

# 大变局背景下中国对非洲的战略需求\*

张宏明

**内容提要** 当前国际体系正经历着深度变革，随着中美战略博弈加剧，国际政治又重回大国竞争时代。作为快速崛起的全球性大国，中国是影响国际关系变化最为活跃的因素，并为世界格局重组注入了强大的动能，但同时由此所引发的外部环境变化也在重塑着国际社会其他成员与中国的关系，进而重新界定着中国的国际身份。作为中国国家战略之国际战略之“地区战略”，非洲在其中的定位虽未变化，但随着美国对华政策在策略层面的调整和中国外部环境及国际处境的变化，非洲在中国外交全局中基础性地位的重要性更加凸显。在美国加紧修复与盟友关系以巩固其外交“基本盘”，并试图通过构建“全球民主国家联盟”重塑美国的世界领导力，特别是试图通过“价值观认同”将大国竞争引入非洲，进而挤压中国外交空间的“非常态”情况下，中国对非工作的重心及中国对非洲的优先需求抑或也应做出相应调整。在过渡性的环境中，中国对非工作除了拓展和维护中国在非洲利益这一常态情况下的目标任务之外，还需要配合、策应事关中国外交全局的战略行动。

**关键词** 世界格局 大国竞争 中非关系 优先需求

**作者简介** 张宏明，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）研究员（北京 100101）。

在当今世界，国际力量的长消变化及其分化组合，使国际体系正在经历着自冷战终结后乃至国际体系形成以来最为深刻的变革。在旧的世界格局解体和新的世界格局形成的转型时期，各种国际力量激烈碰撞、博弈频仍，不稳定性和不确定性构成了过渡性国际局势的基本特征。由西方民粹主义泛滥和大国战略博弈加剧引发的国际规则失灵、国际治理缺失，国际秩序失序，

---

\* 本文系中国社会科学院“登峰战略”资深学科带头人项目“中国经略非洲的战略构想”的阶段性成果。

便是当今国际局势的真实写照。作为快速崛起中的全球性新兴大国，中国不仅是世界格局重组的重要参与者，而且是世界格局重组的积极推动者。中国国际战略的目标是为中国和平崛起营造有利的国际环境，推动世界格局朝着多极化的方向发展并成为其中独立的一极。不过，就现阶段国际力量对比而言，以美国为代表的传统大国仍然占据优势，力量对比转换的过程也是大国矛盾最为尖锐、大国博弈最为激烈的时期，并且这一阶段或许要持续相当长一段时间，直至国际力量对比达到某种程度的“平衡”。在此过程中，中国如欲实现既定的战略目标，除了不断壮大自身的实力以及处理好大国关系和周边关系之外，还必须加强与发展中国家的团结合作，其中非洲是中国可以倚重且相对稳定的国际力量。那么，在国际体系百年未有之大变局背景下，世界格局的演化趋势及其阶段性特征是什么？中国在世界格局重组中扮演着何种角色？中美战略摊牌后中国的外部环境发生了什么变化？拜登政府的外交政策特别是对华政策有何新意或特点？在中美战略博弈加剧的背景下，美国是否会将大国竞争引入非洲？非洲在中国的国际战略中扮演着什么角色？中国对非洲工作的重心是否需要进行调整？中国对非洲的优先需求是否也将发生变化？凡此种种均是本文欲解析的问题，也是研判在大国竞争时代中国对非洲的工作重心和战略需求的基本依据。

## 一 世界格局的演化趋势与中国的角色

冷战终结后，国际力量的重新排列组合使得力量对比的天平明显倒向西方。在冷战终结后的第一个十年甚至呈现出美国一方独霸的世界格局，因为所谓“一超多强”实质上也是美国霸权主导下的国际格局。这一时期，作为唯一的超级大国，美国国际战略的目标任务是将其原本囿于西方世界的霸权体系拓展到世界各地，进而形成全球性的美国霸权。但是进入 21 世纪后，情况逐渐发生了变化。由于四面出击、战略透支，美国称雄全球的单极霸权体系难以为继。2008 年国际金融危机重创美、欧、日等发达经济体，进而对国际政治力量对比产生深刻影响，世界格局因美国霸权力量的衰落而萌生变化之端倪。进入 21 世纪第二个十年，随着发展中国家与发达国家特别是新兴大国与传统大国实力差距的收窄，这种趋势更趋明朗。美国的霸权地位因新兴大国的群体性崛起受到强劲的挑战，进而开启了世界格局重组的进程，特朗

普政府的单边主义政策和新冠疫情全球大流行或将加速这一进程。与以往不同，本次国际体系变革或世界格局重组不是在源于“西方文明”的国家之间进行的，发展中国家特别是新兴大国首次参与其中，这也是本次国际体系变革被称为“百年未有之大变局”的缘由所在。中国非但没有缺席此次“大变局”，而且在其中扮演着重要角色。

### （一）世界格局的演化趋势及其阶段性特征

国际体系变革源于国际力量对比的变化特别是大国实力的兴衰，而每一次力量转换均会引发世界格局的重组，进而导致国际权力中心或重心的转移。目前，学术界对于美国主导的单极霸权体系的衰落或美国治下的单极霸权时代的终结，以及国际力量对比正在发生结构性调整这一事实并无异议，但对未来世界格局如何演化则存在不同的看法或研判，可谓见仁见智、莫衷一是。一种观点认为，“中国的崛起很可能使冷战后以美国为主导的单极格局，在未来10年内转变为以中国和美国为主导的两极格局”<sup>①</sup>；另一种观点认为，美国霸权秩序的结束意味着霸权作为一种世界秩序的终结，但中美两极格局取代单极霸权的可能性甚微，世界格局将朝着多极、多元的方向发展。<sup>②</sup> 学界对世界格局走向的研判出现分歧，由下列因素所致。其一，世界格局重组涉及国际关系的基本结构，而后者是由活跃在国际舞台上的主要政治力量基于各自利益和实力经过一定时期互动所形成的一种相对稳定的权力关系的结构状态。其二，美国的相对实力虽在衰落，但现阶段美国在国际体系中的主导地位尚未根本改变。在这种情势下，世界格局的重组不可能一蹴而就，而是一个渐进的过程。其三，世界格局的重组是一个动态进程，各种国际力量特别是传统大国与新兴大国之间会进行激烈的博弈，在此过程中会受到诸多偶发事件或变量因素的影响，其间充满着不确定性。其四，也是需要特别强调的一点，本次世界格局调整不同于以往，突出体现在：引发此次世界格局重组的变革力量主要源自“非西方文明”的发展中国家特别是新兴大国，这或将是国际体系形成以来国际力量对比在结构上发生的一次历史性转折，其结果必将对日后的国际关系产生更为深远的影响，从而注定了本次世界格局重组过程比以往更加复杂、曲折与艰难。

