

## 涉非三方合作：中国何以作为？\*

张 春

**内容提要** 自2006年中非合作论坛北京峰会以来，以美欧为代表的国际社会持续要求与中国开展涉非三方合作。而且自2008年全球金融危机以来国际形势的发展很大程度上改变了中国在涉非三方合作方面的政策空间，进而推动中国逐渐从“被动应对”向“主动塑造”转变。中国已经与多个重要的非洲伙伴国围绕涉非三方合作开展了政策磋商。尽管中国政府已提出“非洲提出、非洲同意、非洲主导”的涉非三方合作指导原则，但塑造这一合作其他方面的努力尚不充分。中国主动塑造涉非三方合作需要围绕以下三方面展开：一是识别出重要的合作领域；二是发现潜在的合作伙伴；三是完善政策性保障体系。

**关键词** 中非关系 三方合作 主动塑造 政策设计

**作者简介** 张春，上海国际问题研究院外交政策研究所研究员（上海 200233）。

自2006年中非合作论坛第三届部长级会议暨北京峰会成功召开后，以美欧为代表的国际社会对与中国在非洲开展三方合作的呼声便持续不断。而且，自2008年全球金融危机爆发以来，特别是随着国际权势转移趋势日益明显，国际社会要求与中国开展涉非三方合作的压力事实上得到缓解，中国推进这一合作的政策空间大有改善。正是在这一背景下，李克强总理于2014年首度提出“非洲需要、非洲同意、非洲参与”的涉非三方合作指导原则，习近平主席又于2015年在中非合作论坛约翰内斯堡峰会暨第六届部长级会议上正式将其升级为“非洲提出、非洲同意、非洲主导”。据此，我们可以认为，与最

---

① 感谢本文匿名审稿专家提出的中肯修改意见与建议。

初防守性地回应“是否”开展涉非三方合作不同，当前中国正开始主动塑造涉非三方合作原则、内容和形式。中国虽已提出完整和合理的涉非三方合作指导原则，但仍需识别其重点合作领域、潜在合作伙伴并完善相关的政策保障体系。唯有如此，涉非三方合作才能有利于中非关系和非洲的可持续发展，有利于中国全球治理能力的提升，从而为中国特色大国外交的完善与发展贡献力量。

## 涉非三方合作政策空间的演变

2006年中非合作论坛北京峰会的召开引起了国际社会的广泛关注，此后美国和欧洲国家纷纷提议与中国开展涉非三方合作。但由于此前的中非关系更多是恢复性发展<sup>①</sup>，中国尚不完全具备开展平等、公正的涉非三方合作的能力。2008年全球金融危机的爆发，不只是缓解了中国涉非三方合作的压力，更是为中国提供了重要的战略缓冲，以推进中非关系的发展，进而为主动塑造涉非三方合作奠定了坚实的实力基础。今天，中国所面临的挑战不再是“是否”开展涉非三方合作，而是“如何”推进三方合作以实现其效用最大化，为中非合作和非洲的可持续发展贡献最大力量。

### （一）被动应对时期：2006～2008年

在2006年中非合作论坛北京峰会召开之前，西方国家的主要注意力投向美国所发动的全球反恐战争，对中非合作的进展缺乏充分关注。在这一背景下，对以美欧为代表的西方国际社会而言，中非合作论坛北京峰会的成功召开使其陷入一种“战略焦虑”甚至“战略臆想狂”之中，认为中国进入了其后院，并会将其“挤出”非洲。<sup>②</sup>这样，在各种非理性的批评甚至攻击之外，西方发达国家对中国施加了巨大压力，试图推进涉非三方合作。

欧盟主要通过双边和单边主义方式对中国施加压力。2006年，应欧盟要求，非洲问题首次出现在中欧联合声明中。这是自1998年中欧领导人会晤以来的首次，具体涉及三方面内容：一是在全球层面，强调围绕联合国“千年

<sup>①</sup> 有关中非关系在2006年以前很大程度上仍是恢复性发展的论述，可参见张春《中非关系：应对国际对非合作的压力和挑战》，载《外交评论》2012年第3期，第34页。

<sup>②</sup> 有关这一阶段西方对中非关系、中非合作论坛的态度的总体描述，see Tom Cargill, “China and Africa: A Literature Review”, Unpublished Chatham House Review, London: Chatham House, 2008.

发展目标”和全球可持续发展问题支持非洲；二是在对非关系层面，双方承诺共同为非洲的和平、稳定、可持续发展作出努力，但互不干涉对方同非洲的合作事务；三是在中欧关系层面，“双方同意建立非洲问题对话机制，并探索与非洲伙伴开展务实合作的渠道，包括支持‘非洲发展新伙伴计划’，以实现‘千年发展目标’”，双方也表明了对对方与非洲合作机制的支持，分别是中非合作论坛和有关援助有效性的《巴黎宣言》。<sup>①</sup> 2007年的中欧领导人会晤所发表的联合声明很大程度上沿用了前述表述模式，但更加明确地指出，“双方同意继续进行中欧非洲问题对话，并积极探索在适当领域开展中欧非三方合作的有效方式和途径”。<sup>②</sup>

2008年，由于第11次中欧领导人会晤延期举行，欧盟决定采用单边主义方式对中国施压。同年10月17日，欧盟出台文件声称，中欧非三边合作将共同努力促进非洲发展和提升援助有效性，并提出4个合作优先目标：强化安全与支持维和行动；发展可持续基础设施以强化互联互通和地区一体化；在促进经济和商业增长的同时保护环境、管理自然资源；提高农业产量、产品质量和粮食安全。<sup>③</sup>

与欧盟相比，中国和美国官方并未就中-美-非三方合作展开讨论，特别是该议题并未进入自2006年下半年正式创设的中美战略经济对话之中。直到2011年5月，中美双方才“决定在下一轮中美战略与经济对话前，就政策规划、非洲、拉美、南亚、中亚事务举行新一轮对话，加强两国在地区和国际问题上的协调合作”。<sup>④</sup>但这并不意味着中国和美国已就涉非三方合作达成任何共识。

在政府层面外，多个美欧研究机构围绕涉非三方合作制造舆论、提出方

---

① 《第九次中欧领导人会晤联合声明》，2006年9月9日，载中国外交部网站：[http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/oz\\_678770/1206\\_679930/1207\\_679942/t271095.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679930/1207_679942/t271095.shtml)，2017-01-16。

② 《第十次中欧领导人会晤联合声明》，2007年11月28日，载中国外交部网站：[http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/oz\\_678770/1206\\_679930/1207\\_679942/t386518.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679930/1207_679942/t386518.shtml)，2017-01-16。

③ EU, “The EU, Africa and China: Towards Trilateral Dialogue and Cooperation”, COM (2008) 654 Final, October 17, 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=URISERV:rx0002>, 2017-02-16。

④ 《2011年中美战略与经济对话框架下战略对话成果清单》，2011年5月11日，载中国驻美国大使馆网站：<http://www.china-embassy.org/chn/zmgx/zlyjjdh/dialogue3/t821796.htm>，2017-02-16。

案，如德国发展研究所（DIE）、英国皇家国际问题研究所（Chatham House）、美国对外关系委员会等。相应地，中外智库的相关对话也迅速增加。例如，由南非布伦斯特特基金会、中国社会科学院、美国对外关系委员会和美国苏利文基金会联合主办的“非洲—中国—美国三方对话会”，于2006~2007年共举行了3次，发表的会议文件表示三方可以确立一致的合作战略。<sup>①</sup>

