

中非合作论坛峰会的机制化： 趋向、基础与发展建议*

赵晨光

内容提要 中非合作论坛分别于2006年、2015年和2018年召开了3次峰会。峰会的召开受到一系列深刻的内外部因素的持续性影响。论坛峰会在理论上适用多边外交峰会的演进趋势，有向机制化方向发展的可能。论坛既有的3次峰会在实践中形成了一系列惯例做法和固定安排，具备了一定的机制性基础。但目前来看，论坛峰会在机制化方面仍存在一些短板。为此，中非合作论坛可确立峰会的“时间规则”，并以此为路径规划峰会与部长级会议间的机制性关系。机制化的论坛峰会具有重要意义，有助于为中国地区整体外交的深化发展积累经验，为非洲参与全球治理拓宽渠道，为中非共建“一带一路”高质量发展提供体制保障。特别是在百年未有之大变局背景下，论坛峰会的机制化顺应国际格局和国际形势演变的态势，具有重要的战略价值。

关键词 中非关系 中非合作论坛 峰会外交 多边外交 机制化

作者简介 赵晨光，外交学院非洲研究中心助理研究员（北京 100037）。

中非合作论坛建立于2000年。经过20多年的发展，论坛已形成比较完善的机制框架，成为中国开展地区整体外交的典范和引领国际对非合作的旗帜。2006年，中非合作论坛首次召开峰会，其后又于2015年和2018年先后在约翰内斯堡和北京召开了两次峰会。总的来看，论坛3次峰会形成了一系列惯例或固定安排，未来继续召开峰会在一定程度上成为中非双方甚至国际社会的合理期待。而且，近年中美博弈加剧、新冠肺炎疫情暴发，国际格局

* 本文系教育部人文社会科学研究一般项目（青年基金）“‘一带一路’国际合作高峰论坛机制化问题研究”（21YJCGJW009）和北京市社科基金项目“中非合作论坛峰会的机制化问题研究”（18ZGC014）的阶段性成果。

经历深刻调整，非洲在中国外交“基础中的基础”地位被赋予新内涵，由此探讨中非合作论坛峰会的机制化问题，具有重要的现实意义。

20多年来，国内外学界对中非合作论坛的研究已积累了一定数量的成果。其中，历史进程研究最为典型、横向比较研究最具潜力、多领域（多角度）分析渐成趋势。^①但既有成果都没有将论坛“峰会”^②作为专门的研究对象，有鉴于此，已显现机制化端倪的论坛峰会有望成为中非合作论坛研究新的学术增长点。本文以此为研究方向，通过对中非合作论坛峰会的召开背景、惯例安排等内容的梳理，分析论坛峰会机制建设的基础、意义等问题，并提出对论坛峰会机制未来发展的思考与建议。

一 论坛峰会机制化的背景

中非合作论坛3次峰会的召开受到一系列深刻的内外背景和环境影响，且这些背景因素随时间推移而愈加凸显，其对论坛（峰会形式）的影响是持续性的。此外，进入21世纪以来，多边外交峰会的发展愈加呈现出常态化、机制化趋势，这也为认识、分析论坛峰会的召开及其未来发展提供了宏观背景和理论透镜。

（一）中非关系发展的现实

根据中非关系发展需要，中非双方将2006年、2015年和2018年的论坛部长级会议升格为峰会。^③具体来说，非方提升论坛合作层次的诉求、论坛高政治属性的累积以及历届部长级会议的超规格是3次峰会召开的内在背景，直接影响了论坛峰会形式的形成。此外，当前中国在国际体系中角色、地位

^① 对中非合作论坛的历史进程研究的代表作有李安山：《论中非合作论坛的起源——兼谈对中国非洲战略的思考》，载《外交评论》2012年第3期，第15~32页。横向比较研究的代表作有周志伟：《中拉论坛与中非合作论坛比较研究：基于地区差异性分析》，载《拉丁美洲研究》2018年第3期，第31~50页；Cobus Van Staden, “Japan and China’s Summit Competition in Africa”, *SALIA Policy Insights* 78, January 2020。多领域（多角度）分析的代表作有唐丽霞、赵文杰、李小云：《中非合作论坛框架下中非农业合作的新发展与新挑战》，载《西亚非洲》2020年第5期，第3~20页。

^② 关于“峰会”概念的界定标准并不统一，特别是在媒体报道以及日常使用中，“峰会”概念出现了（宽）泛化的趋势。本文采用学术界较多认可的界定标准，将峰会严格限定在国家元首和政府首脑层级，或实质上被认可相当于这一层级的其他政治领袖，如一国的实际最高领导人、候任总统、国际组织负责人等参加的会议。See “David H. Dunn, What is Summitry?”, in David H. Dunn edit, *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*, New York: ST. Martin’s Press, Inc., 1996, pp. 18-19.

^③ 《中非合作论坛简介》，载中非合作论坛网站：<http://www.focac.org/chn/ljtj/ljtj>, 2021-09-24。

及其面临的外交形势的变化，也是中方考虑对中非合作论坛赋能的战略背景。

第一，非洲国家积极推动提升论坛层次。非洲国家在中非合作论坛的机制建设方面发挥了积极作用，论坛的建立及其机制化即由非洲方面首先倡议。^①论坛建立后，非洲国家切实感受到中国对非合作的真心实意和务实高效，又积极倡议、推动提升论坛层次，扩大与中国的合作。^②早在2003年，一些非方领导人就提出了将论坛升级为首脑级的建议。中国外交部对此进行了研究，认为召开中非领导人峰会具有可行性：既可满足非方提升论坛规格的诉求，又能体现中国对非洲的高度重视，且领导人间的直接沟通更有利于宣介中国对非合作新举措。因此，中国外交部建议中央以特例形式将论坛第三届部长级会议升格为中非领导人峰会。2005年，中国领导人在会见非洲客人时首次对非方关于召开中非合作论坛峰会的建议予以正式回应。非方对此高度评价，积极表达参会意愿，有些非洲国家领导人甚至表示愿意协助中国做工作，推动更多非方领导人与会，确保峰会取得成功。^③

2009年，在埃及举行的论坛第四届部长级会议上，南非提出愿承办论坛部长级会议的动议。其后，非方多国积极倡议并推动在南非举办论坛峰会。^④2015年，论坛第六届部长级会议升级为峰会，并在南非约翰内斯堡召开。这是十年后论坛第二次召开峰会，也是论坛峰会首次在非洲大陆召开。与此情况类似，论坛第三次峰会的召开，非洲国家也是积极倡议方。2018年1月，王毅外长在结束对非洲四国访问并应询向媒体介绍出访情况时指出，非洲国家都迫切希望同中国加强合作，应非洲国家的强烈要求，中国同意在北京举办2018年中非合作论坛峰会。^⑤由此可见，非洲国家对论坛及其框架

① 参见李安山：前引文，第23~25页。

② 张忠祥著：《中非合作论坛研究》，世界知识出版社，2012年版，第108页。

③ 参见唐家璇：《亲历中非合作论坛北京峰会（上）》，载《秘书工作》2010年第2期，第37页；张忠祥：《中非合作论坛20年：回顾与展望》，载《西亚非洲》2020年第6期，第63页。

④ Embassy of the People's Republic of China in the Kingdom of Lesotho, "FOCAC Johannesburg Summit, A New Milestone of China - Africa Relations", <http://ls.china-embassy.org/eng/sgdt/t1323547.htm>, 28 November 2015.