---

① 阎学通：《新的两极世界》，载《董事会》2020年第12期，第90页。

② 秦亚青：《世界秩序的变革：从霸权到包容性多边主义》，载《亚太安全与海洋研究》2021年第2期，第1页。

世界格局自近代形成以来经历了多次重大重组,目前正在经历的重组确有其特殊性。以往世界格局重组主要是由具有“西方文明”属性,特别是由那些在近现代历史上被称为“列强”或“帝国”的发达国家力量的此消彼长促成的,而本次世界格局调整的驱动力更多的是来自“非西方文明”的发展中国家特别是新兴大国的快速成长。冷战终结后的30年特别是21世纪第一个十年,伴随着全球化进程,发展中国家作为一个整体,其经济增长率明显高于发达国家,这从双方在世界经济总量中的占比变化中亦得到了相应的反映,呈现出“南升北降”的演化态势。与之相对应,以往国际权力再分配主要是在发达国家之间进行的,而本次则在发达国家与发展中国家之间,特别是传统大国与新兴大国之间展开的。经过过去20年特别是近十年的演化,国际体系原有的力量结构业已出现松动,国际力量对比无论是大国层面还是地区层面均发生了显著变化。虽然目前世界格局重组仍处于动态变化的进程之中,但其阶段性特征已初露端倪。就大国力量对比而言,新兴大国的发展势头更加迅猛,其群体性崛起业已打破传统大国对国际权力的垄断,突出体现在:按经济总量排序,法国、英国、德国等“老欧洲国家”的排位不断后移,以中国、印度、巴西为代表的新兴大国的排位则不断前移;就地区力量对比而言,随着世界发展重心从欧美转移到亚洲特别是东亚,国际权力重心也从大西洋转向太平洋,呈现“东升西降”的演化态势。<sup>①</sup>基于上述分析,如果就未来世界格局演化给出一个比较形象的描述,主要呈现出下列特征:其一,美国相对实力的衰落宣告了霸权时代的终结,世界格局将迎来多极时代;其二,基于发达国家与发展中国家的力量对比的变化,以往由发达国家单边主导的国际权力格局将朝着两种力量趋于平衡的方向演化;其三,鉴于大国在世界格局中的主导作用,随着中国与美国综合实力差距的收窄以及其他大国与中美两国实力差距的拉大,中美对其他大国的战略优势进一步扩大,国际权力政治或将形成“两超多强”的格局。

## (二) 中国在世界格局重组中扮演的角色

国际体系变革和世界格局调整由各种国际力量综合作用促成,并涵盖诸多内容和特征。不过,世人关注更多的还是大国在其中扮演的角色以及大国

---

<sup>①</sup> 张蕴岭:《重建秩序应积极推动世界格局的渐变》,载《社会科学报》2021年1月7日;另见张蕴岭、杨光斌等:《如何认识和理解百年大变局》,载《亚太安全与海洋研究》2019年第2期,第2~3页。

实力对比的变化，特别是新兴大国的成长。中国不再是世界大变局的旁观者或局外人。作为快速崛起的全球性力量，中国与外部世界互动频仍。事实上，中国不仅是世界格局重组的主要参与者和推动者，还以自身身份的特殊性赋予本次世界格局重组以鲜明的“中国印记”。本次世界格局调整源于全球经济格局的变化，而后者又与大国实力的此消彼长密切相关。作为最大的发展中国家和新兴大国的领头羊，中国在引发世界格局重组的三组力量对比（即大国力量对比、地区力量对比，以及发展中国家与发达国家力量对比）变化的进程中都扮演着重要的角色。虽然在冷战后的大部分时间里，美国对华奉行接触与遏制并行或交替的政策，但其遏制政策并未损害大国关系的战略稳定，亦未对中国的外部处境造成实质性的负面影响。中国有效地把握住了这一难得的战略机遇期，凭借改革开放累积的动能实现了经济的高速成长。尽管从 20 世纪末开始国际评论家就对中国发展前景做出种种前瞻性研判，但是中国实际发展速度之快还是超出了许多人的预期。在 21 世纪第一个十年，中国经济总量完成了从世界第七位攀升至第二位的跨越，确切地说，2004 年至 2010 年，中国经济总量先后超越意大利（2004 年）、法国（2005 年）、英国（2006 年）、德国（2008 年），并在 2010 年超越日本而成为仅次于美国的世界第二大经济体。

中国经济的持续高速增长，不仅使中国在世界主要国家经济总量中的排名不断前移，且尤为重要，随着在全球经济总量中所占份额的不断扩大，中国与美国的实力差距逐步收窄。进入 21 世纪第二个 10 年，中国经济总量在全球经济总量中的占比持续上升，从 2010 年的 9.2% 增至 2020 年的 17% 强<sup>①</sup>；同期，中国经济总量与美国的差距进一步缩窄，从占美国经济总量的 40% 提升至 70% 以上。<sup>②</sup> 自美国称雄世界以来，除了中国之外，还没有一个国家的经济总量超过美国的 70%。中国正是凭借自身经济持续高速发展的累积效应，会同地区国家包括发展中国家，从大国力量对比、地区力量对比、发展中国家与发达国家力量对比等不同的层面或方向影响并改变着国际力量结构，进而通过大国实力的长消变化与国际体系之间的互动，影响并改变着

---

<sup>①</sup> 中国国家统计局：《2020 年国民经济和社会发展统计公报》，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/28/content\\_5589283.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/28/content_5589283.htm)，2021-04-04。

<sup>②</sup> 根据 2021 年 2 月 28 日中国国家统计局发布的《2020 年国民经济和社会发展统计公报》，初步核算，2020 年国内生产总值为 101.6 万亿元，按照现行汇率折合约 14.73 万亿美元；根据美国商务部在 2021 年 1 月 28 日公布的数据显示，受新冠疫情影响，2020 年美国经济的萎缩 3.5%，经济总量为 20.95 万亿美元，中国约为美国的 70.3%。

国际权力格局。其结果，不仅促使“东西方”力量对比发生了明显的变化，而且“南北方”力量对比同样呈现出历史性转折。正是以中国为代表的发展中国家特别是新兴大国的群体性崛起打破了自国际体系形成以来西方大国对国际权力的垄断，推动着国际权力分配朝着更加多元、均衡的方向演化。在此过程中，中国自身在国际权力结构中的地位也得到提升，逐步从国际舞台的边缘走向中心，进而成为国际关系乃至大国关系的主角。目前世界格局的演化趋势基本符合中国的预期，对中国而言，比较理想的状态是推动世界格局朝着多极化的方向演化并使自身成为其中重要的一极，中国国际战略的目标任务就是为自身和平崛起营造有利的外部环境。

综上所述，作为快速崛起中的全球性新兴大国，中国已成为影响国际体系变革和世界格局重组的重要力量，但随着中国在国际权力结构中地位的变化，中国与外部世界的关系特别是与传统大国美国的关系也从“竞合时代”步入了“竞争时代”。世界格局重组的演化趋势以及中国和平崛起之路也充满着不确定性。一方面，在国际体系深度变革的进程中，国际治理需求增强与国际治理能力不足之间的矛盾将会伴随着世界格局重组的进程，这意味着在今后相当长一段时期内，国际关系和国际秩序会因为大国博弈导致的现行国际规则的失灵特别是国际治理的缺失而呈现紧张或失序状态。另一方面，美国相对实力的衰落虽然宣告了霸权时代的终结，世界进入了多极、多元的时代，但就国际力量对比而言，以美国为代表的传统大国仍然占据优势，就大国博弈的战略态势而言，同样是“美攻中守”，中国更多地受到美国的钳制。但是，我们也应该辩证地看待当今的国际局势和大国竞争的战略态势，透过现象看本质。美国在中美博弈中的“主动”实则是对发展势头强劲的中国日益迫近的赶超势头的焦虑和不甘所激发的“反动”或反制。从趋势上看，时间在中国一边，新冠疫情进一步收窄了中美实力差距，或将加速世界格局重组的进程。2020 年美国因受疫情影响而遭受重创，中国则是世界主要经济体中唯一实现经济正增长的国家。一些国际评论家甚至预测中国的经济总量有望在 21 世纪第三个十年的末期超越美国，进而开启“中美对等”的时代。毋庸讳言，国际力量对比特别是中美力量对比转换的过程，也是大国博弈最为频繁、激烈的时期，近年来中美战略博弈的加剧便很好地诠释了这一点。实际上，这也是处于动态变化中的世界格局在加速重组的过程中所具有的特征，这就注定了中国崛起与国际体系之间的互动必将是一个艰难、曲折