需要指出的是，这一时期欧美有关涉非三方合作的讨论仍带有明显的居高临下心态，试图规范或引导中非关系的发展，同时给中非合作带来了巨大压力。<sup>②</sup> 基于提高自身发展能力、增强国际谈判筹码等关切，非洲尤其担忧潜在的“中国加入西方阵营”可能，进而对三方合作的反对尤其强烈。<sup>③</sup> 因此，中方的谨慎和非方的反对很大程度都属于被动防守，因为任何潜在的涉非三方合作都将被美欧所主导，中非双方将丧失所有的主动权和所有权。

## （二）能力培育时期：2009~2013年

2008年全球金融危机的突发，加上随后而来的欧洲债务危机与欧元危机，缓解了中国在涉非三方合作方面的战略与舆论压力，为中国提供了难得的战略缓冲。基于此，中国充分利用这一机遇，强化自身在涉非三方合作方面的战略规划、议题设置、谈判战术等能力，为主动塑造涉非三方合作奠定了扎实的基础。

全球金融危机的爆发使国际社会对快速发展的中非合作的关注大大下降，这相当明显地体现在中国与欧美的战略性对话中。在2009年11月举行的第12次中欧领导人会晤发表的联合声明中，有关非洲的内容只剩下一条，即双方“欢迎中国、欧盟和非洲三边对话，同意探讨合作的适当领域。双方重申支持全面、及时地实现‘千年发展目标’，支持非洲可持续发展和经济早日复苏。”<sup>④</sup> 2010年第13次中欧领导人会晤后发表的联合声明仅提及在亚丁湾就

---

① 《非洲—中国—美国三方对话会议最后文件》，张永蓬译，载《西亚非洲》2008年第1期，第63~65页。

② 张春：前引文，第33~42页。

③ Chris Alden and Elizabeth Sidiropoulos, “Africa—China—EU Cooperation in Africa: Prospects and Pitfalls”, *Policy Note*, No. 11, 2009, The Nordic Africa Institute, October 2009, p. 5. 需要指出的是，学术界有关非洲反对三方合作的系统性研究并不多见，但在各种国际性讨论中，非洲官员和学者对三方合作的反对声音总是相当高的。

④ 《第十二次中国—欧盟领导人会晤联合声明》，2009年11月30日，载中国外交部网站：[http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/oz\\_678770/1206\\_679930/1207\\_679942/t630133.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679930/1207_679942/t630133.shtml)，2017-01-16。

打击海盗开展合作是积极步骤，并同意探讨进一步合作的领域。此后，非洲议题事实上从中欧领导人会晤中消失，除 2013 年《中欧合作 2020 战略规划》提及非洲外，历次领导人会晤后的联合声明都使用“应就全球和地区问题开展更紧密的合作”或“就具有全球重大影响的国际和地区问题加强对话与沟通”的措辞。换句话说，由于自身困境，欧盟对涉非三方合作的关注度在这一时期事实上逐渐降低，从 2011 年起基本不再提及这一问题。相似的情况也发生在中美关系中。尽管 2011 年第三轮中美战略与经济对话提及中国和美国要就非洲问题举行政策对话，但事实上在此后的两轮中美战略与经济对话的成果清单中，均未提及非洲问题。

当然，这并不意味着美欧完全不再关注涉非三方合作问题。在学术界仍高度关注涉非三方合作的同时，美欧发达国家对中非合作仍高度敏感，并从两个方向围绕涉非三方合作对中国施加压力。一方面，美欧在国内营造有关涉非三方合作的舆论，特别是将自身置于可能纠正中非合作的“错误”的道德高地上，如仅在 2011 年，时任美国国务卿的希拉里·克林顿在访非时曾两度影射中非关系。另一方面，尽管美欧因深陷金融危机，对非事务心有余而力不足，但以美欧为代表的国际社会仍试图通过发展不包含中国的涉非三方合作，如美 - 印 - 非对话、印 - 日 - 非对话等，间接对中国施加压力。

国际社会对涉非三方合作的压力缓解，为中国提供了难得的能力培养缓冲期。这一时期，中非关系在前期基础上取得长足进展，特别是自 2009 年起，中国取代美国成为非洲第一大贸易国，同时在发展合作和投资等方面也成为非洲的重要伙伴。尤其重要的是，中国主动抓住机遇，加速自身在涉非三方合作方面的能力培养，其中最重要的是与多个国家开展围绕非洲事务的政策磋商。如表 1 所示，自 2005 年与美国开始非洲事务磋商到 2012 年，中国已经与非洲的主要合作伙伴建立了磋商机制。例如，中国与美国就非洲事务磋商基本保持两年一次，中国与欧盟、法国、英国均为一年一次，与日本和韩国围绕非洲事务的磋商由于中、日、韩领导人峰会的中断而相应中断，与印度于 2012 年举行过一次非洲事务磋商。

由此，正是大量的政策磋商（参见表 1）使中国对各国对非政策和涉非三方合作的意图等有了更加深入的了解，同时也能够更好地利用自身的比较优势，特别是中非合作的快速发展，为下一阶段主动塑造涉非三方合作奠定了扎实的基础。

表 1 中国与第三国的非洲事务磋商 (2005 ~ 2016 年)

对象国	起始年份	已举行轮次
美国	2005	共 7 轮 2005 ~ 2008 年 3 轮 2009 ~ 2013 年 2 轮 2014 ~ 2016 年 2 轮
欧盟	2005	共 9 轮 2005 ~ 2008 年 4 轮 2009 ~ 2013 年 4 轮 2014 ~ 2016 年 1 轮
法国	2006	共 11 轮 2005 ~ 2008 年 3 轮 2009 ~ 2013 年 5 轮 2014 ~ 2016 年 3 轮
日本、韩国	2008	共 5 轮 2005 ~ 2008 年 1 轮 2009 ~ 2013 年 3 轮 2014 ~ 2016 年 1 轮
英国	2008	共 8 轮 2005 ~ 2008 年 2 轮 2009 ~ 2013 年 4 轮 2014 ~ 2016 年 2 轮
印度	2012	共 1 轮
俄罗斯	2014	共 1 轮
德国	2016	共 1 轮

资料来源: 笔者根据中国外交部网站相关信息制作。

### (三) 主动塑造时期: 2014 年以来

自 2014 年起, 中国在涉非三方合作方面变得更加积极, 进入主动塑造时期。

一方面, 中国政府在较短时间内提出并升级了涉非三方合作的指导原则。2014 年 5 月 8 日, 国务院总理李克强在第 24 届世界经济论坛非洲峰会上发表致辞, 指出, “中方也愿与国际组织和相关国家加强协作, 在 ‘非洲需要、非洲同意、非洲参与’ 的原则下, 探讨在非洲开展三方和多方合作, 共同为非洲发展建设作贡献”。<sup>①</sup> 这是中国政府第一次正式提出有关涉非三方合作的指

<sup>①</sup> 李克强 《共同推动非洲发展迈上新台阶——在第 24 届世界经济论坛非洲峰会上的致辞》, 载中国外交部网站: [http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/ywzt\\_675099/2014zt\\_675101/lkqzlfwss\\_675135/zxxx\\_675137/t1154141.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2014zt_675101/lkqzlfwss_675135/zxxx_675137/t1154141.shtml), 2017 - 01 - 17。

导原则。根据上述原则，涉非三方合作应以非洲的实际需要为出发点，以非洲的同意为前提，争取确保非洲的全程参与。<sup>①</sup>

基于习近平主席在 2015 年 9 月访美期间中美双方就在第三方合作达成的“受援国提出、受援国同意、受援国主导”原则，在 2015 年 11 月外交部长王毅的“蓝厅论坛”讲话和 12 月公布的第二份《中国对非洲政策文件》中，中国政府提出了升级版的涉非三方合作指导原则“中国赞赏国际社会采取建设性行动、支持和帮助非洲实现持久和平与可持续发展的努力，愿本着‘非洲提出、非洲同意、非洲主导’原则，以积极、开放、包容的态度同其他国家及国际和地区组织加强协调与合作，在非洲探讨开展三方和多方合作，共同为非洲实现和平、稳定、发展作出贡献。”<sup>②</sup>

