理上的主张和倡议，非洲是中国提出的“一带一路”倡议、全球发展倡议和全球安全倡议最积极的方向之一。中非合作论坛、金砖合作机制、“一带一路”倡议等正在成为非洲提升全球影响力的重要平台。面对严峻的全球挑战，中非在国际层面存在着广阔的合作空间。中国在全球治理上的重要倡议离不开非洲国家的响应和支持，非洲国家的全球主张和诉求也需要中国的支持。实现联合国 2030 年可持续发展目标、推进非盟《2063 年议程》实施、构建有利于发展中国家的全球政治、经济、金融和发展环境，是当前中非全球治理合作的重要目标，这需要双方在战略、政策和机制上加强

① 《中非合作论坛—达喀尔行动计划（2022 - 2024）》，载中国外交部网站：[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202112/t20211202\\_10461174.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202112/t20211202_10461174.shtml)，2023 - 01 - 29。

② 《弘扬中非友好，加强团结合作，打造中非共同发展的新时代——王毅国务委员在中非合作论坛第八届部长级会议成果落实协调人会议上的致辞》，载中非合作论坛网站：[http://www.focac.org/ttxx/202208/t20220819\\_10745984.htm](http://www.focac.org/ttxx/202208/t20220819_10745984.htm)，2023 - 01 - 29。

③ Thomas Kwasi Tiekou and Linnea Gelot, “An African Perspective on Global Governance”, in Anna Triandafyllidou ed., *Global Governance from Regional Perspectives: A Critical View*, Oxford University Press, 2017, pp. 119 - 140.

协调对接，深化共同行动。

#### (四) 问题导向驱动中非合作深化

中非合作的扩大和深化不可避免地带来了新问题和新的挑战。这些问题对中非合作带来了一定影响，但也构成中非合作的新议题。如何应对和解决中非合作中的问题，推动中非关系高质量发展，正成为中非双方的重要课题。

当前中非合作中的问题主要表现为：第一，经济合作成效需进一步提升。在贸易领域，中非贸易不平衡问题长期存在，一些国家与中国的贸易逆差问题比较严重，这也在部分非洲国家引发了广泛关注。<sup>①</sup> 在发展融资领域，随着非洲债务问题的持续加剧，中国对非发展融资模式面临着较大压力。<sup>②</sup> 传统的基础设施融资合作遇到瓶颈，非洲国家希望优化合作方式。<sup>③</sup> 在投资领域，中国对非投资在快速增加的同时，投资纠纷也在增加，合同审查、投资保护、环境社会治理规范等问题正成为中非投资合作中的突出议题。为此，中非合作需要直面并积极回应。中国支持非洲利用中国国际进口博览会、中非经贸博览会、电商中心等平台扩大对华出口，进一步扩大同中国建交的最不发达国家输华零关税待遇的产品范围，建立非洲农产品输华“绿色通道”。中国承诺在2022~2024年对非洲投资总额不少于100亿美元，鼓励中国金融机构支持中国企业以公私合营等方式投资非洲企业和项目，为非洲援助实施10个工业化和就业促进项目，加强中非产业对接和产能合作，通过扩大产业链和提升价值链，带动非洲工业化发展，促进非洲经济多元发展。针对当前非洲融资难的问题，中国承诺适当提高优惠贷款优惠度，创新融资模式，为非洲援助实施10个设施联通项目，支持非洲基础设施建设，向非洲金融机构提供100亿美元授信额度，重点支持非洲中小企业发展。<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup> Kenneth Kalu and Ernest Tooche Anche, “China – Africa Economic Relation: A Double – edged Sword for Africa”, *African Journal of Economic and Sustainable Development*, Vol. 7, No. 4, 2020, pp. 374 – 390.

<sup>②</sup> István Tarrósy, “China’s Belt and Road Initiative in Africa, Debt Risk and New Dependency: The Case of Ethiopia”, *African Studies Quarterly*, Vol. 19, No. 3 – 4, 2020, pp. 9 – 28; Deborah Brautigam, “China and Zambia: Creating a Sovereign Debt Crisis”, *International Affairs*, Vol. 98, No. 4, 2022, pp. 1347 – 1365.

