

· 专题研究 ·

中非合作的政策空间变化与应对战略

张 春

内容提要 进入 21 世纪第二个十年后，中非合作的政策空间正发生重大变化。一方面，大国日益重视非洲；另一方面，国别、地区和全球层面的战略规划意识上升。在地区层面，非洲“2063 年愿景”与联合国 2015 年后发展议程非洲共同立场的重要重叠为中非合作提供了战略聚焦；在全球层面，中国参与 2015 年后议程的执行与全球伙伴关系的获益结构对包括中非合作在内的中国外交有着结构性影响。有关非洲的地区和全球性发展战略规划的相互重叠与冲突，使中非合作的政策空间变得更加复杂。因此，下一阶段的中非合作应充分重视其政策空间的发展变化，有机结合中国国家发展战略、对非战略与非洲地区和全球发展战略规划努力，推动中非关系迈上新的台阶。

关键词 中非关系 政策空间 2015 年后议程 “2063 年愿景” 可持续发展

作者简介 张春，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副主任、副研究员（上海 200233）。

进入 21 世纪以来，中国与非洲的合作已成为最为重要的国际关系之一。需要指出的是，过去 15 年来中非合作的快速发展，很大程度上得益于其相对宽松的政策空间：发展起点相对较低使中非合作在蓄力阶段未受重大关注；而 2001 年的“九·一一”事件和 2008 年全球金融危机则为中非合作的快速发展提供了战略机遇。但随着中非关系的快速发展及其所推动的“非洲崛起”，国际社会纷纷加大对非洲的合作力度，各种对非合作机制或者新建，或者强化。同时，出于对新自由主义泛滥特别是全球金融危机的反思及对诸如联合国千年发展计划到期的应对需要，非洲地区和国际社会对未来发展的长

期战略规划意识均持续上升。这两个方面的发展深刻地改变了中非合作的政策空间：前者使中非合作面临前所未有的竞争压力，或者说显著挤压了中非合作的政策空间；而后者则使中非合作的未来发展受到规范性约束，或者说可能从战略和政策上限定中非合作的政策空间。考虑到有关大国对非政策的讨论已相对充分，^① 本文重点讨论非洲地区和全球层面的发展战略规划对中非合作政策空间的潜在影响及相应对策。

发展战略规划意识的提升对中非合作政策空间的影响体现为两个层面。在地区层面，非洲于 2013 年提出的非洲“2063 年愿景”（African Agenda 2063，简称“2063 年愿景”）提出了非洲未来 50 年的发展目标，其第一个十年执行规划（2013 ~ 2023 年）明确了其中短期政策目标；为适应全球层次的联合国 2015 年后发展议程（简称“2015 年后议程”），非洲也提出 2015 年后议程非洲共同立场（Common Africa Position on the Post - 2015 Development Agenda，以下简称“非洲共同立场”）。尽管二者相互独立，但“2063 年愿景”和非洲共同立场的确存在重大的重叠之处，为中非合作提供了重要的战略聚焦。在全球层面，自 2010 年启动的接替即将到期的联合国千年发展计划的 2015 年后议程，特别是其未来执行和可持续发展目标全球伙伴关系（SDGs Global Partnership，简称“全球伙伴关系”），对包括中非合作在内的中国参与全球发展合作有着结构性影响，不利于中国对非洲做出明确的重大承诺。这两个层面的相互重叠与冲突，再加上中国自身的国家发展规划与对非战略，导致了中非合作政策空间正在发生重大变化。如何结合中国自身发展战略、对非战略及非洲地区和全球层次的发展规划所带来的不同机遇和挑战，是未来中非合作面临的重大考验。

^① See Pdraig Carmody, *The New Scramble for Africa*, Washington, Cambridge: Polity Press, 2011; Mangi S. Kimenyi and Zenia Lewis, “The BRICS and the New Scramble for Africa”, in Africa Growth Initiative at Brookings ed., *Foresight Africa: The Continent's Greatest Challenges and Opportunities for 2011*, Washington, D. C.: Brookings Institute, January 2011, pp. 19 - 21. 相关论述还可参见张宏明：《大国战略关系视角下的中国与非洲——中非关系的结构性缺陷与演化趋势》，载《人民论坛·学术前沿》2014 年第 14 期，第 26 ~ 34 页；贺文萍：《西方大国在非洲的新争夺》，载《当代世界》2013 年第 4 期，第 22 ~ 25 页；张宏明：《西方国家同中国在非洲利益冲突与中国的应对策略》，载《西亚非洲》2010 年第 7 期，第 5 ~ 11 页；余秋玲、杨旗：《论非洲石油的大国博弈》，载《现代管理科学》2007 年第 7 期，第 74 ~ 75 页。

非洲发展战略规划的新努力

进入 21 世纪第二个十年后，非洲兴起制定发展战略规划的新一轮高潮，不仅多个国家出台国别发展战略或愿景，地区层面也或独立，或“依附性”地启动了整体性的发展战略规划。前者的典型是非洲“2063 年愿景”，后者则是从属于联合国 2015 年后议程的非洲共同立场。非洲国家在发展战略规划方面的新努力，必将对非洲的内部发展和外部合作产生重要的规范性和实质性影响。

（一）非洲“2063 年愿景”

非洲“2063 年愿景”是非洲大陆面向未来 50 年（直至 2063 年）的社会 - 经济转型战略框架。它以非洲大陆自 1963 年非洲统一组织成立以来的各种发展战略规划或议程，特别是如《拉各斯行动计划》、《非洲发展新伙伴计划》（NEPAD）、《非洲农业综合发展计划》（Comprehensive African Agricultural Development Programme, CAADP）等为基础，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。