此后，中国政府一直强调“非洲提出、非洲同意、非洲主导”原则对涉非三方合作的重要指导意义。例如，在 2016 年 7 月举行的中非合作论坛约翰内斯堡峰会成果落实协调人会议上，外交部和商务部均明确强调，中方一直秉承“非洲提出、非洲同意、非洲主导”原则，同非洲其他合作伙伴探讨开展三方合作或多方合作。<sup>③</sup>又如，外交部长王毅 2017 年 2 月 17 日在谈及对非伙伴关系时指出，有关各方一定要遵循“非洲提出，非洲同意，非洲主导”原则，才能确保对非伙伴关系取得成效。<sup>④</sup>

另一方面，中国还多管齐下，推动涉非三方合作的落实。进入 2014 年后，中国政府不仅延续了与美国、欧盟、法国、日本、韩国、英国等围绕非洲事务的政策磋商机制，还新启动了与俄罗斯和德国的非洲事务磋商。例如，落实中-法-非三方合作的相关举措明显加速，中-法-非三方合作研讨会先后于 2016 年 2 月和 4 月在巴黎和北京召开，重点聚焦基础设施、能源、交

---

① 张春：前引文，第 41~42 页。

② 《中国对非洲政策文件》，2015 年 12 月 4 日，载中国外交部网站：[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/ywzt\\_675099/2015nzt/xzxffgexqhbh\\_684980/zxxx\\_684982/t1321556.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2015nzt/xzxffgexqhbh_684980/zxxx_684982/t1321556.shtml)，2017-01-18。

③ 《中非合作论坛约翰内斯堡峰会成果落实协调人会议将举行》，载《人民日报》2016 年 7 月 23 日；《商务部：中国将随国力增强增加对非援助》，载凤凰网 2016 年 7 月 26 日，[http://news.ifeng.com/a/20160726/49666247\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20160726/49666247_0.shtml)，2017-01-18。

④ 《王毅：发展对非伙伴关系，为非洲人民带来实在益处》，2017 年 2 月 18 日，载中国外交部网站：[http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbx\\_673089/xghd\\_673097/t1439570.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbx_673089/xghd_673097/t1439570.shtml)，2017-01-18。

通、农业、卫生、可持续发展等领域。<sup>①</sup> 中、法金融机构也在积极商讨建立中法共同基金，为开展三方合作提供融资支持，助力更多的合作项目落地。显然，中-法-非三方合作已换挡提速，正在驶入快车道。<sup>②</sup> 又如，中-美-非和平安全磋商于 2015 年 3 月正式启动，先后于 2016 年 1 月、7 月和 11 月举行了第二、第三和第四次磋商，对推动中-美-非和平安全合作有着积极作用。

目前阶段，中国涉非三方合作的主要伙伴是美国、法国和英国。以 2014 年西非地区埃博拉疫情暴发时的合作为基础，中、美在 2016 年第八轮中美战略与经济对话中围绕加强非洲公共卫生能力达成合作共识，双方共同承诺与非盟及其成员国一道推动非洲疾病预防控制中心（简称“非洲疾控中心”）的规划和运营，与非洲疾控中心协作规划活动的实施，加强技术能力，共同开展公共卫生培训和提高非洲公共卫生专家能力。此外，中、美双方还围绕非洲粮食安全特别是支持非盟“非洲农业综合发展计划”等展开了合作。2015 年 6 月底，在李克强总理访问法国后，中、法双方围绕在第三方市场合作发展问题发表了单独的联合声明，强调“中、法愿鼓励和支持两国企业在第三方市场开展或加强合作”；并指出在第三方市场合作应遵循“企业主导，政府推动；平等协商，互利共赢；互补、互利、开放、包容”等原则，明确非洲是中、法在第三方市场合作的重点地区。<sup>③</sup> 在同年 10 月习近平主席对英国的访问中，中、英双方表示“愿进一步加强国际产能合作，并对开展三方合作持开放态度”<sup>④</sup>，其具体成果中也有多项涉及非洲，如中非发展基金有限公司与英国国际发展部签署《关于促进非洲投资和出口合作备忘录》、商务部与英国国际发展部签署《关于加强发展合作，有效落实可持续发展目标的伙伴关系

① 《翟隽大使在中法第三方市场合作——“聚焦非洲”研讨会上的讲话》，中国驻法国大使馆，2016 年 2 月 15 日，<http://www.amb-chine.fr/chn/txw/t1340985.htm>，2017-01-19。

② 徐惠喜《中法非三方合作换挡提速》，中非合作论坛，2016 年 5 月 3 日，载中国外交部网站：<http://www.fmprc.gov.cn/zflt/chn/zfgx/zfgxjmhzt/t1360195.htm>，2017-01-18。

③ 《中华人民共和国政府和法兰西共和国政府关于第三方市场合作的联合声明》，2015 年 7 月 1 日，载中国外交部网站：[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/ywzt\\_675099/2015nzt/lzlxblsfgom\\_674991/zxxx\\_674993/t1277670.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2015nzt/lzlxblsfgom_674991/zxxx_674993/t1277670.shtml)，2017-02-18。

④ 《中英关于构建面向 21 世纪全球全面战略伙伴关系的联合宣言》，2015 年 10 月 22 日，载中国外交部网站：[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/ywzt\\_675099/2015nzt/xjpdygjxgs\\_fw\\_684283/zxxx\\_684285/t1308300.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2015nzt/xjpdygjxgs_fw_684283/zxxx_684285/t1308300.shtml)，2017-02-18。

谅解备忘录》、中英联合撤侨室内推演<sup>①</sup>、探讨建立中英国际维和合作机制等。<sup>②</sup>

## 涉非三方合作的领域识别

当下，涉非三方合作的核心问题已从十余年前的“是否开展”转向了“如何开展”。需要指出的是，大多数有关涉非三方合作的讨论往往缺乏对非洲自身需求的真正关注，而是假设这一合作必然有利于非洲。<sup>③</sup> 因此，要使涉非三方合作真正有利于非洲可持续发展和中非合作，就必须首先准确识别合作的重要领域，其前提则是对非洲长期可持续发展根本需求的准确判断。

### （一）涉非三方合作领域识别的基础

由于非洲国家众多、地区差异较大，因此就作为整体的涉非三方合作而言，其合作领域识别应主要从全球和非洲大陆两个层次上加以分析，分别聚焦《联合国 2030 年可持续发展议程》（以下简称《2030 年议程》）和《非洲 2063 年议程》。

#### 1. 联合国《2030 年议程》

2015 年 9 月，第 70 届联合国大会通过了替代 2000 年起实施的联合国“千年发展目标”的《2030 年议程》。《2030 年议程》共计有 17 项目标（Goals）、169 项具体目标（Targets），因此也被称作“可持续发展目标”（SDGs），从内容上可以分为 4 组：第 1～7 项目标涉及消除贫困与饥饿，保障受教育权利，促进性别平等，享有改善的水、环境卫生和能源服务等，主要体现保障人自身发展的基本需求，特别是弱势群体的基本权利；第 8～11 项目标涉及实现可持续经济增长和就业、可持续工业化和创新，减少不平等，建设可持续城市和人类住区，可持续的消费和生产等，重心是促进可持续的经济增长和社会包容；第 13～15 项目标涉及应对气候变化，保护海洋资源和陆地生态系统，强调环境发展的可持续性；第 16～17 项涉及制度建设、实现方式（执行

---

① 尽管未明示未来的潜在合作地区是非洲，但在该项目进入政策议程前，英国驻华武官西蒙·列维（Simon Levey）在与笔者就此深入交流时明确其聚焦地区是非洲，并试图与上海国际问题研究院就此开展合作。笔者对西蒙·列维访谈，北京，2014 年 11 月 12 日。

② 《习近平访英期间双方成果清单披露，涉政商领域近 60 项》，2015 年 10 月 22 日，载澎湃新闻国际：[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1387826](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1387826)，2016-07-18。

③ Luke A. Patey and Daniel Large, “Cooperation with China in Africa”, *DIIS Policy Brief*, February 2012, pp. 1-4.