<sup>③</sup> 例如，安哥拉希望调整与中国合作的“石油还贷款”的模式。See Jevans Nyabiage, “Angola Seeks to Rethink Debt Deal with China as Oil Revenue Slumps”, *South China Morning Post*, June 7, 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3087914/angola-seeks-debt-restructuring-deal-china-oil-revenue-slumps>, 2023 – 02 – 01.

<sup>④</sup> 《中非合作论坛—达喀尔行动计划（2022 – 2024）》，载中非合作论坛网站：[http://www.focac.org.cn/zywx/zywj/202112/t20211202\\_10461216.htm](http://www.focac.org.cn/zywx/zywj/202112/t20211202_10461216.htm), 2023 – 02 – 28.

第二，中非合作的包容性发展问题比以往更加突出。中非关系的深化因非洲社会和民间对中非合作认知与反应的分化而面临新挑战。<sup>①</sup> 相对于政府间合作，非洲社会和民众从中非合作中的受益和获得感低于预期。<sup>②</sup> 非洲晴雨表数据显示，虽然非洲国家对在中国在当地经济发展上的积极影响依然维持着较高的认可度，但其相对于五年前则有下降。新冠肺炎疫情暴发以来，中非发展融资的放缓、不断加剧的债务问题、债务处置中的认知差异，以及个别在非中企与当地社会和民众中出现的纠纷和企业社会责任争议，进一步凸显了中非合作的包容性问题。一项关于中国建筑企业社会责任的研究发现，中国企业在建设质量和遵守当地法律习俗上做得很好，但在雇员福利以及环境保护方面依然有待提升，非洲国家是否能在企业社会责任政策上发挥领导作用，将有助于减弱不断增加的反华言论。<sup>③</sup>

第三，中非和平安全合作的需求上升。疫情之下，非洲稳中有乱，政变有所回潮，地区热点局势复杂多变，恐怖势力频繁作乱。传统安全与非传统安全问题同步上升，政权安全与发展安全交织共振，地区安全与国家安全相互影响，构成了当下非洲和平安全挑战的重要特征。以埃塞俄比亚为代表的国内冲突、以非洲大湖地区为代表的地区冲突、以萨赫勒地区为代表的恐怖主义威胁、以几内亚湾为代表的海上安全威胁，以及气候变化下的资源争夺和农牧民冲突，使非洲国家在尚未消除安全痼疾的同时又不得不面临新的安全挑战。破解非洲安全挑战为非洲发展和中非合作创造稳定的环境，是中非合作的重要目标。在中非合作论坛框架下，中非实施了中非和平安全合作行动计划、和平安全工程等务实举措。为支持非洲之角实现长治久安与和平繁荣，中国提出了“非洲之角和平构想”，支持地区国家应对安全、发展、治理三重挑战；通过任命外交部非洲之角事务特使，支持召开非洲之角和平会议，

---

① 参见周玉渊：《开放包容的中非合作与中非关系的前景——以中非合作论坛为线索》，载《外交评论》2021年第3期，第1~26页。

② 有研究指出，中非经济关系并不像西方政客和媒体渲染的那样对非洲政治带来负面影响，其影响主要集中于经济领域。Kenneth Kalu and Ernest Tooichi Aniche, “China – Africa Economic Relation: A Double – edged Sword for Africa”, *African Journal of Economic and Sustainable Development*, Vol. 7, No. 4, 2020, pp. 374 – 390; Francesco Lacoella, Burno Martorano, Laura Metzger and Marco Sanfilippo, “Chinese Official Finance and Political Participation in Africa”, *European Economic Review*, Vol. 136, 2021, pp. 1 – 20.

③ Oluwasegun Oluwaseyi Seriki, “Looking Through the African Lenses: A Critical Exploration of the CSR Activities of Chinese International Construction Companies (CICCs) in Africa”, *International Journal of Corporate Social Responsibility*, Vol. 5, No. 8, 2020, pp. 1 – 9.