在 2012 年 7 月的非盟峰会上，非洲国家元首和政府首脑一致同意，为纪念 2013 年非洲统一组织成立 50 周年并展望非洲未来 50 年的发展，授权非盟委员会主席与《非洲发展新伙伴计划》下属的政策规划与协调局（Planning and Coordination Agency, NPCA）合作，并在联合国非洲经济委员会（UN African Economic Commission for Africa, UNECA）和非洲发展银行的支持下制定“2063 年愿景”。具体的实施和协调由非盟战略政策规划、监督、评估与资源动员司（Directorate of the Strategic Policy Planning, Monitoring, Evaluation and Resource Mobilization, SPPMERM）下属的非盟委员会主席办公室负责。^①

从技术进程上看，“2063 年愿景”包括两个方面。一是部门性分析与咨询，其核心是对非洲未来发展的所有部门及现有的各类发展规划的总体咨询，其中最为重要的包括评估 38 个成员国的国家规划，分析各地区经济共同体

^① Kassim M. Khamis, “The Africa Union and the Renaissance of Africa: Assessing the Role of Civil Society and African People in Deepening and Supporting the AU’s Agenda 2063”, Presentation to the Peace and Human Security Festival, African Union, December 4, 2014, Addis Ababa, Ethiopia, <http://agenda2063.au.int/en/documents/agenda-2063-presentations,2015-02-30>.

(RECs) 和全非性规划框架, 如《非洲基础设施发展规划》(Programme for Infrastructure and Development in Africa, PIDA)、《非洲农业综合发展计划》、《非洲加速工业化行动计划》(Accelerated Industrial Development in Africa, AIDA)、《阿布贾条约》(Abuja Treaty) 等。二是行为体类别咨询, 包括各国政府、地区经济共同体、企业、非政府组织、公民社会团体、大学和智库, 甚至包括个人。

自2012年6月正式启动后, 非盟于2013年5月提出了“2063年愿景”的初步草案, 并于2014年8月和2015年1月公布了其公开版的第二个和第三个版本。^①随着“2063年愿景”文件逐渐完成, 非盟也已拟定并启动第一个十年执行规划。在2015年1月的非盟峰会上, 非洲国家元首和政府首脑正式通过“2063年愿景”, 并要求有关机构进一步完善其第一个十年执行规划。

“2063年愿景”在拟定过程中展开了广泛咨询, 最终提出支撑“2063年愿景”的七大愿景(渴望), 包括: 基于包容性增长和可持续发展的繁荣非洲; 基于泛非主义理想和非洲复兴愿景的政治上团结的一体化的非洲; 良治、民主、尊重人权、公正与法制的非洲; 和平与安全的非洲; 有强大文化认同、共同遗产、共享价值观和道德观的非洲; 追求以人为本发展特别是释放妇女与青年潜力的非洲; 强大、团结和有影响力的全球行为体和伙伴的非洲。^②这七大愿景既构成了“2063年愿景”的基础, 也非常具体地体现在相关的文件中, 如“2063年愿景”沟通战略文件、第一个十年执行规划、监督与评估战略、资源动员战略, 等等。

“2063年愿景”文件也确立了17个行动领域, 具体包括: 在一代人之内即到2025年消除贫困; 为所有非洲人提供拥有洁净、安全和环境规划良好的体面居所; 推进教育与技能革命, 积极促进科技研发; 实现经济转型、增长与工业化; 巩固非洲农业和农产品加工业的现代化; 关注气候变化与环境; 通过世界级基础设施将非洲联系起来; 建立大陆性自由贸易区; 支持青年人作为非洲复兴的推动者; 实施“2020年枪声沉寂”计划; 到2020年实现公私

^① African Union, *Agenda 2063: The Africa We Want, Popular Version*, 2nd edition, Addis Ababa, Ethiopia, August 2014; African Union, *Agenda 2063: The Africa We Want, Popular Version*, 3rd edition, Addis Ababa, Ethiopia, January 2015.

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

机构中的性别平等；建立非洲护照；巩固民主与以人为本的非洲；发出非洲在全球谈判中团结一致的声音；强化国内资源动员；建立执行、监督、评估体系，确保实现非洲愿景；迈向大陆性统一。^①

据此，我们可以认为，“2063年愿景”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。“2063年愿景”也试图确保政策适用的灵活性，考虑到各国的国情差异，允许成员国和地区经济共同通过政策和战略的更优组合以达到提议的目标和指标。^②

（二）2015年后议程非洲共同立场

在独立拟定地区性发展战略规划的同时，非洲也积极参与到全球性的发展战略规划之中，“依附”性地制定自身的相应发展战略，目前最为主要的努力是对联合国2015年后议程的积极参与。自2010年联合国千年发展目标高级别会议以来，对接替“千年发展目标”的2015年后议程的讨论在世界范围内持续升温。经过开放性咨询和将目标（或指标）体系压缩成两个阶段之后，目前2015年后议程的讨论已经进入政府间谈判阶段，并预计于2015年7月底正式结束谈判。^③作为世界上最不发达的地区之一，非洲相当关注2015年后议程的进展并积极参与其中。更为重要的是，进入21世纪特别是第二个十年之后，非洲日益重视在国际舞台上用一个声音说话，2015年后议程也不例外。在整个议程的咨询、磋商和谈判过程中，非洲基于非洲共同立场，为该议程的拟定做出了重要贡献，反映出非洲对于发展规划的自主权和自觉性。

非洲确立2015年后议程非洲共同立场的努力始于2012年7月，几乎与“2063年愿景”进程同步。但事实上，这一进程可追溯至2011年，当时联合国非洲经济委员会（简称“联合国非经委”）和非盟委员会、联合国开发计划署非洲地区局（UNDP/RBA）共同在加纳阿克拉召开了一次研讨会，启动了非洲有关2015年后议程的共同愿景和立场的讨论进程。来自18个非洲国

^① African Union, *Agenda 2063: The Africa We Want, Popular Version*, 3rd Edition, Addis Ababa, Ethiopia, January 2015, pp. 13 - 18. 下文中有“2063年愿景”的具体目标，除非特别指出，均出自这一文件。

^② African Union, *Agenda 2063: The Africa We Want, Popular Version*, 3rd Edition, Addis Ababa, Ethiopia, January 2015, pp. 19 - 20.

