

## 中国在非洲利益层次分析\*

张宏明

**内容提要** 中国在非洲利益是中国与非洲国家交往的驱动因素，也是中国对非洲战略的决策依据。中国对非洲关系的政策理念、战略规划、政策目标，以及与之相匹配的行动原则、资源配置、实施步骤和操作手段，从根本上说，是由中国对非洲需求和欲求的轻重缓急决定的。过去 20 年特别是近 10 年，中国在非洲利益的迅猛拓展源于中国综合国力快速提升所激发的对非洲需求的变化。从趋势上看，非洲在中国外交战略特别是发展战略中的地位仍有较大的提升空间，这预示着伴随“走进非洲”步伐的提速，中国在非洲利益的辐射领域和体量还将进一步增大，但与此同时，其所涉及的利益关系将越益广泛而复杂，利益维护亦将更具挑战性。在这种情况下，深化对中国在非洲利益的认知特别是厘清其层次，不仅有助于引导、优化中国在非洲利益的拓展方向、实现方式和维护手段，也是运筹中国对非洲战略所不可或缺的基础性条件。作为“地区利益”，中国在非洲优先利益的取向一定要有全局观，必须立足全局、服从全局、服务全局。基于非洲禀赋和中国需求，以及非洲在中国国家利益和国家战略中的定位，未来 5~10 年甚或更长时间，以经济利益为核心的发展利益应成为中国在非洲的优先利益，其中资源、市场及产业、产能合作是重中之重。

**关键词** 中非关系 中国在非洲利益 利益层级 利益次序 优先利益

**作者简介** 张宏明，中国社会科学院西亚非洲研究所副所长、中国社会科学院创新工程项目“中国对非洲关系的国际战略研究”首席研究员（北京 100007）。

---

\* 本文系国家社科基金重点项目“中国对非洲关系的国际战略研究”（15AZD028）的阶段性研究成果。

进入 21 世纪第二个 10 年,中国在非洲利益更呈现出加速拓展的态势。在 2015 年 12 月召开的中非合作论坛约翰内斯堡峰会上,中国政府又做出在未来 3 年实施中非“十大合作计划”及提供 600 亿美元资金支持的承诺。这些新举措所涉及领域之广泛、资金支持力度之大,均达到了前所未有的程度。与此同时,中国在非洲活动的动机、中非合作关系的性质再次引起世人的关注,中国在非洲利益的拓展与维护问题也成为国人热议的话题。

中国在非洲利益<sup>①</sup>属于中国海外利益范畴,系中国国家利益在非洲的延伸。中国在非洲利益的内容是客观的,但是如何理解、判断中国在非洲利益却离不开人的主观能动性,因而中国在非洲利益是客观实在与主观认知相结合的产物,后者便属于中国在非洲利益观的范畴。中国在非洲利益观是关乎中国在非洲利益的内容、结构、形态、层级、次序,以及实现方式、拓展途径、维护手段的系统性认识,中国在非洲的各种活动总是在特定利益观的引导或驱动下进行的。本文所关注的问题是如何在动态变化的环境中,站在全局统筹的视角,透过各种变量因素,综合把握中国在非洲利益的层次性。这里所谓的层次是对“层级”和“次序”这两个既相互关联又各有侧重概念的统称,前者是依据利益的“轻重”即重要性原则给出的排序,后者则是构筑在利益的“缓急”即紧迫性原则基础上的。这部分内容主要涉及如下问题:何为中国在非洲利益?对中国在非洲利益排序的依据是什么?如何对中国在非洲利益进行层次划分?中国在非洲优先利益内涵是什么?为什么要辨析中国在非洲利益的层次?等等。<sup>②</sup>

## 如何准确把握中国在非洲利益

国家利益是国家间交往的驱动力,同时也是国家间互动的产物,因而,国家利益被视为一国制定外交政策的基点和归宿。在现代国际关系中,国家利益始终是处理国家间关系的基本准则,冷战的终结使得一度被意识形态因素所遮掩的国家利益因素的重要性又重新凸显。在此后的近 30 年时间里,全

---

<sup>①</sup> 基于行文方便,在本文中,笔者将“中国在非洲利益”(中国海外利益之“地区利益”)作为一个“专有名词”。

<sup>②</sup> 中国在非洲利益涉及的问题很多,关于中国在非洲利益的沿革、特征、维护等问题,笔者另有专文;本文只是侧重于从宏观层面分析中国在非洲利益的层级和次序。

全球化进程的迅猛推进、科学技术的日新月异、国家间互动的日趋频密、大国综合国力的此消彼长，又使得处于动态变化之中的国家利益概念呈现出一些新趋势或新特征，其中之一便是一些国家的国家利益空间分布不断突破固有的“地理边界”，突出表现在国家利益的“海外部分”的激增，这在新兴大国特别是中国表现得尤为明显。过去 10 多年中国在非洲利益的迅猛拓展，既源于中国对非洲需求增加的内生驱动力，同时也是在全球化背景下中国加快在非洲实施“走出去”战略的伴生物。那么，何为中国在非洲利益？又如何正确把握中国在非洲利益呢？这正是本部分所欲解析的问题。

### （一）关于中国在非洲利益概念的界定

国际政治理论和国际关系实践均表明，国家利益的地理范围或空间分布并不受国土疆域的限制，换言之，一国的国家利益不仅存在于本国主权管辖范围之内，而且也存乎于其外，后者通常被称之为海外利益，系指处于本国主权管辖范围以外的国家利益。<sup>①</sup>中国在非洲利益便属于中国海外利益的范畴，系中国国家利益在非洲的延伸。作为“地区利益”，中国在非洲利益可以界定为中国政府、法人和公民在非洲存在的物质需求及精神需求之总和，并且这种需求不仅包含中国在非洲已经拥有的东西，也包括尚未拥有而需要获取的东西。在这里，之所以特别强调“潜在的欲求”，原因就在于后者既是中国制定对非洲战略的依据，同时也是这一战略所追寻的政策目标。

作为一个“专有名词”，中国在非洲利益是一个内涵丰富的复合体，系中国在非洲各种利益之统称，因此按照不同的划分标准来分析其结构特征，具有不同的类属和称谓。例如，以内容归类，中国在非洲利益可以细化为政治利益、经济利益、安全利益、文化利益等；按业态区隔，有资源利益、贸易利益、承包工程利益等；按域态划分，有在苏丹的利益、在安哥拉的利益、在南非的利益等；以时态或时序区分，既可以是已经或正在满足的既得利益、现实利益，也可以是预期或将来能够满足的潜在利益或长远利益；按载体划分，则有政府利益（包括中央政府的利益和地方政府的利益）、法人利益（主要指控股或参股企业的利益）、公民私人利益之别；依据轻重缓急，可区分核心利益、重要利益、一般利益、优先利益等；以动态区分，则有永久利益、

---

<sup>①</sup> 关于海外利益概念的界定，参见陈伟恕：《中国海外利益研究的总体视野》，载《国际观察》2009年第2期，第8~9页；苏长和：《论中国海外利益》，载《世界政治与经济》2009年第8期，第13~16页。

可变利益等；根据存在形态，可以划分为以物化形态存在的“显性利益”（物质利益），及以观念形态存在的“隐性利益”（精神利益），甚至是以过程性事件而存在的“过程利益”；依据“排他性”程度，则又有自利性利益、互生性利益与共享性利益（诸如国际公共利益、全球利益或全人类利益）之分，凡此种种不一而足。简言之，凡涉及中国在非洲的需求或欲求，不论其载体、内涵、结构、形态如何，均属于中国在非洲利益的范畴。

正是鉴于中国在非洲利益的内涵与外延的纷繁复杂，因此需要对之进行分级或排序，以便为中国对非洲战略的谋划、制定提供决策依据。中国对非洲关系的政策理念、战略规划、政策目标，以及与之相匹配的行动原则、资源配置、实施步骤和操作手段，从根本上说，是由中国对非洲需求和欲求的轻重缓急决定的。

## （二）如何准确把握中国在非洲利益

动态性是国家利益的一个基本特征，时代主题、世界大势、国际格局、国际处境、国家需求、国家战略、科学技术等因素的变化，乃至政党轮替、领导人更迭等因素都会对国家利益的内涵、结构、范围、形态、层次等产生程度不同的影响。同样，中国在非洲利益也并非是一经形成便恒定不变，而是处于动态变化之中的；加之，中国在非洲利益观是客观实在与主观认知相结合的产物，因此如何减少主观误判，使国人对中国在非洲利益的认知尽可能地贴近客观实际，就显得尤为重要。其原因在于，作为海外利益之“地区利益”，中国在非洲利益又有其特殊性，这突出表现在其与中国国家利益、国家战略（包括中国外交战略和发展战略，下同）之间的“从属”、“伴随”关系上。鉴于当下乃至今后相当长时期内，非洲或中非关系在中国国家利益和国家战略中角色定位不会发生根本变化，因此，如欲客观评估、准确把握中国在非洲利益，就必须运用系统方法将之置于国家利益和国家战略的全局中来考量。