手段) 和构建伙伴关系, 旨在通过国际合作加强各项目标的落实。

如果从《2030年议程》与“千年发展目标”的相互关联看, 又可将《2030年议程》目标分为三类: 一是继续推进“千年发展目标”中未完成目标的相关目标, 如消除贫困、改善教育与卫生状况等。当然, 《2030年议程》对所有未完成的“千年发展目标”都有所升级, 提高了门槛。二是新增大量可持续发展目标, 如包容性发展、气候变化、可持续消费与生产、海洋环境保护、生态系统保护、和平与包容社会等。三是提出与执行手段、全球伙伴关系的相关目标, 共计62项具体目标。

需要指出的是, 在《2030年议程》正式形成之前, 非洲从2012年7月起开始讨论非洲的具体关切, 并于2014年2月形成了非洲的共同立场, 也被称作“非洲发展议程”。根据这一议程, 非洲主要强调六方面: 经济结构转型与包容性增长; 科技创新; 以人为本的发展; 环境可持续性、自然资源管理及灾害风险管理; 和平与安全; 融资与伙伴关系。<sup>①</sup> 尽管这一议程本身的具体目标和指标不够清晰, 但的确能够看出非洲的主要关切。

## 2. 非洲《2063年议程》及其第一个十年规划

相比非洲对《2030年议程》的共同立场, 非洲大陆着眼于非洲统一组织成立100周年(即2063年)而制定的非洲大陆面向未来50年的社会-经济转型战略框架, 对识别涉非三方合作的潜在领域更有意义。《2063年议程》以非洲大陆自1963年非洲统一组织成立以来的各种发展战略规划或议程为基础, 旨在推动实现非洲国家、地区和大陆层次的包容性增长与可持续发展, 于2012年6月正式启动讨论, 并于2015年1月获得通过。《2063年议程》在拟定过程中展开了广泛咨询, 最终提出支撑议程的7大愿景和17个行动领域。<sup>②</sup> 由此看, 《2063年议程》是为所有非洲人的福祉而优化非洲资源使用的全球战略。考虑到这一愿景的长期性, 非盟决定通过连续的十年执行规划(共计5个)将愿景目标转化为具体政策行动, 第一个十年执行规划已于2015年9月正式公布。

《2063年议程》第一个十年规划首先确立了该议程的12个旗舰项目

---

<sup>①</sup> African Union, *Common Africa Position (CAP) on the Post-2015 Development Agenda*, Addis Ababa, Ethiopia, March 2014, pp. 7-21.

<sup>②</sup> African Union, *Agenda 2063: The Africa We Want, Popular Version*, 3rd Edition, Addis Ababa, Ethiopia, January 2015, p. 2.

(Flagship Projects)，包括：高速铁路网、泛非网络大学、泛非大宗商品战略、每年一次的非洲论坛、到 2017 年建立非洲大陆自由贸易区、泛非护照与人员自由流动、大英加大坝、泛非信息网络、“2020 年枪声沉寂计划”(Silencing the Guns by 2020)、非洲太空战略、单一非洲航空市场，以及非洲金融机构建设。<sup>①</sup>

《2063 年议程》第一个十年规划同时规定了国别与地区经济共同体、大陆两个层次的近期发展优先项目。在各国及地区经济共同体层次上，共有 12 项：可持续与包容性经济增长；人力资源发展；农业（附加值）与农业加工业发展；就业特别是青年与妇女就业增长；社会保障；性别、妇女发展与青年赋权；良治；基础设施发展；科技创新；基于制造业的工业化；和平与安全；文艺体育。在大陆层次上则重点发展以下 6 大框架：非洲农业综合发展计划（Comprehensive African Agricultural Development Programme, CAADP）、非洲基础设施发展计划（Programme for Infrastructural Development in Africa, PIDA）、非洲矿业愿景（African Mining Vision, AMV）、非洲科技创新战略（Science Technology Innovation Strategy for Africa, STISA）、非洲区域内贸易促进计划（Boosting Intra African Trade, BIAT）、非洲工业发展加速计划（Accelerated Industrial Development for Africa, AIDA）等。<sup>②</sup>

相比《2030 年议程》的非洲共同立场和作为整体的《2063 年议程》，第一个十年规划有着相对详细的目标和指标体系，对非洲未来一段时间的发展优先作出了较为明确的规定。

## （二）涉非三方合作的潜在领域

如果我们将前述的《2030 年议程》和《2063 年议程》的优先领域相结合，就能初步识别出涉非三方合作的潜在领域，这对未来 10~15 年的涉非三方合作而言具有重要的指导意义。一方面，联合国《2030 年议程》旨在推进全球可持续发展，对非洲的长期可持续发展有着指导性意义，其中诸多目标和具体目标也适用于非洲；另一方面，非洲《2063 年议程》特别是其第一个十年执行规划是根据非洲自身情况和愿望而设计的，更加符合非洲的现实需要。具体而言，未来 10~15 年内，涉非三方合作的潜在领域大致包括以下方

---

<sup>①</sup> The African Union Commission, *Agenda 2063 The Africa We Want: First Ten – Year Implementation Plan 2014 – 2023*, Addis Ababa: The African Union, September 2015, pp. 15 – 16.

<sup>②</sup> Ibid.

面 (表 2):

表 2 涉非三方合作的潜在领域

领域	具体领域	《2063 年议程》	《2030 年议程》
经济发展	基础设施	√	√
	基于制造业的工业化	√	
	农业产业	√	√
	资源开发与管理	√	√
	国内资源动员	√	√
	数据统计能力		√
和平与安全	2020 年枪声沉寂计划	√	
	非洲和平安全架构	√	
社会治理	妇女与青年赋权	√	√
	民族关系治理		
	社会保障体系		√
文化教育	泛非主义、非洲文化复兴	√	
	基础教育与人力资源		√

资料来源: 笔者根据下列资料自制: see: The African Union Commission, *Agenda 2063 The Africa We Want: First Ten - Year Implementation Plan 2014 - 2023*, Addis Ababa: The African Union, September 2015; African Union, *Common Africa Position (CAP) on the Post -2015 Development Agenda*, Addis Ababa, Ethiopia, March 2014; 联合国 《变革我们的世界: 2030 年可持续发展议程》, 2015 年 9 月 25 日大会决议, 联合国文件, A/RES/70/1, 2015 年 10 月 21 日。

### 1. 经济发展

非洲大陆目前是世界上最不发达国家最为集中的地区, 尽管在过去 10 余年里始终是世界上经济增长速度最快的地区之一。由于经济发展基础相对较差, 非洲的发展关注并非《2030 年议程》中着重强调的可持续发展, 而是水平相对较低的领域, 具体包括: 一是为非洲经济长期可持续发展提供物质性环境支撑的基础设施建设, 非洲已将高速铁路网和单一航空市场列为重点; 二是基于制造业的工业化, 即并非美欧发达国家所强调的技术密集型的工业化, 而更多侧重劳动力密集型的工业化, 并争取逐渐向劳动力密集型与资本密集型相结合的工业化; 三是农业产业 (Agri - industry), 旨在提升非洲农业生产力和农产品附加值等; 四是资源开发与资源管理, 旨在为非洲的长期可持续发展提供启动资金, 同时实现对经济发展与环境保护的合理平衡; 五是

