

# 重塑中非合作论坛的未来

2021 中非合作论坛框架下非洲的需求、要求和机遇等的评估报告

作者

Patrick Anam 和 Hannah Wanjie Ryder



DEVELOPMENT  
REIMAGINED

## 目录

致谢.....	2
执行摘要.....	3
引言 – 报告背景 .....	7
方式和方法.....	8
中非合作的重要性-中国视角 .....	9
中非合作的重要性-非洲视角 .....	12
中非合作论坛的历史和背景.....	16
比较– 从中国类似中非合作论坛的其他机制中可以学到什么? .....	20
比较– 非洲国家是否有其他类似于中非合作论坛的机制? .....	22
中非合作论坛迄今产生的影响– 两个案例研究 .....	26
非洲联盟的发展框架 .....	26
中非农业合作案例研究——产生的影响 .....	32
非洲当前的农业计划 .....	34
中非合作如何更好地对接非洲农业发展需求 .....	34
中非卫生合作案例研究——产生的影响 .....	35
非洲现有的卫生部门发展计划 .....	37
中非合作如何更好地对接非洲卫生领域需求 .....	38
弥补缺陷，应对挑战——中非合作论坛面临的机遇 .....	39
总结过去，展望未来.....	47



## 致谢

---

睿纳新国际咨询公司特此感谢本报告主笔，贸易政策分析师 Patrick Anam 和睿纳新国际咨询公司首席执行官 Hannah Wanjie Ryder。特别感谢睿纳新国际咨询公司团队成员：Osaru Omosigho、Michael Feng、Jing Cai、Jade Scarfe 和 Judith Mwai。

我们还要感谢非洲各国驻华大使和外交代表机构，特别是 2021 年中非合作论坛共同主席、塞内加尔共和国驻华大使马马杜·恩迪亚耶阁下。喀麦隆驻华大使、非洲驻华外交使团团团长马丁·姆帕纳阁下，以及非洲联盟驻华代表拉赫曼塔拉·奥斯曼阁下。我们还要感谢下列各位非洲领导人和专家，他们百忙之中亲自与公司团队进行集中和一对一讨论，为本报告的编写建言献策：Ibrahim Assane Mayaki 博士，John Nkengasong 博士，Kevin Kariuki 博士，Bogolo Kenewendo，Gyude Moore 和 Mavis Owusu-Gyamfi。



## 执行摘要

第八届中非合作论坛将于 2021 年第四季度在塞内加尔举行，本报告首先就中非合作论坛是如何加强中非合作进行探讨，随后提出未来的合作建议，特别是关于进一步促进非洲发展并巩固中非合作伙伴关系。

本报告面向非洲和中国的政策制定者和公民，首先解释了中非合作论坛的背景及其愿景目标，并分别从非洲国家和中国的角度解释了中非合作的必要性。具体而言，本报告阐述了中国与非洲国家合作的五个原因，以及非洲国家与中国合作的七个原因。



本报告随后确定并介绍了中非合作论坛的发展历程。到 2018 年，中非合作论坛已涵盖八大目标 40 多个主题和议题。本报告发现，由于涵盖各类主题，目前中非合作论坛与非洲大陆自由贸易框架协议、非洲旗舰项目以及联合国可持续发展目标直接相关。分析发现，虽然在六大非洲大陆自由贸易框架中，《中非合作论坛 2018 年行动计划》仅专门提到了两项内容，但此前的中非合作对这些框架、项目和目标产生了重大影响，并做出了直接贡献。

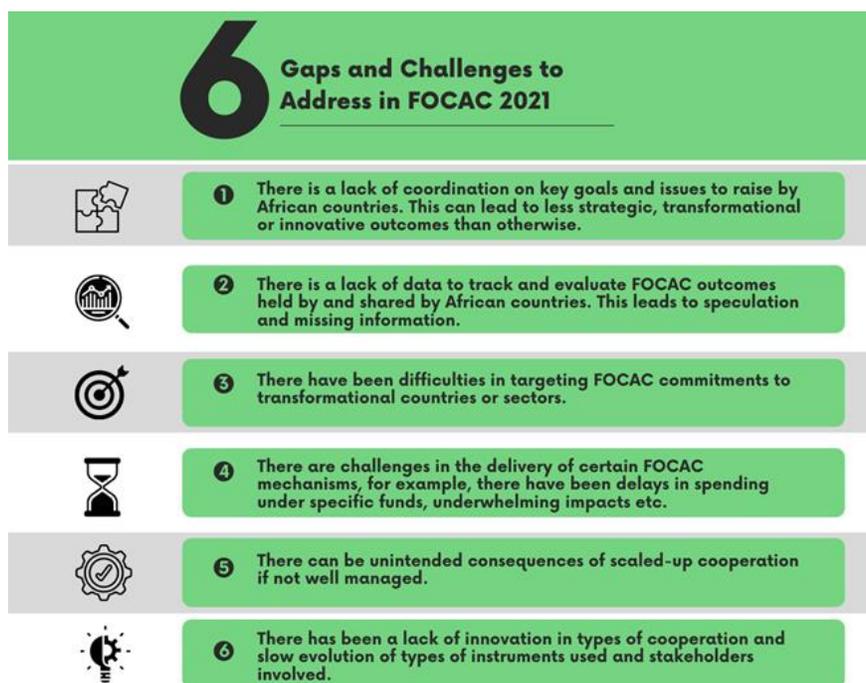


本报告还凸出了非洲与中国其他地区性和多边伙伴关系以及非洲“加一峰会”合作进程的主要区别，这些合作进程有助于推进非洲与其他发展伙伴的关系。本报告明确指出，对中国和非洲而言，中非合作论坛都是颇具特色的论坛，各方应持续推进，相互借鉴。

随后，本报告通过研究中非双方在农业和卫生领域的两个合作案例探讨了中非合作论坛如何实现非洲和中国的目标，尤其是约翰内斯堡（2015 年）中非合作论坛会议和北京（2018 年）中非合作论坛会议的行动计划的内容。案例研究表明，虽然取得了巨大进展，但仍可通过以下五项措施加强合作：

- 对亟需帮助的特定国家提供针对性援助；
- 针对特定领域或问题开展合作；
- 将合作机制扩大到整个非洲大陆；
- 与非方确定新的合作主题或合作模式；
- 着眼于长期可持续性合作。

通过这些分析，本报告最终提出了六个主要问题和挑战，中国和非洲政府可以在 2021 中非合作论坛及以后将其作为突破口，以期提高合作效果，深化合作力度，确保实现“5+7”合作愿景。



随后，根据转型潜力及其可行性确定了 17 个合作机会。分析表明，在这 17 个合作机会中，可以优先在 2021 中非合作论坛上就三个机会（总分：9 分）和五个潜在机会（总分=8 分）达成协议，随后可采取其余九项措施。<sup>1</sup>

<sup>1</sup>但在这之前，可签署全非洲“一带一路”谅解备忘录，和/或签订与非洲大陆自由贸易区相关联的优惠贸易协定。

Opportunity at 8th FOCAC Ministerial Conference and beyond.	Action required by African governments, the Chinese government, or both?	Overall Score for FOCAC 2021 (max = 10)
Link all FOCAC actions to Agenda 2063 and cross/sub-regional agendas	Both 	9
Appoint an African China Envoy with clear mandate	Africa 	9
Set up issue-specific African coordination forums for each/selected FOCAC topics	Africa 	9
African governments and organisations publish more data about their China relationship	Africa 	8
African governments publish a domestic China Strategy	Africa 	8
Always utilise both African and Chinese organisations in design and implementation of all FOCAC instruments and funds	Both 	8
Discuss and set out a long-term strategic vision for the China-Africa strategy	Both 	8
Use declarations to propose joint Africa-China ideas/ positions to shape and influence the multilateral system	Both 	8
African governments publish a China Strategy	Africa 	7

续表



<b>Aim to balance trade, finance and people flows in both directions in long-term</b>	<b>Both</b> 	<b>7</b>
<b>Request African organisations to provide actionable principles/guidelines on key issues</b>	<b>Both</b> 	<b>7</b>
<b>Explore cross-continental legal instruments</b>	<b>Both</b> 	<b>5</b>
<b>Initiate overarching FOCAC evaluations led by African co-chair and/or African organisation</b>	<b>Africa</b> 	<b>6</b>
<b>Have African and Chinese organisations always jointly evaluate specific instruments</b>	<b>Both</b> 	<b>6</b>
<b>Better data collection on and understanding of African countries diversity</b>	<b>China</b> 	<b>4</b>
<b>Diversify actors involved in FOCAC instruments</b>	<b>Both</b> 	<b>6</b>
<b>Use trilateral cooperation strategically</b>	<b>Both</b> 	<b>6</b>

从上表可以看出，许多提议的合作机会表明，非洲利益相关方亟需通过中非合作论坛这一核心合作协调机制来进一步发挥作用，非洲利益相关方今后可以提出更多合作机会。中国利益相关方仅为自己提出了为数不多的合作机会。

总之，中非合作论坛框架下的中非关系无疑不仅极大促进了各类贸易、资金和人员流动，而且极大促进了农业、卫生等领域的合作。非洲政府和中国政府目前都有责任确保中非合作论坛进一步支持非洲国家持续实现其当前发展目标，2063年目标，以及更长远的发展目标。

## 引言——报告背景

中非合作论坛（FOCAC）是中国与非洲合作历史最长、最重要的常设机制。该论坛成立于 2000 年，为进一步协调与中国的双边关系，应非洲各国政府要求而设立<sup>2</sup>。中非双方认为中非合作论坛加强了中国与非洲国家的合作，事实也证明这一点。

鉴于中非合作论坛第八届部长级会议将于 2021 年第四季度在塞内加尔举行，本报告将对本次及以后的会议提出建议，特别是如何加强非洲对中非伙伴关系的愿景和投入。

新冠肺炎疫情爆发至今已近两年，2021 中非合作论坛的潜在意义不可低估。尽管新冠肺炎疫情已严重影响全球卫生事业，而且超出预期，而非洲各国本身处于劣势，并且大多数非洲国家的风险指数较高，但它们积极采取果断行动应对本次疫情。例如，超过 70% 的非洲国家采取了早期干预措施，包括早在发现 10 起病例之前就实施隔离措施，并且绝大多数非洲国家均出台了支持经济发展和弱势群体的政策，惠及超过 1.75 亿人<sup>3</sup>。

在整个疫情期间，非洲大陆的发病率和死亡率始终低于 5% 的全球水平。然而，非洲经济体规模庞大，疫苗短缺更是加重了本次疫情对非洲国家的影响。此外，联合国贸易和发展会议（UNCTAD）的分析表明，对于大部分非洲国家而言，新冠肺炎疫情主要通过这些国家与全球经济的联系产生影响，包括与中国的贸易和旅游合作。例如，因全球需求大幅下降，商品价格下降，从而影响到生产和出口<sup>4</sup>，而其他地区的通货膨胀率预计将上升。<sup>5</sup>

尽管面临所有这些挑战，但仍有机会改善并提升非洲与其主要发展伙伴——中国之间的合作机制。

为此，非洲国家和中国必须评估中非合作论坛以往的约定、承诺和成果，考虑新冠肺炎疫情后的现实，并提出新的解决方案和思路。例如，即将召开的中非合作论坛会议必须考虑本次新冠肺炎疫情带来的更大的数字接入需求。论坛还必须明确从全球流行病管理和公共产品多边机制中吸取的经验教训。例如，需要大力发展本地制造业，制定更开放的知识产权规则，加大应对气候变化行动的投入。

在此背景下，为了提出更好的解决方案和思路，公司团队本编写了本报告。

<sup>2</sup> <http://www.focac.org/chn/tj/tj/>, and Zeng Aiping & Shu Zhan “Origin, Achievements, and Prospects of the Forum on China-Africa Cooperation”

<sup>3</sup> <https://developmentreimagined.com/2021/03/15/its-been-one-year-since-the-first-covid-case-in-africa-chinas-contribution-covid-year-in-review/>

<sup>4</sup> [https://unctad.org/system/files/official-document/aldcmisc2020d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/aldcmisc2020d3_en.pdf)

<sup>5</sup> <https://thediplomat.com/2020/03/chinas-coronavirus-slowdown-which-african-economies-will-be-hit-hardest/>



## 方式和方法

---

本报告面向非洲国家和中国的决策者、社会团体和学术界人士。

具体而言，对于非方，本报告面向围绕 2021 中非合作论坛参与重点讨论的非洲国家领导人、部长、官员和外交官，包括积极参与即将到来的 2021 中非合作论坛讨论的人士。通过本报告，有关智库和非政府组织也可根据中非合作论坛框架确立非洲的核心需求和愿景。

对于中方，本报告还面向一些政府和非政府机构，如曾参与围绕中非合作论坛对话的智库，以及有兴趣了解非洲各国对中非合作论坛的看法及论坛未来的人士。

希望上述读者在阅读本报告以后，从 2021 年年末即将举行的会议开始，围绕中非合作论坛在卫生和农业发展等关键领域开展更有效的合作，促进非洲的发展。

本报告首先概述了非洲和中国进行合作的原因、双方目前的关系、特别是中非合作论坛在中非合作进程中发挥的作用，并强调了中国与非洲和其他发展伙伴的合作进程中的各种差异。通过这些分析，本报告提出了 2021 中非合作论坛及以后论坛面临的主要机遇和挑战，以及加强未来合作的方法。

本报告的撰写基于两个资料来源：一是桌面分析，包括对中非农业和卫生合作数据的分析；二是详细磋商，包括与近 30 名非洲驻华大使和外交代表机构以及非洲各国领导人和专家举行联合会议和单独会议。

## 中非合作的重要性--中国视角

中非合作的原因和重要性体现在中国和非洲国家两方面。

中国政府从很多方面都可表明，中国有必要与非洲国家展开合作。政府文件和学术文献中通常提到的原因有以下四个：

第一，**中国的国际责任**。根据中国最新发布的白皮书<sup>6</sup>，中国认为，中国与非洲国家（和其他国家）的发展合作是发展中国家之间相互援助的一种形式。具体而言，中国将其归类为南南合作领域，包括“双赢”和“不干涉”伙伴国政治和內政的理念。因此中国认为中国与非洲（和其他国家）的合作不同于南北合作（南北合作具有援助性质，但带有殖民包袱和政策条件）。该白皮书提出，随着中国不断发展，实力增强，中国将继续肩负更多国际责任，进一步拓展合作形式，促进共同发展。其中没有设想或提及任何权衡。第二，由于非洲潜在的人口红利，**中国将非洲看作是中国产品的重要新市场**。根据预测，非洲人口将大幅增长，到2050年将接近25亿，到2100年可能超过亚洲人口<sup>7</sup>。据《经济学人》报道，撒哈拉以南非洲的人口每年增长2.7%，是南亚（1.2%）和拉丁美洲（0.9%）的两倍多<sup>8</sup>。因此，只要目前和未来的非洲人口有可支配收入，非洲就会成为中国产品甚至服务的重要市场。与此同时，尽管非洲目前占中国贸易总量的比例很小，仅占中国全球对外贸易的4%左右，而中国约占非洲全球货物出口量的11%<sup>9</sup>，但非洲是中国机械和电子产品的一个主要市场。在非洲市场，中国常常打败其外国竞争对手，后者的产品售价通常较高。例如，传音旗下品牌Techno、Infinix和Intel等已占据非洲智能手机市场的48%。<sup>10</sup>

第三，**中国认为非洲国家是未来低成本制造业离岸工厂的理想地区**。这是世界银行前首席经济学家林毅夫根据“雁行”理论做出的预测。<sup>11</sup>随着中国贫困人口减少，人们收入和工资的提高，中国的生产成本必然会增加，这意味着中国的轻工业制造部门可能会考虑转移到制造成本较低的其他国家。同样，即使与孟加拉国等一些较贫穷的亚洲国家相比，因为人口红利，许多（并非所有）非洲国家都是理想的低成本加工地。<sup>12</sup>