我们首先要厘清中国在非洲利益与中国国家利益之间的关系。中国在非洲利益并非孤悬之物，而是作为中国国家利益这一整体的一部分而存在的；二者是局部与全局、部分与整体之间的关系；只有“会当凌绝顶”，方可“一览众山小”。另则，鉴于中国在非洲利益不仅包括已经拥有的东西，也涉及尚未拥有而希望获取的东西；因此，单单摸清楚中国在非洲的既得利益或现实利益是不够的，还必须预判中国对非洲未来可能的欲求，即潜在利益或长远

利益。基于上述考量，如欲准确把握中国在非洲利益，在时空把握上仅仅“就事论事”地将目光滞留于现时并囿于非洲这一“地区”层面是行不通的，那样或许就会陷入“不识庐山真面目，只缘身在此山中”境遇；而必须将之置于中国国家利益的全局统筹中来考察，并据此定位中国对非洲的现实需求和长远欲求。正所谓“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一隅”。

不过，单单从利益层面或维度来审视和把握中国在非洲利益，充其量还只能是知其然，而不知其所以然；如欲洞悉中国对非洲的需求和欲求，还必须借助战略思维，即将之与中国对非洲战略一道置于中国国家战略中来考察。因为，如果说拓展与维护中国在非洲利益是中国对非洲战略的目标所在，那么说到底，如同中国在非洲利益一样，中国对非洲战略也不是孤立的，而系中国国家战略整体中的一环。之所以说中国对非洲战略是一种“伴随战略”，原因就在于，它是作为中国国家战略之“地区战略”而存在的；而且其定位、作用和目标也是在中国国家战略这一整体框架内统筹指导下制定的，两者是局部与全局、部分与整体的关系，因而前者必须服从并服务于后者。这一点也可以从中国对非政策的沿革中得到印证：基本上是中国国家战略变化在先，非洲战略则往往是“跟随”或“伴随”其后发生相应的变化。

正是鉴于拓展与维护中国在非洲利益是中国对非洲战略的目标所在，而中国对非洲战略所追寻的目标最终又是由其在中国国家战略中所扮演的角色决定的，因此如欲准确把握中国在非洲利益，不仅要厘清中国在非洲利益与中国对非洲战略之间的关系，而且还要将这两者放到中国国家利益和国家战略的全局中去审视。原因还在于，实现、拓展、维系中国在非洲利益必须考虑成本问题。依据成本收益比较原则，如果相同或相似的需求在其他地区也可以得到满足，甚至比在非洲花费的成本或代价（包括实现成本和维护成本）更低，而其实际效益、效用相同甚或更高的话，那中国就不一定非要在非洲获取这种需求。

### （三）中国在非洲利益层次划分的依据

站在中国对非洲关系的视角，客观认知中国在非洲利益的目的，是为了更好地谋划、制定中国对非洲战略，进而更有效地实现、拓展和维护中国在非洲利益。而要做到这一点，就必须厘清中国在非洲的基本利益诉求，特别是在常态下中国对非洲的优先需求是什么。这就涉及对中国在非洲利益的层

次划分问题，而解析这个问题的首要步骤在于给出划分的标准或依据。

中国在非洲利益的层次划分，除了需要参考、借鉴相关国际政治理论和国际关系实践之外，还应结合中国自身的实际。中国在非洲利益层次划分的特殊性在于，它的划分标准或依据不在其本身；作为“地区利益”，中国在非洲利益的层次划分，首先要从其在中国国家利益中的定位出发，权衡其与中国国家利益各层级之间的关系；此外，还要与中国对非洲战略及其在中国国家战略中的定位相匹配。这是由中国在非洲利益与中国国家利益，以及中国在非洲利益与中国对非洲战略特别是中国国家战略之间的关系所决定的。据此而言，中国在非洲利益的层次划分一定要有全局性，这种全局性包含立足全局、服从全局、服务全局三重含义。这亦可谓中国在非洲利益层次划分应当遵循的一条总原则，而检验中国在非洲利益层次划分贴切与否的标准，则要看它是否符合中国的国家利益和国家战略；是否有助于中国在非洲利益的实现、拓展和维护；是否有利于中非合作关系的持续健康发展。

在中国对非洲关系的外交实践中不乏这样的事例：孤立地看，中国在非洲显得很重要的东西，放到中国国家利益和国家战略的全局中或许就没那么重要了；反之，有些原本与中国在非洲利益关联度不高的东西，但置于中国国家利益和国家战略的全局之中，情况就发生了变化。其原因就在于，中国在非洲利益的层次划分始终受到双重因素的影响：其一是受到中国国家利益及据此而制定的中国国家战略的影响，这层因素的影响是决定性的；其二是受到中国对非洲战略的影响，但这层因素的影响是可变的，因为中国对非洲战略实际上是一种“伴随战略”，它最终要服从并服务于中国的国家利益和国家战略。因此，对中国在非洲利益层次的划分或排序，必须立足于“围绕中心、服务大局”这一全局统筹的战略高度。

综上所述，鉴于中国在非洲利益及其层次划分的特殊性，如欲准确把握中国在非洲利益（包括既得利益和潜在欲求），进而客观分析中国在非洲利益轻重缓急，就不能就事论事，拘泥于“一时一域”，而应从系统的观点出发，即用系统方法，立足全局、统筹思维。具体而言，就是要从中国在非洲利益与中国国家利益、中国对非洲战略与中国国家战略这两组关系之间的“双交叉”、“双循环”联系中来定位中国在非洲利益。上述“双交叉”、“双循环”原则或方法同样适用于对中国在非洲利益层次分析。只有准确把握了中国在非洲利益在中国国家利益乃至国家战略中的定位，方能在它们彼此之间的互

动关系中恰如其分地区划中国在非洲利益的层次。

## 中国在非洲利益的层级划分

中国在非洲利益系对中国在非洲各种利益的统称。既然中国在非洲利益是一个由多种、多样、多维、多层利益构成的，涉及政府、法人、公民等诸多利益载体的复杂体系，那么，由于各种利益的重要性和紧迫性不同，它们之间肯定不会都处于同样的地位，总会有轻重缓急之分，中国在非洲利益的层级划分或排序是构筑在利益的重要性原则基础上的。这里所谓的“重要性原则”虽然与中国在非洲各种利益本身的重要程度有关，但更主要的还是构筑在中国在非洲利益与中国国家利益、中国国家战略之间的关联性、适应性、协同性关系基础上的。因为依据“双交叉”、“双循环”原则和方法，中国在非洲利益的层次划分一定要有全局性。从这个意义上说，中国国家利益的层级决定着中国在非洲利益层级的排序。据此，中国在非洲利益可划分为核心利益、重要利益、一般利益3个不同的等级。作为中国在非洲利益的实现主体和维护主体，中国政府对待不同层级的利益会做出不同性质的反应、采取不同程度的行动、动用不同质量的资源。

### （一）中国在非洲的核心利益

在20世纪后半叶的中国对外交往中，核心利益一词虽然偶尔被提及，但它在许多情况下是与国家利益混为一谈的，而且政府对之也并未给出清晰、明确的界定。进入21世纪，中国政府以不同形式、在不同场合阐明中国核心利益，其中2011年由国务院新闻办公室发布的《中国的和平发展》白皮书则是首次以官方文件的形式明确界定了中国国家核心利益的具体内涵，即“国家主权，国家安全，领土完整，国家统一，中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定，经济社会可持续发展的基本保障。”<sup>①</sup>由此可见，核心利益系指在国家利益结构中处于中心位置的那部分最为重要的利益，这部分利益通常关乎国家的生存、主权和发展等方面的特别重大的利益需求。那么，中国在非洲是否存在核心利益，其内涵又是什么呢？

从过往的外交实践来看，中国在非洲并不存在直接的事关中国生死存亡

---

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室：《中国的和平发展》（白皮书），载《人民日报》2011年9月7日。