的进程，在此过程中，中国的外部环境和国际处境也将随着国际局势和大国博弈的演化而发生剧烈的变化。

## 二 中国外部环境的变化与非洲的角色定位

中国崛起在影响和改变着世界的同时，也在影响并改变着中国自身的外部环境和国际处境，这是同一个过程的两个方面。“中国因素”赋予本次国际体系变革或世界格局重组以不同于以往的特征，但中国与外部世界的互动并不顺畅，其结果可谓利弊相间。一方面，随着国力的提升，中国推动世界格局演化的资源、手段和能力在增强，但同时也受到仍旧由美国主导的既定的国际体系的反制。与之相对应，虽然和平与发展仍是时代主题，中国发展仍然处于重要战略机遇期，但面临的外部环境正在发生深刻复杂变化。<sup>①</sup> 大国实力的长消变化特别是美国对华政策的转向，对中国的外部环境和国际处境产生了复杂甚或悖论性的影响，它在提升中国国际地位和影响力的同时，也加大了中国在世界活动的国际阻力，用“逆风逆水”来描述中国现实的外部环境并不为过<sup>②</sup>，突出体现在：国际环境日趋复杂严峻，不稳定性、不确定性明显增加。鉴于中国被西方大国视为“非我族类”，中国的崛起之路将更加曲折，其所面临的外部压力之大、掣肘因素之多、化解难度之高也是前所未有的。而在日趋激烈的大国博弈中，中国可以依托或倚重的战略伙伴却并不多。环顾寰宇，如果说在主要大国中可以倚重俄罗斯的话，那么，在地区层面特别是在洲域层面则主要依托非洲。

### （一）美国对华政策转向与中美关系的走势

鉴于大国在国际体系中的主导地位，大国兴衰或大国战略关系的演化对世界格局的走势具有举足轻重的作用。作为当今世界重要的国际力量，俄罗斯、日本、德国、法国、英国、印度等国虽然均称得上大国或强国，但由于受制于各自的短板又都难能成为全球性的大国。就综合实力而言，唯有美国和中国堪称名副其实的全球性大国。在新旧格局交替的过渡性环境中，主要传统大国与新兴大国之间都会发生激烈的博弈。历史的经验表明，每一次国

---

<sup>①</sup> 习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》，载《人民日报》2020年11月4日。

<sup>②</sup> 《习近平在经济社会领域专家座谈会上的讲话》，载《人民日报》2020年8月25日。

际权力中心或重心的转移都会引发国际局势的激烈动荡甚至使人类社会遭受血雨腥风，20世纪就曾因此爆发了两次热战、一次冷战。历史虽然不会完全被复制，但历史的经验值得借鉴。即便是同属“西方文明”的大国之间的博弈尚且如此，更何况具有不同文明属性的大国之间的较量。原因在于，在当今世界，中国实在是过于“特殊”了：不仅在文明属性上，中国是自国际体系形成以来首个来自非西方文明圈快速崛起的全球性新兴大国，而且在国家性质上，中国的意识形态、社会制度、价值观念取向也不同于西方。冷战的终结意味着东西方意识形态之争的“历史的终结”，而中国的崛起不仅仅是经济实力的提升，还是一种有别于西方的发展模式的成功，而后者具有价值观念意义。在美国等西方国家看来，如果中国的崛起源于其社会制度本身的优越性，抑或是中国所信奉的价值观使然，这是它们难以接受和容忍的，因为这对其国家利益和安全构成严重挑战。而美国在其霸权地位确立后，为了维系其既得权益，就从不容忍任何国家超越自己。冷战时期，美国先是与“军事老二”苏联争霸，之后又与“经济老二”日本争锋，结果均以美国的完胜而告终，这也是美国霸权得以延续的重要原因。惟其如是，随着中美实力的迫近，美国调整对华政策是意料之中的事情。

如果说中国外部环境的变化主要源于中美战略关系的恶化，那么，中美战略关系的恶化则是美国对华政策转向所致。中国致力于与美国维系不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢的关系，而美国却谋求在国际权力结构中支配中国，因此，中美关系的走势主要取决于美国对华政策的演化。冷战终结后，美国对华奉行接触加遏制的政策，虽然21世纪第二个10年伊始美国便着手实施“重返亚太”战略，但从老布什到奥巴马时期，中美战略关系总体上还算平稳。美国对华政策的转向发生在特朗普时期，2017年12月18日，特朗普政府发布的首份《国家安全战略报告》明确将中国定义为美国的战略竞争对手，并以此为基调着手全面调整美国全球战略。该报告认为美国以往奉行的对华接触政策是错误和失败的，因为与美国的期望相反，中国不仅试图侵蚀美国的国家安全与经济繁荣，而且正在构建“同美国利益与价值观相对立的世界”。<sup>①</sup>随着中美战略摊牌，中美关系由“竞合时代”转向“战略竞争时

<sup>①</sup> The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, Washington, DC, December, 2017, pp. 2-3, 25.



代”。此后，对抗成为中美关系的主旋律，2018年特朗普政府发起的贸易战拉开了中美全面冲突的帷幕，接踵而至的科技战、外交战使中美战略博弈趋于白热化，新冠疫情更加剧了美国对中国的恶意打压，致使中美关系进入了大国竞争的全面对抗阶段。拜登政府的对华政策基本承袭了其前任的基调，只是在策略上有所调整。从美国政府要员的政策讲话和白宫发布的政策文件中可以看到，拜登政府对华政策的核心内涵与特朗普政府是一脉相承的，其政策基调可以用“总体对抗、有条件合作”加以概述。拜登政府在2021年3月3日发布的美国《临时国家安全战略方针》在涉华问题上与特朗普政府的《国家安全战略报告》一脉相承，其基调依旧是突出大国竞争，该“方针”将中国视为美国最大的安全威胁并将应对中国的挑战列为美国外交的优先事项。<sup>①</sup> 鉴于遏制中国已成为美国两党和社会的共识<sup>②</sup>，因此，美国对华政策的基调不会因白宫易主而改变，中美战略博弈将贯穿于世界格局重组的全过程，直至国际力量互动特别是中美战略博弈达到某种程度的“平衡”。中美关系的对立冲突及其不可调和性注定了大国争霸的历史魔咒在无情地轮回，而随着中美关系性质的变化，中国的外部环境也发生了急剧变化。