第四，**中国认为非洲国家是多样化进口来源**，包括中国所需的工业原料。近期分析表明，自2000年以来，非洲对华出口额占非洲出口总额的比例一直在稳步增加<sup>13</sup>。非洲经济体对华出口的主要产品包括矿物、金属、农产品和原油。然而最近有几个非洲国家对华出口的农产品数量有所上升，包括茶叶、咖啡、鳄梨、辣椒、油籽、油渣粉、谷物以及酒品等。从依靠多元化的全球供应链而非一两个大型全球生产商的角度来看，这种多样化似乎符合中国的粮食安全和其他方面的国家安全总体战略目标<sup>14</sup>。

除了这四个原因外，一些专家认为**非洲对中国有重要的地缘政治意义**。例如，美国国家亚洲研究局高级研究员Nadege Rolland在2021年发表了一份关于中国“新的大动作”的报告，她说，“（中国）试图通过动员非

<sup>6</sup> <http://english.www.gov.cn/atts/stream/files/5ffa69cac6d0cc300eea77af>

<sup>7</sup> <https://www.statista.com/statistics/1224205/forecast-of-the-total-population-of-africa/>

<sup>8</sup> <https://www.economist.com/special-report/2020/03/26/africas-population-will-double-by-2050>

<sup>9</sup> <https://www.orfonline.org/research/china-in-africa/>

<sup>10</sup> <https://www.theafricareport.com/73472/chinas-transsion-dominates-smartphone-market-in-africa/>

<sup>11</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/557311528692107163/pdf/127015-JRN-PUBLIC-Leading-Dragon-Phenomenon.pdf>

<sup>12</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2015/03/what-the-shift-in-chinas-economy-means-for-africa/>

<sup>13</sup> 睿纳新国际咨询公司（2021），《从中非到非中：绿色包容的全非洲对华战略蓝图》，第16页，网址为

<https://developmentreimagined.com/portfolio-posts/china-africa-to-africa-china/>

<sup>14</sup> 当前已有众多关于国际供应链如何摆脱对中国的依赖（即所谓的“中国加一”战略）的文章，但关于中国计划如何实现本国供应链多样化的研究却寥寥无几。例子见：<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-02/china-s-xi-also-wants-to-diversify-supply-chains-amid-u-s-curbs>

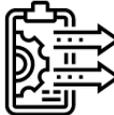


洲支持中国独特的机构和统治意识形态来包抄美国。为此，中国的目标是说服非洲国家采纳部分政治和经济制度”<sup>15</sup>。其他分析指出，非洲国家在各种联合国论坛上“站在中国一边”<sup>16</sup>。

总之，无论非洲国家和中国之间的关系是否是政治关系，中非关系肯定远非仅仅只是这么简单。总的来说，上述理由表明非洲大陆在中国长期发展战略中发挥着独特而又重要的作用。

那么中国在非洲长期增长战略中的地位又如何？

**5** reasons why China-Africa cooperation is important.  
Chinese perspectives

-  **1** China's international responsibility.
-  **2** African countries are an important new market for Chinese products.
-  **3** African countries are an important location for offshoring low-cost manufacturing from China.
-  **4** African countries are an important source of diverse imports for China - including raw materials and agriculture.
-  **5** African countries are important to China for geopolitical reasons.

<sup>15</sup><https://www.nbr.org/publication/a-new-great-game-situating-africa-in-chinas-strategic-thinking/>

<sup>16</sup><https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-56717986>



## 中非合作的重要性--非洲视角

从非洲国家角度来看，与中国合作的必要性体现在以下六个方面：

首先，中国迄今一直在向非洲国家输送资金，特别是援助（赠款），但也包括贷款和外国直接投资（FDI）。**这些资金对非洲国家的内部政策没有任何要求。**换言之，迄今为止，非洲各国在接受来自中国利益相关者的赠款、贷款或股权时不必提前或同时改革其内部政策，也不必针对这些资金进行改革。这对非洲国家政府很有吸引力。<sup>17</sup>

其次，**中国一直向非洲国家的一些项目提供贷款**，而这些项目通常不会得到非洲国家的其他双边伙伴甚至很多多边开发银行的资助。这些项目包括运输（例如铁路和公路）、通信和能源基础设施。中国在非洲基础设施领域发挥进一步发挥作用的能力取决于两个关键因素。首先，与非洲的其他发展伙伴，比如欧盟、美国等相比，中国愿意通过多种融资模式为这些项目提供资金<sup>18</sup>。其次，中国的国有企业拥有雄厚的技术，如中国路桥、中国水电等，它们赢得了非洲政府的各种采购投标、多边承包工程，并在非洲建设项目中从中国进出口银行等获得了约束性贷款。另一方面，美国和欧盟在解决非洲基础设施赤字方面并不积极，通过多边机构提供其大部分优惠贷款。这些多边机构通常侧重于社会基础设施，这整体上是由于《联合国千年发展目标》（2015年）的主导作用<sup>19</sup>。

与此相关，基于中国自身在全球和双边优惠贷款的经验，与其他国家相比，非洲国家与中国的融资安排更富创造性，包括优惠贷款和自然资源支持贷款。例如对石油或铝土矿（铝土矿是铝的生产原料）等其他资源的收入的贷款安排，这些贷款被抵押到中国的托管账户为基础设施项目融资，从而避免受中国资本控制。例如，2018年，加纳和中国政府宣布了一项协议，根据该协议，中国将为加纳提供20亿美元的基础设施贷款，后者将以铝偿还。<sup>20</sup>

第三，**中国是非洲国家脱贫事业的得力合作伙伴。**在这方面，尽管韩国、阿联酋、泰国和马来西亚等其他国家也成功实施了脱贫战略，但中国的贫困总量和人口，甚至其非正规部门和初级小规模农业的社会组织仍然与非洲最具可比性，从而成为非洲国家的榜样。因此许多非洲国家均表示，希望基于其自身国情借鉴中国的脱贫经验<sup>21</sup>。也就是说，非洲国家面临的贫困问题可能比中国更严峻。过去40年中国减贫8亿多人，对全球减贫贡献率超70%。2018年，中国有1390万人的收入超过了贫困线，预计到2024年，中国将成为高收入国家。数据表明，要实现中国这样的壮举，非洲大陆的脱贫速度必须是中国的两倍。这主要是因为中国的脱贫速度慢于非洲大陆到2030年实现第一个可持续发展目标（全面脱贫）所需的速度。要实现这一目标，近4亿人非洲人需要在短短10年多的时间内摆脱贫困<sup>22</sup>。此外，即使不直接模仿中国，非洲国家的脱贫政策也可考察和吸取中国的重要经验教训，尤其是中国基本依靠自身努力脱贫。中国脱贫最初依靠基本上非正式的城市化社会，中国向来并将继续通过改革内部政策推动脱贫。<sup>23</sup>

第四，中国是非洲国家**机械和技术转让**（入境贸易）的重要来源。根据世界银行1996年至2014年的统计，机械和电子等资本货物占非洲从中国进口总量的27%。截至2019年，尼日利亚和南非是中国在非洲地区的

<sup>17</sup><https://qz.com/africa/1787779/what-the-uk-africa-summit-can-learn-from-china/>

<sup>18</sup>关于这方面的更多讨论，请参见睿纳新国际咨询公司（2021）《重塑非洲债务体系的选择》第二章，网址为：

<sup>19</sup><https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/04/16/competing-in-africa-china-the-european-union-and-the-united-states/A>

<sup>20</sup><https://www.ccpwatch.org/single-post/2020/02/27/resource-backed-loans-revisited-infrastructure-for-aluminum-in-ghana-and-guinea>

<sup>21</sup>见粮农组织，中国和粮农组织：合作促进可持续的国内和全球粮食安全，网址为 <http://www.fao.org/documents/card/en/c/b04d5c74-e343-4e45-9c74-ae31f557a8c2/>

<sup>22</sup><https://news.cgtn.com/news/2019-10-17/China-s-poverty-reduction-was-fast-Can-Africa-s-be-faster--KRbfGQUne0/index.html>

<sup>23</sup>同上



主要进口国，这两个非洲国家从中国的进口额约为 166 亿美元。埃及紧随其后，为 122 亿美元<sup>24</sup>。中国目前是 23 个非洲国家的最大双边进口来源国。中国资本货物进口的增长得益于中国的大型基础设施融资项目，这些项目通常包括原产国采购规则。此外，就成本而言，中国产品往往比从欧盟或美国进口的类似产品便宜，因此无论是对非洲国家的公司还是个人消费者都很有吸引力<sup>25</sup>。此外，中国和国际研究人员均认为，在某些情况下，中国的投资方式和技术可能比经合组织国家更适合非洲<sup>26</sup>。

第五，**非洲国家将中国看作是非洲现有及未来的新市场**。中国在世界贸易中地位的上升，及其原材料和农产品消费市场的不断扩大为非洲国家扩大对华贸易提供了机遇。毫无疑问，中国的市场规模很大。据估计，目前中国的人均 GDP 已超过 1 万美元，比 1980 年增长 50 倍，经济规模约为 15 万亿美元，比 1980 年增长 75 倍<sup>27</sup>。此外，2019 年中国进口总额为 1331 亿美元，超过欧盟和美国，现已成为世界上最大的农业进口国<sup>28</sup>。再加上中国的免关税免配额计划（DFQF），可以增加非洲对中国的出口机会，从而大力促进非洲国家的发展。

第六，特别是在投资方面，与传统的外国直接投资伙伴相比，**中国和阿联酋等其他新兴经济体提供各类新型投资者**。过去 40 多年间，中国和其他新兴经济体的投资者发展迅速，一开始非洲的基础设施非常差，而且非正规经济规模很大，但他们并不一定会受这些因素影响。他们看非洲的方式不同，并可以帮助非洲应对这些挑战。他们往往对新投资机会更乐观，甚至可能对新的发展方式有不同的创造性想法，例如电子商务或创新的作用<sup>29</sup>，甚至自然资源支持贷款。这也意味着，当涉及到中国对外银行和中非发展基金（CAD 基金）等专项基金的运营时，中国（和其他新兴经济体）将对某些类型的投资感兴趣，而其他传统投资者会避开这些投资，或认为这些投资“无法获得银行支持”，例如投资经济特区或某些港口。

最后，**中国很可能为非洲国家发挥好地缘政治作用**，例如，自中国重返联合国以来，非洲国家一直支持其加入联合国“77 国集团+中国”组织。中国是安理会常任理事国，非洲国家有可能与中国共同努力实现联合国的目标。

<sup>24</sup><https://www.statista.com/statistics/1222699/value-of-chinese-exports-to-africa-by-country/>

<sup>25</sup> <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-china-and-africa-expanding-economic-ties-in-an-evolving-global-context.pdf>

<sup>26</sup> Kaplinsky, R (2013) 《中国能为撒哈拉以南非洲的包容性增长做出什么贡献？》《发展与变化》，第 44 期，第 1295-1316 页

<sup>27</sup> <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/china-and-sub-saharan-africa-trade-a-case-of-growing-interdependence/>

<sup>28</sup> <https://www.fas.usda.gov/data/china-evolving-demand-world-s-largest-agricultural-import-market>

<sup>29</sup> 更多关于“中国观”对发展影响的例子，请参见：<https://www.cgdev.org/publication/e-commerce-and-mobile-money-poverty-reduction-china-lessons-african-countries> 和 <https://www.cgdev.org/publication/chinas-model-innovation-are-there-lessons-african-countries>



# 7 reasons why China-Africa cooperation is important.

## African perspectives

-  **1** China has channelled finance to African countries that is not attached to any conditions.
-  **2** China has been a source of loans for projects that often will not be financed by other bilateral partners and multilateral development banks.
-  **3** China is an inspiring partner in Africa countries poverty reduction efforts.
-  **4** China is an important source of machinery and tech transfer for African countries.
-  **5** China is an important new market for existing and future African products.
-  **6** China – alongside other emerging economies – offer new and different types of investors in comparison to traditional FDI partners.
-  **7** China can support African countries to advance positions in the UN or Bretton Woods Institutions

综上所述，中非合作的重要性显而易见。即主要是出于经济原因，但在某种程度上也涉及政治原因。

了解了中非合作的原因，下面将探讨中国和非洲各国政府在处理中非合作问题时所使用的主要机制，即中非合作论坛和非洲大陆自由贸易框架协议，从而反思这些论坛是否能充分实现非洲和中国的合作远景。



## 中非合作论坛的历史与背景

本报告引言已指出，中非合作论坛是中国和非洲国家合作的重要多边机制。自 2000 年成立以来，已在北京和非洲城市（亚的斯亚贝巴（2003）、沙姆沙伊赫（2009）和约翰内斯堡（2015）举行了七次部长级和国家元首级重要会议，会议每三年举行一次<sup>30</sup>。出于对新冠肺炎疫情的担忧，经议定，即将在达喀尔举行的第八届中非合作论坛预计不是首脑级会议，但预计将有来自中国、非洲联盟和 53 个与中国建交的非洲国家的部长和高级代表<sup>31</sup>参加。

可以确定，每个主要会议有两个关键要素。

首先是**中国将承诺对非洲大陆各国投入高水平、大金额并且基于投入的资金**。这些投资承诺通常在大会“联合宣言”中做出，和/或在中国最高级别代表的发言中做出。

其中一个经常备受关注的数字是中国对非洲的融资承诺（贷款和赠款），该承诺金额从 2006 年的 50 亿美元、2009 年的 100 亿美元，2012 年的 200 亿美元，2015 年的 350 亿美元，直至 2018 年的 450 亿美元。同样受关注的也有下列数据：中国承诺 2003 年培训非洲各领域人员 1 万人次，2006 年 1.5 万人次，2009 年 2 万人次，2012 年 3 万人次，2017 年 4 万人次，2018 年 5 万人次。在 2003 年中非合作论坛上，中国宣布对非洲最不发达国家的出口产品给予零关税待遇；在 2006 年中非合作论坛上，符合条件的出口项目从 190 个增加到 440 个；2009 年，中国承诺逐步对非洲最不发达国家 95% 的出口产品给予免税待遇，并在 2012 年进一步将该比例提高到 97%。

同样，2006 年，中国宣布将与联合国粮食及农业组织（粮农组织）合作在非洲建立 10 个农业示范中心，并在 2009 年将这一数字增加到 30 个。2006 年中非合作论坛峰会上，中国宣布设立 50 亿美元中非发展基金，该基金目前已增至 100 亿美元，用于支持中国在非洲的投资，包括在赞比亚、尼日利亚、埃塞俄比亚、毛里求斯、埃及 5 个非洲国家设立 6 个经济特区。2018 年，中国承诺设立 50 亿美元自非洲进口贸易融资专项基金。

中国的典型做法是，逐步做出承诺、建立试点和扩大具体目标。有鉴于此，中国可能会在即将到来的 2021 年中非合作论坛期间宣布更多融资和新举措<sup>32</sup>。

第二个关键因素是**确定广泛的优先合作领域，许多高水平出资承诺将在这些领域兑现**，通常列在《行动计划》中。

随着时间的推移，中非合作论坛行动计划的合作领域的范围不断扩大，内容更加明确，重点也经常进行相应调整。**图 1** 按对应英文字母顺序列出了中非合作论坛多年来的 56 个合作领域，重要程度代表中非合作论坛行动计划中不同合作领域的出现频率、突出程度和具体程度。<sup>33</sup>