的安全利益，有的主要是主权利益和发展利益，而且即便是主权利益和发展利益也是从中国国家核心利益中派生或移植过来的。根据“双交叉”、“双循环”原则和方法，从理论上讲，中国国家核心利益的相关内容均可以移植成为中国在非洲核心利益。在中国对非洲的外交实践中，截至目前比较突出的例证是“台湾问题”。在20世纪后半叶和21世纪初的相当长时期内，非洲一度成为海峡两岸外交争夺的主战场，争取或维系非洲国家对中国的国际承认亦因此成为中国对非洲的核心需求。诚然，随着中国大陆综合实力的提升，两岸在非洲的攻防态势业已发生了根本性的逆转。但只要两岸尚未统一，那么，由“台湾问题”引发的主权问题便依旧是中国在非洲的核心利益所在。由此可见，作为“地区利益”，中国在非洲核心利益是与中国国家核心利益相关联、相对应的，这亦可谓中国在非洲核心利益的特殊性所在。

由于国家核心利益关乎国家存亡或事关全局，因而，核心利益是神圣不可侵犯的，具有不容交易、不容妥协、不容退让、不容干涉等特性。<sup>①</sup>一旦核心利益受到威胁或损害，政府必将动用一切资源加以捍卫，在特定的情势下，不惜牺牲一般利益甚或重要利益，古今中外不乏这样的实例。中国虽然在非洲并不存在直接的事关中国生死存亡的安全利益，但是“台湾问题”事关中国的领土完整、主权统一，而国家主权本身具有不可分割性、绝对排他性。因此，任何国家在这个问题上与中国发生冲突，其结果只能是零和博弈。对非洲国家而言，“一个中国”原则是与中交往不可逾越的红线，无论任何非洲国家只要触碰这条红线，中国必与其断交，绝无妥协、退让、折中、回旋之余地。对中国自身而言，这是与非洲国家交往的底线和先决条件，也是一贯的方针。从以往中国在非洲的外交实践来看，为了捍卫主权利益，中国政府有时会忍让甚至不惜牺牲其他层级的利益，但是在“仁至义尽”而又无法挽回的情况下则会采取“宁为玉碎，不为瓦全”的断然措施。

原因在于，中国国家利益是一个由核心利益与其他层级的利益构成的相互影响、相互作用的有机整体，其中，核心利益在整个利益链条中处于牵一发而动全身的统领地位：核心利益的实现将有助于其他利益的实现与维护，

---

<sup>①</sup> 诚如习近平总书记在2013年1月28日的中共中央政治局第三次集体学习时所言，“我们要坚持走和平发展道路，但决不能放弃我们的正当权益，决不能牺牲国家核心利益。任何外国都不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害中国主权、安全、发展利益的苦果。”参见《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第249页。



反之，一旦核心利益受到严重侵害，非核心利益也就失去了依托和保障。惟其如是，为了维护核心利益，中国政府不仅坚持要在中非双边官方文件特别是建交、复交公报中明确申明“一个中国”原则；而且在面向全非的官方文件中，如中国政府先后在2006年和2015年颁布的面向全非的两个《中国对非洲政策文件》也严正申明：“一个中国原则是中国同非洲国家及地区组织建立和发展关系的政治前提和基础。”中国政府做出上述郑重政策宣示的目的，就是为对那些可能挑战中国核心利益的国家或政治势力发出警示。

## （二）中国在非洲的重要利益

一般而言，人们在生死攸关的核心利益上还相对比较容易形成共识，不过一国的核心利益毕竟有限，甚至屈指可数，更多的是其他层级利益。然而，恰恰是对这部分利益重要程度的排序往往是见仁见智，这或许也是中国政府除了界定国家核心利益之外而未标注其他层级利益的缘由所在，当然，对其他层级利益的模糊化处理方式，或许也有为日后国家采取行动预留政策空间的策略性考虑。宽泛地说，所谓重要利益系指在重要程度上次于核心利益而又高于一般利益的那部分利益。这部分利益一般与国家的生存无关，主要关乎国家的发展，涵盖政治、经济、安全、文化等诸多领域或层面，其存在形态既有物化形态的“显性利益”特别是经济利益等，也包含观念形态的“隐性利益”，如国家尊严或国家形象等。由于重要利益无关国家的生死存亡，因此，政府在这些利益上是可以进行谈判或做出妥协的。

中国在非洲重要利益可以区分为常态和非常态两种情况。在常态下，中国在非洲重要利益系指非洲对中国和平崛起能够发挥重要作用，尤其是指中国在经济社会可持续发展方面对非洲的重大需求。具体而言，这部分利益包括中国在非洲人员的基本权益特别是生命安全，中国在非洲的各类重大资产安全<sup>①</sup>，中国稀缺的非洲能矿资源的有效供给，中国在非洲货物和服务贸易中的市场份额，中国与非洲之间的贸易通道、运输工具及其维护手段的安全，中国与非洲之间相关国际制度（如中非合作论坛机制等）的有效性<sup>②</sup>，等等。在非常态下，中国在非洲重要利益系指中国就某一特定事件对非洲或部分非

---

① 中国在非洲的资产系指中国政府、法人、公民在非洲拥有或控制的具有商业或交换价值的、能带来经济利益的资源，包括各种财产、债权和其他权利。

② 中非合作论坛业已具备国际制度的相关功能，并且对中国在非洲利益的实现具有能动作用和建构效能。事实上，正是借助论坛机制这一国际制度工具或平台，中国在非洲利益方得以迅猛拓展。

洲国家的特殊需求,在中非外交实践中,后者一般与捍卫中国的国家尊严、国际形象<sup>①</sup>有关。例如,发生在20世纪最后10年的“国际人权斗争”<sup>②</sup>堪称这方面的典型案例:当时为了获取非洲国家的国际支持,中国最大限度地动用了在非洲的外交资源。需要指出的是,这一以“过程性事件”著称的“过程利益”是依据“双交叉”、“双循环”原则或方法从中国国家利益中“移植”过来的,因为这一“过程性事件”是中国与西方大国之间的政治博弈,原本与非洲国家毫无瓜葛,只是因为多边外交中需要非洲国家的国际支持,于是便演化成为中国对非洲的重大需求。最近非洲国家纷纷在“南海问题”上表示赞同并支持中国的立场,实际上也属于此类情况。

需要强调的一点是,在常态下,在上述中国在非洲重要利益中,首当其冲的当属在非洲的中国人的合法权益,这些权益不仅涉及生命、财产安全,还包括其应公平享有的尊严、声誉等形象利益。在国际关系实践中,一国公民的合法权益是否能够得到应有的保护,是衡量该国国家利益是否得到有效维护的判定标准之一。尽管人上一百形形色色,在非洲的中国人既有外交人员、合作人员,也有商人、旅游者甚或淘金者等,但是在非洲中国人的基本人权、合法权益则应受到相关国际公约的保护。原因还在于,维护本国公民在海外的合法权益属于广义上的国家安全范畴,并且也是国家硬实力和软实力的综合体现,具有极大的象征意义,因而是一个主权国家政府不可推卸的职责和义务。如果一个国家的政府在这方面不尽责或者消极作为,那么,对内,它将失去民心,进而削弱其政治合法性基础;对外,则将使国家形象、国家声誉蒙受损失,甚或殃及海外利益。目前,中国在非洲的各类人员有百万之众,成为21世纪后在非洲增长最快的外国人群体,而且从趋势上看,随着“走进非洲”步伐的提速,中国赴非洲的各类人员或许还会增加。这些在非洲的中国人是促进中非各领域合作、维系中国在非洲存在的纽带,也是中国在非洲利益的载体。舍此,中国在非洲利益便无从谈起。之所以强调这一点,是因为国人对维护在非洲中国人合法权益的意识还滞留在“事务性”层

---

① 国际形象既是一国谋求国家利益的目标,也是实现其国家利益的重要工具,因而国际形象被视为主权国家最重要的无形资产并且作为软实力的核心要素加以塑造。

② 1990~2001年,以美国为首的一些西方国家屡次在联合国人权委员会会议上搞反华提案,利用人权问题干涉中国内政,但其图谋均因遭到人权委员会多数成员国的反对而告失败。而在联合国人权委员会历次表决中非洲国家都占到支持中国的国家的近半数,如果再加上弃权或因故缺席的则在半数以上。换言之,如果没有非洲国家的支持,中国就不可能打掉西方的反华提案。

面，而未上升到战略层面。近年来，在中国决策层的关注下，这方面工作虽然已经大为改观，但仍需加大工作力度，仍有完善的空间。

### （三）中国在非洲的一般利益

中国在非洲一般利益所涵盖内容十分庞杂，可以说除了核心利益、重要利益之外的其他利益均可划归到一般利益的范畴。统而言之，这部分利益既涵盖中国各类行为体在非洲的一般性或边缘性的商业利益，也包括中非之间的一般性交流合作项目，还涉及可能会对中国在非洲活动产生间接影响的各种全球性或地区性利害关系或事件，诸如地区安全、贸易条件、投资环境等。由于中国在非洲一般利益所涉及的内容非常庞杂，很难一一陈列。总体而言，这部分利益在中国在非洲利益中处于比较边缘的地位，具有随机性、可变性或可分割性等特征，因而为了维系或拓展中国在非洲更为重要的利益，这部分利益是可以谈判、妥协甚或退让的。