## （二）外部环境变化对中国国际处境的影响

中国外部环境的变化源于大国实力的长消变化，以及由此而激化的大国战略博弈。崛起的中国在与外部世界的互动中既是影响国际关系变化最为活跃的因素，并为世界格局重组注入了强大的动能，同时由中国崛起所引发的外部环境变化也在重新塑造着国际社会其他成员与中国的关系，进而重新界定着中国自身的国际身份。从某种意义上说，中国既是世界格局变化的重要施动者，同时也是由此而引发的国际关系和国际环境变化的主要承受者。事实上，中国在跃升为世界第二大经济体之后，所面临的外部环境便逐步由“相对平稳”向“复杂多变”转变，在这一过渡进程中有时甚至可以用严峻、凶险加以描述。而大国关系的变化特别是中美战略关系的恶化则在中国外部环境变化过程中扮演着重要的角色。如果说中美战略关系的变化主要源于美国对华政策的转向，那么，中美战略关系的恶化则加速了中国外部环境的变

---

<sup>①</sup> The White House, “Interim National Security Strategic Guidance”, March 2021, pp.1-23, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 2021-04-05.

<sup>②</sup> 2021年4月21日美国联邦参议院外交关系委员会以绝对优势通过的《2021年战略竞争法案》便得到了深度分裂的美国国会民主、共和两党的一致支持。

化并使之复杂化。而且，中国实力越是迫近美国，美国维护其既得权益的反应和动作就会越大，近年来美国为遏制中国崛起无所不用其极的行为亦印证了这一点。值得注意的是，拜登政府对华政策在策略上的调整或将使中国的国际处境变得更加艰难，因为与特朗普政府基于“美国优先”的单边主义政策不同，拜登政府“排他性”的多边主义政策对中国构成的是“系统性”的遏制。2021年4月21日美国联邦参议院外交关系委员会通过的《2021年战略竞争法案》将中国视为美国在战略上势均力敌的全球竞争对手，并敦促拜登政府动用战略、军事、外交、经济等领域的一切工具全面遏制中国快速提升的影响力。原因还在于，尽管地区力量对比呈现出“东升西降”及“南升北降”的演化态势，但大国力量对比却依旧维系着“西强我弱”或“美强中弱”的格局。美国相对实力虽然在衰落，但就单一国家的绝对实力而言，特别是就经济、军事、科技实力以及文化软实力而言，在今后相当长一段时期仍然没有国家可与之比肩。另则，由于久居世界权力中心、得天独厚的地理位置，加之软实力因素的配合，美国优越的外部环境同样也是其他大国所难以企及的。中国自身的发展势头和韧性固然强劲，但是，随着国际关系重新回归大国竞争时代，中国的外部环境变得复杂而严峻。

大国关系及周边关系无疑是测评中国外部环境优劣的两项重要指标。进入21世纪第二个十年后，随着综合实力的快速增强，中国与世界主要大国和周边国家的关系便步入敏感期或矛盾多发期。在大国关系层面，作为七国集团中的“领头羊”，美国将中国视为头号战略竞争对手，随着中美关系发生质变，两国摩擦频仍，烈度也在加大；中国与英国、日本、加拿大关系互动不畅甚或严重恶化，三国在战略上明确倒向美国一边；法国、德国和意大利在处理对华关系上虽有自己的主张，但基于跨大西洋伙伴关系，在战略问题上仍倾向于与美国保持一致。在二十国集团中，印度因边界纠纷与中国关系不睦；除了被西方孤立、复兴乏力的俄罗斯堪称中国的战略伙伴之外，其他多国难以在关键时刻对中国伸出援手。在周边关系层面，中国是大国中拥有邻国最多的国家，由于历史恩怨、领土纠纷，关系原本错综复杂，加之美国的蓄意挑唆，严重恶化了中国周边环境，致使周边国家中能称得上战略伙伴的国家不多，与中国存在陆地或海洋争端的国家更是阴晴不定。在洲际关系层面，欧洲、大洋洲的主要国家属于“西方文明圈”，在意识形态和价值观念取向上倾向于美国。在三个发展中国家比较集中的地区，拉丁美洲出于地理或

历史原因受美国影响较深，亚洲特别是中国周边国家则被美国视为遏制中国的前沿地带。客观地讲，美国在上述两个地区的影响总体上要大于中国。比较而言，只有非洲是美国力量辐射相对薄弱的地区，由于美国在非洲利益有限，非洲从来不是美国外交的优先方向。反观中非关系，经过跨世纪的经营，中国不仅拓展了在非洲的利益和影响，而且还拥有一批能够在关键时刻出手相助的铁杆朋友。在中国的外部环境因中美战略博弈而发生恶化的情况下，非洲在中国外交全局中基础性地位的重要性更加凸显。

### （三）非洲在中国国际战略中的角色定位

进入 21 世纪以来，受“中国因素”的影响，世界主要国家均加大了对非洲关注和投入的力度。不过，由于非洲偏离世界权力中心，亦非大国竞争的重点区域，因而，非洲并不是大国外交的优先方向。比较研究显示，非洲在世界主要国家国际战略中的角色定位大同小异，均处于相对靠后“档位”，并且在常态情况下不会发生“档位”的位移，只会根据对非洲需求的变化而在该“档位”的上沿与下沿之间进行区间波动。过去 20 年特别是近十年，非洲在中国的国际战略中始终处于该“档位”的上沿“高位运行”。尽管非洲在世界主要国家对外关系中的排序趋同，但非洲在各国国际战略中发挥的作用则并不相同。非洲系中国外交“基础之基础”，其地位独特、作用不容低估。在过渡性的环境中，一方面，中国外交有轻重缓急之分，加之战略资源有限，不可能在各个方向均衡用力；另一方面，随着中国外部环境的变化，中国对非洲的需求在增加，非洲在中国外交全局中的重要性将更加凸显。这也是中国决策层看好非洲，甚至用“三个一极”<sup>①</sup>来描述非洲在当今国际格局中的定位，以及中国长期维系中非关系高位运行的缘由所在。目前，非洲日趋紧密融入中国国家战略和国际战略之中，成为中国外交全局和发展大局中不可或缺的一环。随着中国外部环境的变化，非洲在中国外交全局中的重要性将更加凸显。非洲在中国国际战略中的定位并非是为人为设置的，而是由非洲或中非关系在其中所扮演的角色和发挥的作用决定的。

中国战略体系是一个由诸多支系战略构成的有机整体。如果将中国国家战略列为第一层级的战略、将国际战略列为第二层级的战略，那么，作为

---

<sup>①</sup> 2014 年 5 月 8 日李克强总理在第 24 届世界经济论坛非洲峰会上的致辞，题为《共同推动非洲发展迈上新台阶》，载中央政府门户网站：[http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-05/09/content\\_2675605.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-05/09/content_2675605.htm)，2021-02-05。