**图 1：中非合作论坛多年来的合作领域**

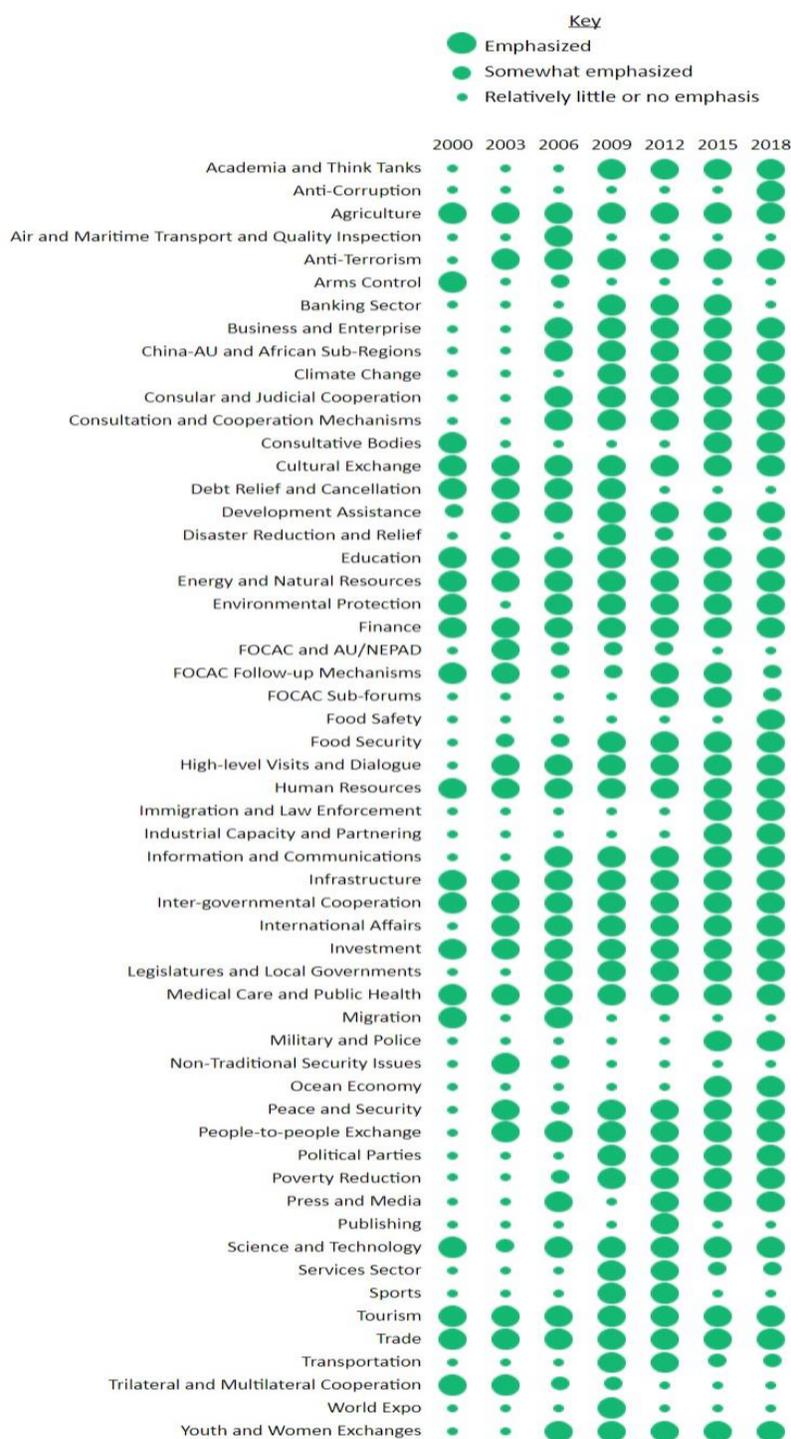
<sup>30</sup> [http://www.focac.org/eng/lhyj\\_1/yjcg/P020181026382446204313.pdf](http://www.focac.org/eng/lhyj_1/yjcg/P020181026382446204313.pdf)

<sup>31</sup> 不包括埃斯瓦蒂尼和撒哈拉阿拉伯共和国这两个非盟成员国。

<sup>32</sup> 同上

<sup>33</sup> [http://www.focac.org/eng/zywx\\_1/zywj/](http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/)





如图 1 所示，自 2000 年以来，合作领域明显扩大，有些领域自 2000 年以来一直保持不变。整体而言，根据这份 56 个合作领域的清单，2000 年强调了 20 个主题，到 2018 年，强调了 40 个主题。

18 年来，一些合作领域也发生了很大变化。



例如，体育交流首次出现在 2006 年（2008 年北京奥运会召开前）的《北京行动计划》中。体育交流最初在“人文交流、青年和妇女交流”一节提及，但在随后两届论坛的行动计划中分别列为单独一节。随后的中非合作论坛行动计划对体育交流的强调不多，但在 2018 年再一次出现在“文化和人文交流”一节。从 2009 年开始，其他领域则始终备受瞩目，如气候变化、粮食安全、消除贫困和智库交流。

2015 年论坛的中心议题纳入 17 项可持续发展目标，强调人员培训（例如通过奖学金和考察旅行）以及和平与安全<sup>34</sup>。2018 年《行动计划》纳入了食品安全、产业合作以及海洋经济等主题。

具体而言，2018 年，中非合作论坛包括 8 项主要举措下的 44 项具体承诺<sup>35</sup>。其中一个重点领域是贸易，反映了非洲国家在会议之前提出的关切。例如，南非总统拉马福萨在开幕词中说：

*“非洲出口的大部分是原材料和初级产品；从中国进口的大部分是制成品。我们向中国出口农产品；中国向我们出口工厂加工品。这显然限制了非洲国家充分利用其丰富自然资源，并为其人民创造就业岗位的能力。我们应该通过中非合作论坛这样的平台努力平衡非洲和中国的贸易结构。”<sup>36</sup>*

作为回应，中国提出了新的贸易倡议，并提出了加强工业化和农业现代化的补充建议，以此加快经济转型和减少贫困（表 1）。

**表 1：中非合作论坛八大行动及中国的构想过程**

中非合作论坛行动	中国聚焦的关键要素
产业促进行动	加大对非投资，制定农业规划，提供农业援助，提升农业技术，履行社会责任，深化金融合作。
设施联通行动	加强顶层设计，实施重点项目，深化航空合作，拓展融资渠道。
贸易便利行动	实施促贸援助，包括新的博览会和贸易中心，包括扩大非洲对华出口，加强品牌营销，继续对非洲最不发达国家提供优惠贸易安排。
绿色发展行动	实施绿色项目，加强环保合作，建设竹子中心，提升环保意识。
能力建设行动	交流发展经验，设立“鲁班工坊”，实施海归工程 <sup>37</sup> ，培养各类人才，支持创新创业。
健康卫生行动	援建疾控中心，升级友好医院，加强卫生合作，实施义诊巡诊，扶助妇女儿童。
人文交流行动	设立研究机构，实施文体项目，加强文化交流，深化媒体合作，推动汉语教学，增加人员交往。
和平与安全行动	设立和安论坛，提升维和能力，加大和安投入。

<sup>34</sup><https://developmentreimagined.com/wp-content/uploads/2018/08/focac-7-briefing-final.pdf>

<sup>35</sup>[images.mofcom.gov.cn/www/201809/20180920082736333.pdf](https://images.mofcom.gov.cn/www/201809/20180920082736333.pdf)

<sup>36</sup><https://www.tralac.org/news/article/13436-2018-forum-on-china-africa-cooperation-focac-remarks-by-president-cyril-ramaphosa.html>

<sup>37</sup>此类项目在中国被称为“领头雁”项目——成功的商人或政治领导人返回家乡/村庄，带领其进行变革。相关例子，请参见：<https://news.cgtn.com/news/2019-09-17/From-the-soil-How-one-village-cut-poverty-through-flowers--K3huhLEfS/index.html>



根据中国商务部的新闻发布会消息，到 2021 年 1 月，上述承诺的 85% 已经落实。<sup>38</sup>然而，这还没有得到非洲方面的核实，本报告随后将讨论该问题。

根据上述分析，在即将举行的中非合作论坛期间，投资承诺/承诺的数量和合作领域可能会扩大。

我们首先要回顾一下中非合作论坛机制的经验，以期了解如何改进中非合作论坛，实现中国和非洲国家的愿景。这包括确定哪些合作领域和主题最适合作为下一届中非合作论坛的重点，特别是新冠肺炎疫情后复苏的重点。

---

<sup>38</sup><https://africachinareporting.co.za/2018/09/highlights-from-focac-2018/>



## 比较——从中国类似中非合作论坛的其他机制中可以学到什么？

除中非合作论坛外，中国还与世界各个国家和地区建立了六个类似的“多变”伙伴关系平台，见下表 2，其中中非合作论坛的启动时间最早。

表 2：中国的多边伙伴关系平台

中国的伙伴关系	创建年份和会议频率	非中国参与者数量	最近活动的主要宣布内容
 中非合作论坛 (FOCAC)	2000 三年一届  最新于 2018 年召开 <sup>39</sup>	53 个非洲国家和非洲联盟委员会	600 亿美元投资承诺；200 亿美元新信贷额度；150 亿美元外援，作为赠款、无息贷款或优惠贷款；100 亿美元用于发展融资特别基金；50 亿美元用于自非洲进口融资专项基金。其余 100 亿美元将来自中国公司
 上海合作组织 (SCO)	2001 一年一届  2021 <sup>40</sup>	亚洲 7 个国家	向塔利班提供 3100 万美元实物援助。
 中国-葡语国家经贸合作论坛 (中葡论坛)	2003, 2006, 2010, 2013, 2016 <sup>41</sup>	8 个葡萄牙语国家	发挥丝路基金、合作发展基金的作用，推动启动重大合作项目；推动搭建商务合作服务平台；建设运行良好的商务合作会议中心、中小企业服务中心和货物集散中心。
 中国-阿拉伯国家合作论坛 (CASCF)	2004 两年一届  2020 <sup>42</sup>	21 个阿拉伯联盟国家 <sup>43</sup>	关于包括卫生和安全合作在内的各种主题的宣言，《执行计划》中 2020-2022 年六大合作项目计划。

<sup>39</sup><http://www.focac.org/eng/>

<sup>40</sup><https://www.atlanticcouncil.org/blogs/southasiasource/experts-react-2021-shanghai-cooperation-organisation-sco-summit-in-tajikistan/>

<sup>41</sup>forumchinapl.org – 2021 年未举行。

<sup>42</sup>[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1795754.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1795754.shtml)

<sup>43</sup><https://bricspolicycenter.org/en/forum-de-cooperacao-china-paises-arabes/>

 <p>中国-太平洋岛国经济发展与合作论坛 (CPIC 论坛)</p>	<p>2006, 2013, 2019<sup>44</sup></p>	<p>10 个太平洋岛国</p>	<p>签署了《经济发展合作行动纲领》，在各领域（如旅游、基础设施、贸易、投资）采取了 8 项广泛措施，并签署了《中国—太平洋岛国农业合作行动计划（2020—2022 年）》。</p>
 <p>中国-拉美和加勒比国家共同体论坛 (中国-拉共同体论坛)</p>	<p>2015, 2018, 2021<sup>45</sup></p>	<p>33 个拉丁美洲和加勒比国家</p>	<p>2021 年论坛后没有公布合作计划，但 2015-2019 年合作计划包括贸易额（5000 亿美元）和外国直接投资（2500 亿美元）目标，农业等专项资金、奖学金和培训目标。</p>

如上表所示，其他论坛确实涵盖的合作领域确实很广泛。然而，中非合作论坛似乎很特殊，因为它不仅是第一个多边论坛，而且参与者最多，在合作计划方面，它有具体的财政目标和新的方式（许多其他论坛则非常笼统），而且就相同合作目标而言，中非合作论坛比其他论坛的目标大得多。

尽管中国在中非合作论坛上做出了具体承诺，但与其他地区相比，中国在非洲的实际投资规模仍然相对较小。中国在非洲的外国直接投资为 31 亿美元，占 2017 年中国全球外国直接投资的 2.5%，是所有大陆中最小的。相比之下，2017 年中国公司在拉丁美洲的采购额为 180 亿美元。从投资存量来看，截至 2017 年底，中国对拉美投资已超过 2000 亿美元，是中国对非洲投资的两倍（2017 年底超过 1000 亿美元）。

此外，有的中非合作在中非合作论坛机制之外进行。比如，2019 年 10 月签署的《中华人民共和国政府和毛里求斯共和国政府自由贸易协定》是中国与非洲国家签署的第一个自由贸易协定，中非合作论坛下没有具体规定。

此外，上述其他多边平台下有一些具体领域不属于中非合作论坛目前的合作范围，这包括图书馆和信息科学（CASCF）、人口政策（CASCF）以及青年政治领袖对话（中国-拉共同体论坛）。今后的中非合作论坛可能会采用这些办法，尤其是在符合非洲需要的情况下。

<sup>44</sup>[http://www.china.org.cn/world/2019-10/22/content\\_75326135.htm](http://www.china.org.cn/world/2019-10/22/content_75326135.htm)

<sup>45</sup><http://www.chinacelacforum.org/eng/>

## 比较——非洲国家是否有其他类似于中非合作论坛的机制？

非洲不是中国唯一的合作伙伴，中国也不是非洲唯一的合作伙伴。下表 3 列出了若干其他多边或“非洲+”首脑会议（现名），非洲国家和其他个别国家/实体的国家元首或其他代表定期在这些会议上开会。这些安排也按生效日期排序。

请注意，本清单不包括没有非洲国家和/或伙伴关系国家的国家元首出席的“首脑会议”。

表 3：非洲的多边平台

非洲的伙伴关系	创建年份和会议频率	参与的非洲国家数目（最高）	最近活动的主要宣布内容
法国-非洲首脑会议	1973 每年一届，直到 1990 年，现为两年一届	29 位国家元首（2021 年 5 月）	与法国有关的声明很少，关键声明是要求（国际社会）向非洲国家重新分配至少 1000 亿美元的特别提款权。
非洲-阿拉伯首脑会议	1977 自 2010 年起三年一届	43 位阿拉伯和非洲国家元首（2020） <sup>46</sup>	在 5 年内向非洲国家提供 10 亿美元低息贷款；每年 100 万美元的非洲研究奖（2013） <sup>47</sup>
东京非洲发展国际会议（TICAD）	1993 五年一届	42 位非洲领导人+非洲联盟代表（2019）	过去三年私募投资价值 200 亿美元（TICAD 2019）
非洲联盟-欧盟首脑会议	2000 三年一届	32 至 55 位国家元首参加，所有 55 个国家代表+非洲联盟代表（2017）	计划到 2020 年在非洲投资 440 亿欧元（510 亿美元），关于利比亚移民状况的联合声明。
中非合作论坛（FOCAC）	2000 三年一届	46 位国家元首+非洲联盟代表（2018）	600 亿美元的一揽子授信额度、投资和贷款，用于基础设施、制造业和中小企业等；免除最不发达国家和非洲重债国 2018 年底到期的中国政府贷款。（FOCAC 2018）
韩国-非洲论坛；韩国-非洲经济合作论坛（KOAPEC）；韩国非洲工业合作论坛（KOAIFIC）	KAF：2006 年，三年一届； KOAPEC：2006 年，两年一届；	5 位国家元首（2006）	增加对非洲的官方发展援助；扩大非洲学生奖学金项目。（2013-2015 年行动计划）

<sup>46</sup><https://www.dw.com/en/africa-arab-summit-urges-economic-ties-and-counter-terrorism-cooperation/a-17242159>

<sup>47</sup><https://www.aljazeera.com/economy/2013/11/19/arab-africa-summit-aims-to-promote-ties>



	KOAFIC: 2008年, 一年一届		
印度-非洲论坛首脑会议 (IAFS)	2008, 2011, 2015	41 位国家元首和政府首脑 (2015)	在未来五年提供 100 亿美元优惠信贷; 6 亿美元赠款援助, 包括 1 亿美元的印度-非洲发展基金和 1 亿美元的印度-非洲卫生基金; 未来五年提供 5 万个奖学金名额 (印度总理开幕词)
非洲-土耳其合作首脑会议	2008 年、2014 年、(下一届会议将于 2021 年 12 月举行)	7 位 国 家 元 首 (2014)	为扩大贸易和投资, 关税优惠和免税特权从 2013 年的 300 亿美元增加到 2019 年的 500 亿美元 (2015-2019 年联合执行计划)
美国-非洲领导人峰会	2014	50 位国家元首和政府首脑 (2014) <sup>48</sup>	70 亿美元融资, 促进美国对非洲的出口和投资; 在清洁能源、航空、银行和建筑领域投资 140 亿美元; 120 亿美元电力非洲行动 (白宫新闻稿)
德国-非洲商业峰会	2015 两年一届	-	建立德国-加纳贸易理事会, 建立非洲联盟 (德国-非洲贸易协会) 和加纳投资促进中心 (GIPC) 之间的合作。
亚非信息和通信技术与发展首脑会议 <sup>49</sup>	2018 年, 一年一届 (上次于 2020 年举办)	重点是信通技术领域的公司和个人, 而不是国家代表 (2018)	印度与非洲公司以及创新者在信通技术领域的合作。
欧盟-非洲商业峰会	2018 一年一届	-	合作领域: 政策、商业、学术
印度尼西亚-非洲论坛	2018	-	在战略工业、基础设施、金融、采矿、纺织、飞机维修和商品贸易等领域达成价值 5.87 亿美元的商业交易
非洲贸易商业峰会	2018 一年一届	政府和私营部门贸易专业人士出席 (非洲联盟、非洲进出口银行、联合国非洲经济委员会、世界银行)	重点与非洲开展跨境业务; 满足小企业和政府需求。 美国政府关于繁荣非洲的主旨演讲——强调可用于促进美国-非洲贸易的资源、方案和资源。
俄罗斯-非洲首脑会议	2019	-39 位非洲国家元首	聚焦贸易投资。