⑤ 《中非一定能在共建“一带一路”中成为更紧密伙伴——王毅谈非洲四国之行感受》，载中非合作论坛网站：<https://www.fmprc.gov.cn/zfl/chn/zfgx/t1526336.htm>, 2020-08-17; Cobus van Staden, Chris Alden & Yu-Shan Wu, "In the Driver's Seat? African Agency and Chinese Power at FOCAC, the AU, and the BRI", Occasional Paper 286, South African Institute of International Affairs, Johannesburg, September 2018, <https://saiia.org.za/research/in-the-drivers-seat-african-agency-and-chinese-power>, 2020-10-05.

下的中非合作高度认可，对论坛合作向更高层次发展始终抱有热情和期待。^①

第二，非洲在中国外交战略中的地位提升。一方面，从非洲地区形势看，进入 21 世纪以来，非洲国家步入联合自强新发展阶段，经济增长态势良好，地区一体化步伐加快，在国际体系中地位上升。另一方面，从中国外交形势看，近年，随着中国崛起的步伐加快，美国等西方国家对中国的“极限施压”力度加大。2020 年以来，面对突如其来的新冠肺炎疫情，国际上出现将疫情政治化、病毒标签化、对华污名化不实声音。加之，美西方国家在涉台、涉疆、涉港等问题上对中国内政横加干涉，制造杂音，使中国的国际环境更加严峻。应对这些对中国核心利益的挑战，我们不仅要坚决斗争，而且也需要来自外部世界的理性声音，与中国形成合力。在这方面，作为中国外交“基础中的基础”，有 54 个国家的非洲大陆是中国可倚重的伙伴。例如，在 2021 年 3 月召开的联合国第 46 届人权理事会上，分别有 64 个国家和有 71 个国家作支持中国在涉疆和涉港问题上立场与举措的共同发言，其中非洲国家约占 1/3。布隆迪代表在发言中表示，支持中国政府采取措施打击新疆地区恐怖主义和暴力极端主义，促进新疆地区经济社会发展和人权进步；强调国家安全立法属于每个国家的主权，欢迎香港国安法的通过和实施，同时敦促有关国家严格遵守《联合国宪章》宗旨和原则，停止干涉中国香港和新疆事务。^②特别需要指出的是，拜登政府上台以来，美国加紧纠集其盟国假借“多边主义”围堵中国，在此背景下中国在一系列（对非）外交场合阐明中非合作对于践行真多边主义、反对伪多边主义具有重要战略意义。^③这表明中国对中非关系的加强、双方合作路径的深化有新期待，尤其对中非战略合作在维护中国主权利益上的重要作用具有持续需求。

第三，论坛合作高政治属性持续累积。论坛建立以来推动中非经贸合作持续快速发展，自 2009 年始，中国已连续 12 年成为非洲最大贸易伙伴国。以此为基础，论坛框架下的中非合作（在非方的积极推动下）不断向高政治

^① Cobus Van Staden, op. cit., p. 7.

^② 杨蓉：《多国代表在联合国人权理事会就涉新疆、香港问题支持中国》，参见新浪网：<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2021-03-02/doc-ikftpnnz0566499.shtml>, 2021-05-04。

^③ 《国际观察：王毅连访非洲、东南亚九国的五大看点》，载人民网：<http://world.people.com.cn/n1/2021/0119/c1002-32004841.html>, 2021 年 1 月 19 日。

领域拓展,^①就发展时序而言可分为3个阶段。第一个阶段是从2000年论坛第一届部长级会议到2009年第四届部长级会议,合作内容主要集中在经济领域,经历了从贸易为主到贸易与投资并重的变迁。第二阶段从2009年论坛第四届部长级会议到2015年约翰内斯堡峰会,中非双方在继续深化经贸合作的同时,更加注重人文领域的交流。第三阶段从2015年约翰内斯堡峰会至今,中非经贸关系进入产能合作、产业对接和共建“一带一路”新时期,其间,和平安全合作成为重要领域,治国理政经验交流成为新的亮点。^②在论坛推动下,20多年来中非关系完成了从“新型伙伴关系”到“新型战略伙伴关系”,再到“全面战略合作伙伴关系”的三级跳。^③2018年论坛北京峰会进一步确定了构建“更加紧密的中非命运共同体”的战略目标。有非洲学者认为,中非合作论坛已形成“国际外交共同体”(International Diplomatic Collaboration),和谐的利益和目标从中被发现、汇总并得以强化。^④国际关系高政治领域的合作有赖于高层外交的战略引领。可以说,论坛峰会的召开正是中非关系中不断累积的高政治属性的集中呈现。

第四,论坛历届部长级会议保持超规格水平。根据相关章程,中非合作论坛建立了以部长级会议为中心的3级会议体系。但值得注意的是,论坛部长级会议始终是超规格的,历届会议均有中非双方多位国家元首、政府首脑以及非盟(非统)领导人参加。除中国领导人外,第一届部长级会议,有3位总统以及非统组织秘书长参会;第二届部长级会议非方有6位总统、3位副总统、3位总理、1位议长以及非盟委员会主席参会;第四届部长级会议,非方10位总统、3位总理、3位副总统、1位议长以及非盟委员会主席参会;第五届部长级会议上,非方6位总统、2位总理以及联合国秘书长、非盟委员会主席参会。某种意义上讲,论坛部长级会议即是缩小版的机制化峰会。而且,非方领导人始终在发挥其能动性和主事权推动论坛向峰会层级提升,^⑤这为论

^① Walter Ruigu, “FOCAC 2012: Sino - African Partnership Gains Momentum”, *The Beijing Axis*, October 2012, http://thebeijingaxis.com/tca/oct2012/docs/The_China_Analyst_October_2012_FOCAC.pdf, 2020 - 12 - 03.

^② 沈晓雷:《论中非合作论坛的起源、发展与贡献》,载《太平洋学报》2020年第3期,第84~86页。

^③ 王毅:《二十载命运与共,新时代再攀高峰——纪念中非合作论坛成立20周年》,载《人民日报》2020年10月15日。

^④ Garth Shelton, “The FOCAC Process and Sino - African Strategic Partnership”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 2, No. 2, 2016, p. 265.

^⑤ Cobus Van Staden, op. cit. pp. 7 - 8.