“地区战略”的中国对非洲战略便是第三层级的战略。<sup>①</sup> 在中国的战略体系中，处于不同层级的战略具有不同的目标任务指向。作为中国国家战略之国际战略之“地区战略”，中国对非洲工作除了寻求实现其自身的政策目标——拓展和维护中国在非洲利益之外，还必须服从并服务于中国的国家战略和国际战略。<sup>②</sup> 事实上，在中国与非洲交往的大部分时间里，中国对非工作更多的是配合中国的外交全局，发挥着策应中国外交重大战略行动的作用，而拓展和维护中国在非洲利益特别是经济利益只是近晚之事，确切地说，这是近20多年的事。从趋势上看，非洲在中国外交全局中的基础性地位虽然不会发生变化，但是中国对非洲的优先需求及中国对非工作的重心或将发生相应的变化。原因在于，在国际体系深刻变革、世界格局加速重组，特别是中美战略博弈加剧的大背景下，一方面，大国与非洲关系、大国在非洲关系、大国战略关系之间的互动将更加频密；另一方面，为了有效地应对各种挑战，中国战略体系中的各个层级战略之间的协同、配合的重要性亦更加凸显。这意味着在今后一个时期，中国对非工作在拓展和维护中国在非洲发展利益的同时，或将更多地顾及、策应事关中国外交全局的战略行动。

### 三 中美战略博弈背景下中国对非洲战略需求

在常态情况下，美国并非中国在非洲的主要竞争对手，只是一个重要的利益攸关方，但在中美战略博弈加剧的背景下，中美在非洲关系可谓是大国在非洲关系中最重要的一对关系。鉴于在世界主要国家中有能力在“大国与非洲关系”和“大国在非洲关系”两个层面同时对中国在非洲活动和利益构成影响的非美国莫属，因而美国外交政策特别是对华政策和对非政策的走向，不仅事关中国在非洲的利益和处境，而且也关乎中国的外部环境和国际处境。影响中美在非洲关系演化的因素有许多，站在施动者的视角，大致可以归结为两大类：虽然中美各自与非洲关系的变化对中美彼此在非洲关系的影响更为直接，但是中美战略关系的变化对中美在非洲关系的演化更具决定性意义并且会使之发生质的变化。在拜登政府决意在全球范围内遏制中国的情况下，

---

<sup>①</sup> 关于中国对非洲战略在中国战略体系中所处的位置，参见张宏明：《中国对非洲战略运筹研究》，载《西亚非洲》2017年第5期，第92页。

<sup>②</sup> 张宏明：《中国对非洲战略运筹研究》，载《西亚非洲》2017年第5期，第94~96页。

美国将大国竞争引入非洲已不存在悬念，拜登政府对华政策在策略层面的特点也预示着美国将大国竞争引入非洲是大概率事件。惟其如是，目前的问题已经不是美国是否会将大国竞争引入非洲，而是美国如何与中国在非洲展开较量的问题，后者涉及中美在非洲竞争的内容、方式、烈度，以及范围、时机等。中国对非工作的重心及中国对非洲的优先需求也应视美国对华政策和对非政策的变化而做出相应的调整。

### （一）拜登政府对华政策在策略层面的特点

拜登政府的对华政策并未改弦更张，竞争或对抗依然是美国对华政策的总基调，其内涵涉及国际制度、地缘政治、高新技术、货币金融、价值观念等诸多领域，但拜登政府遏制中国崛起的策略的确不同于特朗普政府。从拜登总统本人和执政团队要员的言行来看，其对华政策在策略层面的特点可以概述为排他性的“多边主义”，其要旨体现在以下两个层面。其一，通过修复盟友关系稳固美国外交的“基本盘”。特朗普政府基于“美国优先”原则奉行民粹主义、单边主义政策，因而程度不同地损害了美国与欧洲、亚洲盟友的关系，进而使美国在全球的影响力甚至在西方的领导力明显下滑。基于中美相对实力对比的长消变化、美国在短期内不可能击垮中国以及美国主导国际事务能力下降的现实，为确保美国与中国长期博弈的优势地位，拜登总统本人和执政团队的要员多次明确表示将回归多边主义，并基于同盟关系来制定美国的外交政策和对华政策。据此，拜登政府在继承特朗普政治遗产的同时，也对其偏激且效果不佳的措施做了调整或修补。拜登入主白宫伊始，他本人和其执政团队的要员便与欧洲、亚洲盟友迅速接触、频繁互动，从而将美国外交重新拉回到与盟友合作的理性轨道。其二，通过构建“全球民主联盟”重塑美国的世界领导力。与特朗普政府的蛮横、露骨作风不同，以建制派著称的拜登执政团队更青睐于借助议题导向、突出价值观因素来对华施压。拜登政府之所以重新祭起“价值观外交”，将“复兴民主”列为美国外交优先事项并承诺在2021年举办“全球民主国家峰会”，原因在于：经过“第三波”民主化浪潮，目前世界绝大多数国家都实行了政治民主化。华盛顿的意图是将价值观念认同作为提升美国国际威望和领导力的抓手，彰显美国在国际政治道义上的引领优势，以便达到妖魔化中国的目的；其另外一重考量是，通过组建“全球民主联盟”与中国争抢发展中国家，诱导或拉拢更多的国家站在美国一边，不断挤压中国的外交空间，以达孤立中国之目的。

拜登政府的对华政策意味着今后一个时期的中美战略博弈或将朝着更广阔的地域、更广泛的领域拓展，其中以价值观为核心的意识形态博弈或将成为今后一个时期美国与中国在非洲较量的一个重要方面。拜登政府外交政策及对华政策在策略层面的行事逻辑和目的是清晰的，但是修复或强化同盟关系和借助价值观认同构建“全球民主联盟”这两者对中国国际处境的影响却有所不同。美国在欧洲、亚洲等地的盟友原本就是美国外交的“基本盘”，因此美国修复同盟关系对中国外交的影响有限。但拜登政府基于“价值观认同”召开“全球民主国家峰会”来构筑全球性的反华联盟则另当别论。目前世界绝大多数国家都实行了政治民主化。以非洲为例，截至2020年底，在54个国家中，除了斯威士兰等极个别国家之外，绝大多数国家均实现了民主转型。<sup>①</sup> 尽管非洲国家的民主政体并未完全复制“西方模式”，但不容置疑的是，美西方在非洲推行其政治模式的战略意图已基本实现，并且在促成非洲国家完成政治民主化的制度性安排之后，为巩固“西化成果”，美西方已将着力点转向民主政治文化培育的价值层面。从目前非洲政治精英的价值取向来看，应当说，美西方在推进非洲政治民主化进程中的长期耕耘还是有收效的。“非洲晴雨表”在2020年11月17日发布的最新一期调查报告显示，在就更喜欢哪个国家发展模式问题的抽样调查中，32%的非洲受访者选择了美国，而选择中国的只有23%。<sup>②</sup> 拜登政府笃信非洲的政治精英拥有与美国相同或相近的价值观，并据此认为，较之商业利益层面的竞争，美国在意识形态层面的博弈比中国更具优势。拜登政府试图通过夸大中国与非洲国家在意识形态、社会制度上的差异来反衬并彰显美国与非洲国家拥有共同的价值观，以妖魔化中国并遏制中国的影响力。而美国“价值观外交”在非洲所欲达到的目的，也是其欲在全球发展中地区所欲达到的目的。

## （二）中美战略博弈下中国对非洲的优先需求

中国在非洲利益或中国对非洲需求是中国对非工作的决策依据。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、

---

<sup>①</sup> 关于非洲政治民主化方面的情况，详见张宏明：《非洲政治民主化历程和实践反思——兼论非洲民主政治实践与西方民主化理论的反差》，载《西亚非洲》2020年第6期，第3~52页。

<sup>②</sup> Josephine Appiah-Nyamekye Sanny and Edem Selormey, “African Regard China’s Influence as Significant and Positive, but Slipping”, *Afrobarometer Dispatches*, No. 407, 17 November 2020, <https://afrobarometer.org/publications/ad407-africans-regard-chinas-influence-significant-and-positive-slipping>, 2021-03-30.

