

中国对非减贫合作： 理念演变与实践特点

□ 安春英

〔提 要〕中华人民共和国成立以来，注重加强与非洲国家的双边关系与互利合作，其中减贫合作是重要内容。纵观中非减贫合作发展历程，从20世纪五六十年代的“援助—减贫”合作观，到七八十年代的“经济增长—减贫”合作观，再到21世纪以来的“发展—减贫”合作观，体现了中国对非减贫合作政策理念的不断深化与创新。在此过程中，中非减贫合作的主体、内容和途径均实现了转型、提速与升级。在当下共建中非命运共同体的背景下，中非减贫合作需准确研判国际环境的新变化，尊重非洲国家在双方合作中的主导性，关注非洲国家的整体性与差异化以及中国减贫经验的对非适应性，以期推进中非减贫合作行稳致远。

〔关 键 词〕中非命运共同体、减贫合作、中国经验、非洲发展

〔作者简介〕安春英，中国社会科学院西亚非洲研究所编审

〔中图分类号〕D822.34

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 3 期 0108-17

当前，中非关系处于承前启后、继往开来的重要时期，非洲国家期待与中国加强务实合作，共享机遇，共迎挑战。中国在减贫领域取得的成就为广大非洲国家提供了宝贵经验，后者迫切希望能将中国的减贫经验这一全球公共产品融合于非洲发展实践。在此背景下，中国需超越中非贸易、投资合作等物质性关切，以中非减贫合作走稳做实中非命运共同体建设，回应非洲国

家的热望，以新动能推动中非传统友好关系迈上新台阶。^[1]

一、中国对非洲政策中的减贫理念

中国对非政策主要体现在政府宣示的文件、中非双方签署的协定中。此外，中国领导人的相关讲话、意见、观点等也指导着中国对非合作，上述三方面均可以体现中国对非政策中的减贫理念。从中华人民共和国成立至今，根据中非减贫合作的方式和内容，中国的对非减贫理念大致经历了三个发展阶段。

（一）“援助—减贫”合作观

20 世纪 50 年代至 70 年代，非洲大陆民族解放运动进入高潮，纷纷建立独立主权国家，维护与巩固主权独立、实现民族经济发展、摆脱贫困落后是非洲各国的迫切所需。毛泽东等中国领导人看到了处于上升阶段的非洲民族国家的力量，视非洲国家为应当团结和依靠的朋友，提出了为非洲国家谋求民族独立及国家建设提供国际主义援助的重大决策。

这一时期，中国对非减贫政策涵盖在对非援助政策体系中。后者的主要内容包括：第一，确立了平等互利的原则。周恩来总理在 1955 年 4 月的万隆会议上，明确、完整地提出了中国对外关系的和平共处五项原则。1963 年 12 月—1964 年 2 月，周恩来总理在访问非洲十国时，代表中国政府提出了“中国对阿拉伯国家和非洲国家的五项原则”及“对外经济技术援助的八项

[1] 国内学界对中非减贫合作的研究著述大多从横向视角分析中国对非援助及中非农业、制造业、基础设施等领域合作对非洲减贫的效应。如，张海冰：“中德对非援助政策的比较研究”，《德国研究》2008 年第 1 期；李小云、武晋：“中国对非援助的实践经验与面临的挑战”，《中国农业大学学报》2009 年第 10 期；胡美、刘鸿武：“意识形态先行和民生改善优先——冷战后西方‘民主援非’与中国‘民生援非’政策之比较”，《世界经济与政治》2009 年第 10 期，等等。亦有一些论文解读中非减贫经验借鉴与分享。如，安春英：“构建合作共赢的中非减贫范式”，《国际经济合作》2016 年第 8 期，等等。而从纵向历史层面即长时段关注中非减贫合作发展演变的研究相对薄弱。