上述关于中国在非洲利益层级的划分只是粗浅的，或许并不十分的精当、妥帖。鉴于中国在非洲利益层级划分除了需要遵循“双交叉”、“双循环”原则和方法之外，还会受到诸多变量因素的影响，因而中国在非洲利益的各个层级并非一成不变，而是处于动态变化之中的。国际格局、中国国际处境、中国决策层对时代主题和世界大势判断的变化，中国国家战略的调整，以及非洲合作对象国形势、政策的变化等因素，都会对中国国家利益层级的排序产生影响，随之，也必将影响到中国在非洲利益层级划分的轻重序列，进而影响到中国在非洲利益的先后次序。这些变化又可能呈现出下述多种状态：

其一，在相应的变量条件下，两个相邻层级的利益会相互转化，在特定的时空背景下，有时甚至一个一般性的突发或偶发事件也可能跃升为重要利益甚或优先利益，反之亦然，在中非关系实践中不乏这样的实例。不过，总体而言，较之重要利益和一般利益，中国在非洲核心利益具有相当的恒定性，从趋势上看，短时期内也不会发生实质性的变动。

其二，处于同一层级的诸多利益也有一个缓急的排序问题，例如，安全利益、主权利益和发展利益虽然同属中国在非洲核心利益，但是，由于时过境迁的原因，它们之间的排序也会发生变化。情况的复杂性还在于，有时这3种利益是相互交织在一起的：你中有我、我中有你，很难将它们区分的一清二楚。

其三，在同一“类别”的利益中也存在一个轻重缓急问题，例如，台湾、西藏、钓鱼岛、南海问题虽均系中国国家核心利益之主权利益，但随着时空

环境的变化，它们之间也有一个次序的变化；甚至同一个问题，如台湾问题，在不同的时空背景下，其重要程度和紧迫程度也不尽相同。

## 中国在非洲利益的先后次序

基于实用性和可操作性考虑，仅仅界定出中国在非洲利益的层级是不够的，还必须明确其先后次序，中国在非洲的优先利益就是构筑在中国对非洲需求的紧迫程度基础上的。<sup>①</sup> 这里所谓的优先利益系指常态化的、中长期的战略需求，其时间跨度至少应在5~10年甚或更长；而非随机的或是“过程性事件”所激发的短期需求或即时需求。因此，应从全局统筹的战略高度综合把握、辩证处理中国在非洲利益“轻重”与“缓急”两者间的关系，对中国在非洲优先利益的评估应兼顾重要性（重要程度）与紧迫性（紧迫程度）这双重原则或因素。在常态下，应在重要性原则的基础上，依据紧迫性原则来研判、甄别中国在非洲的优先利益。这意味着中国在非洲优先利益应源自中国在非洲核心利益。<sup>②</sup> 现阶段，中国在非洲不存在直接的关乎国家生死攸关的安全利益<sup>③</sup>，更多涉及的是主权利益，特别是用以支撑中国经济可持续发展的利益。按照轻重缓急原则来综合评估主权利益和发展利益这两者的先后次序（即优先性），一般而言，当以刚性著称的主权利益遭受严重侵害之时，其在中国在非洲利益链条中的排序肯定要优先于发展利益；但是，由于时过境迁的原因，就目前和今后一个时期而言，这种“急事急办”的非常态情况不会很多。因此在常态情况下，发展利益应成为中国在非洲的优先利益。这是由发展利益在中国国家利益及国家战略中的定位，以及依据“双交叉”、“双循环”原则，非洲在其间所扮演的角色决定的。

### （一）基于发展利益与国家根本利益、战略目标的一致性

发展利益系指一国自主发展的权利、能力和条件。如同发展的内涵是多元的一样，广义上的发展利益同样也涵盖政治、经济、社会、文化甚至环境

---

① 中国围棋最讲求的就是行棋的次序：在黑白对弈中，弈者虽然步步都走到了，但如果次序不对，最终还是输棋。

② 中国国家利益涵盖的内容虽然很多，但核心利益无外乎三大类：一类关乎国家安全，一类事关国家主权，另一类涉及国家发展。

③ 在国际政治视野中，国家安全系指一个国家不受外来势力威胁或损害的和平安定状态，现阶段中国在非洲利益几乎与国家安危无关。

等诸多领域，但在狭义上，其本质内涵和最终诉求是谋求以经济、科技为核心的综合国力的提升。现代国际关系实践，特别是大国博弈的现实揭示了权力与利益之间的正相关关系，而权力则是以实力做后盾的。因而，国际政治理论的现实主义学派认为，一个国家实力的强弱决定着该国在国际社会中利益的大小，而在决定其实力强弱的诸多因素中，以经济为核心的综合国力的提升又是其中最为关键的因素。惟其如是，基于对时代主题和世界大势的基本判断，中国决策层自改革开放以来始终坚持将发展利益作为制定国家内政、外交政策的基点和归宿。

党的十一届三中全会之后，中国决策层就和平条件下当前和今后一个时期国家的根本利益和目标任务达成共识，这就是以经济建设为中心，并将发展经济置于首位。诚如邓小平所言：“社会主义现代化建设是我们当前最大的政治，因为它代表着人民的最大的利益、最根本的利益”<sup>①</sup>；他同时告诫全党，发展经济是一项战略性的任务，因此要毫不动摇地长期扭住不放。<sup>②</sup>以发展经济作为国家根本利益成为全党共识并得到全民认同，其意义在于：它在确定发展利益在中国国家利益中的优先地位的同时，也牵引甚至规约了国家战略的指向。尤为重要的是，邓小平关于“发展才是硬道理”<sup>③</sup>的论断为其后的历代中央领导集体所承袭：江泽民提出“必须把发展作为党执政兴国的第一要务”并强调“发展必须坚持以经济建设为中心”<sup>④</sup>；胡锦涛强调科学发展观的“第一要义是发展”，“要牢牢扭住经济建设这个中心，坚持聚精会神搞建设、一心一意谋发展”<sup>⑤</sup>；以习近平为首的新一代中央领导集体不仅依旧将发展问题作为中国内政、外交的中心工作，而且还将发展与实现中华民族伟大复兴的“中国梦”紧密联系起来。<sup>⑥</sup>中国政府之所以将发展视为党执政兴国的第一要务，根本原因就在于发展利益本身就是现阶段和今后一个时期中国

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第163页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第249页。

③ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第377页。

④ 参见江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，载《江泽民文选》第3卷，人民出版社，2006年版，第538~539页。

⑤ 参见胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，载中共中央文献研究室：《深入学习实践科学发展观活动领导干部学习文件选编》，中央文献出版社和党建读物出版社，2008年版，第298~299页。

⑥ 习近平：《中国梦，复兴路》，载中共中央文献研究室：《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2014年版，第83页。

的国家核心利益所在，因而也是中国国家战略的目标取向。<sup>①</sup>

当今世界尽管纷乱，但综合判断，和平与发展依旧是世界大势和时代主题；未来5~10年甚至更长时间，仍然是中国发展大有可为的重要战略机遇期。现阶段，中国在对外关系中最大的需求就是争取和平发展的空间和时间，维护和延长中国发展的重要战略机遇期，确保和平崛起进程的势头免受大的外部干扰或被打断。不过，在和平与发展的天平上，中国应将战略重点放在以发展促和平、以发展创机遇上，因为在日趋复杂的国际环境中，无论是和平还是机遇都只能依靠实力去维护、去争取，而实力源于中国自身的发展，中国最大的机遇就在于自身的不断发展壮大。中国国家战略的核心目标是实现和平崛起，即实现“两个一百年”奋斗目标<sup>②</sup>和中华民族伟大复兴的“中国梦”。而“中国梦”实际上就是发展的梦，因为国家的富强主要靠发展。但是进入21世纪第二个10年后，中国发展的国际环境已然发生了非常大的变化，而且从趋势上看，中国面临的国际安全环境会更趋于险恶，这意味着今后和平发展的“战略机遇期”只能凭借中国自身的实力去争取和维系。只有中国真正发展强大了，方能将主动权掌握在自己手中，诚如邓小平所言“中国解决所有问题的关键是要靠自己的发展。”<sup>③</sup>由此可见，发展利益在中国是一个事关全局的大问题。惟其如是，中国决策层将“经济社会可持续发展的基本保障”<sup>④</sup>列为国家核心利益并将之视为常态情况下的优先选项。按照“双交叉”、“双循环”原则，作为“地区利益”的中国在非洲利益及作为“伴随战略”的中国对非洲战略，必须要服从并服务于中国的国家利益和国家战略。正是从这个意义上说，发展利益既是中国在非洲利益拓展的优先取向，同时也是中国对非洲战略的根本目标。因为从系统的观点出发，只有作为国家利益、国家战略各个有机组成部分均发挥其应有的作用，方能形成合力促使中国国家利益和国家战略的实现。