为各方凝聚共识、推进非洲和平安全作出积极贡献。<sup>①</sup> 中方也将非洲确定为践行全球安全倡议的重点合作方向，“支持非洲国家、非洲联盟、次区域组织为解决地区冲突、反对恐怖主义、维护海上安全所作努力，呼吁国际社会向非洲主导的反恐行动提供资金和技术，支持非洲国家增强自主维护和平的能力；支持以非洲方式解决非洲问题，推动非洲之角以及萨赫勒、大湖地区等热点问题和平解决。中方积极落实‘非洲之角和平发展构想’，推动非洲之角和平会议机制化，积极打造合作示范项目。”<sup>②</sup>

### 三 中非合作的新作为

面对百年变局，中非团结合作是世界和平发展的重要力量，能为非洲乃至全球繁荣发展和持久和平注入强劲动力。大变局时代的中非合作既需要增强中非双方在应对全球共同挑战上的团结合作能力，也需要提升中非在塑造和引领新议程上的合作能力，更需要增强中非双方解决问题、创新合作方面的能力。中非双方应凝聚共识，强化理念认同，深化团结合作，开展共同行动；中非双方应共情彼此发展挑战，加强相互支持，构建新时代的中非战略互信；中非双方应完善合作机制，加强战略和政策对接，为中非关系奠定坚实的机制基础；中非双方应该坚持创新引领，探索中非合作新方向，推动构建高水平的中非命运共同体。

#### （一）强化理念认同，彰显中非的“共同点”

面对百年变局下的地缘政治经济变动和全球发展转型，作为发展中国家最集中的大陆和最大的发展中国家，非洲和中国的团结合作具有重要意义，也可以产生重要的国际影响。为此，强化理念认同、扩大中非“共同点”将是引领中非合作的重要基础。

第一，强化对南南合作的认同，坚定推动中非团结合作。南南合作是发展中国家群体性崛起、构建有利于发展中国家国际环境的重要保障，而中非合作的快速发展和取得的重大成就证明了南南合作的旺盛生命力。在当前全球发展挑战增加、发展中国家面临严重冲击的新形势下，中非更应

<sup>①</sup> 《秦刚谈“非洲之角和平发展构想”在埃塞进展》，载中国外交部网站：[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxhd/202301/t20230111\\_11005496.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxhd/202301/t20230111_11005496.shtml)，2023-02-28。

<sup>②</sup> 《全球安全倡议概念文件》，载《人民日报》2023年2月22日。

该加强对南南合作的认同，在南南合作的旗帜下加强在国际事务上的团结合作。正如非盟发展署与联合国发展署发布的第一份《非洲南南合作报告》所言，“南南合作在促进非洲国家实现 2030 年可持续发展目标以及非盟《2063 年议程》上的贡献显而易见，通过提供基于不同国情的、创新和可持续的发展方案，南南合作推动非洲国家不断增强自主性和国家发展能力”。<sup>①</sup>

第二，强化在全球治理上的认同。在应对疫情冲击、经济衰退、气候变化、能源转型、绿色发展、地缘冲突、非传统安全、贫困陷阱等诸多挑战时，西方国家主导的全球治理体系存在着明显的效率低下等问题，而且西方国家大幅加息等政治经济政策往往对发展中国家产生重大负面冲击。面对这一现实，中非双方应该加强在全球治理上的沟通协调，凝聚重大全球治理议题上的共识。一方面，中非通过共同行动，提升发展中国家在联合国、国际金融体系以及二十国集团等全球治理机制中的代表性，增强发展中国家的话语权。中国率先支持非盟成为二十国集团永久成员正是这一理念的体现。另一方面，中非双方应加强在发展和安全重大议题上的机制化对话，提升在倡议和机制建设上的协作水平，发挥中非合作在参与和影响全球治理上的能力。中国提出的全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议为全球治理提供了重要理念和方案，中非双方可以此为契机，积极对话沟通，推动形成中非共同的全球治理观。

第三，强化在构建公平正义国际秩序上的认同。中非都主张和维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序和以联合国宪章宗旨与原则为基础的国际关系基本准则。中非双方在应对乌克兰危机等重大国际事件，在维护国际公平正义、反对国际制裁和霸凌，维护发展中国家权益上具有相同或相似的国际立场。然而，当前，美西方不断强化所谓“基于规则的国际秩序”，构筑“小院高墙”，鼓动“脱钩断链”，搞“小圈子”和集团政治，依然维持甚至加大对包括中国和部分非洲国家的围堵或制裁。这不仅给现行国际秩序带来了冲击，也会对包括中国和非洲在内的发展中国家产生消极影响，甚至在中非之间以及非洲国家内部制造分歧。为此，在新形势下，

---

<sup>①</sup> UNDP and AUDA - NEPAD, "First African South - South Cooperation Report", October 16, 2019, <https://sdgfinance.undp.org/sites/default/files/First%20African%20SSC%20Report%202019.pdf>, 2023 - 01 - 19.