<sup>48</sup><https://obamawhitehouse.archives.gov/us-africa-leaders-summit>

<sup>49</sup><https://www.youtube.com/watch?v=Y0PxKapJ52w>



			非洲联盟委员会与欧亚经济委员会签署了合作谅解备忘录，以促进在多个领域的互利合作。
英国-非洲投资首脑会议	2020	15 位非洲国家元首和领导人	英国承诺投资价值 19 亿美元的项目，并与埃及、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚和乌干达以及非洲开发银行签署了基础设施协议。  英国首相承诺审查非洲移民签证规则。
巴西非洲论坛	2020 一年一届	巴西、非洲和国际组织领导人代表	巴西与非洲的经贸合作。  2020 年关注流行病风险。  2021 年将重点关注自然资源和环境可持续性（11 月）。
非洲全球商业论坛	2021	超过 55 个国家代表（2021 年 10 月）	阿联酋与非洲国家的双边贸易；重点关注非洲大陆自由贸易区。
美国-非洲商业首脑会议	2021	6 位国家元首（2021 年 7 月）	拜登政府要求用 8000 万美元额外资金启动繁荣非洲共建行动。  讨论了《非洲增长与机遇法案》、《非洲增长与机遇法案》的实施情况以及美国促进美非贸易和投资的立法和政策。  辉瑞生物制药集团总裁黄玮明宣布与南非 Biovac Institute 建立伙伴关系，在非盟范围内生产和发放辉瑞新冠肺炎疫苗，这是非洲生产 mRNA COVID-19 疫苗的第一个此类安排。 <sup>50</sup>
法国-非洲青年峰会	2021	来自 12 个国家的青年代表	未作出重大决定。

分析该多边安排清单后发现，中非合作论坛与其他“非洲+”安排有相似之处，也有其独特性。

首先，中非合作论坛涵盖与非洲国家进行合作的各个方面，如基础设施、制造业和中小企业的捐赠额度、投资和贷款。其他一些首脑会议也纷纷效仿，特别是 2014 年土耳其-非洲首脑会议、美国-非洲首脑会议。然而，许多首脑会议会设有特定的主题或不断变化会议“主题”，例如非盟-欧盟首脑会议。

其次，就单个国家而言，中非合作论坛已向非洲国家做出有史以来金额最大的融资（和其他）承诺，但 these 论坛也向非洲国家做出了其他融资（和其他）承诺。

<sup>50</sup><https://www.africanews.com/2021/08/11/big-announcements-at-the-13th-u-s-africa-business-summit/>



第三，中非合作论坛中来自非洲国家以外的与会者很少。例如，从 2006 年起，联合国才被邀请派观察员列席中非合作论坛。从 2012 年起，非洲联盟应邀观察并随后参加中非合作论坛。中非合作论坛下的各种专题论坛也存在这种限制，例如民营经济或减少贫困专题论坛。相比之下，东京非洲发展国际会议从一开始就有联合国的投入，而非盟-欧盟峰会从 2000 年首次峰会开始就有联合国代表参加。不同的方法各有利弊，特别是在确定非洲优先事项方面。

第四，中非合作论坛具有极强的政府主导性，而其他论坛则侧重于商界领袖或青年领袖等非政府利益相关方，可能只有少数国家元首参加，而一些峰会甚至还包括非政府参与者。与非洲以外的与会者一样，不同的做法也有利弊，例如，民间团体在非盟-欧盟峰会中的角色一直存在争议<sup>51</sup>。

第五，中非合作论坛有明确的监督和筹备机制，而许多其他论坛则没有，但非盟-欧盟和东京非洲发展国际会议可能有这个机制。但中非合作论坛的正式监督机制可能是最复杂的。该机制目前主要包括三部分：一个由 36 个部委组成的中方内部后续行动委员会和一个由 6 个主要部委组成的秘书处，自 2001 年成立，由外交部和商务部共同主持<sup>52</sup>；协调人会议（自 2016 年首次召开）和后续会议（自 2016 年首次召开）。部长级会议举行一年后举行协调人会议，会上中国和非洲国家主管部门的部长级官员集中讨论已经完成的工作和需要采取的行动。然后，中方后续行动委员会与非洲驻华外交使团每两年召开一次会议，评估行动计划进展情况。

	中国	非洲	召开频率
协调人会议	部长级官员	部长级官员	峰会召开一年后
后续会议	中方后续行动委员会	非洲驻华外交使团	两年一届

总之，以上五个因素决定了中非合作论坛是非洲推进与中国伙伴关系的一个重要手段，但还可以继续改进该论坛，并借鉴其他伙伴关系的最佳经验。

但真的有必要改进吗？接下来我们将根据非洲发展框架协议，以农业和卫生作为个案研究来回顾中非合作论坛迄今产生的影响。

<sup>51</sup> <https://concordeurope.org/2017/11/30/civil-society-africa-europe-summit/>

<sup>52</sup> <http://za.china-embassy.org/chn/znj/t1439365.htm>



## 中非合作论坛迄今产生的影响——两个案例研究

如本报告所述，2018 年确立的中非合作论坛八大行动侧重于非洲国家的关键问题，包括减少贫困、农业和卫生。中非合作论坛作为实现这些目标的框架，其效果取决于中非双方将中非合作论坛更广泛目标转化为实施方案的过程。本节将论述中非发展合作的影响。

因此将以卫生和农业为例，探讨中非合作论坛框架下中非合作的类型。但在此之前有必要回顾非洲的愿景和发展基准。

### 非洲联盟的发展框架

非洲联盟（非盟）通过其旗舰发展项目，即《2063 年议程》设定了实现经济增长和非洲繁荣的几大愿景<sup>53</sup>。其中一个愿景是在包容性增长和可持续发展基础上建设繁荣的非洲，这也与联合国可持续发展目标有关<sup>54</sup>。

非盟《2063 年议程》还包括 15 个关键计划和举措（称为旗舰项目），非盟旨在通过这些计划和举措加快非洲的经济增长和发展，并促进对非盟的普遍认同。这些举措涵盖基础设施、教育、科学、技术、艺术和文化以及和平与安全。这些举措是：

1. 建设一体化高铁网络；
2. 制定大宗商品战略；
3. 建立非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）；
4. 颁发非洲统一护照，实现人员自由流动；
5. 到 2020 年实现彻底和平；
6. 建设刚果英戈大坝（40-70GW 水电站）
7. 建设统一的非洲空中运输市场（SAATM）；
8. 设立年度非洲经济论坛；
9. 建立非洲金融机构；
10. 建成泛非电子网络；
11. 实施非洲外太空计划；
12. 建设非洲虚拟电子大学；
13. 确保网络安全；
14. 建成大非洲博物馆；
15. 非洲百科全书<sup>55</sup>。

<sup>53</sup>见非盟《2061 年议程》，网址为 <https://au.int/en/agenda2063/overview>

<sup>54</sup> 参见睿纳新国际咨询公司 2021 年报告《从中非到非中：绿色包容的全非洲对华战略蓝图》，网址为 <https://developmentreimagined.com/portfolio-posts/china-africa-to-africa-china/>

<sup>55</sup><https://au.int/en/agenda2063/flagship-projects>。



此外，非盟有六个大陆框架，旨在解决非洲农业、贸易、运输、能源和采矿等关键领域的发展问题。这些框架是：

1. 非洲农业发展综合方案（CAADP）；
2. 非洲基础设施发展计划（PIDA）；
3. 非洲矿业愿景（AMV）；
4. 非洲科技创新战略（STISA）；
5. 非洲区域内贸易促进计划（BIAT），以及
6. 非洲工业发展加速计划（AIDA）<sup>56</sup>

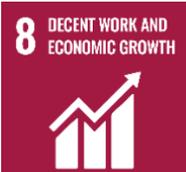
上述非盟项目和框架预计将指导非洲各地区和国家的政府确立与包括中国在内的发展伙伴的优先合作领域，以及通过中非合作论坛开展的优先合作领域。这些项目和框架还与联合国可持续发展目标密切相关——如下表4所示。

**表 4：非盟《2063 年议程》框架、旗舰项目和可持续发展目标之间的关系**

非洲联盟大陆框架	非盟《2063 年议程》相关旗舰项目	相关的可持续发展目标
<p>非洲农业综合发展计划（CAADP）</p> <p>目标：通过农业发展为主导加快经济增长，进而消除非洲地区的饥饿和贫困。</p>	<p>制定大宗商品战略；</p> <p>建立非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）；</p> <p>建成泛非电子网络；</p>	
<p>非洲基础设施发展计划（PIDA）</p> <p>目标：提升非洲区域和大陆综合基础设施网络建设和服务水平，促进非洲社会经济发展和加速减贫。</p>	<p>建设一体化高铁网络；</p> <p>实施大英加大坝项目；</p> <p>建设统一的非洲空中运输市场（SAATM）；</p> <p>建成泛非电子网络；</p>	<p>直接相关：</p>  <p>间接相关：</p>

<sup>56</sup><https://au.int/en/agenda2063/continental-frameworks>

		   
<p>2009-2050 年非洲矿业愿景 (AMV)</p> <p>宗旨： 对非洲矿业发展进行展望，即摆脱当前依赖对外直接投资及以资源租赁为主的实施战略；愿景主要聚焦于提升非洲环境管理。</p> <p>根据非洲国策，在国家层面量身打造并实施改革方案，即前面提到的非洲矿业愿景。</p>	<p>制定大宗商品战略； 建立非洲大陆自由贸易区 (AfCFTA)； 实现彻底和平； 设立年度非洲经济论坛；</p>	<p>直接相关：</p>    <p>间接相关：</p>   
<p>非洲科技创新战略 (STISA)</p> <p>宗旨： 建设和/或改进研究基础设施； 提升专业水平和技术能力； 推进大众创业、万众创新，以及 为非洲大陆的科技创新发展提供有利环境。</p>	<p>实施非洲外太空计划； 建设非洲虚拟电子大学； 确保网络安全； 建成泛非电子网络； 非洲百科全书； 建成大非洲博物馆； 颁发非洲统一护照，实现人员自由流动</p>	   

		  
<p>非洲区域内贸易促进计划（BIAT）</p> <p>它有 7“类”具体行动：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. * 贸易手续简化</li> <li>2. 贸易政策（包括非洲大陆自由贸易区和其他区域贸易）；</li> <li>3. 生产能力；</li> <li>4. 贸易相关基础设施；</li> <li>5. 贸易融资；</li> <li>6. 贸易信息；和</li> <li>7. 要素市场一体化（包括劳动力跨非洲大陆自由流动）。</li> </ol>	<p>建立非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）；</p> <p>制定大宗商品战略；</p> <p>颁发非洲统一护照，实现人员自由流动；</p> <p>设立年度非洲经济论坛；</p> <p>建成泛非电子网络；</p>	   
<p>非洲工业发展加速计划（AIDA）</p> <p>该战略旨在调动财政和非财政资源，提高非洲的工业水平。</p>	<p>建设一体化高铁网络</p> <p>实施大英加大坝项目</p> <p>建设统一的非洲空中运输市场（SAATM）</p> <p>建成泛非电子网络；</p> <p>颁发非洲统一护照，实现人员自由流动</p> <p>设立年度非洲经济论坛</p> <p>建立非洲金融机构</p>	   

睿纳新国际咨询公司研究分析了中国为实现非盟大陆框架所做的贡献，并发现《中非合作论坛 2018 年行动计划》明确提到了这 6 个框架中的 2 个。即《非洲农业综合发展计划》（CAADP）和《促进非洲内部贸易》（BIAT）。

研究还表明，中非以往的合作通过八种具体方式促进实现《2063 年议程》的愿望，见下方框 1<sup>57</sup>。需要注意，以下均为合作产生的**影响**，不针以领域划分，下文将进一步探讨农业和卫生方面的影响。虽然投入内容更具体、周期更长，问题是输入如何转化为影响。

---

<sup>57</sup> 参见睿纳新国际咨询公司（2021），《从中非到非中：绿色包容的全非洲对华战略蓝图》，网址为 <https://www.africaunconstrained.com/blueprintforanafricachinastrategy/>



**方框 1：2000 年起中非合作论坛合作产生的八大影响——  
与《2063 年议程》目标有关**

1. 自 2008 年以来，中国一直是非洲最大的双边贸易伙伴。中国是 23 个非洲国家最大的单一进口来源国，2020 年中国是 8 个非洲国家最大出口目的地，分别是安哥拉、刚果共和国、埃塞俄比亚、加纳、毛里塔尼亚、纳米比亚、塞拉利昂和南非（按英文字母顺序排列）。总体而言，按价值，目前非洲对中国的出口已与目前非洲内部对非洲国家的出口同等重要。然而，自 2000 年以来，中非的贸易总差额越来越大，但 2008 年和 2012 年例外。因此，只有 15 个非洲国家对中国实现了贸易顺差。总体而言，尽管有所增长并且仍在增长，但非洲在中国进口中所占比例仍然很小（约为 4%）。
2. 随着时间的推移，与非洲对世界的出口相比，非洲对中国的出口一直越来越多样化。自 2000 年以来，非洲对中国的前 20 大出口门类没有显著增加，如石油产品、铜、其他贱金属和木材。然而自 2018 年以来，在非洲对中国出口的增长最快、价值最高的前 30 种产品中，三分之二是非矿物、非石油相关产品，例如农产品（牛产品、油籽、坚果、咖啡、可可浆），外加一些纺织品和小型电子产品。也就是说，在非洲对华出口的前十大产品（农产品）中，非矿产、非石油相关产品整体排名为倒数第三。
3. 自 2000 年以来，中国企业参与了各种基础设施项目的建设，这些项目由非洲各国政府、多边开发银行或中国开发银行资助，其中，中非合作论坛上宣布的融资承诺专门为由中国开发银行资助的项目提供便利。据估计，通过这些方式，中国建筑公司在非洲修建了长 10,000 公里的公路，其长度还不到非洲横贯公路网中九条高速公路总长度的五分之一（20%），或者说，刚刚超过利比里亚整个公路网的长度。同样，据估计，中国建筑公司在非洲建造了长 6000 公里的铁路，其长度还不到非洲当前铁路网的 10%，或不到南非整个铁路网的三分之一。
4. 自 2000 年以来，中国对非洲的外国直接投资平均每年增长 15%，尽管每年的投资量相当不稳定，但是创造了就业机会，增加了收入。然而，主要投资领域依然是建筑和采矿行业。2005 年至 2017 年，中方公司向非洲大陆采矿及矿产开采业投资近 580 亿美元，相当于中国在 2005 年至 2007 年期间在全球采矿业务方面对外直接投资额的三分之一。作为中国对非洲直接投资的一部分，制造业实现绝对增长，但占整个对外直接投资的比例依然较低，仅为 12%。麦肯锡 2017 年发布的一项研究显示，在非洲运营的中资公司超过 1 万家，约占非洲工业产出的 12%。建立的工厂涉及农业（如佛得角的加工中心、赞比亚的玉米粉生产厂等）、卫生（如马里和埃塞俄比亚），以及纺织和服装等劳动密集型领域（如埃塞俄比亚、卢旺达、塞内加尔）。
5. 近年来，中国的赴非旅游业增长迅速，平均每年超过 40%。在新冠肺炎疫情爆发前，中国人出境游十大首选目的地中，非洲国家占 30%。然而起点很低。2018 年，非洲接待了 585211 名中国游客，仅占中国全球游客的 1.4%。
6. 2011 年至 2016 年间，非洲在华留学生人数以平均 24% 的速度增长。到了 2017 年，来自 25 个非洲国家的学生选择中国作为其出国留学的首选目的地，而不是任何其他国家。这比 2011 年的 10 个非洲国家有所增加，2018 年，2018 年，中国拥有超过 8 万名非洲学生，成为仅次于法国的第二大非洲人留学目的地。
7. 对居住在非洲的中国人和居住在中国的非洲人的估计尚不清楚，但 20 年来人数可能有所增加，尤其是居住在非洲的中国人，因为中国工人定期向非洲国家流动（临时）。该数字于 2015 年达到创纪录的 26 万多人，但此后由于各种非洲政策、中国政策和外部原因，这种流动有所下降<sup>58</sup>。
8. 电子商务是当前最新的贸易参与方式，它也与部分非洲区域内贸易促进计划的推进方案相关。例如，卢旺达和埃塞俄比亚两国对阿里巴巴（Alibaba）的世界电子贸易平台（eWTP）表示出极大的兴趣；该平台旨在对数字支付、电子交易和数字创业三大领域进行整合。