坛峰会的召开铺垫了基础、凝聚了期待。

（二）国际对非关系的形势

20 世纪后半叶，以英、法等非洲前宗主国为代表的部分西方大国，在国际上率先建立了以峰会为主要形式的对非多边外交机制。进入 21 世纪，非洲从西方媒体笔下“绝望的大陆”转变为“希望之洲”。各大国加强对非合作，专门的对非机制特别是对非多边峰会成为各国开展对非外交的重要形式和平台。这是中非合作论坛峰会召开的外部背景或国际背景。

第一，英、法等国的对非多边峰会外交开创先河。20 世纪中叶，以英、法为代表的非洲前宗主国为了维持其对独立后非洲国家的控制和影响，建立起一系列对非外交机制，多边峰会是其最高形式。

法国是最先将非多边峰会纳入机制化轨道的国家。从 20 世纪 60 年代开始，法国便与法语非洲国家开展了多边磋商。1970 年，法国推动建立了法语国家组织，该组织成员国众多，但主体与核心是非洲国家特别是法语非洲国家。法语国家组织建立了首脑会议机制（Sommet de la Francophonie）作为最高决策机构，每两年举办一次会议。1973 年，法国又主导建立了专门的对非机制——法非首脑会议（Sommet France - Afrique）。该会议此后几经调整演化成为法国与非洲国家领导人之间最重要的机制化多边对话平台。^①此外，就特别关心的问题，法国与非洲国家还不定期召开专题多边峰会或论坛。上述机制特别是机制化峰会有效增强了法国在非洲事务乃至国际事务中的影响力。^②

相较法国，英国使用一种更加模糊的形式即英联邦外交维持其对非影响力。英联邦建立于 1931 年，其前身为帝国会议，1944 年易名为英联邦总理会议，1975 年开始使用现名英联邦政府首脑会议。英联邦现由英国和 52 个前英属殖民地国家组成，其中 19 个是非洲国家。^③英联邦政府首脑会议通常每两年举行一次，1966 年之前一直在伦敦举行，其后轮流在各成员国举行，并由

^① 法非首脑会议原定每两年举行一次，从 1975 年第二届会议开始决定改为每年召开一次，举办地在法国和非洲间轮换。为避免与法语国家首脑会议撞期，1988 年第 15 届法非首脑会议决定恢复每两年召开一次会议的制度，在不举行首脑会议的年份，召开后续行动部长级磋商会议。法非首脑会议参加国最初仅限于法国与法语非洲国家，后来一些英语和葡语非洲国家也参与进来。从 1996 年第 19 届会议开始，法非首脑会议首次向除索马里外的所有非洲国家发出邀请。

^② 张宏明主编：《大国经略非洲研究（上册）》，社会科学文献出版社，2019 年版，第 84~85 页。

^③ 英联邦原有 54 个成员，其中 20 个是非洲国家。2003 年，津巴布韦因对英国干涉其内部事务不满，退出英联邦。2018 年 5 月，津巴布韦提出了重新加入英联邦的申请。

东道国政府首脑主持。英联邦政府首脑会议是英国开展对非首脑外交的重要平台，其在维系英国对非影响方面发挥了一定作用。当然，这建立在英联邦框架内英国与其他（非洲）成员国关系日趋对等的基础上。^①

此外，美国、日本等在21世纪前也都建立了各自的对非多边外交机制或渠道。特别值得注意的是，日本牵头的东京非洲发展国际会议（TICAD），建立了峰会机制。尽管最初只有几位非洲国家元首参加该会议，但东京非洲发展国际会议在某种程度上开启了亚洲国家对非峰会外交的先河。^②

第二，国际对非多边峰会外交渐成趋势。进入21世纪以来，非洲国际战略地位日益提升。继中国之后，欧盟（2000年）、韩国（2006年）、印度（2008年）、土耳其（2008年）、伊朗（2010年）、印尼（2018年）、俄罗斯（2019年）、英国（2020年）等先后建立了各自的对非多边外交机制。可以说，专门的对非多边（对话）平台一定程度上已成为世界和地区大国对非外交的“标配”。正因如此，英国在政治性较强的英联邦政府首脑会议基础上又建立了新的专门对非合作平台（英非投资峰会）。而作为反例，美国对非外交因长期缺少统一的专门多边平台，而饱受其国内政策界批评。^③

值得注意的是，上述各国新建立的专门对非机制多直接采用峰会形式。国际舆论一般认为其做法主要受到中非合作论坛的触动，旨在更有效地追赶中国对非影响力扩大的步伐。但实际上这是一个相互影响的过程，多边峰会成为各大国开展对非外交广泛采用的主流形式，客观上也给中非合作论坛峰会的召开及其发展营造了国际环境。事实上，非洲国家关于建立中非合作论坛的倡议即主要参考了法非首脑会议、英联邦首脑会议以及东京非洲发展国际会议的实践，^④而且在峰会方面，上述大国对非机制亦有中非合作论坛可资借鉴的经验。

（三）世界多边峰会演进的趋势

20世纪50年代，英国首相丘吉尔最早将“峰会”（Summit）概念引入外

① Stephan Chan, *Meditations on Diplomacy: Comparative Cases in Diplomatic Practice and Foreign Policy*, Bristol: E-International Relations Publishing, 2017, pp. 44-46.

② 刘海方：《全球视野下的“对非峰会外交”》，载《世界知识》2018年第17期，第14页。

③ Lloyd Thrall, “China’s Expanding African Relations: Implications for U. S. National Security”, The RAND Corporation, 2015, pp. 89-90.

④ 唐家璇著：《劲雨煦风》，世界知识出版社，2009年版，第433页；李安山：前引文，第24~25页。

交领域。^① 冷战时期，双边层面的峰会外交得到快速发展。进入 21 世纪以来，“峰会”更多应用于多边外交，并愈加呈现出机制化的趋向。经过 3 次峰会的实践，中非合作论坛已形成峰会形式。因此从理论上讲，多边峰会外交的（机制化）演进趋势亦适用于中非合作论坛。

第一，多边峰会外交走向常态化。进入 21 世纪以来，国际格局进入大调整时期，新兴经济体崛起、南北差距扩大、逆全球化抬头等全球性“高级政治”议题呼唤国际社会开展宏观运筹，这令常规多边外交力有不逮。此外，全球性问题带来的挑战日趋严峻，特别是全球性危机常以突发形式呈现，常规多边外交疲于应对且效果不彰。这些问题是全球化“硬币”的另一面，具有常态性。这一方面导致多边外交峰会在全球治理中的作用、价值显著提升，另一方面将推动多边峰会外交在国际政治特定领域、重要议题上走向常态化。国际关系发展的实践亦印证了这一趋势，2008 年国际金融危机后，多边峰会外交已显露出从危机应对向长效治理方向发展，从密集召开向机制化转变的明显趋势。^②

与此相应，中非间的多边峰会外交频率也呈现增长趋势。近年来，中非借助联合国大会、二十国集团峰会、金砖国家峰会等国际多边场合多次开展“领导人集体会晤”，就双边以及国际重大问题交换意见、协调立场。特别是在 2020 年新冠肺炎疫情肆虐全球背景下，中国与非洲联盟轮值主席国南非、中非合作论坛共同主席国塞内加尔共同倡议通过视频连线召开了中非团结抗疫特别峰会。此次会议是中非间以元首（首脑）外交为引领，以应对全球性危机为主线，开展多边峰会外交的最新实践。会议发表了联合声明，就支持非洲抗疫、推进中非及国际抗疫合作等达成了广泛共识，在一系列重大问题上凝聚了中非共同立场。^③ 可见，领导人集体会晤在中非关系中正发挥着无可替代的重要作用，双方对多边峰会外交的需求正在上升。

第二，多边峰会机制性不断累积。多边峰会外交是最高层级的多边外交，其以国际会议为载体或形式。^④ 这决定了多边峰会本质上具有一定的机制性属

^① David H. Dunn edit, *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*, p. 4.