融资特别是国内资源动员，根据非洲《2063年议程》及其第一个十年执行规划，非洲国家需努力调动国内资源，为实现该愿景提供75%~90%的资金支持。其主要手段包括：扩大财政收入来源，最大限度地增加自然资源开发收益，提高包括非洲养老金、央行外汇储备、主权财富基金和资本市场等非洲资本的杠杆率，提高储蓄率，追加外逃资本，遏制腐败等。所有上述领域都为《2030年议程》和《2063年议程》及其第一个十年执行规划所强调；六是对经济发展有着重要意义的数据统计能力，尽管这并未被《2063年议程》及其第一个十年执行规划所强调，但在《2030年议程》重点关注之外，非洲也出台了自身的“非洲数据革命共识”。

## 2. 和平与安全

如前所述，非洲《2063年议程》尤其强调和平与安全，特别是非洲自身的和平安全架构。非洲经济发展水平落后很大程度上与其面临的和平安全挑战严峻情势相关，这也是缘何“2020年枪声沉寂计划”、各国冲突预防与管理机制等如此受到重视的原因。

## 3. 社会治理

非洲在和平与安全、经济发展等领域的严峻形势也与其社会治理不善密切相关，因此需要外部支持。具体的领域可包括：一是妇女和青年赋权，这是《2030年议程》和《2063年议程》所共同强调的；二是民族关系治理，非洲族群关系始终是困扰国家和社会治理的重点挑战；三是社会保障体系特别是公共卫生体系建设，尽管在更为具体的国别目标中颇受关注，但在相对宏观的《2063年议程》及其第一个十年执行规划中未得到充分强调。

## 4. 文化教育

在这一领域，涉非三方合作的具体内容包括：一是非洲国家相当重视的泛非主义、非洲文化复兴等问题，通过涉非三方合作可促进文明交流和文明融合；二是教育，《2063年议程》第一个十年执行规划更多强调职业技术教育，对其他基础性教育强调相对不够充分，涉非三方合作应当为非洲提供更多可用资源以便发展教育、提升其人力资源水平。

# 涉非三方合作的潜在伙伴关系

在大致确立涉非三方合作的重点领域之后，我们需要识别出与有关国家

如何可能在上述领域开展合作。如果一国具备单独行动的能力且不逊于其他非洲伙伴国，那么涉非三方合作便无太多必要。同样，如果涉非三方合作完全无法实现平等互利，而是特定国家压制或强迫其他国家开展涉非三方合作，合作也不太可能真正有效。只有各国“发挥各自优势特色，形成非洲发展合力”<sup>①</sup>，才可能真正推动对非伙伴关系取得成效。事实上，自 2008 年全球金融危机爆发以来，各非洲的主要伙伴国在非洲的差异化竞争态势日趋明显，各国对非合作比较优势结构正在逐步形成，为涉非三方合作的伙伴关系建构奠定了现实基础。

### （一）各伙伴国对非战略差异化竞争态势

进入 21 世纪后，特别是自 2008 年全球金融危机以来，非洲的发展取得了令人瞩目的成绩，非洲大陆以其良好的经济增速成为世界经济的重要增长极。同时，以中非关系为代表的新兴大国对非合作快速发展。这两个发展共同推动了国际社会对非洲的兴趣关注回升，随之而来的是各伙伴国围绕非洲的竞争日趋激烈。但需要指出的是，各伙伴国在非洲的利益格局并未发生质的变化，更多是各国基于自身能力差异或比较优势不同，而主动采取了差异化战略以强化自身在非洲的竞争优势。

第一，尽管各伙伴国在非洲的经济竞争日趋激烈，但各国在非洲的利益结构总体上保持稳定。自 2000 年以来，除少数国家外，绝大多数伙伴国与非洲的双边货物贸易保持稳定增长。除美国外其他国家的对非贸易受 2008 年全球金融危机影响时间较短。美非贸易在 2011 年后陷入金融危机以来的二度下滑，2015 年双边贸易额仅 520 亿美元，相当于 2008 年金融危机后的高点即 2011 年（1 259 亿美元）的 41%。这与中非贸易的快速增长形成鲜明对比，特别是中非贸易在 2015 年攀上 2 400 亿美元高点。但需要指出的是，除了中国和美国在撒哈拉以南非洲对外贸易中的份额变化较大外，其他伙伴国在非洲的贸易比重变化幅度并不大（见图 1）。就此而言，各伙伴国在非经济利益格局更多是量变而非质变。类似地，尽管中国、印度等新兴大国对非投资增长迅速，但无论是就规模总量还是覆盖领域等而言，仍无法与美欧等非洲的传统投资伙伴相比。此外，尽管中国对非援助数额难以确定，但其规模肯定

---

<sup>①</sup> 《王毅：发展对非伙伴关系，为非洲人民带来实在益处》，2017 年 2 月 18 日，载中国外交部网站：[http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbx\\_673089/xghd\\_673097/t1439570.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbx_673089/xghd_673097/t1439570.shtml)，2017-02-22。

也远不如美、英、法、德等西方大国。<sup>①</sup>

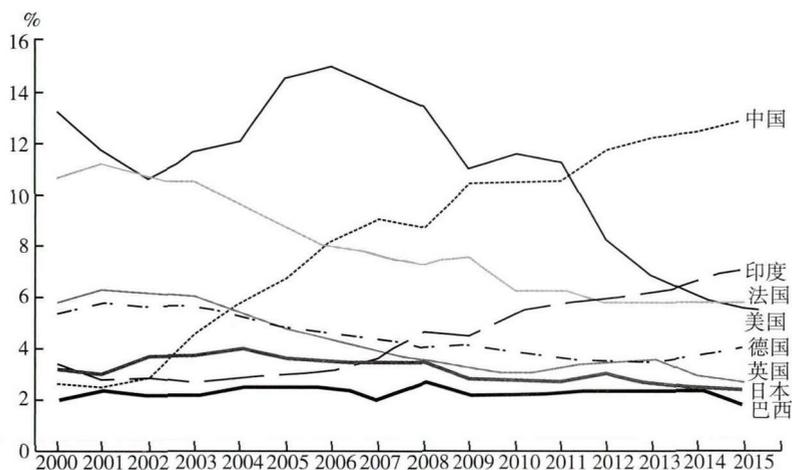


图1 主要国家在撒哈拉以南非洲对外贸易中的比重 (2000 ~ 2015 年)

资料来源: IMF, *Direction of Trade Statistics (DOTS)*, <http://elibrary-data.imf.org>, 2017-02-10.