中非必须强化双方在国际秩序上的认同和共识，加强在国际事务上的立场协调，在维护发展中国家利益上共同发声、共同行动。

## （二）坚定相互支持，破解非洲发展的“痛点”

非洲发展问题是国际发展和全球治理的重要议题。西方发达国家虽向非洲国家提供了大量援助，但在促进非洲发展上的作用一直存在争议，对非洲发展的负面影响也饱受批评。21世纪以来，中国在促进非洲发展和转型上发挥了重要作用，这也导致美西方国家不断强化与中国在非洲和国际发展上的竞争，乃至攻击和抹黑中非合作，试图将当前非洲面临的发展问题归咎于中国。这不仅影响着非洲国家对中非合作模式的信心，更对共同应对非洲发展挑战带来不利影响。<sup>①</sup>因此，在这样的关键阶段，中非必须加强战略沟通、增强战略互信、坚定相互支持。

第一，相互支持共同应对当前重大发展挑战。“患难见真知”是中非关系的鲜明特色，正如习近平所言，“无论中国发展到哪一步，中国永远都把非洲国家当作自己的患难之交”。<sup>②</sup>当前，非洲面临的展挑战对非洲国家的财政和国家治理能力提出严峻考验，也导致非洲国家更加依赖外部的支持。美西方正通过一系列新的倡议加大对非洲发展进程的介入，迫使中国面临着更大的道义和责任压力。作为非洲重要的发展伙伴，中国应承担更大的国际责任，在能源转型、融资可持续性、债务处置等中国拥有较大话语权和影响力的议题上，加大与非洲国家的真诚沟通合作，主动作为；在减贫、粮食安全等民生领域加强双方合作，为破解这些重大发展挑战贡献力量。

第二，相互支持探索适合自身的发展道路。非洲发展挑战加剧凸显非洲国家面对外部冲击时的脆弱性。<sup>③</sup>对外部依赖的增加以及发达国家对非洲发展

---

<sup>①</sup> 例如，一些非洲学者认为，非洲国家必须优化与中国的关系，才能实现真正的双赢，否则就有陷入“新殖民主义”的风险。特别是非洲国家应该加强针对中国贷款的有效管理，提高项目合同的透明度，通过技术培训和能力建设以增强与中国企业发生争端时解决问题的能力。See Collins C Ajibo, “Belt and Road Initiative Meets Africa: Exploring the State of Play, The Implications and the Imperative for Complementarities of Interest”, *Journal of Comparative Law in Africa*, Vol. 8, No. 2, 2021, pp. 1 – 31.

<sup>②</sup> 习近平：《永远做可靠朋友和真诚伙伴》（2013年3月25日），载习近平著：《习近平谈治国理政》第一卷，外文出版社，2014年版，第309页。

<sup>③</sup> See Omololu Fagbadebo and Nirmala Dorasamy, “Introduction: Governance Challenges in the Management of the COVID – 19 Pandemic in Africa”, in Nirmala Dorasamy ed., *Governance Challenges During the COVID – 19 Pandemic in Africa*, Palgrave Macmillan, 2022, pp. 1 – 13.

议程的塑造无疑将给非洲国家的发展自主性带来重要影响。<sup>①</sup> 当前,美西方对中非合作污名化的真正目的是诋毁中非合作模式,削弱中国发展经验在非洲的影响,其强化对非合作的重要目标是诱导甚至迫使非洲国家在发展道路和伙伴关系上选边站。<sup>②</sup> 为此,中非双方应该高度重视当前非洲国家发展道路转型期出现的新问题和新挑战,加强发展理念沟通和经验分享,遵循“安全—发展—治理”的基本逻辑,以非洲国家发展赤字、安全赤字为主要抓手,支持非洲国家提高国家治理能力,最终提升非洲国家对探索符合自身国情的自主性发展道路的自信。