^② 毛德松：《峰会外交的发展及其动力》，载《湖北大学学报（哲学社会科学版）》2012 年第 6 期，第 100～102 页。

^③ 《和音：共同打造中非卫生健康共同体——抗击疫情离不开命运共同体意识》，载《人民日报》2020 年 6 月 19 日。

^④ [英国] 杰夫·贝里奇、艾伦·詹姆斯著：《外交辞典》，高飞译，北京大学出版社，2008 年，第 188 页。

性。一方面，峰会召开前各国相关负责部门或协调人（Sherpas）之间需要就一系列峰会事务性工作保持沟通、联系（包括召开协调会议）；而且领导人间达成的峰会成果一般原则性、意向性较强，其后续跟进、落实还有赖各国相关部门间持续性的磋商与协调。另一方面，相较于双边领导人会晤，多边峰会重视会议程序、外交规范等形式性或机制性内容。各国为前期筹备、后续跟进以及规范协调所付出的努力，将便利或在某种程度上促成峰会的再次甚至多次召开。可见，多边峰会的筹备、召开以及后续跟进的全过程即是一个机制性属性累积的过程。

以中非合作论坛峰会领导人圆桌会议形式为例。2006年的论坛北京峰会是中国首次举办如此大规模的高级别多边外交活动。如何在会议中体现主权平等的外交原则和中非团结合作的论坛理念，峰会筹备委员会对此进行了专门研究，最终决定订制一个直径20米、周长60多米的大圆桌。许多非洲国家领导人对论坛峰会精心设计、安排的领导人圆桌会议形式及其营造的和睦大家庭的会议氛围印象深刻，十分赞许。此后，这个大圆桌在中国主办的一系列多边外交会议中也派上用场。^①2018年，论坛北京峰会再次采用圆桌形式，表明论坛领导人圆桌会议的惯例正在形成。某种程度上讲，这正是该项会议的机制性属性围绕圆桌的设计、筹备、使用而不断累积的结果。

第三，在国内政治层面，现代国家的治理体系日趋扁平化，国家领导人相应地更愿意或更便于直接主导、参与重大国际外交决策和实践活动。^②具体到非洲，需要特别指出的是，出于一些国家外交能力不足、国内政治权力竞争激烈等方面的考虑，非洲国家领导人有更多动力参与国际多边外交峰会。^③多边峰会外交发展、演进的国内政治的逻辑，某种程度上也为一些非洲国家领导人积极推动中非合作论坛峰会的召开提供了一种解释。

总之，当下中非关系已超越双边性，外部国际环境、大国在非洲的博弈以及国际多边峰会外交的一般演进趋势均是影响因素。中非合作论坛峰会作为中国与非洲国家间最高层级的多边外交活动，亦关注中非关系的新变化、

^① 参见唐家璇：前引文，第41页。

^② David H. Dunn edit, *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summity*, pp. 8 - 13.

^③ Richard Hodder - Williams, "African Summity", in David H. Dunn edit, *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summity*, New York: ST. Martin's Press, Inc., 1996, pp. 43 - 44

双方对于合作的新需求，这是内在和核心驱动力。而且在实践中，前述影响论坛峰会召开的内外背景因素在新的国际格局和形势变化中仍将持续发挥作用。有鉴于此，机制化较有可能成为论坛峰会进一步发展的趋势或方向。

二 论坛峰会机制化的基础

从社会学的角度讲，机制化意味着行为体的行为受到相应限制。^① 与此相应，在国际关系中多边外交的机制化被界定为对参与国行为的规制（Pattern）。可见，“规则”在双边外交机制中占有核心地位，被视作机制化的保障和标志。^② 具体到中非合作论坛，尽管目前论坛尚未对峰会的机制问题做出具体规定，但3次峰会在操作上已形成一定之规，具备了一定的机制化基础，主要表现为机制性多边外交一般要素的累积和论坛峰会特色安排的成型两个方面。

（一）峰会的机制性要素

中非合作论坛峰会的机制性要素主要指其在实践中所遵循的一般性规则，即机制性多边外交普遍具备的规则或制度。论坛峰会的机制化要素主要以论坛既有规则、原则为基础，并以不成文的规范或惯例形式得以体现。

第一，峰会主旨规范。稳定的目标或方向是机制化多边外交的重要特征。^③ 中非合作论坛自创立之初便确立了“平等磋商、增进了解、扩大共识、加强友谊、促进合作”20字宗旨。论坛在实践中又形成了以平等相待、相互支持、尊重自主性以及共同发展为核心的四大原则。^④ 上述宗旨、原则为中非

^① James, A. ed., *The Bases of International Order*, London: Oxford University Press, 1973, p. 65.

^② See John Gerard Ruggie, “International Organization: ‘I Wouldn’t Start from here if I Were You’”, in John Gerard Ruggie ed., *Constructing World Polity: Essays on International Institutionalization*, New York: Routledge, 1998, pp. 54 – 55; Robert O. Keohane, “Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics”, in Robert O. Keohane ed., *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Colorado: Westview Press, Inc., 1989, pp. 3 – 7.

^③ 尽管某些多边峰会，如七国集团首脑会议在创立初期并没有确立固定的主旨，而是强调领导人之间不设前提地（unplanned and open-ended）意见交换，但随着其机制化的不断发展，峰会关注点或主题最终仍趋向明确化。See J. D. Armstrong, “The Group of Seven Summit”, in David H. Dunn edit, *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*, New York: ST. Martin’s Press, Inc., 1996, pp. 43 – 44; Putnam R and Bayne N, *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Sever – Power Summits*, Cambridge: Harvard University Press, 1987, pp. 25 – 27.

^④ 李安山：《2018年中非合作论坛峰会展望：优势与挑战》，载《当代世界》2018年第7期，第22~23页。

合作论坛框架下的中非合作提出了明确要求，很大程度上也为论坛峰会主题划定了规范。

历次峰会主题由中非双方共同确定。2006年论坛北京峰会主题（宗旨）为“友谊、和平、合作、发展”，2015年论坛约翰内斯堡峰会主题为“中非携手并进：合作共赢、共同发展”，2018年论坛北京峰会主题为“合作共赢，携手构建更加紧密的中非命运共同体”。综合来看，“发展”与“共赢”是3次峰会主题一以贯之的主旨，论坛峰会的议程设置围绕二者展开，具有稳定性、连贯性，这也为论坛峰会未来的发展预设了主线。

第二，参会国（方）规范。参会资格是机制化多边外交的基础性问题，目前中非合作论坛峰会已形成比较明确的参会国规范。根据相关章程规定，论坛成员国包括中华人民共和国以及与中国建交的所有非洲国家。论坛峰会总体上承袭这一规则。2006年，当时与中国建交的48个非洲国家均派代表参加了论坛首次（北京）峰会，其中包括35位国家元首、6位政府首脑、1位副总统、6位高级代表，非盟委员会主席作为特邀嘉宾与会；2015年论坛约翰内斯堡峰会召开，包括43位国家元首和政府首脑以及非盟委员会主席在内的中非合作论坛52个成员派代表出席；2018年召开的论坛北京峰会创下新高，40位总统、10位总理、1位副总统以及非盟委员会主席与会。

需要指出的是，论坛峰会的参会国（方）规范并不完全等同于论坛的相关规则或规定，其在实践中根据多边峰会外交的特点形成了一些特色规范。例如，2006年北京峰会即已邀请非盟委员会主席作为特邀嘉宾与会，而论坛给予非盟委员会正式成员资格则是在2011年。^①此外，联合国等重要国际组织是论坛的观察员。2018年，联合国秘书长古特雷斯作为特邀嘉宾出席了论坛北京峰会。