第二, 尽管美欧在对非合作机制建设上一度落后, 但在进入 21 世纪第二个十年以来正得到改善。中非合作论坛在成立之初并未受到西方大国重视, 很大程度上与当时美国陷入“全球反恐战争”和欧洲内部在是否追随美国问题上陷入分裂等有关。但自 2006 年中非合作论坛北京峰会之后, 无论是西方大国还是新兴大国, 均高度重视对非合作机制的建设。

由于与非洲有特殊的历史联系, 西方大国均有相对成熟的对非合作机制。作为整体的欧盟于 2000 年便召开了首届欧非峰会, 但由于英国与津巴布韦的政治纠纷而使原定于 2003 年召开的第二届峰会无限推迟。直到 2006 年中非合作论坛北京峰会召开后, 欧盟才得以多次克服上述困难而于 2007 年、2010 年和 2014 年连续召开了 3 次峰会, 推动了欧非关系向着更为平等的伙伴

<sup>①</sup> 2010 ~ 2012 年, 中国对外援助金额为 893.4 亿元人民币。按非洲占比 51.8% 推算, 3 年间中国对非援助额约 462.78 亿元, 即每年约 154.2 亿元 (约合不到 25 亿美元)。参见中华人民共和国国务院新闻办公室《中国的对外援助 (2014)》, 2014 年 7 月, 载中央政府门户网站, [http://www.gov.cn/zhengce/2014-07/10/content\\_2715467.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2014-07/10/content_2715467.htm), 2017-01-18; 相比之下, 经济合作与发展组织 (OECD) 发展援助委员会 (DAC) 主要成员国的对非援助额远远高于中国: 2012 年, 美国对非援助额为 89 亿美元, 英国 34.4 亿美元, 法国 41.2 亿美元, 德国 27.8 亿美元, 加拿大 18.5 亿美元, 日本 17.2 亿美元, see OECD-DAC, *Development Aid at a Glance: Statistics by Region, Africa*, 2016 Edition, p. 4.

关系发展。第五届欧非峰会计划于 2017 年 11 月底在科特迪瓦首都阿比让召开。

日本于 1993 年创建了“非洲发展东京国际会议”(Tokyo International Conference on African Development, TICAD),但在 2006 年中非合作论坛之前始终没有实现机制化。2008 年的第四次非洲发展东京国际会议正式确定,此后该机制将定期每 5 年举行一次;2013 年举行的第五次非洲发展东京国际会议决定,将会期改为 3 年一次。2016 年 8 月,第六次非洲发展东京国际会议在肯尼亚首都内罗毕召开,该会议首次在非洲大陆举行。

对非合作机制建设步伐最快的仍当属美国。美国不仅多次延长其既有对非合作措施特别是“非洲增长与机遇法案”(AGOA),还先于 2007 年创建独立的美军非洲司令部,后于 2014 年正式召开首届美非峰会。尽管特朗普政府迄今尚未出台完整的对非政策,但其对全球反恐的坚决态度表明,美国对非安全方面的政策极可能延续甚至强化。

必须指出的是,随着西方大国重新重视对非合作机制的建设和更新,新兴大国对非合作机制建设的优势正逐渐缩小。除中非合作论坛仍保持良好发展态势之外,其他新兴大国的对非合作机制都面临动力减弱的挑战。例如,在 2008 年召开首届土耳其-非洲峰会后,原定于 2013 年召开的第二届土-非峰会多次推迟,直到 2014 年 11 月才得以召开。又如,印度于 2008 年举行了首届印非峰会,此后又于 2011 年举行了第二届,但原本于 2014 年举行的第三届印非峰会最后推迟到 2015 年 10 月举行。再如,韩国原来于 2014 年 5 月底宣布将于年底(提前)举行第四次韩非论坛,却拖延至 2016 年 12 月才得以召开。<sup>①</sup>

第三,非洲和平与安全事务正逐渐成为各伙伴国在非洲竞争新的热点领域。自 2010 年底阿拉伯剧变以来,各国纷纷强化对非和平安全合作。鉴于全球金融危机导致的各国经济实力变化,各国对非安全合作的侧重点也各不相同,呈明显的差异化发展态势。从 2014 年开始,不仅西方大国经济复苏缓慢,新兴大国的经济增长态势也明显放缓,南非、巴西、俄罗斯都遭遇不同程度的经济困难;加之,和平安全事务是西方大国的传统强项,因此各伙伴

---

<sup>①</sup> African Union, “4<sup>th</sup> Africa - Korea Forum: Africa and Korea Meet to Advance their Future Cooperation”, December 8, 2016, <https://www.au.int/web/en/pressreleases/31736/4th-africa-korea-forum-africa-and-korea-meet-advance-their-future-cooperation>, 2017-01-18.

国对非和平安全合作的差异化发展更多表现为西方大国在恢复其传统优势的同时，正利用这一优势寻求“收复”其他领域如经济领域的“失地”。

在试图通过安全“抓手”重新掌握在非洲竞争优势方面表现最突出的是法国和美国。自其前殖民地在 20 世纪五六十年代相继独立以来，法国仍与这些国家保持着特殊的战略安全伙伴关系。自 1960 年至 2014 年，法国军事上介入非洲多达 50 余次。<sup>①</sup> 进入 21 世纪第二个十年以来，随着马里、中非共和国局势动荡，法国先后于 2013 年 1 月和 12 月分别军事介入马里和中非两国。进入 2014 年后，法国对非洲的和平安全事务的介入更为系统和频繁，特别是通过努力使其在整个西部非洲地区的军事努力得以机制化。美国于 2007 年成立美军非洲司令部，但难以在非洲落地。美国通过各种方式事实上解决了这一难题。一是自 2013 年起，美军在非洲 35 个国家部署了特种部队；二是 2014 年首届美非峰会通过非洲维和快速响应计划（African Peacekeeping Rapid Response Partnership, APRRP/A - Prep）和安全治理倡议（Security Governance Initiative, SGI），使美国得以在 11 个国家开展相关活动。在美国和法国之外，欧盟、英国等对非洲和平安全事务的介入也日益强化，特别是英国自阿拉伯剧变以来尝试发展“4D”（防务、发展、外交、国内）方法推进其在非洲的海外利益保护，日本也在吉布提建立了首个海外军事基地。相比之下，新兴大国在参与非洲和平安全事务上仍不够积极，发力点相对较少，印度主要参与联合国在非维和行动，土耳其则在索马里、苏丹和南苏丹事务上有所涉猎。

由此可见，尽管表面上各国在非洲的战略竞争似乎在加剧，但事实上更多是错位发展。换言之，自 2012 年起，各伙伴国对非政策出现了较为明显的差异化发展态势，各国对非政策往往强调其“独特”模式，即在对非政策中强调经济、安全和道德因素的不同组织方式。具体有 3 种类型：第一类是仅注重特定方面维护或促进其在非利益。其中法国和俄罗斯均更重视和平安全事务，法国强调军事介入，俄罗斯则由于自身实力原因而注重军售；韩国相对更关注经济利益，主要通过技术、教育等手段推进；北欧国家如挪威、丹麦、芬兰、冰岛等也属于这一类别，但更多强调与和平、安全相关的人道主

---

<sup>①</sup> Abdurrahim Stradag, “Understanding French Foreign and Security Policy towards Africa: Pragmatism or Altruism”, *Afro Eurasian Studies Journal*, Vol. 3, No. 1, Spring 2014, p. 119.