^③ 有关2015年后议程的阶段性发展的讨论，参见张春：《2015年后国际发展议程的进程压缩与中国的可能贡献》，载《联合国研究》2014年第1期，第71~75页。

家政府、公民社会和学术机构的47位代表参加了研讨会，会议由加纳政府国家发展规划委员会（National Development Planning Commission of Ghana）举办。这次会议透露的关键信息是：呼吁非洲转变现有的发展模式，从援助和外部驱动，转向经济增长和转型；而这主要应由发展中国家自身推动的国内倡议所支撑。^①

迈向形成非洲共同立场的一个重要步骤是非盟委员会在2012年7月的第19次非盟峰会上的正式授权。根据此次峰会的决议，非盟委员会被授权与成员国及区域经济共同体开展密切咨询合作，进而确定非洲在2015年后议程上的政策优先。^②根据这一授权，非盟委员会与联合国非经委、非洲发展银行、联合国开发计划署非洲地区局自2012年起共组织了3次咨询，推动了2015年后议程非洲共同立场文件的草稿拟定。第一次咨询会于2012年10月在肯尼亚蒙巴萨召开，16个东部和南部非洲国家参与咨询；第二次咨询会于2012年12月在塞内加尔达喀尔召开，有24个中部、西部和北部非洲国家的代表参加；第三次咨询会于2013年3月在突尼斯哈马默特（Hammamet）召开，有43个非洲国家代表参加。^③在上述咨询进程之外，还有大量的网络调查，共获得了330份各类反馈。所有这些咨询的成果被综合为一个总体报告和非洲共同立场的草稿。共同立场初稿基于非洲大陆及涉及从公民社会组织、私营部门、学术团体到政府和地区机构的多元利益攸关方的咨询。共同立场初稿于2013年5月被提交至第21次非盟峰会。但此次峰会并未如同预期的那样批准该文件，而是要求非盟委员会与非洲发展新伙伴计划、联合国非经委、非洲发展银行、联合国开发计划署、联合国人口基金（UNFPA）及其他相关组织、非盟成员国等进一步咨询，以促进非洲共同立场的完善，并提交给2014年1月举办的非盟峰会讨论。

① “Africa Wide Consultations on Post 2015 Development Agenda and Expert Group Validation Meeting on Africa’s Progress Report on MDGs”, Tunis, 11 – 14 March 2013, African Union, <http://www.au.int/fr/content/africa-wide-consultations-post-2015-development-agenda-and-expert-group-validation-meeting-a%20,2015-03-30>.

② African Union, *Decision on Millennium Development Goals (MDGs) Report and Post 2015 MDGs Agenda*, Doc. Ex. CL/736 (XXI), Assembly/AU/Dec. 423 (XIX), Addis Ababa, Ethiopia, July 2012.

③ Carlos Lopes, “African Common Position on the Post 2015 Development Agenda: Key Messages Arising from African – wide Consultations”, UNECOSOC, <http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf13/ECA%20ECOSOC%20presentation-%20African%20Common%20position%20on%20Post%202015.pdf,2015-03-30>.

正是基于上述要求，2013年5月，根据非盟委员会主席的提议，非盟峰会决议决定建立一个国家元首与政府首脑高级别委员会（High - Level Committee, HLC），以协调非洲国家和地区的立场，发展非洲2015年后议程共同立场。该委员会由利比里亚总统约翰逊·瑟利夫（Ellen Johnson Sirleaf）担任主席，其成员包括非洲5个次地区的共10位国家元首或政府首脑，每个次地区各有两名代表。^①该委员会在非洲内部和联合国进行了大量咨询。^②这一进程使非洲共同立场草案得到进一步完善，并被提交至2014年1月的第22次非盟峰会。这一版本得到了峰会的原则性认可，但也被要求作最后修改，包括将“和平与安全”从“赋能要素”（Enabler）升级为“支柱”（Pillar），并要求在2014年6月第23次非盟峰会前举行一次特别会议，将这一更改确定下来。这次会议于2014年2月底在乍得召开，通过了非洲共同立场文件的修改。至此，有关2015年后议程的非洲共同立场文件正式出台。

2015年后议程非洲共同立场文件确立了非洲在2015年后议程上的6个支柱，包括：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。^③尽管缺乏具体目标和指标，但非洲共同立场文件的确为非洲国家单个或集体地参与到有关2015年后议程的相关进程中提供了重要指南，并确保非洲相对一致的立场。

中非合作政策空间的新变化

在很大程度上，非洲“2063年愿景”与2015年后议程非洲共同立场，特别是与联合国2015年后议程的制定是平行的，相互之间没有多少交叉。在介

^① African Union, *Decision on the Establishment of the High Level Committee of Heads of State and Government on the Post 2015 Development Agenda*, Doc. Assembly/AU/10 (XXI), Assembly/AU/Dec. 475 (XXI), Addis Ababa, Ethiopia, May 2013. 该委员会成员包括利比里亚、阿尔及利亚、乍得、刚果（布）、埃塞俄比亚、几内亚、毛里塔尼亚、毛里求斯、纳米比亚和南非的国家元首或政府首脑。

^② “Africa: Common African Position on Post - 2015 Development Agenda - Johnson Sirleaf”, *AllAfrica*, March 29, 2014, <http://allafrica.com/stories/201403290083.html? page = 2>, 2015 - 02 - 30.