第三，举办地规范。为了体现对等、公平，没有固定会址的机制化多边外交一般采用会议举办地轮换的办法，即成员国间根据一定的规则或顺序轮流承办会议。七国集团峰会、二十国集团峰会、金砖国家领导人会晤等主要机制化多边峰会均采用这一会议举办形式。

^① 非盟委员会于2011年10月召开的中非合作论坛第八届高官会上被接纳为论坛的正式成员，并于2012年7月首次以正式成员的身份出席中非合作论坛第五届部长级会议。

具体到中非合作论坛，由于“一对多”（1+N）的成员构成，论坛部长级会议在中国和非方之间轮流举办。在大国对非（峰会）机制中，法非首脑会议最早采用了会议举办地轮换制度。但需要指出的是，法非首脑会议只在法国与法语非洲国家间轮流举办。而中非合作论坛与此不同，论坛的所有非方成员国都有资格举办部长级会议甚至峰会。从这个意义上说，中非合作论坛是首个在会议（包括峰会）举办规则上真正践行平等、对等原则的大国对非机制。中非合作论坛的这一做法成为其他大国对非机制效法的榜样。举例来说，东京非洲发展国际会议前五届峰会（1993~2016年）均在东京召开，非洲国家对此一直抱有异议。2016年，东京非洲发展国际会议借鉴中非合作论坛做法，将会议周期由五年改为三年，并将第六届峰会举办地首次移师非洲（肯尼亚内罗毕），后续峰会将在日非间轮流举办。

（二）峰会的机制性安排

机制性安排主要指中非合作论坛3次峰会在实践中形成的、具有自身特色的固定做法或惯例。其以论坛相关章程、规则为基础或参照，具有较强的机制性特点。

第一，关于峰会主席国安排，根据中非合作论坛相关章程，中国和承办论坛部长级会议的非洲国家担任共同主席国，非方共同主席国由论坛各成员协商一致确定。^① 根据实践，每任非方共同主席国与中国共同主持两届论坛部长级会议。^② 目前，埃塞俄比亚、埃及、南非以及塞内加尔4个国家担任过或在任论坛非方共同主席国。中非合作论坛峰会沿用了论坛章程确立的共同主席国制度。2006年，埃塞俄比亚时任总理梅莱斯·泽纳维（Meles Zenawi）与时任中国国家主席胡锦涛共同主持了论坛首次（北京）峰会；2015年和2018年，时任南非总统雅各布·祖马（Jacob Zuma）与中国国家主席习近平共同主持了论坛约翰内斯堡峰会和北京峰会。

非方共同主席国在论坛（峰会）议题的设定、非洲不同国家立场、诉求的协调，以及会议成果的落实等方面发挥牵头作用。举例来说，作为时任论

^① 《论坛机制》，载中非合作论坛网站：<http://www.focac.org/chn/ltjj/ltjz>，2020-09-24。

^② 具体来说，埃塞俄比亚担任论坛第二届、第三届部长（暨2006年北京峰会）级会议共同主席国，埃及担任第四届、第五届部长级会议共同主席国，南非担任第六届部长级会议（暨2015年约翰内斯堡峰会）、第七届部长级会议（暨2018年北京峰会）共同主席国。2018年北京峰会结束后，塞内加尔接替南非成为论坛新任非方共同主席国。

坛非方共同主席国，南非根据中非关系中出现的热点问题，推动“野生动植物保护”成为2015年论坛约翰内斯堡峰会议题，并最终写入成果文件。^①与此相应，非洲国家近年来愈加重视论坛非方共同主席国的作用，认为这一安排有助于提高非方在论坛中的主事权，并对非盟协调、整合非方诉求的能力形成补充。^②这也为论坛峰会共同主席国安排的进一步规范化、机制化提供了动力。

第二，关于峰会边会安排，为配合峰会的召开，论坛还举办系列活动或会议。以中非领导人与工商界代表高层对话会暨中非企业家大会为例，该会议是论坛三次峰会召开期间的固定安排，已形成惯例。其在论坛部长级会议召开时称作中非企业家大会，是部长级会议的组成部分。首届中非企业家大会于2003年论坛第二届部长级会议期间召开，目前已举办6届。

中非领导人与工商界代表高层对话会，由来自中国和非洲国家的领导人、企业家和机构代表出席，就共同关心的问题展开交流和研讨。高层对话会是目前中非工商企业界交流合作的最高平台，具有规格层次高、参与范围广、交流内容实、协议金额大等特点。会议提出的政策建议具有很强的前瞻性和针对性，对推进中国与非洲国家间的互利合作具有很强的指导意义。^③2018年9月，在中非领导人与工商界代表高层对话会暨中非企业家大会举办期间，中国贸促会在北京与非洲对口机构签署了合作谅解备忘录。^④这不仅有助于推动高层对话会成果的落实，而且为论坛峰会这一边会安排的机制化提供了保障。

第三，关于峰会程序安排，3次中非合作论坛峰会的召开，形成了比较固定的程序安排。具体来说，中非合作论坛峰会由部长级会议升级而来。部长级会议先于峰会一天召开，为峰会作最后准备。峰会为期两天，最终发表“宣言”和“行动计划”作为成果文件，部长级会议不再单独发表成果文件。作为后续程序，从2015年论坛约翰内斯堡峰会起，中非双方于论坛峰会后一

① 《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划（2016—2018年）》，载中非合作论坛网站：<http://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t1327766.htm>，2020-09-26。

② Cobus Van Staden, Chris Alden & Yu-Shan Wu, *op. cit.*, pp. 16-17.

③ 《中非领导人与工商界代表高层对话会暨第六届中非企业家大会在北京闭幕》，载中国贸促会网站：<http://ccae.ccpit.org/meetings/1/articles/118/detail?col=news>，2020-09-24。

④ 《中国贸促会与非洲对口机构签署合作谅解备忘录》，载中非合作论坛网站：<http://ccae.ccpit.org/meetings/1/articles/117/detail?col=news>，2020-09-25。

年召开成果落实协调人会议^①，上述程序安排很大程度上已形成惯例。

三 论坛峰会机制化的价值与意义

当今世界正经历百年未有之大变局，中非关系在彼此对外关系中的战略重要性都在进一步凸显。近年来，美西方遏制中国的战略态势不断增强，实践证明非洲是中国外交可以倚重的重要力量。在非洲方面，一体化、工业化发展开始起步，中国堪当非洲在世界范围内值得信赖的优质合作伙伴。在国际层面，中非合作引领南南合作发展，双方协调推进全球治理改革，是天然的同盟军。与此相应，中非合作论坛峰会的召开是中非关系高水平发展的重要体现。从战略角度看，论坛峰会的进一步机制化符合中非战略合作水平的提升以及中非命运共同体建设的要求和方向，其价值和意义主要体现在以下几个方面。