义等道德因素。第二类国家的关注点比第一类要多但仍不如第三类国家全面，如日本、德国、巴西、印度等往往同时强调经济利益和道德考量；英国强调利益和安全要素；土耳其对经济和宗教文化的强调也有明显特色。第三类国家即中国和美国，对上述所有要素都较为重视，特别是美国提出了“3D”（即防务、外交、发展）对非合作政策。

（二）各国比较优势与涉非三方合作的伙伴结构

美欧等发达国家推动对非战略竞争差异化发展的根本目的，是在遭到全球金融危机冲击后重建自身在非洲的比较优势的同时，延缓或阻滞新兴大国特别是中国与非洲的合作快速深入发展，并在时机恰当时利用其比较优势重新抢占对非合作的战略高地。

从推动涉非三方合作的角度看各伙伴国对非战略差异化竞争态势，可以发现大量的合作机会，其关键就在于其中所体现的比较优势结构。因此，在各伙伴国在非洲的比较优势尚相对平衡的情况下，中国主动塑造和推动涉非三方合作便有更大可能；一旦以美欧为主的发达国家从全球金融危机中恢复过来，并在对非战略竞争中掌握更大主动，当前的伙伴国在非洲比较优势结构可能重新有利于美欧等发达国家，从而使涉非三方合作丧失重要的机遇。

要利用各伙伴国对非战略差异化竞争所带来的比较优势结构，就需要有效识别出各伙伴国在非洲的比较优势，从而推动涉非三方合作。结合前文所识别的涉非三方合作重点领域和伙伴国对非政策的差异化发展，我们可初步界定就涉非三方合作而言的各伙伴国在非比较优势结构（表3）。总体上，中、美两国的比较优势较为明显；其他国家主要可依据发达国家与新兴大国进行划分，发达国家在国家和社会治理、经济可持续发展等领域更有优势，而新兴大国则主要在更为基础性的经济发展领域拥有优势。但也存在一些例外，如日本在基础设施建设领域有较强优势，俄罗斯则主要在和平安全领域有优势，中国、印度、美国等国家在处理民族关系上更有经验等等。

表3 各伙伴国在涉非三方合作中的比较优势结构

	中国	美国	英国	法国	德国	日本	韩国	印度	巴西	土耳其	俄罗斯
基础设施	√					√		√		√	
基于制造业的工业化	√							√	√		
农业产业	√	√						√	√		

资源开发与管理	√	√	√	√	√			√		√	
国内资源动员	√	√	√	√	√	√	√				
数据统计能力		√	√	√	√	√	√				
“2020年枪声沉寂计划”	√	√	√	√							√
非洲和平安全架构	√	√	√	√							√
妇女与青年赋权	√	√	√	√	√	√	√	√	√		
民族关系治理	√	√						√			√
社会保障体系	√	√	√	√	√	√	√				
泛非主义、非洲文化复兴	√	√	√	√	√			√			√
基础教育与人力资源	√	√	√	√	√	√	√	√			

资料来源：笔者根据对非合作伙伴国现有情况自制。

需要指出的是，涉非三方合作可以包括两种类型：一是强强联手，即拥有相同比较优势的伙伴国在非洲开展合作；二是优势互补，即以不同的比较优势相结合形成合作。前者更多集中于无法形成比较优势互换的领域，如和平安全、妇女与青年赋权、民族关系治理、社会保障体系等方面；后者则更多是在相对较“硬”的领域更为适用，如资金优势与技术优势可相互结合，特别是在基础设施、基于制造业的工业化、农业产业、资源开发与管理等领域。

## 涉非三方合作的政策保障

随着各伙伴国在非洲的比较优势此消彼长和中国的战略主动性上升，涉非三方合作正逐渐朝向实质性方向迈进。事实上，在农业、矿产开发、安全、医疗卫生等方面已有部分三方合作的实践经验，但无论是抽象的讨论，还是具体的合作实践，都主要聚焦具体国家、具体项目，仍不足以指导整个涉非三方合作。因此，在主动塑造涉非三方合作的大背景下，中国需要系统设计涉非三方合作的战略与政策，确保涉非三方合作发挥出最大的实际效应。具

体而言,这一政策保障体系大致包括战略指导思想、政策指导原则、涉非三方合作项目库设计、后续落实与评估体系建设及其他保障性政策举措。

### (一) 战略指导思想

涉非三方合作是中非合作的重要补充,它应致力于两个核心目标的实现,即服从和服务于中非关系的可持续发展;促进非洲的长期可持续发展。由此而来,涉非三方合作可有4个派生性目标:完善自身国家形象,特别是强化国际社会对中国构建合作共赢的国际关系的认知;改善与相关第三国的关系,特别是与美国、印度、韩国甚至日本等国的关系;为中国在世界其他地区开展三方合作提供经验参照;为促进全球层次的新型发展伙伴关系提供重要参照,特别是升级和发展南北合作-南南合作的关系模式。

为实现上述目标,涉非三方合作的战略指导思想应当是“为中非关系合作方式提供补充”,不能本末倒置而任其主导中非关系的发展。具体而言,这种补充作用包括两个方面:一是能力补充,即在中非双边合作并不具备充分的能力达到预期的政策目标时,涉非三方合作应发挥其补充作用,如在中非双边的基础设施投资项目中,第三方的补充作用或者是提供资金,或者是提供技术补充;二是合法性补充,即中非双边合作需要克服一些人为合法性挑战时,可通过引进第三方、利用其所提供的合法性来推动相关政策、项目的落实,特别是围绕诸如环境与生态保护、妇女与青年赋权等西方发达国家更为擅长的领域。

### (二) 政策指导原则

如前所述,中国已提出“非洲提出、非洲同意、非洲主导”的涉非三方合作指导原则,其核心是保证在涉非三方合作中的非洲所有权。“非洲提出”旨在保障项目确立前阶段的非洲所有权,“非洲同意”则保障项目确立过程中的非洲所有权,而“非洲主导”着眼于涉非三方合作项目落实过程中的非洲所有权。尽管如此,有关涉非三方合作中的项目选择、政策优先、伙伴关系等问题,仍缺乏相应的政策指导。笔者认为,中国可考虑采用“先经后政,先急后缓,先南后北”原则,指导涉非三方合作的项目选择、政策优先、伙伴关系。

“先经后政”原则旨在指导涉非三方合作的项目库设置,即先从敏感度相对较低且容易确立各方比较优势的经济领域开始,而将相对敏感且各方可能存在较大争议的和平安全、国家与社会治理等问题放在相对靠后的位置,以

待在经济领域的三方合作培育出相当程度的互信、积累了相当程度的经验后再逐渐开展。

“先急后缓”原则针对涉非三方合作项目的紧迫性而确立优先次序，即优先开展对非洲而言有着高度紧迫性的合作，对时间上相对不那么紧迫的领域或项目则可循序渐进地加以推进。

“先南后北”原则用以指导涉非三方合作的伙伴选择，即涉非三方合作中的第三方应首先从南方国家开展，北方发达国家可略晚于南方国家。这一原则既可有效缓解非洲国家对涉非三方合作的疑虑，又可显著促进南南合作，推动南南合作—南北合作的相互关系更加平衡。

需要指出的是，在具体实践中上述原则仍需灵活运用。事实上，任一涉非三方合作的议题都可能同时具有经济、政治、社会甚至安全影响，且其优先、紧急程度对不同的行为体而言可能不同，进而潜在的竞争或合作关系也就不同。

### （三）合作伙伴—项目结构

结合前述涉非三方合作的潜在领域、各方比较优势结构及“先南后北”原则，可以初步确立涉非三方合作的伙伴—项目结构（表4），并进一步细分其先后次序。根据这一思路，涉非三方合作应确立其包括开工库、预备库和储备库在内的项目，依据前述先经后政、先急后缓原则，可进一步考察涉非三方合作的项目优先次序（表4）。

表4 涉非三方合作的伙伴—项目结构与项目推进时间表

	强强联手		优势互补	
	合作伙伴	合作优先次序	合作伙伴	合作优先次序
基础设施	南非、印度、土耳其	高	世界银行、非洲发展银行、美国、英国、法国、德国	较高
基于制造业的工业化	南非、巴西、印度	高	世界银行、联合国工业发展组织	较高
农业产业	巴西、印度、美国、法国	高	联合国粮农组织	较高
资源开发与管理	印度、土耳其	一般	美国、英国、法国、德国	低