## （二）基于发展利益与安全利益、主权利益的辩证关系

“维护中国主权、安全、发展利益”是进入21世纪第二个10年，也即中

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室：《中国的和平发展》（白皮书），载《人民日报》2011年9月7日。

<sup>②</sup> “两个一百年”奋斗目标是党的十八大提出的中国未来的发展目标：第一个一百年目标是指到2020年，即中国共产党成立100年时，实现全面建成小康社会的目标；第二个一百年目标是指到2049年，即新中国成立100年时，建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。

<sup>③</sup> 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第265页。

<sup>④</sup> 国务院新闻办公室：《中国的和平发展》（白皮书），载《人民日报》2011年9月7日。

国跃升为世界第二大经济体伊始中国决策层关于国家战略核心内涵和目标的最新表述。<sup>①</sup> 在 2014 年召开的中央外事工作会议上，习近平主席又重申了这一“三位一体”的表述。<sup>②</sup> 在这里，发展利益与安全利益、主权利益三者间是一种辩证关系，其中主权利益是根本，安全利益是保障，发展利益是关键，它们分别从不同角度凸显了各自在中国国家利益链条中的地位或作用。鉴于中国在非洲不存在直接的关乎国家存亡的安全利益，有的更多的是主权利益，特别是用以支撑中国综合国力持续增长的发展利益；因此具体到中国对非洲利益的轻重缓急，主要是如何处理发展利益与主权利益之间的关系。中国的主权利益对内意味着维系“宪法确立的国家政治制度”，对外则是捍卫“国家主权，国家安全，领土完整，国家统一”。<sup>③</sup> 同安全利益一样，主权利益的维护同样有赖于中国经济社会的可持续发展，特别是综合国力的全面提升。也就是说，发展利益的充分实现不仅可以增强中国共产党执政的政治合法性基础，而且也是捍卫国家主权、安全所不可或缺的保障性条件。

中国在非洲的外交实践亦可印证这一点。中国在非洲的主权利益主要源于海峡两岸对非洲外交阵地的争夺。非洲国家独立后，中国大陆和台湾在非洲的外交角力就时断时续并且在 20 世纪八九十年代达到白热化。事实上，直至 20 世纪 90 年代中叶，中国政府依旧将遏制台湾“弹性外交”、巩固中国外交阵地作为加大对非工作力度所欲实现的三大目标或需求之一。<sup>④</sup> 两岸在非洲的外交角力，不仅对中非关系的正常发展构成极大的干扰，也耗费了中国在非洲的诸多资源。一些非洲国家对打“台湾牌”，其原因很多，但其中的根本原因是中国当时的实力还不够强大。纵观两岸在非洲的攻防态势，大致经历了“汉贼不两立”，从“台攻我守”到互有攻防，再到“我攻台守”，直至台湾当局只有招架之功再无还手之力的演化历程。进入 21 世纪第二个 10 年，作为世界第二大经济体，中国政府业已牢牢掌控了两岸在非洲外交争夺的主动权，甚至可以说，“台湾因素”在中非关系中业已不成为问题。要不

---

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，载《人民日报》2010 年 10 月 28 日。

② 参见《人民日报》2014 年 11 月 30 日。

③ 国务院新闻办公室：《中国的和平发展》（白皮书），载《人民日报》2011 年 9 月 7 日。

④ 20 世纪 90 年代中叶，中国政府基于世界大形势和中国外交总体战略的考虑，加大了对非工作的力度并明确提出做好对非工作是增强中国国际地位的需要；是充分利用两种资源、两个市场，加快中国现代化建设的需要；是遏制台湾当局的“弹性”外交，巩固中国外交阵地的需要。

是过去一段时期内国、共之间“外交休兵”的默契，“台湾当局”在非洲仅存的几个“邦交国”亦难能维系。<sup>①</sup>

两岸在非洲的外交攻防态势之所以实现彻底大逆转，其根本原因就在于双方力量的此消彼长，而这一切都离不开大陆综合实力的快速提升。通俗地讲，中国强大了，非洲国家就会对中国另眼相看，至少是轻易不敢再打“台湾牌”了，因为此举代价太大、成本太高，得不偿失。一个显而易见的事实是，面对强盛的、充满机遇的中国，特别是随着“中国因素”对非洲发展拉动效应的持续发酵，非但使得个别非洲国家忌惮再向中国打“台湾牌”，甚至连那些屈指可数的仍与台湾当局维系“邦交”关系的非洲国家也向中国暗送秋波。在这方面，2016年3月冈比亚与中国复交的发散效应不容低估。退一步说，即便再发生个别非洲国家“弃我就台”事件，也只是孤立的事件，更不会对中国在非洲的整体利益以及中非关系的发展大局构成影响。<sup>②</sup>由此可见，维护中国在非洲的主权利益从来都是以实力为基础的，而国家实力的提升有赖于发展利益的充分实现，是中国综合实力的快速提升从根本上改变了非洲国家对待中国大陆和台湾的态度。简言之，在非洲判别主权利益与发展利益何者为中国在非洲的优先利益，除了要依据“双交叉”、“双循环”原则之外，关键看两条：其一是否事关全局，其二是否是常态化的。主权利益固然重要，但在常态下，中国不会时刻面临特别是不会时刻在非洲面临这种事关全局的重大问题，在这种情况下，政府就应该将有限的资源用于那些更为紧迫的基本需求。据此，发展利益理当成为中国在非洲利益的优先取向。

### （三）基于非洲在中国外交战略特别是发展战略中的定位

中国国家战略由外交战略和发展战略两部分构成，二者是一种相辅相成的关系，但说到底，外交是为国家发展服务的，而发展特别是综合实力的提升，既是中国的国家核心利益所在，也是中国国家战略的核心目标。从20世纪90年代中叶开始，中国政府已经越来越有意识地将非洲或中非合作纳入到中国国家战略特别是发展战略之中，并且明确提出加大对非工作是为了满足

---

<sup>①</sup> 2016年3月发生的中国与冈比亚复交事件之所以引起台湾当局特别是民进党领导人的恐慌，就是担心中、冈复交事件会引起连锁反应。

<sup>②</sup> 不过，即便如此，中国政府仍应明确“台湾问题”是核心利益，此举旨在摆明中国政府的立场和底线，以打消外部势力的幻想，不让“台湾问题”成为中国和平崛起的障碍。原因在于，台湾问题高度敏感，考虑到民进党今年在台湾地区赢得选举，加之外部环境阴晴不定，台湾问题作为“过程性事件”，间或还会偶发性地蹿升至中国在非洲优先考虑的问题。



中国的三大需求，即做好对非工作是夯实中国外交基础，增强中国国际地位的需要；是充分利用“两种资源、两个市场”，加快中国现代化建设的需要；是遏制台湾“弹性”外交，巩固中国外交阵地的需要。较之以往，中国对非洲需求的一个突出变化就是越来越看重非洲的经济价值特别是资源与市场，并将之纳入国家发展战略的中长期规划之中。

进入 21 世纪后，经济利益业已成为中国对非关系的基础及中国与非洲国家互动的重要驱动力，对非经贸合作成为中国对外经贸工作的一项长期的战略性选择，并且日益紧密地融入国家发展战略之中，成为其中不可或缺的重要一环。目前，非洲系中国实施“走出去”战略之重要合作地区，关乎中国经济可持续发展，乃至经济安全之大局。诚然，中国在非洲利益或对非洲的需求是多方面的<sup>①</sup>，但是从趋势上看，较之外交战略，非洲在中国发展战略中地位和作用的提升空间更大，这是由非洲在中国发展战略中的定位决定的。实际上，过去 20 年中国持续加大对非工作力度，特别是近 10 年中国“走进非洲”步伐的提速，也是源于中国自身的发展需求，以及由此而激发的中国对非洲需求的增大。