<sup>58</sup>有关此主题的更多信息，请参见：<https://developmentreimagined.com/2020/10/08/chinese-workers-in-africa-whats-the-real-story/>



根据这一分析，虽然这些举措都带来了显著的影响，甚至比与其他伙伴合作产生的影响更深远，特别是在贸易和基础设施领域，但可以通过进一步采取针对性的举措加快和扩大这些影响。例如，可进一步将中非合作与《2063 年议程》的项目和框架以及非洲的可持续发展目标相结合，并在合作过程中让非洲伙伴参与未来举措的设计和和实施<sup>59</sup>。

此外，也可通过案例研究来研究这些问题，例如探讨目前中非在农业和卫生领域的合作，以期将合作经验推广到其他领域。选择农业和卫生案例并不意味着中非在这两个方面的合作最好或者最差，而是因为它们对发展很重要，不论是合作内容还是合作进程，它们都可以提供重要的经验，从而推广到其他部门。

## 中非农业合作案例研究——产生的影响

文献表明，农业在促进中国经济发展中发挥了核心作用，而分享这些经验一直是中国参与非洲发展的重点。此外，农业合作的重点是技术官僚和能力建设干预措施，从而专门避开社会和政治问题<sup>60</sup>。粮农组织还认为，中国的科学和农业值得其他发展中国家借鉴，因为中国的集约化小规模农业已有几百年的历史，并指出中国一再承诺将帮助其他发展中国家提高粮食安全<sup>61</sup>。以往研究也得出结论，自从中国实施走出去政策和加入世界贸易组织（WTO）以来，中国已经成为国际社会重要一员，并且鼓励农业贸易和海外直接投资<sup>62</sup>。

从历史上看，中国和非洲在农业领域的积极合作已有 60 年的历史。一开始中国向非洲提供捐赠和贷款，然后逐渐将合作扩大到其他领域，即贸易和投资。自 2003 年以来，中非合作论坛已经启动了多项以投入为基础的农业承诺，范围涵盖实现农业现代化、提供资金支持，以及进入中国市场。以下表 5 总结了最近两次峰会的承诺<sup>63</sup>。

<sup>59</sup><https://developmentreimagined.com/portfolio-posts/china-africa-to-africa-china/>

<sup>60</sup>参见 Buckley, L. (2013) 《中国在非洲的农业发展合作：现状与政治背景》。IDS 公告，44.4

<sup>61</sup><https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/17603IIED.pdf>

<sup>62</sup>前注 55。

<sup>63</sup>见 <https://www.ifpri.org/blog/ifpri-report-how-china-and-africa-can-promote-cooperation-agricultural-modernization>



**表 5：2015 年和 2018 年中非合作论坛对农业的主要承诺**

召开年份与中非合作论坛	承诺
<p>2015 年，第六届部长级会议（约翰内斯堡首脑会议）</p>	<p><b>约翰内斯堡行动计划（2016-2018 年）：</b></p> <p>加强中非农业合作促进非洲农业现代化。</p> <p>加强农业政策咨询、规划设计等领域合作，通过援建农业技术示范中心、派遣专业技术合作人员、培训农业技术人员等方式，支持实施《非洲农业发展综合方案》（CAADP）。</p> <p>中国向非洲国家派遣 30 个高级农业专家和教师团队以提供职业教育，并增加非洲在华接受农业技术和管理培训的人员。</p> <p>发展水利灌溉工程，在非洲 100 个乡村实施“农业富民”工程。</p> <p>通过非盟和非洲发展新伙伴关系实施的《非洲农业发展综合方案》框架下农业项目的设计、融资和管理，并为农业基础设施建设可行性研究提供支持。</p> <p>建立中非农业科研机构“10+10”合作机制。</p> <p>在粮食种植、储存、卫生和植物检疫规定、畜牧业、农业加工能力、林业和渔业方面提供技术支持。</p> <p>就农业政策、农业基础设施升级、农业支持服务体系建设、现代农业发展能力建设、农业全价值链投资等进行交流。</p>
<p>2018 年，第七届部长级会议（北京峰会）</p>	<p><b>北京行动计划（2019-2021 年）</b></p> <p>实施中非农业现代化计划</p> <p>提高非洲确保粮食安全的能力，调试农业机械适应非洲本土情况，培育有售后服务保障能力的非洲经销商。</p> <p>支持非洲乡镇产业发展，促进包容性增长和共同繁荣，支持非洲在 2030 年前基本实现粮食安全。</p> <p>向非洲受灾国家提供 10 亿元人民币紧急人道主义粮食援助。</p> <p>向非洲派遣 500 名高级农业专家，培养农民致富带头人。</p> <p>支持非洲增强高科技粮食生产、农产品加工等农业生产能力。</p> <p>帮助非洲加强能力建设，通过开展专家交流向非方进行技术转移，开发新的农业研究成果，包括分子级别植物疾病检测与识别、病虫害分析、种子检测认证、生物安全级别高危物质隔离检疫等。</p> <p>建立中非绿色农业发展研究中心。</p> <p>与非洲棉花生产国合作，全面提升非洲棉花产业规划、品质标准、生产加工、储运贸易能力。</p>

鉴于中国在发展农业领域取得的成功，各种文献和政策均将加强中非农业合作作为重要议题。但是，中国能够并且应该支持非洲实现的农业发展愿景是什么？

## 非洲当前的农业计划

非洲联盟通过《非洲农业综合发展计划》表达了非洲大陆当前的农业发展愿景。《非洲农业综合发展计划》涉及通过不同的优先领域（即可持续的土地和水管理、市场准入、粮食供应和饥饿，以及农业研究）促进经济增长，从而消除饥饿和减少贫困。此外，实现《非洲农业综合发展计划》与实现三个可持续发展目标密不可分，即可持续发展目标 1（消除贫困）、可持续发展目标 2（消除饥饿）和可持续发展目标 3（良好健康与福祉）。

根据非盟资料，《非洲农业综合发展计划》的量化目标包括，在资金投入方面，各国要将国家财政的 10% 投入到农业领域，以实现农业每年增长 6% 的基本目标。

### 中非合作如何更好地对接非洲农业发展需求？

中国的农业合作基于不干涉政策（这无疑正确地），但这也意味着中国不能要求或强迫非洲大陆采用或者达到《非洲农业综合发展计划》的量化目标。然而，采纳《非洲农业综合发展计划》和《2063 年议程》有助于中国通过以下方式加强对非洲国家的支持：

- 1) **有针对性地提供援助**——例如，中国可以利用《非洲农业发展综合方案》的实施成果锁定最需要支持的国家（例如未达标国家）或最有潜力的国家（达到或超过目标）。这些国家可以成为某些投入的目标国，如农业示范中心、粮食安全支助等；
- 2) **针对特定领域或问题**——例如《非洲农业综合发展计划》列出了一些优先领域。中国可以据此设计或确定优先合作领域和技术，如灌溉技术或某些种子等。又如生产力，根据《2017 年非洲转型报告》，非洲大陆实现农业转型的关键是提高非洲农场的生产力水平。非洲的农业劳动生产率和土地生产率均落后于世界其他地区<sup>64</sup>。为此可以寻找方法促进提高生产率或提高现有方式的生产率。
- 3) **将合作机制推广到整个非洲大陆**——例如，市场准入是《非洲农业综合发展计划》的关键主题，这与非洲大陆的贸易远景有关。从 2010 年开始，中国实施的《免关税免配额计划》（DFQF）和《卫生与植物检疫措施》（SPS）协议已经在强调促进中国的农产品贸易。然而，《免关税免配额计划》仅针对最不发达国家 97% 的关税细目<sup>65</sup>，同时存在诸多非关税壁垒。与此同时，迄今为止只有 11 个非洲国家<sup>66</sup>就少数产品与中国签署了《卫生与植物检疫措施协议》。《非洲农业综合发展计划》的目标可以作为一种手段，将这些安排扩大到所有有类似农产品和/或现有贸易安排的非洲国家和/或地区。
- 4) **与非方合作设计新的主题或合作模式**——例如，《非洲农业综合发展计划》涵盖市场准入，中国可以用其与非方共同探索和设计新的合作方式。例如，中国和非洲大陆之间签署的保护地理标志协定有助于进一步鼓励非洲农民提高产量并向中国出售其产品。此外，中国在不断发展其农村电子商务，为增加粮食供应和减少贫困，中国可以根据《非洲农业综合发展计划》的粮食供应计划支持非洲国家使用并建立电子商务。

<sup>64</sup><https://acetforafrica.org/publications/african-transformation-report-2017/african-transformation-report-2017/>

<sup>65</sup>见：<https://ictsd.iisd.org/bridges-news/bridges-africa/news/duty-free-quota-free-market-access-what%E2%80%99s-in-it-for-african-lcds>

<sup>66</sup>这些国家是津巴布韦、摩洛哥、纳米比亚、南非、埃及、肯尼亚、埃塞俄比亚、塞舌尔、博茨瓦纳、卢旺达和坦桑尼亚。



- 5) **注重合作的长期可持续性**——例如，从非洲国家向中国进口大量农产品原料在短期内可能有所帮助，但非洲国家最终仍需要在国内加工这些商品并增加价值，尤其是需要创造就业机会。《非洲农业综合发展计划》和《2063年议程》更广泛的目标有助于避免加剧（贸易）失衡。

## 中非卫生合作案例研究——产生的影响

过去几十年间，中国卫生事业通过一系列改革取得了丰硕成果，首先是以人为本的健康促进项目，普及医疗保健常识，从1978年开始重点改善医疗行业，包括推广传统中医药，从2009年开始建立并不断完善面向全社会的基本医疗保险制度。卫生事业的发展极大改善了中国人民的健康，人均预期寿命从1981年的67.9岁提高到2016年的76.5岁<sup>67</sup>，孕产妇死亡率从1990年的88.9/10万下降到2016年的19.9/10万，婴儿死亡率从1981年的34.7%下降到2016年的7.5%<sup>68</sup>。中国已经消灭了各种流行病，包括疟疾，2021年6月世界卫生组织认证中国已消灭疟疾。人口主要健康指标总体优于中高收入国家平均水平，提前实现联合国千年发展目标。与此同时，政府卫生支出预算大幅增加，从2000年的709.52亿元人民币增加到2017年的1551.73亿元人民币<sup>69</sup>。从2000年到2017年，政府卫生支出平均每年增长20%<sup>70</sup>。

在国内开展医疗保健工作的同时，中国从20世纪60年代开始向一系列非洲国家提供医疗支持。例如，1963年，中国向阿尔及利亚派出了第一支医疗队。此后，湖北省负责向阿尔及利亚派遣医疗队。到2006年，湖北已向阿尔及利亚和莱索托派出了3000多名医务人员。<sup>71</sup>2013年首届中非卫生发展部长级论坛恰逢中国首次向阿尔及利亚派遣援外医疗队的50周年纪念。<sup>72</sup>

多年来，中国还以不同形式与多国开展合作。2006年发表的《中国对非洲政策文件》表明，中国将继续向非洲国家派遣医疗队，提供药品和医疗物资，帮助非洲国家建立和改善医疗设施，并培训医务人员。例如，到目前为止，中国共向26个非洲国家提供了抗疟疾药物，但援助的具体规模尚不清楚。<sup>73</sup>

此外，中国还承诺加强与非洲国家在艾滋病毒/艾滋病、疟疾等传染病的防治、传统医学的研究和应用以及突发公共卫生事件应急机制等方面的交流与合作。<sup>74</sup>

为帮助非洲国家应对近两年爆发的新冠疫情，自2020年3月以来，中国已向15个非洲国家派遣了医疗专家。同样在2020年，马云公益基金会和阿里巴巴公益基金会累计向54个国家捐赠口罩540万只、试剂盒108万人份、防护服4万套、口罩6万个。46支中国驻非洲医疗队还开展了培训，举行了会议和研讨会，帮助当地工作人员抗击疫情。虽然中国没有依靠新冠肺炎疫苗实施计划（COVAX）获取国内使用的疫苗，但中国已经通过COVAX捐赠疫苗，并自2021年2月起开始向非洲国家出口和捐赠疫苗。这确保了全球疫苗资源能够覆盖更多非洲国家。截至2021年8月，中国向36个非洲国家捐赠了600多万剂疫苗<sup>75</sup>；同期，在非洲获得的疫苗（包括购买和捐赠）中，42%为中国制造。<sup>76</sup>

<sup>67</sup>中国国务院。（2017）《中国健康事业的发展与人权进步》

<sup>68</sup>同上

<sup>69</sup>中国国家统计局。《2018年中国统计年鉴》。

<sup>70</sup>同上

<sup>71</sup>Li, Anshan. (2011). 《中国在非洲的医疗合作：聚焦医疗队和抗疟疾运动》。

<sup>72</sup>同上

<sup>73</sup>这26个国家是：利比里亚、乍得、塞内加尔、布隆迪、乌干达、刚果（布）、加蓬、贝宁、几内亚比绍、埃塞俄比亚、多哥、马里、喀麦隆、科特迪瓦、卢旺达、赤道几内亚、赞比亚、科摩罗、马达加斯加、苏丹、中非共和国、加纳、安哥拉、莫桑比克、塞拉利昂和坦桑尼亚。列表源自Li, Anshan. (2011). 《中国在非洲的医疗合作：聚焦医疗队和抗疟疾运动》。

<sup>74</sup>参见Lin, Shuang & Gao, Liangmin & Reyes, Melissa & Cheng, Feng & Kaufman, Joan & El-Sadr, Wafaa. (2016). 《中国对非卫生援助：机会主义还是利他主义？》. 全球化与健康. 12. 10.1186/s12992-016-0217-1。

<sup>75</sup><https://baijiahao.baidu.com/s?id=1672454935522701395&wfr=spider&for=pc>

<sup>76</sup><https://developmentreimagined.com/2021/08/20/halfafricancitizenscouldhavebeenprotected/>



这些援助行动都与此前确立的中非合作论坛方案一致。方案承诺将投入各项资源，以实现部分卫生领域的目标，包括建立发展基金以及开展传统医药合作。表 6 总结了最近两次首脑会议的承诺。<sup>77</sup>