国内资源动员	非洲发展银行、南非、韩国	高	世界银行、国际货币基金组织、美国、英国、法国、德国、日本	较高
数据统计能力	联合国统计局、韩国	较高	南非、美国、英国、法国、德国、日本	一般
2020 年枪声沉寂计划	南非、联合国、非盟	高		
非洲和平安全架构	南非、联合国、非盟、欧盟	较高	美国、英国、法国、俄罗斯	一般
妇女与青年赋权	印度、巴西、韩国	一般	非盟、联合国、美国、英国、法国、德国	低
民族关系治理	南非、非盟、印度、俄罗斯	较高	美国	一般
社会保障体系	南非、世界卫生组织、美国	高	英国、法国、德国、日本	较高
泛非主义、非洲文化复兴	南非、非盟、印度、俄罗斯	较高	美国、英国、法国、德国	一般
基础教育与人力资源	南非、非盟、印度	较高	美国、英国、法国、德国、韩国	一般

资料来源：笔者根据对非合作伙伴国现有情况自制。

此外，由表 1 可以看出，目前中国与其他新兴大国的非洲事务磋商远远不够，特别是缺乏与非洲地区大国南非、尼日利亚、肯尼亚等其他次区域性大国的磋商。同时，鉴于中国目前与法国、美国、英国等西方大国已开展了一些涉非三方合作项目，因此中国应尽快强化与非洲新兴和次地区大国的三方合作磋商，并尽早启动实质性项目，避免被非洲国家误解，而要充分体现非洲国家在涉非三方合作的主导性。

#### （四）后续评估指标体系

伴随联合国“千年发展目标”和《2030 年议程》、非盟《2063 年议程》等全球或地区性发展计划而来的，是一种新型的全球治理方法在国际社会的浮现，即所谓指标化治理。传统的全球治理更多采用规范化治理方法，即为行为体的行为设定边界，指出服从和强制的具体方向，但对于此类行为可能

产生的具体后果并没有明确的指明。<sup>①</sup> 而新兴的指标化治理则更多利用数据、技术等的发展，为全球治理设定总体目标和具体目标，同时为推动这些目标的实现而设定相应的后续落实、评估的指标，从而形成一种目标 - 具体目标 - 指标体系（goal - target - indicator, GTI）。指标化治理对全球治理有着重要的意义，特别是其所提供的完整的体系可有效跟踪相关目标的具体进展，及时依据评估结果调整政策，从而确保最终实现预期目标。

对涉非三方合作而言，我们也应当确立一套合理、有效的后续评估指标体系，确保最大程度地实现涉非三方合作的核心目标和子目标。参照诸多后续落实评估指标体系，笔者认为，涉非三方合作的后续评估指标体系，应当围绕其战略指导思想 and 政策指导原则的落实水平加以展开，具体可包括以下要素：

一是评估涉非三方合作对中非关系可持续发展的贡献，可以衡量涉非三方合作项目的年度进展或收益，及其在同年整个中非合作中所占比重的变化。尽管这一指标可能因年度而有所不同，但从多年趋势可以看出涉非三方合作对中非关系发展的贡献度变化。

二是评估涉非三方合作对非洲可持续发展的贡献，这可能涉及多个指标：其一，涉非三方合作项目对非洲发展的整体贡献度，可以其对非洲国内生产总值、人均国内生产总值、总体就业水平等的贡献为衡量标准；其二，涉非三方合作项目对非洲地区一体化的贡献，特别是基础设施互联互通（如跨国公路、跨国铁路、地区航空、地区电信网等）的发展；其三，涉非三方合作项目对非洲特定热点问题的缓解甚至解决的贡献度，如类似埃博拉病毒的公共卫生危机、粮食危机、水利基础设施与气候灾害应对等。

三是评估非洲所有权在涉非三方合作中的保障水平，即依据“非洲提出、非洲同意、非洲主导”分别评估非洲在涉非三方合作项目的准备、提议阶段、项目规划阶段及项目后续落实阶段的角色。衡量非洲提出的指标可分为3个层次，即非洲主动、独立提出，非洲在得到建议后提出，以及非洲不提出；衡量非洲同意的指标也可分为3个层次，即非洲独立提出的项目方案，中国、非洲及第三方共同商定的项目方案，非洲对中国与第三方联合提出的方案表示同意；对非洲在落实过程中的主导地位的衡量，则可从如非洲本地人员在

---

<sup>①</sup> 张春 《G20 与 2030 年可持续发展议程的落实》，载《国际展望》2016 年第 4 期，第 34 - 36 页。

项目实施过程中的中高级、中低级人员中的比例，非洲国家从项目中受益的比例等得出。

四是评估涉非三方合作对中国的指标，包括对中国与第三方关系的贡献（通过对涉非三方合作的机制化水平高低及中国与第三方的双边关系等指标衡量）、对中国国家形象的贡献（通过对项目全过程中的国际舆论的跟踪）、对中国的比较优势的发展的影响评估，以及对中国在涉非三方合作中的主导能力的评估（主要通过项目实际进展与预期规划的比较）等。

#### （五）其他政策保障

在上述战略指导思想、政策指导原则、伙伴－项目结构、后续评估体系之外，涉非三方合作还需要一系列的政策机制加以保障，主要包括以下四方面：

一是中非联合机制。考虑到中国与非洲对涉非三方合作的担忧，为向非洲提供有效的再保证，需要建立事实性的“中国、非洲＋第三方”的三方合作机制，因此中方可考虑在中非合作论坛下设立大使级“三边合作协调办公室”。该办公室的职能是确保在涉非三方合作项目的构想、规划与落实阶段，都能实现有效协调，在开展实际的三方合作之前形成事实上的中非双方联合方案或单一立场，然后再与第三方讨论并加以落实。在官方的中非联合机制外，中方还可以中非商业合作论坛为核心，建立涉非三边合作的公私伙伴关系，形成由政府提供天使基金或政策指南、企业发挥投融资支持和市场主导作用的合作模式。

二是海外利益保护机制。中方可考虑建立和完善中国在海海外利益保护机制，特别是早期预警体系、情报收集和分析系统、上游冲突预防、危机反应、冲突应对和解决机制，在国内形成在非企业或个人情报信息收集、国内智库对策研究、外交决策与执行部门的决策和执行监督、国内高校基础理论研究等系统机制，同时以涉非三方合作为基础，与非洲及第三方初步建立情报共享、预案共制、危机共管的机制平台。

三是智力支持机制。中方宜加强中非智库、高校研究机构等智力支持作用，可考虑以“中非联合交流计划”特别是“中非智库 10＋10 伙伴关系计划”为基础，建立涉非三方合作的智库支撑网络，负责三方合作项目的前期可行性、执行中后期效果评估、安全风险预警体系等方面的建设。

四是舆论培育机制。中方以中非媒体合作论坛、中非智库论坛、中非民

间合作论坛等机制为主体，建立涉非三方合作的宣传和解释机制，并与第三方媒体合作，提高涉非三方合作的积极影响、消除其潜在负面影响。

## Trilateral Cooperation in Africa: How Can China Accomplish?

*Zhang Chun*

**Abstract:** Since the Beijing Summit of FOCAC in 2006, international community, with Europe and USA as representatives, had been continually imposing pressures on China to conduct trilateral cooperation in Africa. However, developments of international situations since the global financial crisis in 2008 had fundamentally changed China's policy room, which contributed to the transition of China's policy stands from passive defense to active shaping trilateral cooperation in Africa. China has consulted with several important African partners about trilateral cooperation. Although Chinese government has advocated the "Africa - proposed, Africa - agreed, and Africa - led" principles for guiding trilateral cooperation in Africa, there's still lack of guidelines for the rest pillars of this cooperation. The author argues that China should take the initiative and shape trilateral cooperation in Africa, focusing on identifying the most important cooperation fields and potential partners, and improving policy support system.

**Key Words:** China - Africa Relations; Trilateral Cooperation; Active Shaping; Policy Design

(责任编辑：詹世明 责任校对：冯基华)