对过去 60 年中国在非洲利益的演化脉络或过程的梳理可以得出这样的结论：中国对非洲的需求并非是静止不变的，其演化受到了中国发展的内部需求和外部条件两大类变量因素交互作用的影响。这种影响使得中国在非洲利益呈现出比较明显的阶段性特征。这种阶段性特征不仅反映在中国在非洲利益的内容、结构和存在形态方面，也体现在利益的空间分布和基于轻重缓急的排序上。需要强调指出的是，从表象上看，不同时期中国在非洲优先利益取向的差异，源自于特别是体现在特定时期中国对非洲需求的变化上，但实际上还是源于该时期中国国家利益和国家战略整体需求的变化。原因在于，中国对非洲的需求系中国总需求的一部分，即便两者不能在时间上完全相吻合，前者在取向上也不可能长时间偏离后者。中国政府之所以从 20 世纪 90 年代中期开始加大对非工作的力度，就是基于中国外交特别是发展战略之考虑。其背景是，随着经济发展的提速，中国对外开放的对象逐步由改革开放初期的主要面向发达国家（旨在获取资金和技术），转而同时面向发达国家和

---

<sup>①</sup> 关于非洲在中国外交战略和发展战略中的作用，详见张宏明：《中非关系的发展环境与发展思路》，载张宏明：《非洲发展报告（2011-2012 年）》，社会科学文献出版社，2012 年版，第 2-7 页。

发展中国家,后者旨在拓展中国经济持续发展所需的海外资源和市场。这意味着中国对非洲有了新的“战略需求”,同时也预示着经济合作不再仅仅满足于充当配合外交的政策工具,而且成为中国对非政策所追寻的重要目标,后者也正是中国在非洲的优先利益所在。<sup>①</sup>由此可见,中国对非洲需求的变化,归根结底源于或反映了非洲在中国国家战略特别是发展战略中定位的变化。

需要指出的是,发展利益、安全利益、主权利益均为中国国家核心利益,三者间是一种相互关联、不可分割的辩证关系。将发展利益置于国家利益的优先位置是中国决策层对时代主题、世界大势和中国机遇等诸多因素综合研判的结果,这一战略决策是有前提条件的,它是在和平环境并且是在常态条件下的战略选择。确切地说,这种战略选择是构筑在中国没有发生事关国家生死存亡的战争或事关国家战略全局的重大事件的前提条件基础上的。当前和今后一个时期,中国最主要的任务是谋发展,最核心的利益是确保中国和平崛起的势头不被打断或逆转。由此可见,维系中国社会经济可持续发展,拓展中国在海外的利益,既是中国实现和平崛起的重要条件,也是更好地维护其他利益的坚实基础。惟其如是,以习近平为总书记的新一代领导集体重申并强调必须“坚持发展仍是解决中国所有问题的关键这个重大战略判断,以经济建设为中心,……推动经济社会持续健康发展。”<sup>②</sup>随着中国综合国力的提升,中国的国际地位和国际能力肯定会增强,许多目前看似困难的问题或许就会迎刃而解,中国在非洲的经历便可印证这一点。诚如笔者在《中国与世界主要经济体与非洲经贸合作研究》一书的前言中所言:“2010年中国的国内生产总值超过日本,跃升为世界第二大经济体。中国经济实力和国际地位的提升,不仅改变着中国自身,同时也改变着世界;不仅深刻地影响着中国与非洲国家之间的关系,而且也深刻地影响着中国与世界主要国家在非洲的利益关系。”<sup>③</sup>由此可见,中国自身的发展是改善中国在包括非洲在内的国际处境的最佳途径。简言之,发展利益之所以成为中国在非洲的优先利益,根本原因就在于它是中国的国家根本利益和战略目标。

---

① 详见张宏明:《如何辩证地看待中国在非洲的国际处境——兼论中国何以在大国在非洲新一轮竞争中赢得“战略主动”》,载《西亚非洲》2014年第4期,第14~15页。

② 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过),载《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2014年版,第513页。

③ 张宏明:《中国与世界主要经济体与非洲经贸合作研究》,世界知识出版社,2012年版,第10页。

## 中国在非洲优先利益的内涵

站在历史延续性的视角，过去 60 年中国在非洲优先利益的沿革，大致经历了政治利益优先——政治利益与经济利益并重——以经济利益为中心——以经济利益为主导，政治、文化、安全等多重利益跟进的演化过程。实际上，这亦可谓中国在非洲利益取向在不同时期的阶段性特征。由此可以得出这样的结论：中国在非洲利益在过去 60 年的演化过程中，其优先次序并非是一成不变的，而是随着中国对非洲需求轻重缓急的变化而变化的。目前和今后一个时期，在常态下，中国对非洲的主要需求，也即中国在非洲的优先利益是发展利益，而其核心内涵是经济利益，这是由非洲在中国国家利益和国家战略中的定位决定的。中国政府业已将“经济社会可持续发展的基本保障”视为国家核心利益并将之上升到国家战略的高度，其战略目标是实现“两个一百年”奋斗目标及中华民族伟大复兴的“中国梦”。而要做到这一点，除了需要进一步完善内部环境之外，还需要诸多外部条件的配合，其中自然也包括非洲。原因在于，中国的国家战略是一个有机整体，非洲是其中重要的一环。非洲在中国国家战略中业已或被希冀发挥的作用，实际上就是中国对非洲的需求和欲求，亦即中国在非洲的现实利益和潜在利益。

### （一）经济利益系中国在非洲利益拓展的优先取向

诚然，作为一个全球性新兴大国，中国对非洲的需求是多方面的，从趋势上看，未来 5~10 年，中国在非洲利益的辐射领域还会进一步拓展。加之，中国自身在国际关系层面存在或面临一些比较特殊的问题，因而在特定的时空背景下，中国确实需要非洲国家的国际支持；不过，在常态下，中国对非洲的优先需求主要集中在经济领域。中国要实现在非洲的利益，就必须根据自身的需求制定出具体的行动计划，该行动计划实际上就是中国对非洲战略，而该战略所欲达到的目的便是中国在非洲利益，其中的核心部分便是中国在非洲优先利益，二者高度重合，甚至可以将之视为是同一个过程的两个方面。但是，仅仅凭借中国的“一厢情愿”，还不足以能够真正实现中国在非洲的优先利益。既然中国在非洲利益是中国与非洲国家间互动的产物，那么，中国在非洲优先利益的实现也同样有赖于中非双方的有效互动。据此，中国在非洲优先利益的择定与实现还有赖于作为合作伙伴的非洲国家的“呼应”。

### 1. 基于中国与非洲国家发展任务的趋同性

作为后发国家，中国和非洲国家都肩负着发展经济、改善民生、富国强邦的历史使命。当前和今后一个时期中非双方面临的最为紧迫的任务都是加速国家的现代化进程，实现社会经济的可持续发展，因此，中非双方均高度重视以经济发展为核心的发展问题，并制定了各自的发展规划和战略目标。中国正致力于实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的“中国梦”，虽然中国强调科学发展、协调发展、全面发展，但经济发展仍然是发展之内核。作为最不发达国家最集中的大陆，非洲国家的当权者更是将经济发展视为最大的政治：于公，旨在改善民生、富国安邦、实现非洲复兴；于私，则可巩固政治合法性基础，进而在选举政治中谋求连任。此外，非洲国家还希冀通过加快推进工业化和现代化进程，谋求自主可持续发展，努力实现《非洲发展新伙伴计划》和非盟《2063愿景》绘制的非洲梦。由此可见，实现社会经济的可持续发展是中非双方面临的共同任务，彼此发展战略高度契合。惟其如是，在中非合作论坛第六届部长级会议约翰内斯堡峰会上，中非领导人一致同意中非合作继续坚持发展导向，继续以经贸合作为中心。

### 2. 契合中国和非洲国家各自的优先需求

如果说国家利益是国家间互动的产物，那么，这种互动关系必定是建立在互有所需基础上的。诚然，在全球化背景下中非双方的共同利益不是减少了而是增多了，这不仅反映在体量的增长，也体现在其所覆盖的领域越来越广泛。但是，同样不容置疑的是，由于“时过境迁”的原因，中国和非洲国家对彼此的优先需求发生了变化。一个显而易见的事实是，非洲民主化后，非洲国家对中国的政治需求减少，抑或发生了变化，而在经济层面对中国的需求则呈上升趋势，尤其看重中国经济增长对非洲经济的拉动作用，希冀搭上中国快速发展的便车。总之，非洲国家最希望从与中国合作中得到的东西，主要不是政治层面的东西，而是经济层面的东西；尤为重要的是，非洲国家所看重的东西，恰恰也正是中国的利益关切，双方在这方面可谓是不谋而合。因此，将经济合作置于中非关系的优先或核心位置，兼顾了中非双方的共同关切，契合了中非各自的优先需求，尽管双方所追求的经济利益的具体内涵不尽相同。