原则”^[1]，标志着中国对非洲援助政策的正式形成。第二，倡导中国对非关系中发扬无私的国际主义精神。1963年，毛泽东在会见来访的非洲朋友时，曾明确指出：“已经获得革命胜利的人民，应该援助正在争取解放的人民的斗争，这是我们的国际主义的义务。”^[2]1975年6月，邓小平在会见巴实·干乍那越为团长的泰国国会议员访华团时指出：“亚洲各国的事情要由亚洲各国来管，非洲各国的事情要由非洲各国来管。尽管中国是不发达的，属于第三世界国家，但我们还是要尽我们的国际主义义务，在力所能及的范围内对第三世界的许多国家进行一点帮助。帮助虽然不大，但这是我们应尽的义务，而且是不附加任何政治条件的。这是我们有一个原则。”^[3]第三，强调根据自身国情、以自力更生为主开展国际发展合作。1960年5月，毛泽东在会见非洲12个国家及地区的社会活动家、和平人士和工会、青年、学生代表团时表示：“中国的有些经验也许可以作你们的参考，包括革命的经验 and 建设的经验。可是我要提醒朋友们，中国有中国的历史条件，你们有你们的历史条件，中国的经验只能作你们的参考。”^[4]1975年8月，邓小平在会见弗朗西斯·艾伯特·雷内率领的塞舌尔群岛人民联合党代表团时指出，塞舌尔在发展问题上，“关键是要立足国内，自力更生，解决人民的衣食住行问题，发展同第三世界的友好关系。”^[5]

这一时期，中非减贫合作最初归属于中国对非援助的框架之内。虽然中国对非政策中没有出现“摆脱贫困”“民生”等表述，但基于中非双方面临不同的国际环境和历史任务，中国对非援助政策着力于帮助非洲国家支持与巩固民族独立、发展经济、消除贫困，为非洲国家实现国富民强奠定政治基

[1] 参见“对外经济技术援助的八项原则”，《周恩来外交文选》，中央文献出版社，1990年，第388-389页。

[2] 参见“接见非洲朋友时的谈话”，《建国以来毛泽东文稿》（第10册），中央文献出版社，1996年，第340页。

[3] 《邓小平年谱1975—1997》（上），中央文献出版社，2004年，第58页。

[4] “帝国主义是不可怕的”，《毛泽东外交文选》，中共中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第413页。

[5] 《邓小平年谱1975—1997》（上），第79页。

基础和减贫的基础条件。需要注意的是，“中国对外援助的八项原则”是中国对非关系中重要的政策宣示，为后来的中非减贫合作奠定了思想基础，其中所蕴含的平等互利、重在帮助受援国提高自身发展能力等要义一直延续至今。

（二）“经济增长—减贫”合作观

20 世纪八九十年代，中国实行了以经济建设为中心、改革开放的政策，非洲国家也开始推行经济调整计划，发展国民经济成为中非国家工作的重心。在此背景下，中非发展合作呈现新特点。

第一，中国对非政策在优先考虑非洲国家发展需要的同时，适度体现中国的发展议程。1983 年 1 月，中国宣布了与非洲国家开展经济技术合作的四项原则，即“平等互利，讲求实效，形式多样，共同发展”。这表明，中非在发展合作方面既坚持平等互利的原则，又注重合作的效果，还要寻求合作方式的多元化，其最终目的是使合作双方经济与社会共同发展。20 世纪 90 年代，在“市场多元化”“两个市场、两种资源”战略的指导下，中国调整了对外援助方式，重点推行政府贴息优惠贷款和合资合作项目。1996 年 5 月，江泽民主席访问非洲期间提出巩固和发展同非洲各国面向 21 世纪的长期稳定、全面合作的国家关系，强调互利互惠，谋求共同发展，“鼓励双方企业间的合作，特别要推动有一定实力的中国企业、公司到非洲开展不同规模、领域广泛、形式多样的互利合作”。^[1] 第二，中国政府继续秉承真诚友好、尽力援助等合作理念。1986 年 6 月，邓小平在会见马里总统穆萨·特拉奥雷时表示，到 20 世纪末中国摆脱贫困、实现小康社会之时，“中国仍然属于第三世界，这是我国政策的基础。……中国即使发展起来了，还是要把自己看成是第三世界，不要忘记第三世界所有的穷朋友，要帮助第三世界穷朋友摆脱贫困。实现中等发达国家水平的中国，仍不忘帮助穷朋友，这才能真正体现出中国是在搞社会主义”。^[2]