^③ African Union, *Common Africa Position (CAP) on the Post - 2015 Development Agenda*, Addis Ababa, Ethiopia, March 2014, pp. 7 - 21.

绍其制定背景时，非洲共同立场文件并没有提及非洲“2063年愿景”；^①相应地，“2063年愿景”文件也未提及前者。而作为整体的联合国2015年后议程更与“2063年愿景”没有直接关联。由此而来的，在中国自身国家发展战略与中非战略之外，中非合作也受到两个层次3个重要进程的影响，即地区层次的“2063年愿景”、非洲共同立场和全球层次的2015年后议程。换句话说，随着这两个层次3个进程的文本讨论和政策制定趋于结束，中非合作的政策空间正发生重大变化。

（一）地区性进程的影响

在地区层次上，尽管“2063年愿景”与非洲共同立场相互平行，但二者的确存在重大交叉，使中非合作的政策聚焦易于实现。在“2063年愿景”与非洲共同立场的制定过程中，其参与人员和机制有着重大交叉。无论是“2063年愿景”，还是非洲共同立场，均由非盟委员会领导完成，其中最核心的就是非盟委员会主席德拉米尼·祖马（Nkosazana Dlamini Zuma）及其支撑团队非盟委员会主席办公室。在此基础上，非洲各区域经济共同体、联合国非经委、非洲发展银行等都深度地参与到两个进程之中。同时，两个进程在相近的时间内启动和运作，再加上各个参与机构的内部沟通和人员交叉，实际上，两个进程的人员和机制重叠水平相对较高。

更为重要的是，“2063年愿景”与非洲共同立场在诸多具体的发展目标上相互重叠。如果比较“2063年愿景”、非洲共同立场及2015年后议程的目标体系，我们可以发现：非洲正尝试将自身发展战略与国际发展努力有机结合起来，这也为中非合作提供了重要指南。

其一，“2063年愿景”已列出部分较为短期和相对明确的目标。其二，尽管非洲共同立场文件本身没有明确的目标体系，但通过考察非洲国家在联合国大会可持续发展目标开放工作组（Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals，简称“开放工作组”）所倡导的目标体系中的态度，仍可大致确立非洲共同立场的目标体系。鉴于迄今为止记录有各参与方所倡导的目标（指标）的最新文件是开放工作组第11次会议的

^① African Union, *Common Africa Position (CAP) on the Post - 2015 Development Agenda*, Addis Ababa, Ethiopia, March 2014, p. 5.

工作文件,^①因此笔者以该文件为基础确认非洲共同立场的具体指标体系,^②尽管此后非洲所支持的目标(或指标)可能有所调整。其三,各国政府目前正在联合国框架下围绕2015年后议程的目标体系展开紧张谈判,但可以明确的是,最终谈判结果基本上以开放工作组2014年7月公布的成果文件为基础,共计包括17类目标、169项指标。^③

通过比较可以发现,“2063年愿景”与非洲共同立场之间有着重大的重叠或共识。第一,“2063年愿景”与非洲共同立场对推动联合国千年发展目标未完成项目的继续落实有着高度共识。例如,“2063年愿景”提出了比2015年后议程更为宏伟的消除贫困与饥饿的目标。“2063年愿景”提出,要在一代人之内即到2025年消除贫困,而非洲共同立场所支持的开放工作组“目标1.1”为“到2030年,在世界所有人口中消除极端贫穷,目前的衡量标准是每人每日生活费不足1.25美元”;“2063年愿景”还明确提出,到2025年“消除饥饿与粮食危机”,但开放工作组没有制定相应的明确指标,非洲共同立场也并未刻意强调其时间期限或承诺标准。又如,“2063年愿景”对教育目标的承诺也更加宏大和坚定,承诺将“拓展对优质幼儿教育、小学和初中教育的普遍准入;拓展与巩固教育中的性别平等;强化技术与职业教育和培训,通过加大投资、建立跨非洲的优质技术与职业教育和培训中心,将工业与劳动力市场更好地联系起来,旨在改善特别是青年和妇女的技术结构、就业结构和创业结构,消除跨非洲的技术差距”。相比之下,得到非洲共同立场支持的开放工作组目标体系要简单和低调得多。同样,二者对性别平等的承诺也体现出重大的重叠。“2063年愿景”承诺到2020年“消除社会、文化、经济和政治领域的所有形式的性别歧视;协调与努力推动立即终结童婚、女性生殖器切割及其他歧视妇女的有害文化习俗”,这些目标都被列入非洲共同立场所支持的开放工作组目标或指标之中。

^① “Working Document for 5 – 9 May Session of Open Working Group”, *UN Sustainable Development Knowledge Platform*, May 2, 2014, http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3686_WorkingDoc_0205_additional supporters.pdf, 2015-03-20。第一份附有倡议国家清单的提议目标(或指标)体系报告于2014年4月初公布,包括共计19个重点领域和240余项指标。

^② 非洲在开放工作组第11次会议上所倡议的目标或指标的具体情况,参见张春:《2015年后议程建构与中非合作探析》,载《国际观察》2014年第5期,第32-34页。