### (三) 完善合作机制,提升中非合作的“亮点”

中非合作论坛等中非合作机制在推动中非关系发展上发挥了重要作用。新形势下,推进“一带一路”高质量发展、落实全球发展倡议和全球安全倡议、深化中非关系以及应对中非合作中的问题,不仅需要更好发挥中非合作论坛的核心作用,也对中非合作论坛的机制发展提出更高要求。

第一,深化“一带一路”高质量发展、全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议与中非合作论坛之间的机制化联系。构建更加紧密的中非命运共同体是中非合作的奋斗目标和行动指南,而共建高质量“一带一路”则是践行新时代中非合作的重要路径。三大倡议是破解全球治理赤字的中国倡议,是构建全球治理伙伴关系的中国设想,其在应对非洲发展挑战上具有广阔空间。在非洲落实三大倡议、推动构建全球治理伙伴关系具有较大的现实基础和可操作性。为此,一方面,需要在理念和实践层面提升非洲在“一带一路”合作、落实三大倡议中的地位。例如,构建“一带一路”国际高峰论坛与中非合作论坛的平台联系,在“一带一路”国际高峰论坛中增加对非洲发

---

<sup>①</sup> 例如,美国国际开发署在深度研究后确定了两个可以对非洲发展转型产生深刻影响的发展概念:一是数字技术发展,二是气候分析和规划。加大在这两个领域的投入,从而建立美国在非洲发展转型上的话语权,也正是目前美国对非发展合作的重要目标。See USAID, “Transformational Development in Africa: Pathways for Unlocking the Power of Digital Skills and Climate Analytics”, [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00ZHQJ.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00ZHQJ.pdf), 2023-02-10.

<sup>②</sup> 正如有美国政客一再宣扬的,“我们正在带来最好的技术和创新、最高的标准……美国帮助我们的伙伴国家建设能力,而不是剥削这些国家”,“中国的华为在非洲非常强大,这使得美国很难与使用华为的非洲国家开展实质性合作”。See Aamer Madhani and Lolita C. Baldor, “China Casts Long Shadow Over US - Africa Leaders Summit”, *AP News*, December 13, 2022, <https://apnews.com/article/g-20-summit-politics-covid-china-government-united-states-46a01f4190fae4ca260f0ab5beaa59a5>, 2023-02-10.

展议题如粮食安全、融资支持、能源转型和绿色发展的讨论和举措设计，在中非合作论坛框架下，加大对中非“一带一路”高质量合作的举措设计。另一方面，重视非洲在落实“一带一路”和三大倡议上的实践优势和示范作用，总结中非合作在其中的比较优势和问题挑战，为更好推进“一带一路”和两个倡议提供先行先试的经验实践。

第二，构建自下而上、以议题为引领的合作协调机制。中非合作的现有机制，包括中非合作论坛部长级会议、协调人会议以及不同领域的论坛机制，主要是自上而下推动的。然而，随着中非合作领域的扩大，从领域扩展到议题深化都是中非合作面临的重要问题。这意味着双方不仅要重视中非合作的覆盖面，更应重视中非合作的深度，尤其是在特定领域和议题上，中非合作面临的来自非洲本土和国际两个层面的压力都非常突出。例如，在提升基础设施开发包容性、促进经贸合作的经济社会效应、推行环境社会治理标准、支持非洲中小企业发展等议题上，中非合作存在着政府间合作机制与社会联系机制之间的不平衡发展、双边合作机制与国际多边规则和机制之间需加强协调等问题。这意味着中非合作机制仍存在较大的完善优化空间。为此，中非合作应该更重视来自社会和民间的声音，通过构建政府与社会之间的有效沟通机制，提升社会力量在中非合作中的参与度，为中非合作创造良好的政治和社会环境。中非合作应该建立问题解决机制，提升问题回应能力。尽管目前债务问题、企业社会责任、海外利益安全、负面舆论和民族主义风险等只是局部或偶发性问题，但其传播效应需得到进一步重视。为此，中非合作应该建立以议题为引领的协调机制，推动跨部门的协调联系，及时为问题解决提供合理方案。例如，在当前一些非洲国家的债务处置上，就迫切需要不同部门能够加强沟通协调，加大国际规则和实践的融通，更好地发挥中国的支持非洲发展上的作用。