第一，有助于引领中国地区整体外交深化。地区整体外交^②是中国特色大国外交的有机组成部分。继中非合作论坛之后，中国又先后推动建立了一系列以地缘为板块开展整体合作的集体对话机制，包括中阿合作论坛（2004年）、中国—太平洋岛国经济发展合作论坛（2006年）、中拉合作论坛（2014年）等。特别是2015年中拉合作论坛首届部长级会议的召开标志着中国对发展中地区整体外交实现了全覆盖。作为中国最早建立的集体对话平台，中非合作论坛在这一进程中发挥了战略引领作用，其成功经验为中国加强与其他发展中地区的整体外交提供了范本。^③中阿合作论坛、中拉合作论坛在机制建设上都直接借鉴了中非合作论坛的经验。特别值得注意的是，中拉合作论坛在其相关章程中载明了峰会形式的存在。^④随着中国特色大国外交的推进以及

^① 2015年约翰内斯堡峰会和2018年北京峰会召开一年后，论坛分别于2016年7月和2019年6月召开了峰会成果落实协调人会议，并发表了“联合声明”。

^② 整体外交系指以中国为一方、以地区国家群体为另一方，在“1+多”框架下中国根据顶层设计和战略规划推进整体合作的外交理念、机制与政策。参见孙德刚：《合而治之：论新时代中国的整体外交》，载《世界经济与政治》2020年第4期，第53~80页。

^③ 周志伟：前引文，第32页。

^④ 中拉论坛相关章程载明：在中拉论坛部长级会议基础上，以及双方商定的时机，双方可探讨适时举行中国和拉共体成员国领导人峰会，作为中拉整体合作的最高形式。参见《中国—拉共体论坛主要机制》，载中国—拉共体论坛网站：<http://www.chinacelacforum.org/chn/zyjz/bjzhy/t1538624.htm>，2020-10-21。

中国与各发展中地区整体外交的深化，引入峰会机制可能成为中国各集体对话平台的发展方向。应该说，中非合作论坛已在这一进程中再次走在前列。作为最早引入峰会形式的中国集体对话平台，中非合作论坛峰会的机制化将为中国地区整体外交的深化探索道路、提供经验。

第二，有助于为非洲参与全球治理拓宽渠道。如前所述，一些非洲国家始终对中非合作论坛的机制建设抱有热情和期待。它们在论坛筹备期间即提出将论坛机制化的诉求，中方最初对非方的这一建议比较谨慎，但非方认为中非关系很好，没有理由不形成机制化，中方最终采纳了非方的建议。^① 论坛峰会的机制化与此有相似之处，非洲方面热情倡议，中国随后作出响应。^② 这似乎已形成一种默契，有助于回应或回击关于非洲在论坛中处于弱势地位的误解或歪曲；中国在论坛机制建设方面的调整与变化不仅关切一些非洲国家的期待，也考虑了其他多重因素。

实际上，非洲方面对机制化的论坛峰会展现出高度热情，绝非仅仅看重其象征意义或出于务虚目的，而是有更深层次的政治或战略考虑。非洲将国际对非多边峰会视作“非洲+”峰会（“Africa Plus One” summits）。近年来，非洲更多从战略角度看待其与域外国家尤其大国间的机制性外交对话，通过编织“非洲+”峰会网络提升非洲的世界影响力及其在全球治理特别是其中涉非问题上的参与度和话语权，如非洲对二十国集团（峰会）议程的影响和参与。^③ 中非合作论坛峰会无疑是这张正在构建中的峰会网络上的关键结点。应该说，论坛峰会的机制化有助于缓解 21 世纪以来非洲国际战略地位提升与其全球治理参与水平相对低下之间的张力。而且，这与中国加强南南合作、推进南北对话，携手发展中国家特别是非洲国家推动全球治理改革的外交政策大方向具有高度的一致性。

第三，有助于为中非共建“一带一路”高质量发展提供体制保障。2018 年中非合作论坛北京峰会召开后，中非共建“一带一路”进入绘制“工笔画”的高质量发展阶段。^④ 与此相应，中非合作论坛已成为中非共建“一带

① 《刘贵今大使在中非智库论坛第八届会议上的发言》，转引自沈晓雷：前引文，第 83 页。

② Cobus van Staden, Chris Alden & Yu - Shan Wu, op. cit.

③ Cobus Van Staden, op. cit., p. 7.

④ 赵晨光：《中非共建“一带一路”：新阶段、新挑战与新路径》，载《当代世界》2020 年第 5 期，第 71 页。

一路”的重要平台。由此，充分发挥中非合作论坛的独特作用，无疑会推进中国双循环新发展格局与中非“一带一路”合作的深化。

“发展战略对接”是中非高质量共建“一带一路”的重要抓手和突破口。为此，中非合作论坛需推进“一带一路”与国际涉非发展议程、非洲地区发展战略以及非洲各国发展战略间实现紧密对接。^①这无疑对论坛的战略规划能力提出了更高的政治要求，而部长级会议因其突出的功能性属性在这方面受到局限。而且，最新的评估表明，非洲次区域组织在非洲一体化发展进程中发挥着积极作用，是当前非洲相邻国家开展经济合作积极且有效的基本单元，它既是整个大陆层面一体化的基础与依托，又直接影响所属各非洲国家发展战略的安排。^②而峰会机制的建立，会为非洲次区域组织甚至更多涉非国际组织参与中非高质量共建“一带一路”的顶层设计提供更具包容性的平台。

第四，有助于化解论坛议程模式上面临的可持续性问题。根据论坛目前的机制架构，三年一届的部长级会议是论坛机制的核心。在此基础上，论坛在中非合作议程上已形成一定的“模式”。每届部长级会议上中方都会提出一些新的承诺和举措，并在下届部长级会议前落实到位。然而，特别是在一些大项目的执行上，以部长级会议周期为准设置执行、落实时限并不合理。这一方面给国内有关部门造成了过大压力，不利于保障项目质量，而且无形中使非方对中国产生了过高的期待。可以说，既有的以部长级会议为基础的议程模式或合作模式面临不可持续的问题。目前，中国学界已经开始关注这一紧迫问题，并提出了不同的建议。较具代表性的思路有两条：其一是改革部长级会议运作机制，由目前的三年一届延长为五年一届，并在周期内根据形势需要补充更为灵活的专门会议；^③其二是加强项目的调研与评估，适当放宽项目期限，而非以部长级会议的三年周期设限。^④

以上建议针对性很强，但在具体实施中可能面临阻力或质疑。而加强对论坛峰会形式的机制建设可为部长级会议机制的改革铺垫道路。如前所述，

^① 《关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言》，载中非合作论坛网站：<http://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t1591944.htm>，2020-09-14。

^② 王学军：《非洲发展态势与中非共建“一带一路”》，载《国际问题研究》2019年第2期，第45页。

^③ 李安山、刘海方：《论中非合作论坛的运作机制及其与非洲一体化的关系》，载《教学与研究》2012年第6期，第63页。

^④ 沈晓雷：前引文，第92页。

峰会相较部长级会议战略性更强，在议程设置上更加宏观、宽泛，且峰会的机制化将推动论坛向中非共同主导的全球治理（非洲治理）平台的方向发展，这也是非洲方面需要的。而由此形成的论坛在政治性议程与功能性议程之间的动态平衡，有助于在顶层设计层面为部长级会议的议程模式松绑。

此外，论坛建立 20 多年来，中非关系实现了从“新型伙伴关系”到“新型战略伙伴关系”，再到“全面战略合作伙伴关系”三级跳。2018 年论坛北京峰会进一步确定了构建更加紧密的中非命运共同体的战略目标。应该说，建立机制化的峰会契合愈加紧密的中非关系的发展水平，而且也符合论坛长期以来重视机制建设的发展方向，是对论坛机制的完善。