^③ 《大会可持续发展目标开放工作组的报告》,联合国大会A/68/970,2014年8月12日。如无特殊说明,以下有关开放工作组所提出的2015年后议程目标或指标均出自该文件。

第二，在其他联合国千年发展目标的基本生活需求方面，“2063 年愿景”与非洲共同立场也表现出较高共识。例如，在人居环境方面，“2063 年愿景”强调要“为所有长期居住者提供支付得起的体面居所；确保土地规划、土地拥有、土地使用与管理系统的有效期；确保所有人居的平衡发展并推进城乡统一；改善大多数工作与生活于贫民窟和非正规居所中的人的生活水平”，这些目标大多体现在非洲共同立场所支持的开放工作组目标或指标之中。又如，在和平与安全方面，“2063 年愿景”提出了“2020 年枪声沉寂”目标，要“使所有人的和平目标成为现实，结束所有战争、内部冲突、人权侵犯、人道主义灾难、性暴力和暴力冲突，阻止种族屠杀；保证不将冲突的负担留给下一代非洲人，到 2020 年结束非洲的所有战争；将建立一个非洲人类安全指数（African Human Security Index, AHSI）来监督进展”；“2063 年愿景”还指出，要“通过普遍应用非洲治理中的规范框架，确保在非洲的所有选举都是自由、公正和可信的，巩固民主与以人为本的非洲发展大势”，并设立“非洲护照”，这些也都在非洲共同立场所支持的开放工作组目标或指标中得到体现。

第三，“2063 年愿景”与非洲共同立场在对 2015 年后议程的执行措施方面高度一致。非洲共同立场文件强调，“2063 年愿景”中的关键赋能要素对于实现 2015 年后议程相当重要。^①具体而言，二者都高度强调国内资源动员对于实现 2015 年后议程的重要性。非盟《“2063 年愿景”融资、国内资源动员与伙伴关系》文件认为，国内资源动员应占到非洲“2063 年愿景”所有融资需求的 70%~80%，余下部分由外部融资机制实现；^②考虑到 2015 年后议程相对于“2063 年愿景”更为微观和聚焦，因此尽管非洲共同立场文件并未做类似宣称，但非洲在实现 2015 年后议程中对国内资源动员的依赖也将大大提升。从非洲共同立场对开放工作组目标或指标体系中执行手段的倡议和支持看，它也与“2063 年愿景”有着重大重叠，如加强国内资源动员，降低重债的不可持续程度，建立相关执行、监督、评估体系等。

^① African Union, *Common Africa Position (CAP) on the Post - 2015 Development Agenda*, Addis Ababa, Ethiopia, March 2014, p. 21.

^② “Background Note”, Workshop on Agenda 2063 First 10 - Year Implementation Plan, Lusaka, Zambia, 2-6 March 2015, <http://agenda2063.au.int/en/events/workshop-agenda-2063-first-10-year-implementation-plan-lusaka-zambia>, 2015-03-10, Annex 3 “Agenda 2063 Financing, Domestic Resource Mobilization and Partnerships”.

（二）全球性进程的影响

全球层次上，由于 2015 年后议程着眼于更为宏大的全人类发展，因此它也为中国参与 2015 年后议程的执行和建设全球伙伴关系设定了空间，同时间接地限制了中非合作的政策空间。具体而言，由于“2063 年愿景”与非洲共同立场的重大重叠，中国在 2015 年后议程特别是其执行措施和全球伙伴关系下的政策空间，也就自然而然地会适应于中非合作。

2015 年后议程的执行措施及全球伙伴关系，具体体现在开放工作组成果文件的第 17 项目标（19 项指标）及第 1 ~ 16 项目标所列的特别执行措施（43 项指标）中。换句话说，在开放工作组提出的 17 项目标共计 169 项指标中，共计有 62 项指标涉及执行措施和全球伙伴关系，它们很大程度上决定了中国参与 2015 年后议程执行和全球伙伴关系的成本 - 收益结构，进而也决定了中国参与 2015 年后议程执行的国际合作的政策与战略。这又会对未来的中非合作产生更多间接影响。

对中国来说，2015 年后议程的执行与全球伙伴关系的成本 - 收益结构是复杂的。就收益结构而言，中国从 2015 年后议程执行和全球伙伴关系中的获益更多是非融资性和政治性的，环境性或经济性获益其次，融资性或社会性收益最小。依据潜在获益的大小，中国的潜在获益可分为 3 类：

第一，获益潜力最大的领域是中国国家形象的有效改善。中国可通过提供更多国际公共产品，如提供官方发展援助，协助发展中国家实现长期债务可持续性改善（开放工作组目标 17.2），在科学、技术和创新等方面加强南北、南南和三方合作（目标 17.6），为发展中国家提供能力建设资助（目标 17.9），加强促进可持续发展全球伙伴关系（目标 17.16），促进公私伙伴关系（目标 17.17）等，展示自身作为国际体系中负责任大国的意愿和能力，全面提升中国的国家形象。

第二，获益潜力相对较大的领域是中国在全球治理和国际规范制定中话语权的提升。可持续发展目标不仅对中国未来的发展空间有重要影响，而且还影响着更长时期的国际发展规范的演变，特别是全球伙伴关系和可持续发展目标的数据革命和监督、评估机制。例如，尽管名称不同，中国在党的十八大报告中所倡议的“新型全球发展伙伴关系”与联合国的可持续发展目标全球伙伴关系存在某种共通之处，可在未来的谈判和执行中实现某种程度的对接。又如，为进一步推进全球伙伴关系，中国也可提出更为专门的新型国