**表 6：2015 年和 2018 年中非合作论坛卫生合作主要承诺及时间表**

年份	中非合作论坛	承诺
2015	第 6 次部长级会议 (约翰内斯堡首脑会议)	<p><b>约翰内斯堡行动计划 (2016-2018 年)</b><sup>78</sup></p> <p>协助非洲健全公共卫生体系和政策，帮助非洲国家提升公共卫生、监管、流行病学和防控体系，加强对疟疾等非洲常见传染病防治加强专业科室建设，继续为非洲国家培训医生、护士、公共卫生工作人员和行政管理人员。</p> <p>加强妇幼健康、生殖健康等重点公共卫生领域的援助，支持中国和非洲各 20 所医院开展示范合作。</p> <p>加强专业科室建设，继续为非洲国家培训医生、护士、公共卫生工作人员和行政管理人员。</p> <p>支持非盟疾控中心和区域医疗研究中心建设，加强实验室和临床诊断能力。</p> <p>向非洲派遣医疗队，包括向非洲国家派遣由临床专家组成的短期医疗队。</p> <p>支持中国医药卫生企业赴非投资，鼓励中国医疗机构和企业赴非洲合作经营医院、生产药品、完善卫生信息系统</p> <p>加强卫生领域高层交流，建立机制性的中非卫生领域高层对话，将中非部长级卫生合作发展会议正式作为中非合作论坛框架内的分论坛。</p>
		<p><b>北京行动计划 (2019-2021 年)</b></p> <p>扩大对非洲国家的医疗援助，开展公共卫生交流和信息合作，以改善非洲国家的卫生状况。</p> <p>支持非洲国家提升医疗卫生服务水平和医院管理能力，更好地为非洲民众服务</p> <p>优化升级 50 个医疗卫生援非项目，重点援建非洲疾控中心总部、中非友好医院等旗舰项目</p> <p>与非洲国家开展控制疟疾项目，支持非洲 2030 年加速消除艾滋病、肺结核和疟疾框架</p> <p>通过双边或非洲疾控中心和地区合作中心等渠道同非方加强国境卫生检疫合作</p>

<sup>77</sup>见 <https://www.ifpri.org/blog/ifpri-report-how-china-and-africa-can-promote-cooperation-agricultural-modernization>

<sup>78</sup>[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1323159.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1323159.shtml)



	帮助非洲加强卫生体系建设和政策制定，实现普惠医疗
--	--------------------------

中国认为，加强中非卫生合作至关重要。这些卫生项目在改善非洲民众基本医疗卫生条件的同时，有助于在非洲树立正面的中国形象，为中国医疗卫生设备和药品出口创造市场。卫生领域合作确实被视为超越直接经济交往的一种“突破性”合作形式。不仅如此，随着时间的推移，随着中国公司在非洲国家扩大业务，当地员工的健康状况可能会成为重大问题。从非洲的角度来看，如表6所示，非洲国家与发展伙伴开展卫生合作并不罕见。

但是，非洲在卫生领域的发展愿景如何？是否存在中方能够支持并对接的框架？

### 非洲现有的卫生部门发展计划

一些非洲国家的卫生体系在全球排名垫底。例如，2018年，世界卫生组织发布了一项指数，衡量了各国是否提供了所有民众可能需要的卫生及相关服务。其中，阿尔及利亚在非洲各国中得分最高，为70%，而整个地区的平均得分为48%。<sup>79</sup>

这在很大程度上是由于非洲各国政府和发展伙伴对卫生部门投资不足，时断时续。然而，尽管非洲在应对新冠疫情时采取了协调一致的有力措施，但是由于疫情扩散区域广且反复在全球各地爆发，非洲的卫生体系仍然在疫情之下变得更为脆弱。大多数国家都在为购买疫苗部署必要的资金，这一点也将限制卫生领域的发展。

非盟的《非洲科学、技术和创新战略》（STISA）聚焦科学、技术和创新，以此推动非洲社会经济增长与发展，并进一步关注科学可能对农业、能源、环境、卫生、基础设施发展、采矿、安全和水资源等关键部门产生的影响。《非洲科学、技术和创新战略》的优先发展领域包括：消除饥饿和实现粮食安全；预防和控制疾病；促进交流（物资流动及信息交流）；保护环境；和平相处，共建和谐社会；和共同创造财富。<sup>80</sup>

Tambo 等人在他们关于中非卫生合作的研究中呼吁加强此类合作：

“推进中非卫生发展议程，在提供高质量照护服务、扩大有效方案覆盖率、提升体系效率、完善各项应急措施方面，共同努力并加大投资力度。这是改造非洲卫生信息系统，改革地方卫生治理结构并提升应对新发地区流行病管理能力的必要举措。”<sup>81</sup>

提升疫苗和药品生产能力是实现这一目标的途径之一，可为日后提供有益参照。例如，作为新冠肺炎应对措施的一部分，摩洛哥与中国签署了一项协议，一家摩洛哥制药公司将现有设施投入生产，每月生产500万剂国药疫苗。<sup>82</sup>此外，2021年7月，埃及生物制品和疫苗控股公司（VACSERA）成功为本国生产了首批30万剂中国研发的疫苗。<sup>83</sup>

<sup>79</sup><https://www.afro.who.int/sites/default/files/sessions/documents/State%20of%20health%20in%20the%20African%20Region.pdf>

<sup>80</sup><https://au.int/en/agenda2063/continental-frameworks>

<sup>81</sup>参见 Tambo, E., Ugwu, C. E., Guan, Y., Wei, D., Xiao-Ning, & Xiao-Nong, Z. (2016). 《中非卫生发展倡议：在撒哈拉以南非洲国家制定创新的、有证据支持的国家卫生政策和方案的好处与影响》. 国际妇幼保健与艾滋病杂志, 5(2), 119-133. <https://doi.org/10.21106/ijma.100>

<sup>82</sup><https://www.globaltimes.cn/page/202107/1227990.shtml>

<sup>83</sup><https://www.egypttoday.com/Article/1/105580/WHO-congratulates-Egypt-on-producing-Sinovac-vaccine-doses>



## 中非合作如何更好地对接非洲卫生领域需求？

中国秉持不干涉原则，与非洲国家开展卫生合作，这意味着中国不能要求或促使非洲国家实行卫生部门改革和/或向该部门投入特定数量的资金。但是，中国可以参照《科学、技术和创新战略》以及《2063 年议程》，通过以下方式加强对非洲国家的支持：

1. **提供有针对性地援助**——例如，中国可以以《科学、技术和创新战略》为参考，衡量各国取得的成就，从而确定最需要援助的国家（如在控制流行病方面表现落后的国家）或最具潜力的国家（如在本地研究和发展方面取得进展的国家等）。前者可作为基础性支持的援助对象，可向其派遣医疗队或捐赠物资（例如疫苗或抗疟疾药物），后者可以作为合作对象，例如与其携手推动当地制造业发展或联合开展研发项目；
2. **聚焦特定部门或问题**——例如，《科学、技术和创新战略》指出，非洲的优先事项是疾病防控，而不仅仅是改善卫生部门的普遍状况。针对这一优先事项，中国可以设计或确定合作的优先领域和技术项目——例如，中国当前以疫苗和药物为重点的合作非常符合这一框架。后勤方面（包括数字接入）尚有待改进，方能更好地为疾病防控工作提供支持，并为启动这一方面的计划做好准备。
3. **将合作机制推广到所有非洲国家**——例如，中国当前对非洲疾控中心的支持非常符合这一框架，因为通过卫生利益攸关方之间的必要协调，中国的援助覆盖了所有非洲国家，并推动了非洲卫生研究体系的建设<sup>84</sup>。中国可以参考《科学、技术和创新战略》中的宏大目标，为非洲疾控中心提供更多支持，包括对总部以及可能需要加强的区域中心的支持。
4. **与非洲同行合作，设计新的主题或合作模式**——例如，中国可以利用《科学、技术和创新战略》与非洲同行合作，探索和 design 新的合作工具。例如，中国可以不依赖与政府的合作，可以欢迎其他力量参与其中，如国内外的私营部门、非政府组织、研究机构以及个人。多方参与可以带来更多的资金、技术和创新资源，为中非卫生合作做出巨大贡献。
5. **注重合作的长期可持续性**——例如，向非洲国家出口大量药物可能在短期内有所帮助，但最终非洲国家也需要能够自己生产药物。《科学、技术和创新战略》和更广泛的《2063 年议程》目标有助于避免陷入（贸易）依赖陷阱。推广卫生和医疗技术转让旨在实现普惠医疗与卫生公平，提升医疗保健服务质量，对实现可持续发展和增长有长期裨益。而加强卫生系统建设是使技术转让发挥作用的关键。<sup>85</sup>

总体而言，这两个案例研究表明，尽管迄今为止，中非合作范围广泛，并在通过中非合作论坛不断加强，但是仍存在实质性和过程性的挑战。实质性挑战是如何通过中非合作为非洲国家提供更直接更全面的支持；过程性挑战则是如何在决策以及最后实施的过程中，更积极地采纳非方看法，让非洲方面发挥更大作用。案例研究也说明了为什么这样做将确保中非合作能够在长期范围内产生可持续且更持久的影响。

在这一理解的基础上，我们现在将更深入地分析当前合作中的缺陷和机遇，特别是为即将在塞内加尔达喀尔举行的 2021 年中非合作论坛提出建议。

<sup>84</sup>前注 2

<sup>85</sup>参见 Ernest Tambo, 等人 (2016), 《中非卫生发展倡议：在撒哈拉以南非洲国家制定创新的、有证据支持的国家卫生政策和方案的好处与影响》，见：



## 弥补缺陷，应对挑战——中非合作论坛面临的机遇

正如本报告所述，中国和非洲国家的合作动机不同。这些合作的出发点非常重要，其中暗含了合作期望达成的某些目标。通过农业和卫生案例研究，我们已经探讨了中非合作论坛在实现这些目标方面的进展。现在，我们将聚焦当前机遇，探索如何在弥合差距、应对挑战的过程中，形成更为互利互惠的关系，并实现长期目标。这些目标与前文中数个“为什么”遥相呼应。我们还将明确提出下一个中非合作论坛的一系列转型合作领域和问题，包括后疫情时代的复苏问题。

在下表中，我们列出了六项全局性不足和/或风险，以及即将召开的中非合作论坛可以采取的相应措施。在部分不足/风险项下，我们罗列了多个提议。此外，在某些情况下，采取我们建议的措施可能有助于改善其他方面/降低其他方面的风险。

不足或风险	<b>1. 非洲国家提出关键目标和问题时，内部协调不足——可能使结果丧失部分战略、变革与创新意义</b>
说明	<p>自中非合作论坛成立以来，非洲国家对协调论坛活动的主动性不足。2011年10月，非洲联盟（非盟）委员从观察员转为中非合作论坛的正式成员。2015年5月，中国成为首个在非盟设立“常驻代表团”的国家；2018年底，非盟亦在北京设立了代表团。<sup>86</sup>正在运作的非洲联盟驻北京代表处成为了非中关系中一个重要的协调渠道<sup>87</sup>。但是，协调方面仍有由重重阻碍，其中原因可归结为两个方面。</p> <p>首先，一些非洲国家认为中非关系是非洲各国争取中国有限的贷款或援助一种形式。<sup>88</sup>其次，非洲已往与其他捐助者（如巴黎俱乐部）合作时，通常都是由对方负责在各国间展开协调，这就导致非洲领导人在开展对外合作时不重视区域协调，公民问责机制缺失。</p> <p>因此，尽管中国在集体会议上做出了各项承诺，但主要还是通过中国与个别非洲国家的双边共同协调来落实各项议程。单纯采取双边措施可导致效果不佳和/或带来新的挑战。例如，按照最初的设想，肯尼亚标准轨距铁路是一项东非区域性项目，串联区域内的几个占地面积较大的工业区。如按原定方案建设完成，可带来更大回报和影响。另一方面，通过中非合作论坛，中国在区域投资方面也有一些非常成功的案例。中国支持非洲疾控中心建设就是一个极好的例子。当疫情在非洲蔓延时，中国站在了驰援非洲战疫最前线，并大力加强了非洲大陆的卫生服务人力资源建设和非洲制药行业的生产能力<sup>89</sup>。</p> <p>此外，人们注意到，中非辩论的框架反映了非洲在外交战略上缺乏积极主动性，辩论中尤其缺少非方观点<sup>90</sup>，反映出外界所持的非洲政府对外关系不透明的普遍看法。</p> <p>研究中非关系的学者对这一问题发表了各自观点。例如，鲍勃·韦克萨（Bob Wekesa）在《呼吁建立一个对华国际政策框架》中指出，中国和非洲之间在政治、经济和文化领域的关系不对称反映了非洲缺乏一个整体性的对华政策框架，而中国在其政策框架</p>

<sup>86</sup><http://english.cri.cn/12394/2015/05/08/3745s877793.htm>

<sup>87</sup>Mthembu, 等人 (2021) 《中非合作迈向对华政策时代?》

<sup>88</sup> 见 Lin, S., Gao, L., Reyes, M. 等人. 《中国对非卫生援助：机会主义还是利他主义?》全球卫生 12, 83 (2016). <https://doi.org/10.1186/s12992-016-0217-1>

<sup>89</sup><https://africacdc.org/our-work/>

<sup>90</sup>Francis A. Kornegay Jr. 《中非外交政策区域化：卡加梅与克服“一加多”范式》



	<p>中详细制定了对非战略，遵照框架而行，使战略取得了圆满成功。因此，他建议非方有必要对非中政策进行重新定位和思考，作为对中方中非政策的回应。<sup>91</sup></p>
<p>中非合作论坛第八届部长级会议的机遇以及未来的可能</p>	<p><b>将论坛的所有行动与《2063年议程》和跨/次区域议程联系起来；任命一名非洲中国特使，并明确授权；探索跨洲的法律工具。</b></p>
<p>说明</p>	<p>非洲国家需要以中非合作论坛为起点，协调对华政策，同时不断分析其他地区对华关系的进展。非方可以利用一系列机制，采取简单易行的方法或是其他更正式更繁复的措施。</p> <p>简单的方法包括，明确指出将中非合作论坛的成果与已经商定的非洲政策（如《2063年议程》、十年框架和项目等）相关联，并将非洲政策作为成果的衡量标准，有助于确保中非合作论坛的举措更符合非洲未来的战略需求。这样做还可以扩大中非合作论坛下交付项目的覆盖区域，从而进一步分散风险和回报，以避免某些国家出现债务问题。</p> <p>此外，非洲联盟主席或非洲联盟委员会可任命一名具有公信力、授权和资源的非洲中国特使，召集遴选出的非洲学者和知识分子，共同提出一项政策议程，并在下次中非合作论坛会议之前提交给非洲国家元首和相关部长。<sup>92</sup>特使还可负责撰写向非洲公民公开的战略计划，以提高公信力。</p> <p>正式举措方面，Won Kidane 教授建议将中非合作论坛转变为一项法律工具或条约——类似欧中投资协定（不包括贸易）或自由贸易协定，并配备相关的正式监测、报告和争端解决机制。</p> <p>基达尼主张基于如下事实：中国和非洲之间近 98% 的贸易建立于单方面让步的基础上，这些让步实际上不可强制执行，中国和非洲国家之间存在的双边投资条约（BITS）在很大程度上并非有的放矢。因此，目前缺乏对中国和非洲国家真正具备约束力的法律框架。<sup>93</sup></p> <p>最终，各国可能通过中非合作论坛缔结正式条约。非盟已经订立了《非洲大陆自由贸易区协议》，预计最终将涵盖一系列由非洲制定的相关议定书，涉及投资、竞争和争端解决等方面，可作为论坛正式条约内容基础。但值得注意的是，订立欧盟-中国协定的工作于 2012 年启动，而目前批准工作处于暂停状态。<sup>94</sup>非洲和中国之间的条约进程无疑需要多年才能完成。</p> <p>因此，在形成法律文本之前，可签署全非洲“一带一路”谅解备忘录，和/或签订与非洲大陆自由贸易区相关联的优惠贸易协定。两种方案皆具备可行性，后者更注重具体措施，更能推动改革进程。<sup>95</sup></p>

**不足或风险**      **2.非洲国家缺乏跟踪并衡量中非合作论坛成果的数据——导致信息缺失，引发猜测**

<sup>91</sup>Wekesa B, 《建立非洲对华政策框架的呼吁》，载于 Mthembu, 等人（2021）《中非合作迈向对华政策时代？》  
<sup>92</sup>参见 Wekesa B 《建立非洲对华政策框架的呼吁》，载于 Mthembu, 等人（2021）《中非合作迈向对华政策时代？》  
<sup>93</sup><https://www.youtube.com/watch?v=AO0KZYI7zfs&t=2792s>  
<sup>94</sup><https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2115>  
<sup>95</sup>参见 Fu, Yike 和 Eguegu, Ovigwe, 2021: 中国“金砖四国”与“非洲自由贸易协定”：潜在的重叠、互补和挑战，  
<https://saiia.org.za/research/chinas-bri-and-the-afcfta-potential-overlaps-complementarities-and-challenges/>