资源配置、实施步骤和操作方略，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。一般而言，中国对非洲的需求由两个层面构成，一个是基于中国对非洲战略本身的需求，一个是基于中国国家战略或国际战略的需求。这两个层面的需求有时是重叠的，有时则是错位的。所谓中国对非洲优先需求系指在特定的时空环境下，中国国家战略或国际战略希冀非洲或中非关系所扮演的角色和所发挥的作用。在外交实践中不乏这样的事例，孤立地看，在非洲显得很重要的东西，放到中国国家利益或国家战略的全局中考量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因素，但置于中国国家利益或国家战略的全局之中，情况就发生了变化。惟其如是，对中国在非洲利益的层次划分或排序一定要有全局观，必须立足全局、服从全局、服务全局。<sup>①</sup> 正所谓“不谋全局者，不足以谋一域”。站在历史延续性的视角，中国在非洲的优先利益大致经历了3个阶段的演化：冷战时期，政治或外交利益优先；冷战终结后的第一个十年，政治需求与经济需求并重；进入21世纪后，以发展利益为中心，抑或以经济需求为主导，同时兼顾政治、安全利益。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。由此可见，中国在非洲利益的优先次序并非一成不变，而是处于动态变化中，并且随着中国对非洲需求轻重缓急的变化而变化，后者又与中国的外部环境或国际处境存在关联性。国际政治格局、世界经济形势的变化以及中国国际战略、非洲形势变化等因素，都会对中国在非洲利益的优先次序产生不同程度的影响。

从中国对非外交实践来看，中国对非工作或中国对非洲需求有“常态”和“非常态”之分。就现阶段而言，所谓“常态”系指中美关系尚未上升到全面对抗的战略博弈层面及美国尚未在行动上将大国竞争引入非洲，中国的外部环境相对稳定，中国在非洲的处境也相对自在。在这种情况下，中国对非洲的优先需求偏重于发展利益特别是经济利益。但是，在国际体系深度变革、世界格局加速重组、中美战略博弈加剧以及逆风逆水的外部环境成为“新常态”的情况下则另当别论。归根结底，作为“地区利益”的中国在非洲利益必须服从并服务于中国的国家利益和战略的总体需求。目前，中美关系已经上升到全面对抗的战略博弈层面是毋庸置疑的，但美国是否已将

---

<sup>①</sup> 详见张宏明：《中国在非洲利益层次分析》，载《西亚非洲》2016年第4期，第49~75页。

大国竞争引入非洲尚有待观察。由于对非关系不是美国外交的优先方向，加之非洲亦非中美战略博弈的重点区域，因而，2018 年底出台的“美国对非洲新战略”虽然明确将中国视为美国在非洲的竞争对手，但是美国的态度和行为是错位的，迄今为止美国并没有采取实质性的行动。从这个意义上说，目前中国对非工作或中国对非洲需求尚未踏入“非常态”的门槛，而是处于从“常态”向“非常态”转化的过程中，一旦美国将大国竞争引入非洲，也就意味着中国对非工作由“常态”转入“非常态”。从以往的经验来看，美国与中国在非洲的矛盾冲突因地域或时间的不同在具体内容和表现形式上也不尽相同，但归纳起来主要聚焦于 3 个层面：一是商业利益层面的竞争；二是价值观念层面的博弈；三是地缘政治层面的冲突，并且在有些时空背景下，这三者是相互重叠的，有时甚至互为因果。<sup>①</sup> 从拜登政府现行对华政策的特点来看，今后一个时期，美国与中国在非洲斗法除了延续以往的招数之外，或将本着扬长避短的原则重点聚焦于价值观层面，通过强力推行“价值观外交”，逼迫非洲国家在中美之间选边站队。原因在于，美国在非洲战略利益有限，在经济层面与中国竞争又占不到上风，而在价值观层面与中国展开较量则可以借助前期的投入和积淀收到事半功倍的效果。有迹象表明，美国已经在着手这方面进行运筹和部署，其目的就是在全世界各地给中国制造麻烦。

与其前任不同，拜登入主白宫后不久便开始加强与非洲国家之间的互动并在一些非洲关切的问题上修正其前任的做法。例如，为缓和美非关系，拜登在 2021 年 1 月 20 日宣誓就任美国总统伊始，便撤销了特朗普政府对 13 个国家旅行和移民限制的歧视性禁令，其中多数是非洲国家<sup>②</sup>；再如，为拉近与非洲大国尼日利亚的关系，拜登政府改变特朗普政府的做法，转而支持恩戈齐·奥孔约-伊维拉出任世界贸易组织总干事。此外，2 月 6 日拜登总统本人还借非洲联盟第 34 届峰会召开之机发表视频讲话，传达美国希望加强与非洲合作，支持非洲国家深化民主化以及帮助非洲国家战胜疫情的愿望。随着美国将大国竞争引入非洲，不排除中国会对非洲有一些随机性、紧迫的特殊需求，而这些需求将更多地集中在政治或外交层面，目的是配合、策应事关中

---

<sup>①</sup> 张宏明：《西方与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 7~9 页。

<sup>②</sup> 其中涉及的非洲国家有 6 个，它们分别是：利比亚、索马里、苏丹、尼日利亚、厄立特里亚和坦桑尼亚。



国外交全局的战略行动。依据国际局势特别是中美战略博弈的内涵、范围、频率和烈度的变化，中国在今后一个时期对非洲的优先需求或将有多种取向，如外交需求与发展需求并重，外交需求与发展需求相互交替，侧重于外交需求等。简言之，中国对非洲的优先需求是处于动态变化中的，中国应根据具体情况灵活地加以组合。需要强调的是，上述中国对非洲优先需求只是在“非常态”情况下为配合、策应事关中国外交全局的战略行动的权宜之计，在常态情况下，发展利益特别是经济利益依然是中国对非工作的中心或重心。原因在于，以促进中非互利共赢为目标的经济合作既是中国在“大国与非洲关系”及“大国在非洲关系”中的优势或强项，也是维系中非关系持续健康发展的“稳定器”和“压舱石”。