际发展合作架构倡议和南南合作新理念，使中国的发展理念进一步融入国际发展合作之中。再如，中国已经决定采纳国际货币基金组织（IMF）公布的数据，考虑到 2015 年后议程正呼吁推进统计、数据收集等的数据革命（目标 17.19），这二者的结合不仅可提升中国的数据透明度，也可使中国为数据革命做出更大贡献。

第三，获益潜力相对较小的领域是经济或物质利益回报。首先，经过改革开放 30 余年来发展，中国已经有相对充裕的资金资助自身的发展，因此在 2015 年后议程框架下获得更多官方发展援助的可能性将大大下降，相反中国需要承担更大的对外援助责任。尽管如此，中国从其他发达国家获得社会性、法律性援助或社会基础设施类援助的机会仍然存在，中国仍可继续从全球融资体系中获益。其次，在发展援助之外，2015 年后议程也致力于推动世界贸易组织下多哈回合谈判取得进展，建立一个更加普遍、有章可循、开放、非歧视和公平的多边贸易体系（目标 17.10），这将有助于改善中国的对外贸易环境，促进中国对外贸易的持续发展。再次，国际技术转让特别是环境友好型技术（目标 13.a、15.a），也将有助于推动中国当前的经济结构改革，尤其是促进可持续发展。最后，对发展中国家的赋能技术的利用（目标 17.8），特别是信息和通信技术的利用，也有利于中国信息与通信类企业的海外市场开拓。

如果说中国参与 2015 年后议程执行和全球伙伴关系的潜在获益不够确定的话，那么其成本就明确得多。具体而言，中国的潜在成本也可以依大小分为 3 类：

第一，中国参与 2015 年后议程执行和全球伙伴关系的最明显和最大的成本是增加对可持续发展全球伙伴关系的物质性贡献，特别是可持续发展目标融资、债务减免、关税减免与贸易促进、技术转让等方面。尽管中国短期内不会围绕官方发展援助指标做出明确承诺，但不同政府部门的立场差异仍表明中国增加官方发展援助的可能。例如，对外交部而言，坚持“共同但有区别的责任”原则仍是核心，因为“这是国际社会在发展领域的重要共识，是开展国际发展合作的基础”。^①相比之下，负责对外援助的商务部对此开放得

^① 《2015 年后发展议程中方立场文件》，载外交部网站：http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1078969.shtml，2015-01-13。

多，其在2014年12月15日正式实施的《对外援助管理办法》本身便能体现这一态度变化。在2014年4月该文件的公开征求意见稿中，仍保留了传统的“量力而行，尽力而为”字样，但12月正式实施的最终版却将其删除，这本身暗示着中国可能为国际发展融资贡献更大力量。^①

第二，中国也需要为全球伙伴关系提供新的平台。可持续发展目标本身的执行及相应的全球伙伴关系，更多是地方性和地区性的，可能需要建设新的平台或对旧的平台加以功能更新或拓展。中国可能贡献的平台包括两类：一类是更为宏观的战略共识、发展规划的磋商平台，其典型是中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉合作论坛等；二是相对更为聚焦的融资平台，中国目前有相对充裕的发展资金，在维持甚至加大对包括国际货币基金组织、世界银行、亚洲发展银行等在内的国际金融机构捐资的同时，近年来已与国际社会一道推动了金砖国家发展银行、亚洲基础设施开发投资银行、丝路基金等新的融资平台的设立。

第三，中国还需要为可持续发展全球伙伴关系贡献新理念，其中最为重要的有两个方面：一是中国改革开放以来对发展、安全的相互关系的平衡的理念，即有关“发展-安全关联”的中国理念；二是中国作为一个快速崛起的发展中国家，其对南南合作的理念发展可能也会带来重大的贡献，特别是如减贫、技术转让、资本积累等。

在上述静态分析之外，中国参与2015年后议程的执行与全球伙伴关系的成本-收益结构还受以下三方面动态因素影响：一是随着中国快速增长，中国参与2015年后议程的物质性回报将明显下降，特别是可获得的国际物质援助数量；二是由于中国的政治、社会制度差异，国际社会对中国崛起持有强烈戒心，因此对中国通过参与2015年后议程执行而提升国家形象和国际话语权的努力相当关注，中国从2015年后议程执行中的非物质性回报存在高度不确定性；三是中国当前的改革进入深水期，准确预测未来一段时间的发展态势和发展水平相对较难。基于这一静态和动态分析，中国参与2015年后议程执行和全球伙伴关系需要实现一种平衡，一方面，中国自身发展的不确定性

^① 中华人民共和国商务部：《对外援助管理办法（试行）》，商务部2014年第五号令，载中国商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201411/20141100799438.shtml>，2015-01-30；中华人民共和国商务部：《对外援助管理办法（草案）（征求意见稿）》，载中国商务部网站：<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/as/201404/20140400556051.shtml>，2015-01-30。

需要确保充分的政策灵活性；另一方面，非物质性回报的高度不确定性要求中国在物质性成本、收益判断上更加现实。由此，中国在参与 2015 年后议程执行与全球伙伴关系时的战略可总结为：战略上积极支持，战术上适度谨慎；理念上高调明确，承诺上低调含糊。很显然，这一战略并不适用于中非合作，尽管在地区层次上“2063 年愿景”与非洲共同立场的重大重叠可能缓解非洲地区发展战略规划多样化所带来的战略聚焦方面的困难。