### 3. 基于中国与非洲国家经济禀赋的互补性

在全球化时代，任何国家的发展都离不开国际合作。进入21世纪以来，

中非经贸合作之所以能够取得跨越式发展，其中的一个重要原因就在于，这种合作关系是构筑在互利、互助的基础上的，并且中非双方均凭借各自的比较优势获得了实实在在的比较利益。现阶段，中国和非洲国家之所以在经济层面对彼此的依存度越来越高，双方的合作愿望也越来越强烈，除了政治互信之外，经济互补无疑也是其中的一个重要因素，甚或是重要的原因。因为就总体而言，中国和非洲处于经济发展的不同阶段，双方经济禀赋各具比较优势：非洲多数国家处于工业化的初兴阶段，拥有丰富的自然资源和人力资源，加之百业待兴、市场需求旺盛，发展空间、机遇巨大；而中国已步入工业化的成熟阶段，具有技术、装备、人才、资金等优势。据此，中国和非洲国家可以凭借各自在经济禀赋方面的比较优势，通过战略对接、互利合作，实现优势互补、共同繁荣。值得欣慰的是，中非双方领导人在2015年12月约翰内斯堡峰会上又对此做出了新的规划。

从上文的论述中可以看到，以经济利益为核心的发展利益之所以成为中国在非洲利益链条中的优先选项，既是基于中国与非洲国家发展任务的趋同性，同时也是基于中非各自利益诉求的相似性，以及双方发展阶段的差异性、彼此经济禀赋的互补性。诚如习近平所言：“中非从来都是命运共同体，共同的历史遭遇、共同的发展任务、共同的战略利益把我们紧紧联系在一起。我们都把对方的发展视为自己的机遇，都在积极通过加强合作促进共同发展繁荣。”<sup>①</sup> 站在全局统筹的视角，经济利益之所以成为中国在非洲利益拓展的优先取向，既是基于中国发展战略的安排，亦符合中国外交战略的设计，同时还集合了中非双方共同的意愿和需求。

## （二）资源、市场系中国对非洲优先需求之内涵

作为“地区利益”，中国在非洲优先利益的取向一定要有全局观，必须立足全局、服从全局、服务全局。如果说非洲在中国国家利益和国家战略中的定位决定了中国在非洲优先利益主要集中在经济领域的话，那么，基于非洲禀赋和中国需求，结合“两个一百年”奋斗目标特别是“十三五规划”目标，未来5~10年甚至更长时间，中国对非洲在经济利益层面的重大需求主要聚集在资源、市场及产业、产能合作方面。

---

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第305页。

### 1. 中国对非洲的资源需求

非洲最大优势是资源丰富，中国从非洲进口的商品亦以能矿等初级产品为主。进入21世纪以来，随着经济的快速发展，中国对资源需求的缺口越来越大，非洲业已成为中国重要的能矿资源供应地。关于这一点可以从中国从非洲进口的能矿资源品在全部商品中的占比重得到印证。仅以原油为例，进入21世纪第二个10年以来，非洲已经成为中国原油进口的主要来源地，从2012年开始，中国超过美国成为非洲原油输出的最大对象国。2012年至2014年，中国每年从非洲进口石油价值在530亿~560亿美元之间，占到中国从非洲进口总额的46%~50%，占到中国石油进口总量的约1/4。<sup>①</sup>此外，非洲还是中国铁、锰、铬、铜等金属矿产的重要来源地。因此确保非洲资源的有效供给，与中国经济持续发展，乃至经济安全息息相关，这也是非洲被纳入中国发展战略的重要缘由所在。诚然，由于目前中国经济面临下行压力，短期内对海外资源需求有所下降，但是就长期而言，随着实体经济的复苏，中国经济可持续发展依然面临资源瓶颈。对此中国有关部门一定要有战略思维，做到未雨绸缪。

目前中国获取非洲资源的方式是贸易与投资相结合并以贸易为主，但这种方式受各种变量因素的影响，具有较大的不确定性；基于资源供给的有效性和安全性考虑，应逐步过渡到投资与贸易并重，进而实现投资为主、贸易为辅的获取方式。进入21世纪以来，中国对非洲投资流量和存量虽然均快速增长，但是在非洲吸引外资总额中所占比重并不高。截至2014年，中国对非投资存量为324亿美元，在非洲吸引外资总存量中的比重仅为4.56%；而中国对非洲采掘业的投资在中国对非投资存量中的占比为24.5%。从趋势上看，特别是在经济“新常态”过后，中国能矿等战略资源的对外依存度或将继续回升，非洲作为中国经济持续发展不可或缺的战略资源、原材料来源地的重要地位还将凸显。因此，中国应将眼光放长远，从战略层面着手对非洲资源需求的整体布局：短期内，中国应把握此次全球大宗商品价格大幅下跌之际，加大从非洲的能矿资源进口，增加战略储备；长期看，在确保投资安全的前

---

<sup>①</sup> 参见梁明、刘畅：《非洲的对外贸易》，载张宏明：《非洲发展报告（2014-2015）》，社会科学文献出版社，2015年版，第286页。需要指出的是，2015年，由于全球大宗商品价格大幅下跌及中国经济增速趋缓，中国自非洲原油进口额大幅下降，同比下降48%，原油进口占在中国从非洲进口商品总额中的比重也降至37.2%。

前提下，中国应把握投资良机，有计划、有步骤地谋划、实施对非洲能矿资源投资的整体布局。中国对非洲资源有潜在需求，也有实现这种需求的能力，中国外汇储备丰裕，企业也有“走进非洲”的欲求。中国的上述需求和关切在中非合作论坛约翰内斯堡峰会所通过成果文件中也得到反映，《约翰内斯堡行动计划》不仅将中非能源和自然资源合作单列，而且强调“中非在能源、自然资源领域具有很强的互补性和合作潜力”，应“鼓励双方开展资源开发合作”。截至2014年末，中国对非洲投资存量仅占中国对外直接投资总存量的3.7%，其中对非洲采掘业的投资在中国对非投资存量中的占比不足1/4；<sup>①</sup>根据《约翰内斯堡行动计划》，中国将扩大对非投资规模，力争到2020年中国对非直接投资存量由2014年的324亿美元增至1000亿美元，这预示着中国对非洲资源投资潜力尚有很大的提升空间。

## 2. 中国对非洲的市场需求

中国对非洲的市场需求涵盖货物贸易、服务贸易等诸多领域。在其他大市场相对“成熟”并趋于饱和的情况下，特别是在中国经济面临下行压力、国内产能严重过剩的“新常态”下，作为成长中及成长性最好的非洲市场，可谓中国最具潜力的海外市场。

进入21世纪以来，世界主要国家在非洲货物贸易中所占据市场份额的旧有格局已被打破：欧美等发达国家所占据的份额不断萎缩，而新兴经济体所占市场份额则一路攀升，中国更是一枝独秀。2007年中国首次跃居非洲货物贸易市场份额榜首，此后这种地位还在不断强化，突出表现在第二名与中国的差距越拉越大。2000年至2014年，在世界主要国家中，中国是对非洲出口额增幅最大的国家（年均增幅达到24.31%）；也是同期在非洲货物贸易市场份额拓展最快的国家，所占市场份额从3.21%增至16.5%，14年间增加了13.29个百分点。2015年，中国对非洲出口逆势上扬，从2014年的1058.4亿美元增至1070.6亿美元，虽然增幅和绝对值都不大，但考虑到2015年非洲进口总体萎缩，是年中国在非洲货物贸易中所占市场份额更大。目前（2015年）中国对非出口在中国出口总额中仅占不足5%（4.7%），这预示着还有很大的成长空间。<sup>②</sup>中非经济互补性较强，中国对非洲出口以机电等制成品为

---

<sup>①</sup> 参见商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2014年度中国对外直接投资统计公报》，中国统计出版社，2015年版。

<sup>②</sup> 以上数据根据中国海关、联合国贸易和发展会议提供的数据整理。

主，进口以能源矿产等初级产品为主；非洲人口增长迅速，现有人口12亿，预计2050年将翻番，随着城市化进程的加快和中产阶级的成长，中国在非洲中、高端商品市场的拓展空间相当可观。据此，中非双方有望实现《约翰内斯堡行动计划》所确定的“力争到2020年中非贸易规模由2014年的2200亿美元增加到4000亿美元”的目标。