### （三）大国竞争时代非洲在中国外交全局中的作用

进入 21 世纪第二个十年后，中国之所以维系中非关系高位运行，不单单是出于经济上的需求，也有政治、外交和战略层面的考量，这是由作为“地区战略”的中国对非洲战略及作为“地区利益”的中国在非洲利益的固有“属性”决定的。中国对非工作不是孤立的，而是外交全局中的重要一环。<sup>①</sup>中国对非洲优先需求的调整旨在因应国际局势的变化，同时也是由中国在现阶段的实力、处境以及非洲在中国外交全局中所扮演的角色决定的。原因还在于，在国际关系层面，中国自身有一些特殊的情况或问题，诸如中国秉持社会主义意识形态、走社会主义发展道路，中国与一些周边国家的陆地和海域疆界存在争议，中国还是唯一尚未实现国家统一的大国；加之，拜登入主白宫后，美国联合其盟友频繁在事关中国核心利益的问题上寻机挑事、制造事端，大有“联手抑华”之势。上述问题给中国外交带来了较大的压力或困扰，中国在处理这些问题上需要得到相对稳定的国际支持。另则，由于中国的抱负与实力之间还存在差距，因此，中国要想在复杂严峻的国际形势下实现既定的战略目标——为中国和平崛起营造有利的国际环境，推动世界格局朝着多极化方向演化——同样也需借助国际支持。而作为 21 世纪正在崛起的一支重要国际力量，非洲可以为中国提供这种国际支持。“中国需要非洲”并非客套话，而是实实在在的，在“逆风逆水”的外部环境中，中国尤其要强

---

<sup>①</sup> 2006 年 1 月出台的《中国对非洲政策文件》将非洲界定为中国整个外交战略中的一环，并明确“加强同非洲国家的团结与合作，始终是中国独立自主和平外交政策的重要组成部分。”载中国政府网：[http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_212161.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_212161.htm)，2021-02-03。

化与非洲的团结合作，用好中国在非洲累积的战略资源。

第一，非洲在中国外交中发挥着基础支撑作用。大国关系和周边外交的重要性是不言而喻的，但是，中国外交的传统优势在发展中国家。而在亚非拉这三个发展中国家最集中的地区，非洲不仅国家数量最多，而且就“地区间”关系而言，非洲在整体上与中国的关系也最为顺畅。进入21世纪第三个十年以来，中国外交在多个层面都遇到空前的严峻挑战。唯有非洲或中非关系这个中国外交之基础尚未出现松动。如果说美国外交的“基本盘”是分布在欧洲、亚洲、美洲和大洋洲的盟国或友邦，那么就洲域范围而言，中国外交的“基本盘”则在非洲，其基础性地位不容动摇。随着拜登政府高调推行“价值观外交”，非洲大陆或将成为大国竞争的新疆场，非洲国家或将成为美国与中国争夺的对象。近期拜登政府在非洲或针对非洲的一系列动作，其意图值得中国关注和警觉。

非洲在中国外交全局中虽然排在“大国”和“周边”之后，但其地位特殊、作用重要。如果将发展中国家视为中国外交之基础，那么非洲则构成了中国外交“基础之基础”，在中国外交全局中发挥着基础支撑作用。在大国关系不畅、周边事态不稳，特别是在拜登政府联手盟国并试图通过构建“全球民主联盟”拉拢发展中国家遏制或孤立中国，中国外交和战略空间不断受到挤压的背景下，更凸显了强化中非关系、稳固中国外交“基本盘”的重要性。原因在于，目前世界上仍然是发展中国家占多数，而非洲在其中所占的比重最大，稳住了非洲，中国外交的“基础”就牢固了。事实上，非洲始终是中国外交重要的活动场所，53个建交国不仅扩大了中国在国际舞台上的活动半径，而且可以拓展中国与美国博弈战略纵深，进而强化中国处理国际事务的主动权和影响力。进入21世纪后，非洲外交虽然出现了一些新趋向，但就总体而言，非洲国家对国际关系民主化的诉求与中国外交政策存在着许多契合点，是中国推动国际格局朝着多极化方向发展可以倚重的国际力量。

第二，非洲是中国开展多边外交的重要平台。国际关系的事务属性决定了国际社会是能力较量的舞台。非洲有54个国家，在多边外交中，尤其是在联合国等国际组织一国一票的表决中，非洲国家的立场向背至关重要，争取到非洲国家的支持，国际力量的对比就将发生于已有利的变化，因此非洲始终是大国争夺的“票仓”。在中美战略博弈加剧、美国干涉中国内政频仍，特别是在拜登政府变换竞争策略，试图通过议题导向，在香港、台湾、新疆、

南海、钓鱼岛、民主人权、疫情溯源等事关中国主权、安全、形象问题上制造事端、对华施压的背景下，更凸显了夯实中国外交基础的重要性。原因在于，非洲国家虽然普遍贫弱，但国多势众且国情类同、立场相近，基于以联合自强为内涵的泛非主义传统以及非洲联盟的居间协调，非洲国家越来越趋向于用一个声音说话。另则，进入 21 世纪后，“非洲已成为全球经济增长最快和最具发展潜力的大陆之一”，随之，非洲不仅成为“全球经济增长新的一极”，而且是“世界政治舞台上的重要一极”。<sup>①</sup>此外，与周边国家不同，中国与非洲国家没有历史恩怨或遗留问题，现阶段也不存在直接的利害冲突；加之，中国与非洲国家同属发展中国家，相同或相近的历史遭遇使双方在许多国际问题上有共同语言，彼此容易协调立场。

尤为重要的是，中非双方不仅对世界格局演化趋势有着相同或相近的期许，而且双方笃信中非各自的发展、强盛也符合彼此的共同利益。另则，中非双方在政治、经济等方面互有所需，彼此都有强化合作的愿望，这也是中国在大国与非洲关系中的优势所在。因此，在国际多边舞台的博弈中特别是在中国与美国等西方大国的周旋、较量中，非洲国家是一支值得中国信赖、依靠的相对稳定的国际力量。中国不仅在国际事务中有借助非洲国家支持的实际需求，而且非洲国家总是在中国需要和遇到困难的时候伸出援手。在入联、台湾、人权、入世、申奥、西藏、新疆、南海、香港等重大核心利益问题上，中国都得到了非洲国家的支持。新冠疫情再次验证了“中非全面战略合作伙伴关系”的成色。2021 年 3 月，美国纠集来自美洲、亚洲、欧洲和大洋洲的 13 国发表联合声明，质疑世卫组织在中国所做的新冠病毒溯源报告，而非洲无一国参与其中。在国际大环境不确定性因素增多、周边小环境一时难以搞定，以及美国又重新回归“集团政治”，试图以拉帮结派方式打压中国的情况下，更彰显了强化中非在国际事务中团结合作的重要性。

第三，非洲是中国运作大国关系的重要环节。非洲不仅是中国外交的基础和中国开展多边外交的平台，而且也是中国运作大国关系不可或缺的重要环节。不容置疑的事实是，2000 年中非合作论坛机制启动后，中非关系的迅猛发展已引起世界主要国家的震撼与关注。中国在非洲影响力的快速提升更牵动着西方大国的神经，它们认为中国在非洲的强势存在，打破了大国在非

---

<sup>①</sup> 《中国对非洲政策文件》（2015 年 12 月），载《人民日报》2015 年 12 月 5 日。

洲原有的力量平衡。随之，中非关系在国际体系层次也呈现出一些新变化或新特点，突出体现在：随着中国在非洲活动的国际影响特别是国际反响的增强，中非关系已经超出了中非双方的范畴，越来越具有三边甚或多边的性质。另则，随着“中国因素”的发酵，世界主要国家纷纷加大对非洲的关注和投入力度，随之，中国在非洲的“利益攸关方”不断增多，触及的利益关系广泛而复杂。尤为重要的是，中国是大国在非洲格局重组的主要驱动者和受益者，随着中国在非洲利益和影响的快速拓展，中国已成为大国与非洲关系及大国在非洲关系的双重主角。<sup>①</sup> 凡此种种，一方面意味着中非关系在国际体系层面所面临的问题或困难将越来越具挑战性，另一方面也表明中国或许可以借助非洲或中非关系来运作大国关系。