#### （四）坚持创新引领，不断培育中非合作的“增长点”

“中非关系保持旺盛生命力的‘秘诀’是与时俱进、开拓创新。半个多世纪以来，在中非关系发展的每一个关键时期，中非双方都能登高望远，找到中非合作新的契合点和增长点，推动中非关系实现新的跨越。”<sup>①</sup>当前，中非

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》（2021年11月），人民出版社，2021年版，第48页。

关系正处于又一个关键时期，“在危机中育新机、于变局中开新局”正成为中非合作面临的重要历史使命。

第一，把握新发展阶段，培育中非合作领域的新增长点。能源转型、数字经济、绿色发展、新产业革命使非洲处于经济转型的新阶段，提升在全球产业链中的地位、把握第四次科技革命的机遇、实现“弯道超车”，正在成为非洲国家的重要期待和国家战略。非盟《2063 年议程》突出了数字基础设施和数字经济在非洲一体化进程中的重要性，且非盟已经制定了《非洲数字转型战略（2020—2030）》，提出在 2030 年建成单一数字市场的目标。<sup>①</sup> 不同非洲国家也都在积极制定本国的数字战略。大体上，电子商务、“5G”网络、绿色经济、新能源合作等正成为中非合作新的增长点，也是中非合作可以体现新优势的重要方面。《中非合作 2035 年愿景》明确提出，中非在农业合作、产能合作、科技创新合作、蓝色经济合作、数字合作方面存在着巨大的合作机遇。在这些合作机遇中，既有通过拓展全产业链、提升非洲生产和制造能力来寻求新增长点，如农业合作和产能合作，也有重视技术转移转化来为中非合作提供新动力，如中非创新合作，还有扩大新领域合作来培育新增长点，如蓝色经济合作和数字合作，包括在频谱管理、“5G”、卫星互联网、大数据、电子商务、智慧城市、航空航天、卫星遥感应用等领域的合作。由此，培育这些新增长点、提升中国在非洲发展转型进程中的作用，是中非合作新的重要方向。

第二，优化中非合作结构，挖掘中非关系持续发展的新潜力。不断扩大的中非关系已经超越传统的国家间关系，中非关系在跨区域、次区域、非官方、社会和民间层面的联系都取得了快速发展。这些方面的进展不仅是中非关系发展的结果，也构成了中非合作的重要增长点。由此，中非跨区域关系、中非国家间关系、中非社会关系构成了中非关系的 3 个重要层次。相较于以往对国家和政府间关系的偏重，如何更好规划中非跨区域合作以及中非社会民间层面，是中非关系可持续发展的重要方向。从跨区域合作的角度看，发展与非盟和非洲次区域组织之间的关系是中非合作重要的增长点。面对严峻的内外部挑战，以非洲大陆自贸区为代表的非洲一体化和联合自强的发展进

---

<sup>①</sup> African Union, “The Digital Transformation Strategy for Africa (2020 – 2030)”, <https://au.int/sites/default/files/documents/38507-doc-dts-english.pdf>, 2023-02-05.

程明显加快。非盟作为一个政策协调和资源整合平台的作用正在提升，非盟的“中心”地位正在提升。非盟正在加强与非洲开发银行、联合国非洲经济委员会以及国际伙伴之间的协调，在引领非洲发展议程上的能力正在逐步提升，如非盟与包括欧美国家在内的全球伙伴发起了非洲绿色基础设施联盟（AGIA）。<sup>①</sup>与此同时，美西方也在不断加强对非盟的重视和投入。在此背景下，中方可利用非盟在协调非洲发展和全球伙伴上的“中心”地位，加强与非盟在非洲发展转型、重大发展挑战与和平安全建设上的政策沟通协调；在务实合作上，加强与非盟在跨区域基础设施、公共卫生、地区安全、粮食安全等紧急和中长期挑战上的合作，支持非洲国家联合自强、维护地区发展安全的努力。从社会民间合作的角度看，加大与非洲社会和民间的机制化联系，是中非合作进一步优化的重要领域。具体而言，一是加大对非洲私营部门和中小企业的重视。相比于政府、公共部门和国有企业，非洲私营部门是经济发展的“发动机”，是吸引就业最主要的部门，对非洲私营部门的投资和政策支持能够带来广泛的经济社会影响，这也是目前发达经济体对非合作的重点方向。二是重视“人的发展”。相较于宏大的合作规划和项目建设，中非合作也应更加重视非洲青年、妇女、社会组织的独特作用，通过具体倡议和实质性投入以期在非洲建立广泛的社会网络。