<p><b>说明</b></p>	<p>虽然有一些国际数据，如贸易统计数据，可为评估中非合作论坛的某些贸易目标提供参考，但除此之外，在中非合作论坛网站和相关平台上公布的其他数据和成果信息很少。因此，中国的参与度以及特定领域的投入多少仍存在很大争议。</p> <p>信息不完善的问题也体现在中国外交部(MOFA)的国家一级的数据中。外界很难利用这些数据进行国家间的比对。值得注意的是，一些智囊团已通过各种数据库和方法，如约翰霍普金斯大学 SAIS 中非研究所 (CARI)<sup>96</sup>、Aid Data<sup>97</sup>、波士顿大学全球发展政策研究中心<sup>98</sup>等，竭力填补数据方面的空白。这些估计数字也会根据对轨迹和影响的不同理解，如区域关注焦点、赠款和贷款余额等，而产生差异。</p> <p>当然还有其他数据来源，尤其是有关特定区域或特定类型发展合作的数据，这些数据既有官方披露的，也有媒体报道的。位于澳大利亚的洛伊国际政策研究所<sup>99</sup>提供太平洋区域的发展合作数据。睿纳新国际咨询公司提供了非洲地区某些特定类型的发展合作数据——如孔子学院<sup>100</sup>、中国在过去 10 年里提供的全球债务减免数据<sup>101</sup>，以及最近中国为帮助非洲应对新冠肺炎提供的支持。睿纳新国际咨询还是最先发现中国向非洲国家提供的疫苗超过 COVAX 的机构<sup>102</sup>。桥梁咨询集团估计了中国向全球各国销售以及捐赠的疫苗数量<sup>103</sup>。战略与国际研究中心 (CSIS) 致力于收集与中国相关的全球数据，包括中国对其“中国实力”研究项目援助的估计<sup>104</sup>。</p> <p>然而，独立生成的数据利弊兼备。尽管这类型数据有助于引发有益的辩论，以重新确定中非关系的方向，但估计值差异悬殊。此外，一些非洲以外国家主导的机构编写了更多所谓“基于叙述的”出版物和/或选择对一些可能影响到中非关系论述、但却不一定符合非洲优先关切的问题进行分析。但同时站在非洲和中国角度的分析却始终始终是凤毛麟角<sup>105</sup>。举例来说，虽然收集贷款额方面信息的组织不在少数，但能够进一步探索其深层影响、贷款放款以及合同条款中关于就业或当地情况方面数据的组织几乎没有。然而，非洲借款国及其公民真正感兴趣的却是合同谈判相关的实际问题<sup>106</sup>。</p> <p>此外，尽管中国有不计其数的利益攸关方履行承诺，但一些非洲国家政府却并不完全了解自己国家履行的承诺。在更广泛的层次上，非洲公民亦无法跟踪中非合作论坛所取得的进展。</p>
<p><b>第八届中非合作论坛部长级</b></p>	<p>启动由非洲共同领导和/或非洲组织领导的中非合作论坛总体评价；非洲政府和组织应更多地公布中非关系相关数据；为了非洲公民的利益，让中非联合组织合作参与评估特定合作工具</p>

<sup>96</sup><http://www.sais-cari.org>

<sup>97</sup><https://www.aiddata.org>

<sup>98</sup><https://www.bu.edu/gdp/>

<sup>99</sup>太平洋岛屿的援助与影响地图：<https://www.lowyinstitute.org/news-and-media/multimedia/audio/mapping-aid-and-influence-pacific-islands>

<sup>100</sup>一带一路沿线国家：这意味着什么？<https://developmentreimagined.com/2019/09/26/countries-along-the-belt-and-road-what-does-it-all-mean/>

<sup>101</sup>信息图：谁在帮助非洲年轻人成为全球公民？ - <https://developmentreimagined.com/2018/09/09/infographic-whos-helping-young-african-people-become-global-citizens/>

<sup>102</sup>信息图：中国向非洲运送的疫苗比 COVAX 还多，是如何运送的？ -

<https://developmentreimagined.com/2021/06/07/chinamorethancovax/>

<sup>103</sup><https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/>

<sup>104</sup><https://chinapower.csis.org>

<sup>105</sup>参见 Buckley, L. (2013)。《中国在非洲的农业发展合作：现状与政治背景》。IDS 公告，44.4

[http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1759-5436/issues](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1759-5436/issues)

<sup>106</sup><https://thediplomat.com/2021/05/a-new-database-reveals-chinas-secret-loans-think-again/>



会议带来的机遇	
说明	<p>2015 年和 2018 年中非合作论坛行动计划中，中国和非洲共同主席国（最初是南非，现在是塞内加尔）承诺对中非合作论坛成果进行联合审查。迄今为止，此类审查均由中国牵头，但可以确定的是，今后非方共同主席国将负责牵头。</p> <p>为此，非洲共同主席国可任命某个组织——如独立的非洲智库，或如非盟发展署—发展新伙伴计划（AUDA-NEPAD）或联合国非洲经济委员会（UNECA）等机构共同对中非合作论坛的承诺进行详细的审查和核对，以便能够对非洲各国的交付成果进行比较，从而及时为总体优先事项的确定提供反馈，并为下一次中非合作论坛奠定基础。这将为中方的分析做出补充。</p> <p>此外，非洲的政府和独立利益攸关方和/或国际组织应加大力度，整理并公布关于中非关系的数据。特别地，非洲各国政府可以利用各种国际进程，如“有效发展合作的全球伙伴关系”，与其他（非洲和非非洲）国家分享关于中国援助的可比数据<sup>107</sup>，并通过其债务管理办公室公布关于中国贷款和合同的数据<sup>108</sup>。</p> <p>最后，在评价具体工具或协调类型方面，中国在与当地利益攸关方协商的基础上，经常起带头作用<sup>109</sup>。但更有益的做法是，中国利益攸关方和非洲利益攸关方共同发起联合评价，如非盟发展署—发展新伙伴计划、非洲经委会或相关区域经济共同体（REC），以便更好地将非洲的观点、影响和关切纳入其中。</p>
不足或风险	3.将中非合作论坛承诺对准转型国家或部门时面临的困难
说明	<p>中国与非洲国家的合作基于不干涉政策和需求驱动政策（这无疑正确地），但这也意味着中国无法要求或强迫非洲大陆在投资前改革某些行业，也不能优先考虑某些国家。这意味着，中国的参与可能高度集中在某些特定国家——例如，截至 2021 年 8 月底，超过 60% 的中国疫苗已输送（主要通过购买）至 3 个非洲国家，而 21 个非洲国家尚未获得中国疫苗<sup>110</sup>。虽然这一疫苗分配比例比其他捐助国更为广泛（27 个非洲国家从未获得美国的疫苗），但问题是，从非洲的角度来看，这种具体分配是最佳的吗？如果不是，则出于非洲大陆的集体利益，非洲各国该如何重新分配疫苗。</p>
中非合作论坛第八届部长级会议的机遇以及未来的可能	中国同行更好地收集并了解非洲国家多样性的数据；非洲政府发布对中战略

<sup>107</sup><https://developmentreimagined.com/portfolio-posts/chinas-aid-from-the-bottom-up-providing-data-driven-research-on-chinese-development-cooperation/>

<sup>108</sup>尼日利亚和喀麦隆在这方面的一些最佳实践，见 <https://www.dmo.gov.ng>

<sup>109</sup>例如，中国农业大学（CAU）国际发展与全球农业学院（CIDGA）院长徐秀丽教授的问答，见：

<https://chinaafricaproject.com/analysis/qa-measuring-the-effectiveness-of-chinese-agricultural-assistance-in-africa/>

<sup>110</sup><https://developmentreimagined.com/2021/08/20/halfafricancitizenscouldhavebeenprotected/>



<p><b>说明</b></p>	<p>上文就<b>差距/风险 1 和 2</b>提出的建议也将有助于应对这一挑战。特别地，在方案设计期间加强与非洲国家或组织的协商以及强化与《2063 年议程》、十年框架和项目的联系，将大有裨益。</p> <p>中国同行也应更好地了解非洲国家的情况并收集相关信息（如可持续发展目标的实现情况），这至少可以为最需要支持或最有变革潜力的国家提供基准。</p> <p>此外，非洲各国政府根据本报告（睿纳新国际咨询公司的“蓝图”的模板）<sup>111</sup>发布“对中战略”，和/或确定与中非合作论坛 2021 年议程项目相关的具体优先合作部门，不仅有助于非洲公民更好地了解其政府寻求与中国合作的领域以及原因，还将帮助中国利益攸关方了解最具变革性潜力的国家以寻求合作。</p>
<p><b>不足或风险</b></p>	<p><b>4. 落实中非合作论坛某些机制的挑战——如特定基金的支出延误、反响平平</b></p>
<p><b>说明</b></p>	<p>一些中非合作工具虽然取得了令人瞩目且重要的成果，但在执行或支出方面却面临挑战或延误——这样的例子不在少数。</p> <p>中非发展基金就是一个例子。该基金于 2006 年宣布，2007 年正式成立，由国家开发银行（CDB）出资并控制。虽然该基金最初的预想是，注入初始资金后在私募股权市场筹集资金，但进一步的分期付款是由国开行进行的<sup>112</sup>，该基金在支出方面仍面临一些挑战，特别是寻找规模和回报均合适的项目。</p> <p>另一个更近的例子是 2019 年发起的两年一次的中国-非洲经贸博览会（CATETE）。这一广受欢迎的举措旨在增加非洲国家对华出口，但它未能吸引高价值的非洲产品，反而主要吸引来了咖啡、可可和坚果等农产品<sup>113</sup>。虽然造成这一局面的部分原因是非洲低下的制造能力，但非洲亦有数百个高端品牌，只是很少有中国同行注意到这些品牌<sup>114</sup>。</p> <p>最后一个例子是中非合作论坛各部门的论坛，如减贫论坛。这些论坛在将各种会议转化为实际行动方面面临挑战。中国并不是唯一面临此类挑战的国家。鉴于“培训”是中非合作的一个重要组成部分，因此值得在此方面进一步反思。例如，农业方面，非洲国家想要的不仅仅是中国的种子，而是中国出台的化肥政策，以及此类政策是如何在各省发挥作用的<sup>115</sup>。然而，有证据表明，目前设计的许多论坛似乎未能使非洲国家充分了解中国的政策环境<sup>116</sup>。</p>
<p><b>第八届中非合作论坛部长级会议及未来的机遇</b></p>	<p>在设计和实施中非合作论坛的所有工具和基金时，需确保非洲和中国的组织共同参与其中</p>

<sup>111</sup> 见：<https://www.africaunconstrained.com/blueprintforanfricachinastrategy/>

<sup>112</sup> <http://www.chinaafricarealist.com/2015/03/is-cad-fund-sovereign-wealth-fund.html>

<sup>113</sup> <https://www.globaltimes.cn/page/202109/1233274.shtml>

<sup>114</sup> <https://developmentreimagined.com/portfolio-posts/designed-to-disrupt-2-0-africa-reimagined-at-the-second-china-africa-economic-and-trade-expo/>

<sup>115</sup> <https://developmentreimagined.com/2020/07/13/is-china-helping-or-hindering-africas-efforts-to-future-proof-food-security/>

<sup>116</sup> <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/07/14/does-china-actively-promote-its-way-governing-do-other-countries-listen/>



<p><b>说明</b></p>	<p>迄今为止，中非合作论坛商定的众多工具均有一个关键特点：都是由中国同行领导和设计的。尽管他们是出于好意，对中国的创新现状亦了如指掌，但可能缺乏对非洲国家详细情况的了解，致使这些工具无法达到令人满意的效果。有时，合作领域可能对于非洲国家和中国来说均是一个全新的领域——例如围绕非洲和中国传统医学的合作。</p> <p>未来，为了避免这些挑战，非洲人民在中非合作论坛会议上就这些工具的协议进行磋商，并在会议后积极平等地参与这些工具的设计和执​​行至关重要。这就要求“取消”一些只能由中国组织交付的工具，并了解可以在这方面提供帮助的非洲组织的情况。此举不仅能够确保这些工具获得双赢，而且有助于更多领域的成功合作并扩大影响，还更容易监测。</p>
<p><b>不足或风险</b></p>	<p><b>5. 若某些环节处理不好，扩大合作可能会导致意想不到的后果</b></p>
<p><b>说明</b></p>	<p>虽然非洲国家和中国的经贸往来已经颇具规模，但某些意想不到的后果也可能随之而来。比如贸易方面，虽然贸易总额有所增加，但对许多国家来说，贸易赤字加剧，对采掘业的依赖度也进一步增加。类似地，一些从中国贷款的非洲国家也饱受债务困扰，不得不要求减免债务。至于外国直接投资，一些在非洲投资的公司未能遵守当地的环境或社会准则。再往近了说，新冠肺炎疫情爆发的早期阶段，在华非洲人还经历了种族歧视。作为回应，中国政府重申了反种族主义的立场，并出台了新的举措<sup>117</sup>。这并不意味着非洲国家不需要中国的贸易订单、贷款、投资，抑或在华非洲人安全无法得到保障，但确实表明需要更审慎地管理扩大的关系。</p>
<p><b>第八届中非合作论坛部长级会议及未来的机遇</b></p>	<p><b>以贸易平衡、长期的金融和人员双向流动为目标；针对具体问题，为每一个/选定的中非合作论坛专题设立专门的非洲协调论坛；要求非洲组织就关键问题提供可实际操作的原则/准则</b></p>
<p><b>说明</b></p>	<p>虽然中非合作论坛在继续促进中非贸易、金融和人员流动方面发挥的作用非常重要，但有力证据表明，未来各方需要进一步确保双向流动（如贸易和人员流动，最终是投资）的平衡。</p> <p>对此，一个关键建议是针对具体问题设立非洲协调论坛——例如，非洲的贸易部长们可以每6个月或每年举行一次会议，分析并讨论与中国的贸易流量和协定（如植物检疫协定），并规划适当的战略措施。非洲财政部长还可以开会讨论商定贷款的各种数据，以提高债务的质量和回报，同时避免高利率。最终避免债务困扰，这也将符合中国的利益。非洲规划、投资、旅游和教育等部门的部长们也可以就中国和非洲各地的商人、游客和学生的情况进行协调。</p> <p>此外，某些原则和详细的指导方针最好临时或以年为单位进行编制，且由非洲同行与中国同行协商后进行，以避免意外影响。例如，可以委托非盟发展署—发展新伙伴计划（AUDA-NEPAD）或联合国非洲经济委员会（UNECA）等非洲组织为在非洲国家经营的中国公司起草指导方针，再由相关中国合作伙伴翻译并进行传播。</p>

<sup>117</sup>[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/t1769241.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1769241.shtml)