四 对论坛峰会机制化发展的建议

机制化的目的在于为参与机制的行为体提供稳定预期，因此多边外交机制化的过程可理解为行为体围绕机制规则形成合作预期的过程。^① 如前所述，目前中非合作论坛峰会已具备一定的机制化基础，形成了以论坛“后续机制程序”为依托、以实践惯例为主要形式的会议规范。但论坛峰会的发展实际表明，其仍处于准机制化阶段，其主要原因在于中非双方乃至国际社会尚未对峰会的未来（召开时间）形成明确预期，即存在“时间规则”^②上的短板。

从理论上讲，多边外交以国际会议为载体，多个行为体之间必须根据明确（可预期）的会议时间才能规划、开展持续有效地互动。可以说，机制性多边外交中的“时间规则”是具有内生性或标志性的因素。在实践中，以二十国集团为例，2008 年二十国集团财长和央行行长会议升级为领导人会议。2008 年至 2011 年三年间，二十国集团召开了五次峰会；从 2011 年起，峰会

^① 根据斯蒂芬·克拉斯纳对国际机制的经典定义，国际机制是一系列或明确或隐含的规则、原则、规范以及决策程序，以其为依托行为者对某个既定国际关系领域（问题）的预期汇聚在一起。鲁杰（John Ruggie）、基欧汉（Robert Keohane）以及奥兰·杨（Oran Young）等学者在相关研究中也强调稳定的预期与机制化水平之间存在正相关关系。See Stephan D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables” in Stephan D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 2.

^② 本文使用的“时间规则”概念主要指“机制性多边外交关于会议举办周期或频率的明确规定或实践惯例。”

每年召开一次，二十国集团领导人会议由此正式走上机制化进程。^① 其后，以峰会为核心的二十国集团在规则（机制）框架上不断完善，已发展成为全球经济治理的主要平台。对非多边机制亦重视“时间规则”。21世纪前建立的法非首脑会议、东京非洲发展国际会议，以及21世纪后建立的印非论坛峰会、俄非峰会都宣布定期召开会议。^② 有鉴于此，中非合作论坛峰会的机制化发展需要确立“时间规则”，并相应对论坛机制架构尤其是峰会与部长级会议的机制性关系问题做出明确安排。

第一，立足论坛特点与优势，确立三年一届的峰会举办频率。根据国际经验，对非峰会的举办频率主要有两年一届、三年一届和五年一届等形式。法非首脑会议举办的频率比较密集，1975年至1988年曾每年举办一届会议，其后改为每两年一届。但这种形式对于中非合作论坛峰会来说并不实际，这是由二者不同的特点和目的决定的。具体来说，法国的非洲政策具有相当强的历史延续性，特别是带有殖民时代的烙印。法非关系很大程度上编织在双方元首间盘根错节的私人关系网中，因而长期脱离正常外交渠道。直到萨科齐政府（2007~2012年）时期，法国才逐步将非洲事务纳入外交部。可以说，法非首脑会议的机制设计很大程度上服务于法国对非关系这种特殊的政治“传统”。^③ 某种意义上，法非首脑会议更注重对非政治关系网的维系，因此原则上只发表公报，不通过决议，参加国（包括法国）也不承担任何义务。

而中非合作论坛20余年的实践证明其突出特点或优势在于注重行动、务实高效，以中非共同发展为原则，狠抓成果落实，论坛峰会正是这一特点地集中体现。^④ 2015年，论坛约翰内斯堡峰会承诺对非600亿美元资金支持，到2018年3月约92%的资金承诺即已落实或做出安排；^⑤ 2018年，论坛北京峰会成

^① 《二十国集团机制的形成与发展》，载新华网：http://www.xinhuanet.com/world/2016-08/26/c_1119461149.htm，2020-10-12。

^② 2008年首届印非峰会通过《德里宣言》和《合作框架》，宣布建立三年一次的定期会晤机制。但实际上，印非峰会并未遵守这一时间规则，第二届、第三届印非峰会分别于2011年和2015年召开。截至2020年，第四届峰会仍未召开。首届俄非峰会于2019年10月召开并通过“宣言”等成果文件，确认该会议未来将每三年举办一次。

^③ 彭姝祯：《法国马克龙政府的非洲政策：特点、原因与效果》，载《当代世界》2020年第7期，第45页。

^④ 参见李安山：《2018年中非合作论坛峰会展望：优势与挑战》，第22~23页；沈晓雷：前引文，第87~88页。

^⑤ 戴兵：《非洲发展新形势、中非关系新进展及中非合作新前景》，载张宏明主编：《非洲发展报告（2015~2016）》，社会科学文献出版社，2019年版，第153页。

果更高达 880 多项, 尽管新冠疫情对国际合作造成不小冲击, 但中国政府仍坚定承诺加快落实峰会成果, 并向健康卫生、复工复产、改善民生领域倾斜。^① 截至 2020 年 1 月, 论坛北京峰会成果整体落实率超 70%。^② 中非合作论坛这种“能干事、干成事”的务实特质决定其峰会采用比较密集的召开频率并不现实。

另外, 东京非洲发展国际会议之前曾采用的五年一届的会议频率也不适合中非合作论坛峰会。经过 20 年的发展, 中非合作论坛根据部长级会议三年为一个周期的时间安排已形成机制化的会议体系。论坛峰会的筹备、落实等事宜有赖于各层级会议机制的协调和配合, 其召开频率应与既有的论坛机制框架相适应, 可见引入更长的会议周期操作性不强。因此, 根据目前主流的国际经验以及中非合作论坛及其峰会的特点与优势, 每三年举办一届峰会较为实际。

第二, 重新规划部长级会议“时间规则”, 在峰会周期内召开部长级会议。峰会召开频率确定后, 论坛还需进一步明确峰会的周期安排。从操作层面讲, 这主要涉及论坛峰会与部长级会议在召开时间上的协调问题, 即二者同期召开还是在不同年份分别召开。论坛既有的三次峰会与部长级会议同期召开, 是部长级会议的升级, 其中第一次峰会在当时被作为部长级会议的特例。^③ 这表明, 三次峰会在功能定位上并未与部长级会议作明确的区分, 前者某种程度上甚至可以看作是对后者的临时替代。这种情况在论坛峰会实现机制化后, 将造成部长级会议在实质上演变为峰会的筹备会或预备会, 从而造成政治资源和会议资源的浪费。

根据国际经验, 二十国集团、七国集团、金砖国家等主要多边外交机制以及法非首脑会议、东京非洲发展国际会议等大国对非多边机制均建立有部长级会议制度, 并与其峰会在不同年份召开。其中, 法非首脑会议从 1988 年第 15 届会议开始恢复每两年一届的召开频率, 在不举行峰会的年份, 召开后续行动部长级会议。东京非洲发展国际会议于 2008 年第四届会议上正式建立以部长级会议为核心的三级后续会议机制。该机制每年召开部长级会议, 回

① 王毅:《二十载命运与共, 新时代再攀高峰——纪念中非合作论坛成立 20 周年》。

② 《中非合作论坛北京峰会成果整体落实率超 70% 中非将持续做强“金字招牌”》, 载中国新闻网 <https://www.chinanews.com/gn/2021/01-10/9383627.shtml>, 2021-01-11。