事实上，非洲或中非关系在中国国家战略或国际战略中的这种“杠杆作用”已然显现，并且通过两个渠道配合、策应关乎中国外交全局的战略行动。其一，通过运作中非关系并借助大国与非洲关系、大国在非洲关系及大国战略关系之间的互动、联动效应，间接地策应了中国的外交行动。中国在非洲活动的国际影响特别是国际反响之所以越来越大，原因就在于中国持续加大对非工作力度，在拓展自身在非洲的利益存在和力量存在的同时，也在影响并改变着大国在非洲的力量格局<sup>②</sup>，而且有迹象显示在大国竞争背景下其影响已传导到大国战略关系层面。进入21世纪以来，非洲事务成为世界主要国家或国家集团与中国之间的一个重要议题便可以印证这一点。<sup>③</sup> 其二，基于中国国家战略或国际战略的目标任务，中国对非工作直接服务于关乎中国外交全局的战略行动。非洲甚至还承载着中国外交或战略行动的某些特殊功能。例如，2000年启动的中非合作论坛是中国倡导建立的首个面向大洲的地区间国际机制，该机制不仅极大地促进了中非关系的发展，而且还以此为蓝本，先后孵化出中国—阿拉伯国家合作论坛（2004年）和中国—拉美共同体论坛（2015年）。2017年启用的中国人民解放军驻吉布提保障基地是中国首个海外基地。此外，非洲还是“一带一路”国际合作参与意愿最积极、签署协议国

<sup>①</sup> 张宏明：《中国在非洲经略大国关系的战略构想》，载《西亚非洲》2018年第5期，第21~22页。

<sup>②</sup> 参见张宏明：《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> 进入21世纪以来，法国、英国、美国、俄罗斯、欧盟等国或国家集团纷纷主动与中国建立政府间的非洲事务定期磋商制，其中中美举行了8轮磋商、中法举行了13轮磋商。

家数量最多的大洲。截至 2021 年 1 月，已有 45 个非洲国家（不含非盟）与中国签署了“一带一路”合作文件，占已签署国数量的近 1/3。<sup>①</sup> 尤为重要的是，鉴于现阶段大国在非洲竞争是在非洲国家的参与下进行的“全球性竞争”，<sup>②</sup> 因而非洲国家的态度也是影响大国在非洲力量对比的一个重要因素。

综上所述，非洲在中国国家战略和国际战略中的定位是由非洲在其中所扮演的角色和所发挥的作用决定的，而后者又是在大变局背景下中国外部环境和国际处境的变化所激发的对非洲需求的增加使然。国际局势的演化趋势和中非关系的发展现实再次印证了这一点：“新形势下，中非关系的重要性不是降低了而是提高了，双方共同利益不是减少了而是增多了，中方发展对非关系的力度不会削弱、只会加强”<sup>③</sup>。过去 20 年特别是近十年来，中国强化对非关系的顶层设计，提升中非合作的战略层级，加大对非洲的投入力度，维系中非关系的高位运行等均折射出在国际局势复杂多变的背景下中国对非洲需求的增加。鉴于中非合作是基于中国外交全局和发展大局的战略需求，因此，非洲在中国国际战略中的定位不会发生变化，这也预示着中国发展对非关系是长期的、战略性的抉择，不会受一时一事的影响。从趋势上看，中国对非洲的需求是多方位的，维系中非关系的高位运行对增强中国的国际影响力、提高中国应对大变局的能力、促使世界格局朝着多极化方向演化都具有十分重要的战略意义。

## 四 结语

百年未有之大变局在重新界定着外部世界与中国的关系，中美战略博弈在改变着中国的外部环境和国际处境，同时这两者也赋予中非关系特别是中国对非工作以新的历史内涵。如果说 21 世纪前 20 年是中非关系快速发展的时期，那么，此后的 10~20 年，在大变局背景下特别是在大国竞争时代，中

---

① 《王毅：中非签署第 46 个共建“一带一路”双边协议》，载中国外交部官网：<http://new.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1845085.shtml>, 2021-02-26。

② V. Satgar, “Global Capitalism and the Neo-liberalisation of Africa”, in R. Southall and H. Melber eds., *A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development*, Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2009, p. 37.

③ 2013 年 3 月 25 日习近平出任国家主席后首次出访非洲在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心发表题为《永远做可靠朋友和真诚伙伴》的演讲，载《人民日报》2013 年 3 月 26 日。

非关系或将步入情况最为复杂的时期。对此，中国必须要有足够的心理准备和应对预案，但同时也应辩证地看待中非关系的现实与前景：一方面，随着美国将大国竞争引入非洲，中国对非工作将面临诸多困难、问题和挑战，中非关系走势的不确定性在增加；另一方面，随着综合国力的提升及前期在非洲的耕耘与积淀，中国经略非洲的资源、手段和能力已大为增强。就纵向比较而言，中国对非关系经过跨世纪的经营，特别是近十年的顶层设计、战略规划和贯彻落实，在诸多方面都取得了长足的进展。<sup>①</sup> 在洲际交往中，中国与非洲之间的互动是最为顺畅和富有成效的，突出体现在：中国与非洲国家之间的政治互信度、经济依存度、利益融合度不断加深，中国在非洲利益存在和力量结构中的地位不断提升，同时非洲与中国合作的意愿、空间也在增大。就横向比较而言，在世界主要国家中，中国是率先加大对非工作力度并持续维系中非关系高位运行的国家，同时也是对非投入最大、合作成果最显著的国家，中国亦因此在大国在非洲新一轮竞争中把握了战略先机并借此赢得了战略主动。<sup>②</sup> 目前，中国业已走到非洲舞台的中心，成为大国与非洲关系及大国在非洲关系的双重主角。凡此种种均表明，中国在非洲的影响力以及中国促进中非关系发展的能力已今非昔比。尤为重要的是，强化中非合作是中国与非洲国家双方共同的意愿和选择，有助于中国的崛起和非洲的复兴，因而符合中非双方各自的利益。2021年又迎来中非合作“论坛年”，中非双方领导人将共商中非合作大计。中国应充分利用有利时机和有利因素将中非关系推向一个更高的层次。鉴于在大变局背景下，大国与非洲关系、大国在非洲关系、大国战略关系互动频密的现实，中国经略非洲应基于底线思维并站在外交全局和发展大局的战略高度综合施策，尤其要处理好三组利益关系，它们自内而外依次是：国内涉非部门各自内部及彼此之间的利益关系或协作关系，中国与非洲国家之间的利益关系，以及中国与其他域外大国在非洲的利益关系。<sup>③</sup>

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）

① 张宏明：《论坛机制助推中非合作转型升级》，载《当代世界》2018年第2期，第48~51页。

② 张宏明：《如何辩证地看待中国在非洲的国际处境——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5页。

③ 张宏明：《中国在非洲经略大国关系的战略构想》，载《西亚非洲》2018年第5期，第23页。