第三，以中非合作为引领，构建非洲发展全球伙伴关系。中国一贯主张“非洲不是大国博弈的竞技场，而是国际合作的大舞台”。美欧国家一些理性的政界和学界人士也认为大国应该在非洲开展合作，即“在该竞争的地方竞争，在该合作的地方合作”。然而，受意识形态和政治价值观等因素的影响，大国在非洲的合作一直进展缓慢。新冠肺炎疫情以来的现实表明，大国间协调合作的不足对非洲应对发展安全挑战带来了重要影响。因此，如何引领和构建良性的国际对非关系、推动国际对非协调合作是非洲发展的重要保障，也是中非合作重要的增长点。基于此，中非应该把构建良好的国际对非合作格局作为共同的认知和目标。其一，在非洲发展上构建可持续的融资供给—需求关系。无论是基础设施融资、能源转型、产业发展等不同方面，非洲发展依然存在着很大的需求缺口。作为非洲重要的发展和融资伙伴，中国在保

---

<sup>①</sup> African Union, “African and Global Partners Launch Multi – Billion Alliance for Green Infrastructure”, November 14, 2022, <https://au.int/en/pressreleases/20221114/african-and-global-partners-launch-multi-billion-alliance-green>, 2023-02-11.

障对非融资支持上作出了重要贡献，通过转借特别提款权也为其他国家作出表率。然而，只有推动各方共同重视对非融资支持，保障可持续的资金流入，才能更好发挥融资支持的效果。为此，在创新中非融资合作的同时，中非更应该推动不同融资模式间的沟通协调，加强优势互补，构建更稳定的国际对非融资体系。其二，以非洲国家为中心推进大国在非洲的对话和协调合作。在大国博弈背景下，发展的安全化或意识形态化正在限制大国在非洲开展合作。例如，非洲债务、发展融资、数字转型等问题本质上是经济发展问题，却经常被政治化甚至安全化。<sup>①</sup> 为破解这一认知困境，非洲可以发挥更好的纽带作用，促进大国间相互了解，利用大国的比较优势，推动构建良性的大国关系。有研究指出，非洲国家可以从大国关系中获益，但前提是非洲国家能够在其中发挥引领和协调作用。<sup>②</sup> 其三，大国应以对非务实合作为契机促进关系改善，从而为全球治理注入强劲动力。非洲为大国在全球治理上的合作提供了重要场合，大国应该重视非洲的价值，应坚持“搁置争执、共促发展”的原则，开展务实合作，为非洲提供力所能及的帮助，通过务实合作推动大国间关系的改善和发展。

## 四 结语

非洲发展、中国发展以及中非合作的外部环境和条件都在发生深层次和结构性的转型。大变局时代塑造了中非合作新的内外部环境、战略方向和合作议程，中非关系面临着更大、更不确定的挑战，但同时也蕴含着推动中非关系转型升级、深化发展的重要机遇。当前，中非合作的国际环境正从宽松趋于收紧，国际对非合作格局正从协调互补转向竞争升级，中非合作自身的问题仍在累积，中非双方也由此开始更加重视中长期的战略设计。中非合作

---

<sup>①</sup> 一些机构建议非洲不应该只把数字转型当成经济问题，而应该高度重视其面临的地缘经济、数字主权威胁。See Ennatu Domingo and Lidet Tadesse Shiferaw, “The African Union at Twenty: A New Leader in Digital Innovation?”, ECDPM, July 4, 2022, <https://ecdpm.org/work/african-union-twenty-new-leader-digital-innovation>, 2023-02-11.