中非合作战略规划的新举措

进入 21 世纪第二个十年后，中非合作的政策空间面临重大变化，既有来自于大国纷纷关注非洲的原因，也有非洲地区和全球层次的战略规划意识提升因素。就后一方面而言，非洲地区层次的战略规划自觉性很大程度上为未来的中非合作提供了更为明确的聚焦，但全球层次的战略规划自觉性并不具备这一效果，反而限制了中国对非明确和具体承诺的政策空间。换句话说，尽管在地区层次上“2063 年愿景”与非洲共同立场的重大重叠有利于实现战略聚焦，但在全球层次上 2015 年后议程的执行和全球伙伴关系却限制了中国的政策明晰性。再虑及中国正在推进“中国梦”和“两个百年计划”的规划与落实、努力实现中非合作的升级转型等内部需求，中非合作的未来政策空间存在重大的变化可能。由此而来的，中国需要前瞻性地思考中非合作的战略规划，及时因应中非合作政策空间的变动并调整相应战略策略，确保中非合作实现对中国和非洲而言的最大共同收益。因此，未来的中非合作应有机结合中国国家发展战略、对非战略与非洲地区和全球发展战略规划努力，以非洲地区的发展战略规划特别是非洲“2063 年愿景”第一个十年执行规划为关注的核心，同时兼顾全球层次的 2015 年后议程的执行与全球伙伴关系，以中非合作论坛为核心平台以避免对非明确和具体承诺与参与全球伙伴关系的政策矛盾；最为重要的是，未来的中非合作应当基于实现地区层次和全球层次的日益多元的发展战略规划的合理组合，发展和完善中非合作由基础合作项目、重点推进项目、新兴培育项目所组成的合作项目体系，推动中非新型战略伙伴关系的升级转型。

首先，虑及“2063 年愿景”与 2015 年后议程的战略性质，中非合作应当确立自身未来 15 年左右的战略指南。这一战略指南应包括两个层次，即：以建

构命运共同体为中长期战略目标，以夯实利益共同体为中短期战略聚焦。从中长期角度看，中非双方应从构建中非命运共同体的高度，大力推动非洲“2063年愿景”和“中国梦”的共同实现。进入21世纪第二个十年后，中非双方几乎同步提出各自的长期发展愿景，即中国的“两个百年计划”、“中国梦”以及非洲“2063年愿景”。尽管具体内涵和目标存在差异，但中非双方的长期发展愿景有着共同的特性和追求，均致力于大幅提升各自人民福祉和国际地位。为实现上述愿景，在中短期内，中非需要以2015年后议程的执行和全球伙伴关系为抓手，进一步做大、做强中非现有合作项目，夯实中非利益共同体的基础。

其次，上述战略指南的操作指南应是实现2015年后议程与非洲“2063年愿景”第一个十年执行规划的有机结合。考虑到“2063年愿景”与非洲共同立场的重大一致，中方可以“2063年愿景”第一个十年执行规划为抓手，因为该执行计划必然与2015年后议程在目标体系上有重要交叉，特别是如消除贫困与饥饿、教育、性别平等、医疗卫生、人居环境等。换句话说，考虑到全球层次的发展规划限制了中国对非明确承诺的空间，中方以“2063年愿景”第一个十年执行规划为聚焦，既可对非洲做出明确承诺，同时又因该执行规划与2015年后议程的重叠而有效支持了后者的执行，特别是全球伙伴关系的落实。因此，聚焦“2063年愿景”既可有效避免因发展规划多样化而来的战略选择问题，又能为中非合作赢得更大的国际合法性。

再次，为化解发展战略多样化的选择困难并推进2015年后议程全球伙伴关系落到实处，中非双方应进一步发展和巩固中非合作论坛这一合作平台。“2063年愿景”与2015年后议程是两个层次上的发展战略规划，中非合作必然同时受二者影响，因此中非应确立合作平台的双轨战略：一方面，就战略性磋商与对话而言，2015年后议程执行和全球伙伴关系、中非在联合国等国际舞台上的战略对话都是重点；另一方面，就具体的项目确立和落实而言，中非合作论坛应当是核心平台，在此基础上也应强调相关的南南合作平台。2015年是中非合作论坛成立15周年，中非双方将总结过去15年该机制的成绩与不足，并确立未来（可能是15年）的发展战略。这可能与2015年后议程的执行期存在时间跨度的重叠；考虑到在过去15年里中非合作为推动非洲联合国千年发展目标的落实所取得的成就，我们有理由相信，中非合作论坛在推动非洲在2015年后议程落实和“2063年愿景”第一个十年执行规划方面

会取得令人满意的成绩。

最后，为推动中非新型战略伙伴关系的升级转型，双方应确立基础合作项目、重点推进项目、新兴培育项目的合作项目体系。一是基础合作项目。非洲“2063年愿景”第一个十年执行规划与非洲共同立场或更大的2015年后议程的重大重叠，为中非合作提供了明确聚焦，即联合国千年发展目标的未完成项目和非洲人民基本生活需求项目，如削减贫困与饥饿、教育与人力资源培养、公共卫生与医疗及性别平等方面的改善、青年人就业创造、享有支付得起的体面居住环境等。上述项目既是中非未来合作的基础项目，也是过去15年里中非合作中的传统项目。换句话说，未来15年里，中非合作的最为基础和传统的项目便是围绕2015年后议程和非洲“2063年愿景”的重叠项目展开。只要双方在基础合作领域的努力继续保持强劲动力，中非新型战略伙伴关系的发展势头就不会受到影响。