	最后， <b>差距/风险 1、2、3</b> 项下的建议也将有助于改善这一方面。
<b>不足或风险</b>	<b>6.合作形式缺乏创新、涉及的合作工具类型和利益攸关方演变缓慢</b>
<b>说明</b>	<p>从农业和卫生部门的案例研究中可以看出，中国用以为非洲国家提供支持的一些机制自 20 世纪 60 年代以来就已经存在。虽然这些机制可能仍在发挥作用，但毫无疑问的是，在此期间，许多非洲国家已经发展起来，一些类型的传统“援助”工具，如紧急医疗队，在当前可能已经不太有存在的必要，反而对诸如农业和卫生产品制造本地化等类型的机制的需求更多一些。举个例子，埃及和中国在新冠肺炎疫苗生产方面的合作让非洲国家看到了战略合作的成果<sup>118</sup>。</p> <p>然而，试图改变一个既定系统往往充满挑战，且耗时良久。过去 20 年来，中非合作论坛的承诺清单有增长的趋势，而非简单的演变，就充分地体现了这一点。另一个例子是，2006 年和 2009 年中非合作论坛会议上，关于建设医院和疟疾治疗中心的承诺几乎没有任何变化。非洲国家的当地情况对简单的技术转让模式也是一个持续的挑战，且援助的有效性往往取决于当地援助专家和工作人员的能力<sup>119</sup>。</p> <p>此外，还有中非合作论坛可以灵活借用的出现在其他区域或伙伴关系国家中或后者正在使用的新工具，以强化中非关系的影响。在贸易等领域，地理标志是提高在第三方市场销售的农产品价值的有用工具，也是中欧协定的主题<sup>120</sup>。迄今为止，不论非洲国家还是中国，都没有在中非合作论坛框架下提出此类建议。</p> <p>最后，中非合作论坛的所有宣言均提到多边体系的重要性，如非洲和中国对联合国安理会未来的共同看法。</p>
<b>第八届中非合作论坛部长级会议及未来的机遇</b>	<b>制定长期战略愿景；促进中非合作论坛合作工具多样化；从战略角度利用三边合作；利用宣言提出中非共同的想法/立场，以塑造并影响多边体系</b>
<b>说明</b>	<p><b>差距/风险 1 和 5</b>项下的机会也将有助于这方面的改进。</p> <p>此外，商定某种战略愿景文件可能也有所裨益。此类文件针对的是不同需求和发展水平的各种工具，可能会规定今后十年左右的合作领域或部门，同时表明随着中非关系的发展以及不同非洲国家的发展，这些领域如何随着时间的推移而演变。例如，除了援助，中国利益攸关者可以通过多种渠道帮助非洲国家提高生产率。中国企业则可以通过投资、技术升级和知识外溢等来提高非洲农业和制造业部门的生产率。中国为急需的基础设施提供资金可能会释放非洲和其他外国公司的进一步投资。此外，中国企业可以在生产率高的经济部门创造就业机会。<sup>121</sup>所有这些不仅会扩大影响，还有助于避免意想不到的后果（<b>差距/风险 5</b>）——如避免贸易依赖。</p>

<sup>118</sup>[http://www.xinhuanet.com/english/africa/2021-07/19/c\\_1310069099.htm](http://www.xinhuanet.com/english/africa/2021-07/19/c_1310069099.htm)

<sup>119</sup>参见 Lila Buckley、Chen Ruijia、Yin Yanfei 和 Zhu Zidong 《中国农业在非洲的发展：中国农学家对农业援助的看法》，2017 年 1 月的讨论文件，网址：<https://pubs.iied.org/17603iied>

<sup>120</sup><https://developmentreimagined.com/2020/01/24/Geography-indications/>

<sup>121</sup>Linda Calabrese 和 Xiaoyang Tang (2020) 《非洲经济转型：中国投资的作用》

参见：<https://odi.org/en/publications/africas-economic-transformation-the-role-of-chinese-investment/>



积极促进中非合作论坛合作工具多样化（例如，让私营部门和/或青年论坛和/或非政府组织发挥作用，如 2006 年成立的中非民间商会<sup>122</sup>负责设计并提供创业工具），可以在资金、技术和创新方面带来更多资源，对中非合作大有裨益。

此外，三方合作，即两个或两个以上发展中国家在一个发达国家或多边组织的支持下建立伙伴关系，也可在创新方面发挥作用。<sup>123</sup>2015 年《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》（《亚的斯亚贝巴行动议程》）强调了三方合作<sup>124</sup>。

最后，今后利用中非合作论坛声明进一步推进中非联合国际立场可能是有益的。例如，在 2021 年会议上，非洲和中国在使用特别提款权应对新冠肺炎疫情、风险评级机构改革、世界银行和国际货币基金组织改革、气候变化行动、气候融资以及更广泛的发展筹资议程等方面的立场可以是一致的。非洲和中国亦有可能通过中非合作论坛提出新的想法——如非洲经委会的流动性和可持续性基金（LSF）或睿纳新国际咨询公司的“借款国俱乐部”<sup>125</sup>。

这六个差距/风险和识别的机遇本身并不是加强中非合作论坛或中非关系的灵丹妙药，也无法避免今后的麻烦。值得注意的是，即使所有识别到的机遇都被纳入 2021 年中非合作论坛，但一个关键问题是，这些机遇的落实高度依赖非洲国家的干预——某些情况下，包括预算拨款，甚至批准国家级的有效立法框架。然而，许多泛非承诺并不总能够转化为国家承诺。例如，实现非洲农业综合发展计划下的优先事项也需要非洲各国政府的财政投资，但其中许多尚未实现<sup>126</sup>。同样，一些跨非承诺需要数年才能落实，区域级承诺亦是如此。迄今为止，只有 12 个国家批准了非洲货币基金组织，而西非经共体的共同货币框架尚未启动。

从中国来看，国内政策关切或挑战也可能导致中非合作论坛承诺或总体目标得不到落实。新冠肺炎疫情导致一些项目延误，中国目前在旅行和检疫要求方面的限制意味着非洲学生和商人无法轻易到达中国，而中国的商人和游客则不愿离开中国<sup>127</sup>。

这六个差距/风险和机遇共同为 2021 年中非合作论坛及未来可以取得哪些成果提供了有益见解，前提是中非双方均有意愿。

<sup>122</sup><http://en.cabc.org.cn/?c=abouts&a=index>

<sup>123</sup>同上

<sup>124</sup>[https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)

<sup>125</sup><https://www.africaunconstrained.com/options-for-reimagining-africas-debt-system/>

<sup>126</sup>见粮农组织（2021）《撒哈拉以南非洲粮食和农业公共支出趋势、挑战和优先事项》，见

<http://www.fao.org/documents/card/en/c/CB4492EN/>。粮农组织分析涵盖的国家有：贝宁、布基纳法索、布隆迪、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、马拉维、马里、莫桑比克、卢旺达、塞内加尔、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。

<sup>127</sup><https://www.economist.com/china/2021/01/30/covid-19-disrupts-chinas-rise-as-a-destination-for-foreign-students>



## 总结过去，展望未来

中非合作论坛是中非合作历史最长、最重要的常设机制。本报告面向非洲和中国的政策制定者和公民，首先解释了中非合作论坛的背景及其**愿景**目标，并分别从非洲国家和中国的角度解释了中非合作的必要性。

本报告总结了**中国应与非洲国家合作的五个原因**，以及**非洲国家应与中国合作的七个原因**——涵盖经济、政治等方面。

报告接着介绍了迄今为止的中非关系发展进程，并着重介绍了中非合作论坛在这一进程中的作用。本报告确定并介绍了中非合作论坛的发展历程。到2018年，中非合作论坛已涵盖八大目标40多个主题和议题。虽然这证明了中非合作论坛发挥的重要作用，但也使得其涵盖内容更为复杂，同时抬高了人们对论坛的期望，进而使得论坛管理更具挑战性。即便如此，本报告还发现，由于涵盖各类主题，目前中非合作论坛与非洲大陆自由贸易框架协议、非洲旗舰项目以及联合国可持续发展目标直接相关。分析发现，虽然在六大非洲大陆自由贸易框架中，《中非合作论坛2018年行动计划》仅专门提到了两项内容，但此前的中非合作对这些框架、项目 and 目标产生了重大影响，并做出了直接贡献。

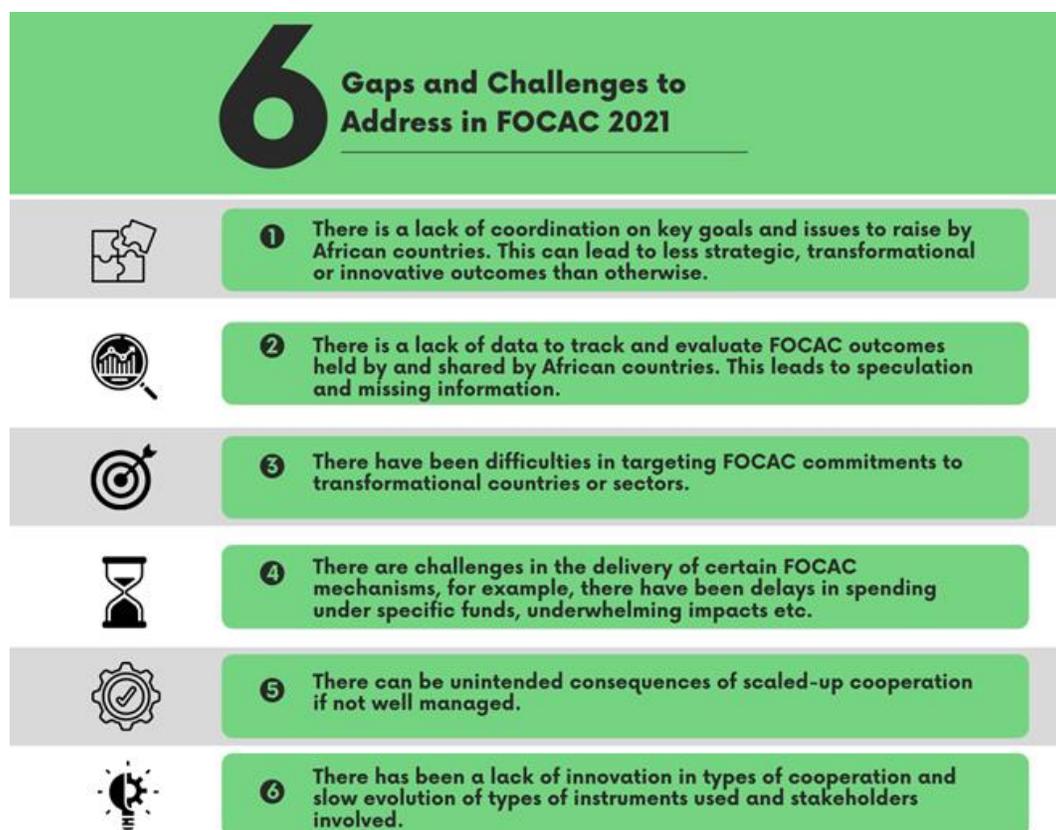
本报告还凸出了非洲与中国其他地区性和多边伙伴关系以及非洲“加一峰会”合作进程的主要区别，这些合作进程有助于推进非洲与其他发展伙伴的关系。本报告明确指出，对中国和非洲而言，中非合作论坛都是颇具特色的论坛，各方应持续推进，相互借鉴。

随后，本报告通过研究中非双方在农业和卫生领域的两个合作案例探讨了中非合作论坛如何实现非洲和中国的目标，尤其是约翰内斯堡（2015年）中非合作论坛会议和北京（2018年）中非合作论坛会议的行动计划的内容。案例研究表明，虽然取得了巨大进展，但仍可通过以下五项措施加强合作：

- 对亟需帮助的特定国家提供针对性援助；
- 针对特定领域或问题开展合作；
- 将合作机制扩大到整个非洲大陆；
- 与非方确定新的合作主题或合作模式；
- 着眼于长期可持续性合作。

本报告认为，这五项措施将有助于将针对具体部门的支持和行动计划提高到一个新的、前所未有的水平。

最后，基于各类分析，本报告提出了中非双方政府可以利用2021年及以后的中非合作论坛的机遇来积极应对的**六大差距和挑战**，以期提升未来合作效率，进一步深化合作，并确保中非双方合作必要性的五大和七大原因得到验证。



本报告根据分析得出的机遇列出一份机遇清单，如下所示。从列表中可以看出，**确定的机遇总共有 17 个**。

下面的**表 7**对每个衡量标准（“变革潜力”）的重要性以及短期内的可行性进行了量化评分。对于“变革潜力”一项，该量表可以解释为：1 分该机遇有用的，但并不是必要的；5 分表示该机遇非常重要，如果抓不住，就无法扩大中非合作论坛今后的影响力。就可行性而言，该量表可以解释为：1 分表示该机遇需要在未来至少五年甚至十年内进行重大谈判，5 分表示该机遇可以在未来几个月内（和/或在中非合作论坛宣言/行动计划中）轻易获得。

值得注意的是，这些机遇中的绝大多数可以而且应该由非洲国家政府和中国政府或其他利益攸关方共同商定并实施。当然，有些机遇只需要非洲政府或利益攸关方采取行动，而不需要中国同行的参与，反之亦然。例如，在变革潜力和可行性评估中，尽管参与的利益攸关方越多，评估过程可能会在一定程度上变得更为复杂，但也可能扩大变革的辐射范围。然而，由于许多机遇反映了非洲利益攸关方在中非关系中展现更大能动性的总体需要，因此更多的机遇是面向非洲的。

表 7：2021 年及以后中非合作论坛的 17 个机遇评估

中非合作论坛第八届部长级会议的机遇以及未来的可能	非洲各国政府、中国政府或双方都需要采取的行动？	变革潜力（评分=1-5） <sup>128</sup>	短期可行性（评分=1 难 - 5 易） <sup>129</sup>	2021 中非合作论坛总体得分（最高分=10）
1 将中非合作论坛的所有行动与《2063 年议程》和跨/次区域议程联系起来	双方	4	5	9
2 任命一名权责明确的非洲中国特使	非洲各国政府	5	4	9
3 探讨跨洲法律工具 <sup>130</sup>	双方	4	1	5
4 非洲政府发布对中战略	非洲各国政府	4	3	7
5 启动由非洲共同领导和/或非洲组织领导的中非合作论坛总体评价程序	非洲各国政府	3	3	6
6 非洲政府和组织公布更多中非关系相关数据；	非洲各国政府	4	4	8
7 非洲和中国的组织共同参与特定工具的评估	双方（中方将作出初步决定）	3	2	6
8 更好地了解非洲国家的多样性并收集相关数据	中国政府	2	2	4
9 非洲政府发布面向国内的对华战略	非洲各国政府	5	3	8
10 在设计和实施中非合作论坛的所有工具和基金时，需确保非洲和中国的组织共同参与其中	双方（中方将作出初步决定）	5	3	8
11 实现长期的贸易、金融和人员双向流动平衡	双方	5	2	7
12 为每个/选定的中非合作论坛主题设立针对具体问题的非洲协调论坛	非洲各国政府	5	4	9

<sup>128</sup>所有分数均为我们根据专家意见进行的内部分析得出，在撰写本文时，还没有（尚未）与其他人进行过专门讨论。

<sup>129</sup>所有分数均为我们根据专家意见进行的内部分析得出，在撰写本文时，还没有（尚未）与其他人进行过专门讨论。

<sup>130</sup>如先前分析所述，在这之前，可签署全非洲“一带一路”谅解备忘录，和/或签订与非洲大陆自由贸易区相关联的优惠贸易协定。两种方案皆具备可行性，后者更注重具体措施，因此更有助于推动改革进程。



13	非洲各组织就关键问题提供可操作的原则/准则	双方	3	4	7
14	讨论并制定中非战略的长期战略愿景	双方	4	4	8
15	促进中非合作论坛合作工具多样化	双方	4	2	6
16	从战略角度利用三边合作	双方	3	3	6
17	利用宣言提出中非共同的想法/立场，以塑造并影响多边体系	双方	3	5	8

正如表中所强调的，分析表明，可以优先在 **2021 中非合作论坛上就三个机遇（总分：9 分）和五个潜在机遇（总分=8 分）达成协议**，随后可采取其余九项措施。

最后，需要注意其中一些机遇是互补的——它们可以互为支撑——并有利于其他机遇的实现。例如，发布更多数据（机遇 6）可能有助于发布面向非洲内部的对华战略（机遇 9）。

总之，中非合作论坛框架下的中非关系无疑不仅极大促进了各类贸易、资金和人员流动，而且极大促进了农业、卫生等领域的合作。但这并不意味着不存在改善的可能性。当双方关系充满潜力时，不断的进化是必要的，正如五大原因和七大原因部分所述。问题是，怎么做？几位非洲学者最近指出，非洲需要确保合作有助于实现非盟的大陆框架，从而使其与中国的经济、发展甚至安全优先事项保持一致，并加强其在中非关系中的能动性。<sup>131</sup>本报告表明，这是一个初步的、必要的步骤。通过深入的专家分析，本报告提出了 17 个机遇，抓住这些机遇，并以中非合作论坛作为双方合作的核心协调机制，非洲国家政府和中国政府可以将中非关系提升到一个新的水平，特别是确保中非合作论坛真正为支持非洲国家实现当前、2063 年之前和 2063 年以后的发展目标做出贡献。

<sup>131</sup>Mthembu, 等人 (2021) 《中非合作迈向对华政策时代?》