<sup>②</sup> Folashadé Soulé, “Zero-Sum? Benefitting from Great Power Rivalry in Africa”, Africa Policy Research Institute, October 25, 2021, <https://afripoli.org/zero-sum-benefitting-from-great-power-rivalry-in-africa>; Chensi Li and Sena Voncuji, “China-US Competition Seems to be Working for Africa”, *The Diplomat*, December 16, 2022, <https://thediplomat.com/2022/12/china-us-competition-seems-to-be-working-for-africa>, 2023-02-28.

的新特点和新现实塑造了中非合作的新议程，凸显了大变局时代中非合作顶层设计的战略意义，新的发展阶段和现实需求推动中非合作领域和行业的扩大，中非双方基于共同利益的共同行动在扩大，应对和解决中非合作中问题和挑战的紧迫性更加突出，这也是中非合作不断深化的表现和持续发展的重要前提。

大变局时代的中非合作需要中非双方有新的更大的作为。当前，中国正全面开启建设社会主义现代化国家的新征程，非洲正处于国家发展转型和区域联合自强的新阶段，中非合作正迈入构建高水平中非命运共同体的新时代。面对百年变局和全球发展转型，中非需要增强在应对全球共同挑战上的团结合作能力，需要提升在塑造、引领和拓展新合作议程上的能力，更需要增强在解决问题、深化合作、创新机制上的能力。为此，中非应强化在南南合作、全球治理和国际秩序上的理念认同，不断扩大中非在全球层面的“共同点”；坚持中非友好合作精神，坚定相互支持，着力破解非洲发展的“痛点”；完善中非合作机制，加强中非合作论坛、“一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议等倡议和机制间的协调对接，持续擦亮中非合作的“亮点”；坚持创新引领，通过扩大和提升中非在新领域和议题上的合作、构建更加均衡的中非关系结构、推动形成开放包容的非洲发展全球伙伴关系，培育和提升中非合作新的“增长点”。

回顾历史，中非双方在反帝反殖斗争中结下了牢不可破的兄弟情谊，在发展振兴征程上走出了特色鲜明的合作之路，在纷繁复杂的变局中谱写了守望相助的精彩篇章，为构建新型国际关系树立了光辉典范。<sup>①</sup>展望未来，面对新的国际环境和历史发展阶段，中非双方面临新的机遇和挑战，承担着更艰巨的历史任务。可以预见，中非将继续践行真实亲诚理念和正确义利观，大力弘扬中非友好合作精神，加强团结合作和共同行动，全面提升高水平中非命运共同体的凝聚力、感召力和影响力。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

---

<sup>①</sup> 习近平：《同舟共济，继往开来，携手构建新时代中非命运共同体》（二〇二一年十一月二十九日），载习近平著：《习近平外交演讲集》第二卷，中央文献出版社，2022年版，第422页。

## Abstracts

### **China –Africa Cooperation in the Era of Global Changes: New Journey and New Thinking**

*Zhou Yuyuan*

**Abstract:** China – Africa relations are witnessing the global changes of a magnitude unseen in a century, and this reality is profoundly shaping the current and future China – Africa cooperation. The ongoing changes in China – Africa cooperation are remarkable, as the previous peaceful and inclusive international climate for China – Africa cooperation is replaced with a divided and exclusive one, the ever coordination and cooperation between the West and China is replaced with rising competition and distrust, the internal and external challenges faced by China – Africa cooperation have also increased significantly at the same time, and these changes are demanding China and African countries attach greater importance to the capability of strategic and long – term cooperation planning. How to advance the sustainable development of China – Africa relations amid the era of global changes is shaping the new agenda of China – Africa cooperation. The priorities include building a higher – level China – Africa community with a shared future after the 20<sup>th</sup> National Congress of the CPC, addressing the development demands and security challenges in Africa, strengthening joint actions on global issues such as climate change and green transformation, and solving the problems of China – Africa cooperation in a timely and effective way. In order to realize the new agenda of China – Africa cooperation, China and African countries should expand the common ground at the global level, explore the common solutions for the urgent and realistic challenges such as debt treatments, enlarge the best practices of China – Africa cooperation, and cultivate the potential growth point of cooperation.

**Key words:** The 20<sup>th</sup> National Congress of the CPC; changes in a century; international cooperation within Africa; China – Africa cooperation; African development; China – Africa community with a shared future