二是重点推进项目。中非合作未来的重点推进项目基本上需要从非洲自身发展战略规划和对中国对非合作的能力比较优势中寻找，即李克强总理于2014年访问非洲时所提出的帮助非洲发展铁路、公路和区域航空三大网络。尽管2015年后议程本身少有强调基础设施的重要性，但“2063年愿景”第七项目标明确提出，要通过协调性地推动重大基础设施项目的融资与落实，以世界级基础设施将非洲联系起来，在交通方面具体包括“使非洲所有首都与商业中心联系起来，实施非洲一体化高速铁路项目（Africa Integrated High Speed Train Initiative）、非洲基础设施开发计划（Programme for Infrastructure and Development in Africa, PIDA）；改善非洲民航部门的有效性与联通性，执行《亚穆苏克罗声明》（Yamoussoukro Declaration），强化作为地区与大陆资产的非洲港口与航运部门”。^①2015年1月27日，在非盟正式通过非洲“2063年愿景”前夕，中国政府特使、外交部副部长张明在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴会见了出席非盟第24届首脑会议的非盟委员会主席祖马，并出席中国与非盟关于促进中国与非洲开展铁路、公路和区域航空网络和工业化领域合作的谅解备忘录换文仪式。^②这标志着中非已经就未来的重点推进项目达成共

^① African Union, *Agenda 2063: The Africa We Want, Popular Version*, 3rd Edition, Addis Ababa, Ethiopia, January 2015, p. 16.

^② 《中国政府特使、外交部副部长张明会见非盟委员会主席祖马》，载中非合作论坛网站：<http://www.focac.org/chn/zxxx/t1232842.htm>, 2015-03-30.

识，并已启动正式合作。

三是新兴培育项目。目前的项目重点包括和平安全合作与帮助非洲提升国内资源动员能力。鉴于二战后特别是冷战后遍及大陆的动荡与冲突，非洲对维护国家和平与安全相当敏感，无论是“2063年愿景”还是非洲共同立场，都高度重视这一议题。“2063年愿景”将和平与安全列为第四项愿景，强调对“非洲和平与安全机制融资的自我依赖；拥有装备良好、运行得力的地区与大陆安全结构（或机制），以应对新安全威胁；具备有能力的、装备好的和职业的大陆性安全力量；发展自给自足的防务工业”，第10项目标提出“2020年枪声沉寂”计划。而非洲共同立场文件也将“和平与安全”从“赋能要素”提升为六大支柱之一，在开放工作组的成果文件中也高度支持和平与安全的目标。中国不仅完全理解也充分支持非洲的上述愿望，在2012年7月召开的中非合作论坛第五届部长级会议上，中国政府发起了“中非和平安全合作伙伴倡议”。但需要指出的是，中非和平安全合作仍处于起步阶段，有潜力成为中非合作的新增长点。

考虑到无论是非洲“2063年愿景”，还是2015年后议程，都高度强调国内资源动员，中国在维持甚至适度强化现有对非支持项目的基础上，可重点培育中国对非洲动员自身国内资源的能力建设的支持能力。按照非盟的设想，未来一段时间内，非洲将建设一系列的内部资源动员机制，如到2016年成立非洲投资银行（Africa Investment Bank, AIB）和泛非证券交易所（Pan - Africa Stock Exchange），到2018年建立非洲货币基金（African Monetary Fund），到2028年或2034年建立非洲中央银行（African Central Bank），^①以及拟议中的非洲基金^②（Africa 50 Fund）、非洲信用保证基金（Africa Credit Guarantee Facility, ACGF）、非洲基础设施发展基金（Africa Infrastructure Development Facility, AIDF）、侨民债券（Diaspora Bonds）、侨汇证券（Diaspora Remittances Securitization）、非洲私募股权基金（African - owned Private Equity Funds）、非洲天使投资者网络（African Angel Investors Network,

① African Union, *Agenda 2063: The Africa We Want, Popular Version*, 3rd Edition, Addis Ababa, Ethiopia, January 2015, p. 16.

② “Background Note”, Workshop on Agenda 2063 First 10 - Year Implementation Plan, Lusaka, Zambia 2 - 6 March 2015, <http://agenda2063.au.int/en/events/workshop-agenda-2063-first-10-year-implementation-plan-lusaka-zambia>, 2015 - 03 - 10, Annex 3 “Agenda 2063 Financing, Domestic Resource Mobilization and Partnerships”.

AAIN) 等等。中国完全可结合对中非关系发展前景和上述新建机制及其他非洲既有机制的综合分析, 确立对非洲机构的资助清单和更为具体的资助项目库, 推动非洲内部资源动员的能力提升。

Policy Space Changes and Policy Prescriptions for China – Africa Cooperation

Zhang Chun

Abstract: The policy space of China – Africa cooperation is experiencing significant changes since the beginning of the 2010s, due to increasing importance that the international community has attached to Africa and rising awareness of strategic planning at both regional and global levels. At regional level, significant overlaps between the Africa “Agenda 2063” and the Common African Position on the Post – 2015 Agenda provide strategic focus for China – Africa cooperation. Meanwhile, at global level, the cost – benefit structure of China’s engagement with the implementation and global partnership of the post – 2015 agenda has structural impacts on China’s foreign policy in general and China – Africa cooperation in particular. Such a mixed picture implies a more complicated policy space of China – Africa cooperation, which calls for forward – looking strategic planning efforts for this bilateral cooperation. In the next phase, China – Africa cooperation should pay more attention to changes of policy space, combine China’s national development strategy, China’s Africa strategy, and development strategic planning efforts at both regional and global levels, and facilitate the development of China – Africa relationship.

Key Words: Sino – Africa Relations; Policy Space; UN Post – 2015 Development Agenda; “Africa Agenda 2063”; Sustainable Development

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)