③ 唐家璇:前引文, 第 37 页。

顾与评估峰会成果的落实情况，提出新的建议。^①实践证明，上述做法对于推进多边峰会的机制化，增强其作用和影响具有重要的意义。对此，中非合作论坛可加以借鉴，将部长级会议安排在每个峰会周期内召开，形成分工明确、协调合理的峰会机制。

第三，强化部长级会议的功能属性，建立峰会机制下的部长级会议体系。如前所述，机制化多边峰会主导下的部长级会议主要负责峰会后续事务的推进或下届峰会的筹备事宜（主要包括峰会主题、议题的确定等）。目前，中非合作论坛已建立起比较完善的后续机制，包括高官级后续会议、为部长级会议做准备的高官预备会、中方后续行动委员会，以及非洲驻华使节与中方后续行动委员会秘书处会议等。但根据论坛运行实践以及国内外学界的相关研究，论坛后续机制在非方（国内、国家间）协调以及项目评估等方面尚存在一定的不足之处。

具体来说，在成员国协调方面，论坛相关工作目前主要由中方主导，非洲方面的主动性不足。一方面，论坛非方成员（国）多，国别、地区差异大，协调起来存在难度。非方尚没有代表性机构跟进、落实论坛决议，非盟（委员会）加入论坛也未解决非洲国家间协调难的问题。其原因在于，非洲国家对如何发挥非盟在论坛中的作用意见不一。一些非洲小国担心非盟被少数非洲大国把持，在论坛议程制定、项目推进以及成果落实等问题上影响其利益，^②而非洲一些大国事实上也并不情愿将其与中国开展机制化沟通的权利过多让渡给非盟。^③另一方面，论坛后续行动机制在非洲国家内部协调上亦存在困难。目前，只有埃塞俄比亚和南非两个国家成立了专门的后续行动委员会，其他非洲国家多依赖其驻华使团、外交部相关司局等机构协调论坛后续事宜。此外，在项目评估方面，论坛目前尚未建立专门的评估机制（尤其是后期评估）。相关评估报告多出自国际智库之手，尤其是一些西方智库的报告还存在明显的偏见和偏颇。

有鉴于此，中非合作论坛可考虑调整、优化部长级会议的作用，弥补后续机制存在的短板。鉴于非洲方面在协调上的现实困难，可在一个峰会周期

^① MOFA of Japan, “TICAD Follow - up Mechanism”, http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/tica_d4/mechanism.html, 2021 - 02 - 11.

^② 李安山、刘海方：前引文，第59、61页。

^③ Cobus Van Staden, Chris Alden & Yu - Shan Wu, *op. cit.*, p. 14.

内根据专业领域的不同（借助合适的国际多边场合）分别召开多次部长级会议，以此降低协调难度，提高沟通、评估的成效。实际上，论坛在这方面已有探索。2006年北京峰会做出决定：在论坛每届部长级会议的下一年，中非外长在纽约联合国大会期间举行集体政治磋商。目前这一会议已分别于2007年、2010年、2013年、2017年召开4次并发表了“联合公报”；2019年，中国与联合国安理会非洲成员国召开了外长会议，达成重要共识。^①此外，目前论坛框架下已建立涉及法律、农业、文化、科技、金融等不同领域的多个分论坛，中非双方同意加快推进分论坛的机制化建设。未来，论坛可以此为基础，推动部长级会议涵盖更广泛的专业领域，充分发挥部长级会议的功能性作用，建立峰会机制下的部长级会议体系。

五 结语

当今世界正处在百年未有之大变局。发展中国家特别是中国和非洲都是美国奉行的“四大主义”（霸权主义、霸凌主义、保护主义和单边主义）的受害者和反对者，^②对国际秩序的根本看法具有一致性。进入21世纪以来，中国和非洲国家推动全球治理改革的诉求日益增长，作为世界上最大的发展中国家和发展中国家最集中的大陆，中非之间的全方位合作特别是在国际政治领域协作的不断深化正为上述诉求付诸实践筑牢基础。当前美国加紧对华战略竞争，拜登政府纠合美国盟友，意欲通过所谓的“多边主义”途径，打造遏制中国的包围圈。从国际格局的角度讲，美西方对中国的遏制很大程度上不但是对国际力量对比东升西降趋势的干预，更是对发展中国家参与、推动全球治理改革的诉求与能力的公然遏制。广大发展中国家，尤其是中非双方对此都有比较清醒的认识。在2020年召开的中非团结抗疫特别峰会上，中非双方重申坚定支持多边主义，反对单边主义，维护以联合国为核心的国际体系，捍卫国际公平正义。^③这是中非决心携手推进全球治理发展、改革的最

① 《王毅主持中国和阿拉伯国家及非洲国家外长会》，载中华人民共和国政府网：http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-09/27/content_5433988.htm，2020-09-17。

② 江时学：《精心呵护与发展中国家关系》，载《环球时报》2021年4月7日。

③ 《习近平主持中非团结抗疫特别峰会并发表主旨讲话》，载新华网：http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-06/18/c_1126127567.htm，2021-08-23。

新例证，同时也亮明了中非双方对美西方遏制、打压政策的态度。

在这一大背景下，特别是在新冠肺炎疫情肆虐全球的当下，中非在彼此对外关系中的战略地位都在上升，双方对中非全面战略合作伙伴关系和中非命运共同体理念的体认进一步增强。为了进一步夯实中非关系的政治基础，双方有必要保持密切的高层往来，做好顶层设计，强化政策沟通，提升战略共识。^① 美国假借“多边主义”遏制中国、限制非洲，中非则可凭更加广泛、多元的真“多边主义”加以应对，中非合作论坛特别是其峰会无疑是极具价值的平台和抓手。

20多年来，中非合作论坛已召开3次峰会。从举办地（承办方）的角度讲，论坛峰会已完成一次循环。3次峰会在实践中形成了一定的机制性基础，也存在着一些短板。但中非战略关系的发展、国际对非形势的变化以及多边（峰会）外交的演进都表明，中非合作论坛峰会具有走向机制化的前景。事实上，论坛峰会的机制化不但将为中非全方位合作提供更加明确、稳定的预期，而且将为中国特色大国外交的发展、深化提供有益经验和有力支持。中国与非洲共同探索的论坛峰会的机制化实验，对于中国以世界大国姿态更加娴熟地参与、引领多边外交，对于非洲国际影响力、话语权的提升都具有重要意义。而且论坛历次峰会的召开在中国所形成的“非洲热”，促进了中国普通民众（主动地）了解非洲、认识世界。从这个意义上讲，论坛峰会的机制化对于中国民众大国公民意识的形成具有重要意义，而这正是大国养成的根基所在。^②

总之，中非合作论坛峰会的机制化顺应国际格局以及国际形势的发展态势，不但有利于中非合作的深化，而且契合中非关系发展的战略需要。其实践具有发展上的趋势性、战略上的必要性和现实中的可行性。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

^① 江时学：前引文。

^② 刘海方：《非洲重回世界中心还是大国在非洲博弈？——从全球对非峰会外交说起》，载《中国国际战略评论2019（上）》，世界知识出版社，2019年版，第163页。