另则，服务贸易将成为中国拓展对非贸易的新增长点和提升经贸合作水平的抓手。以承包工程为例，进入21世纪以来，中国在非洲承包工程中所占据的市场份额一直呈上升趋势。商务部的统计数据显示，中国在非工程承包业务的合同额和营业额分别从2000年的20.8亿美元和11亿美元，增至2014年的754.9亿美元和529.7亿美元。2014年中国对非新签合同额占当年对全球新签合同总额的39.4%，仅居亚洲之后（43.9%）；非洲已连续多年成为中国在海外的第二大承包工程市场。<sup>①</sup> 鉴于基础设施落后不仅是制约非洲国家经济发展的瓶颈，同时也成为中非经贸合作发展的严重障碍；中非双方均将之列为优先合作目标，这也预示着非洲将继续成为中国承揽海外工程承包项目潜力巨大的市场。此外，非洲在金融、保险、航运、通讯、电力、铁路、公路、港口、机场等服务贸易市场潜力巨大，根据《约翰内斯堡行动计划》，中国政府承诺在今后3年向非洲国家提供350亿美元的优惠性质贷款及出口信贷额度，以为中非在上述领域的合作提供融资保险支持。

### 3. 中国对非洲的产能合作需求

较之对非洲的资源和市场的常态化需求，中国对非洲的产业对接、产能合作需求，可谓是中国从“十二五”期间步入“新常态”后的一种新的综合性需求。<sup>②</sup> 其缘由是：在发达国家经济复苏乏力、新兴国家经济增长放缓、全球经济衰退风险加大的背景下，中国经济下行压力加大，产能过剩与有效供给矛盾愈加突出，面临转变经济增长方式和调整产业结构是迫切而艰巨的任务<sup>③</sup>，而且，这个任务将贯穿21世纪第二个10年余下的年份甚或更长

---

<sup>①</sup> 数据参见金锐：《非洲承包工程市场》，载张宏明：《非洲发展报告（2014~2015）》，社会科学文献出版社，2015年版，第320页。

<sup>②</sup> 诚如习近平所言：“在‘十二五’时期，中国将按照互利共赢的开放战略，进一步推动更多中资企业‘走出去’，这既是加快中国经济发展方式转变和经济结构调整的迫切需要，也是坚持互利共赢的开放战略、创造参与国际经济合作和竞争新优势的必然选择。”参见2010年11月20日习近平在安哥拉的中资企业代表座谈会上的讲话，载《人民日报》2010年11月21日。

<sup>③</sup> 同上文。



时间。依据“十三五”规划，经济结构调整仍将是加快转变经济发展方式的主攻方向，转移过剩产能又是其中的一项艰巨任务；而非洲方兴未艾的工业化进程可以助力或满足中国“去产能”的需求。

工业化被视为非洲实现自主可持续发展的必然途径，但这也恰恰是非洲经济的“短板”；而中国在这方面可以助力非洲并且也“愿将非洲作为产业对接和产能合作的优先对象。”<sup>①</sup>因为总体而言，中国与非洲国家处于工业化进程的不同阶段，在经济结构优化、产业升级、转移、承接方面互有所求，加之中非在资源、技术、装备、资金、市场、劳动力成本等方面各具比较优势。因此中非开展产业对接与产能合作互为机遇，可以“将中国优势产业和优质产能同非洲实现工业化和经济多元化紧密结合起来。”<sup>②</sup>由此可见，中非产能合作系彼此之共同利益所在。故此，2015年12月，中国政府在南非召开的中非合作论坛约翰内斯堡峰会上宣布的未来三年（2016~2018）中非“十大合作计划”中工业化合作计划位列榜首。该计划的核心内容和主要抓手就是“积极推进中非产业对接和产能合作，鼓励支持中国企业赴非洲投资兴业，合作新建或升级一批工业园区。”<sup>③</sup>为此，中国政府除了决定为中非发展基金和非洲中小企业发展专项贷款各增资50亿美元之外，还专门设立首批资金达100亿美元的“中非产能合作基金”。

需要特别说明的一点是，上述中国在非洲优先利益是由多项需求构成的一个整体。也就是说，将非洲资源、市场及中非产业、产能合作视为未来5~10年甚至更长时间中国在非洲的优先利益或优先需求，更多的是针对其作为一个“整体”在维系中国经济可持续发展中所发挥的作用而言的，而并非孤立地指其中的任何一个单项。因为，它们之中的任何一个单项均非非洲绝无仅有，换言之，中国对上述任何一个单项的需求在非洲以外的其他地方也可以得到满足。但是，如果在经济禀赋之外，再考虑到合作伙伴的政治意愿，

---

<sup>①</sup> 参见《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划》（2016—2018年），载新华网：[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2016-04/15/c\\_128898649\\_4.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2016-04/15/c_128898649_4.htm)，2015-05-20。

<sup>②</sup> 同上文。

<sup>③</sup> 中非“十大合作计划”分别为：中非工业化合作计划、中非农业现代化合作计划、中非基础设施合作计划、中非金融合作计划、中非绿色发展合作计划、中非贸易和投资便利化合作计划、中非减贫惠民合作计划、中非公共卫生合作计划、中非人文合作计划、中非和平与安全合作计划。参见习近平：《开启中非合作共赢、共同发展的新时代——在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，载《人民日报》2015年12月5日。

以及中国在海外特别是在洲域范围的经营基础，能够同时具备上述优先利益“实现条件”并且拥有如此规模的“国家集团”的地方，非洲可谓难以替代的不二选择。因此，当非洲的资源、市场及中非产业、产能合作等这些中国长期的、常态化的需求集合成为一个“整体”时，其在中国国家利益和国家战略中的分量就大为提升了，足以构成中国在非洲的优先利益。

## 结束语

中国在非洲利益是中国与非洲国家交往的驱动因素，也是中国对非洲战略的决策依据。中国对非洲关系的政策理念、战略规划、政策目标，以及与之相匹配的行动原则、资源配置、实施步骤和操作手段，从根本上说，是由中国对非洲需求和欲求的轻重缓急决定的。对中国在非洲利益进行层次分析，旨在厘清中国在非洲的优先需求，此举可以收到下列效果：其一，有助于明确现阶段和今后一个时期中国对非关系的工作重点，进而实现资源的合理、优化、有效配置，最大限度地发挥其效能；其二，有助于排除部门利益、集团利益的干扰，降低“爱屋及乌”现象出现的频次，实现中国对非工作的部门协同、全局统筹；其三，有助于提升中国对非洲关系的透明度，消除国际误解，特别是西方国家日益增长的对中国在非洲意图的猜忌与担忧，等等。

不过，需要指出的是，强调中国在非洲优先利益并不意味着其他利益不重要，抑或可以懈怠，因为中国在非洲利益的多元性和动态性决定了优先利益本身也是相对的。鉴于中国在非洲利益是一个相互关联的有机整体，因此在利益实现、拓展和维护方面，还应兼顾维系中国在非洲各种利益之间的协同性，否则，也将对中国在非洲优先利益的拓展与维护带来消极影响。另则，从对非洲关系实践来看，中国在非洲优先利益也有常态和非常态之分，本文所谓优先利益是针对常态而言的，但这并不能排除在特定的时空背景下中国会有一些随机性的、紧迫的特殊需要，因为中国在国际关系层面确实面临一些比较特殊的问题，而在这些问题上有时中国确实亟需得到非洲国家的国际支持。归根结底，中国在非洲利益是作为“地区利益”而存在的，它必须服从并服务于中国国家利益和国家战略的总体需求。

## Hierarchical Analysis on China's Interests in Africa

*Zhang Hongming*

**Abstract:** The interests of China in Africa are both the driving force of the interaction between China and African countries, and China's decision-making basis regarding Africa. The ideas, strategies, policy objectives, as well as the relevant actions principles, resources distribution, implementation and management mechanisms, essentially originate from China's various need and demand regarding Africa. Throughout the past 2 decades, especially in recent 10 years, the rapid growth of China's overall strength has been an immense incentive for the ongoing expansion of its interest in Africa. In terms of trends, China would still attach importance to Africa within its strategies of foreign policies and development, reflecting that an accelerating strategy of "going to Africa" would bring about a growing scale and volume of China's interest in Africa. Simultaneously, however, there would also be severe challenges for China to safeguard its interest in Africa, which would tend to become more complex. Under this circumstance, a deep and comprehensive understanding of China's interest in Africa would not only be of great significance to direct, accomplish and safeguard its interest regarding Africa, but would also be a basic prerequisite for the overall management of its Africa strategy. As the "regional interest", China's primary interest in Africa needs to be fully justified by its overall strategy. The endowment of Africa and the demand of China, as well as the role that Africa has played in China's national interest and strategy, would make the economic-oriented development interest become China's top priority in Africa in the upcoming 5 to 10 years or even longer, which would lay special emphasis on natural resources, market, industry and production capacity cooperation.

**Key Words:** China - Africa Relations; China's Interests in Africa; Interests Hierarchy; Interests Order; Priority Interests

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)