中国对非政策的“变”与“不变”，与双方社会发展的变化情势相契合。

[1] “为中非友好创立新的历史丰碑——在非洲统一组织的演讲”，《江泽民文选》（第 1 卷），人民出版社，2006 年，第 529 页。

[2] 《邓小平年谱 1975—1997》（下），中央文献出版社，2004 年，第 1124 页。

若聚焦于中国对非减贫政策这一点，以强有力的经济增长产生改善非洲民众生活质量的减贫直接或间接效应，是这一时期的合作支点。

（三）“发展—减贫”合作观

进入 21 世纪以来，中国与非洲双方形势以及中非关系均进入新的发展阶段。对于中国而言，中国经济保持强劲的高速发展势头，人民生活水平迅速提高，国家综合实力增强，引起国际社会的关注。非洲国家虽经济发展态势良好，但大部分国家贫困化状况未获根本性改善，减贫与发展为非洲国家所迫切需求。对于中非关系而言，2000 年以来，双方关系快速发展，中非全面战略伙伴关系稳步推进，尤其是中非合作论坛的建立在中非关系史上具有里程碑意义，使中非减贫合作更具机制化、具象性。这一时期，中非双方在减贫战略、政策内涵的广度和深度方面获得空前拓展。

第一，秉持正确义利观，从共建命运共同体战略高度看待中非减贫合作。中非同属发展中世界，双方都肩负着发展国家、改善民生的使命。在中方看来，非洲大陆的持续贫困不符合世界利益，中国将帮助非洲国家共同实现经济、社会的可持续发展。2013 年 3 月，习近平在坦桑尼亚发表演讲时说：中非关系发展史告诉我们，“中非从来都是命运共同体”，并全面阐释了中国对非政策中“真实亲诚”的内涵。^[1]由此，基于这一对非政策新理念，中国对非政策中多次强调树立“正确义利观”。2015 年 12 月发布的《中国对非洲政策文件》指出，“正确义利观讲求的是义利相兼、以义为先、情义为重，核心要义是把帮助非洲等发展中国家实现自主可持续发展同促进中国自身的发展紧密结合起来，实现合作共赢、共同发展，推动世界更加均衡、包容和可持续发展。”^[2]习近平在 2018 年中非合作论坛北京峰会开幕式致辞中也有类似的表述：“中国在合作中坚持义利相兼、以义为先。……把中国发展同助力非洲发展紧密结合起来，实现合作共赢、共同发展。中国主张多予少取、先

[1] “习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲”，《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014 年，第 306-310 页。

[2] 《中国对非洲政策文件》，新华网，2015 年 12 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/2015-12/05/c_1117363276.htm。（上网时间：2019 年 2 月 20 日）

予后取、只予不取。……我们要把增进民生福祉作为发展中非关系的出发点和落脚点。”^[1] 上述对于中非减贫合作“以义为先”的价值取向^[2]，是中国对国际形势、非洲发展与中国国家发展定位的新认知，体现了当代中国外交弘义融利的道义观，体现了中国作为发展中大国强烈的使命情怀与责任担当。中非合作不仅有“势”，更要有“实”——把中国人民利益同非洲人民利益紧密结合起来。由此可见减贫问题在中非合作中地位的提升。

第二，以发展促减贫，中国对非减贫合作趋向综合施策。随着国际社会对贫困内涵认识的加深，以及中国减贫理念的明晰，在中国看来，非洲贫困致因是多元的，贫困的根源在于发展不足。“发展是解决一切问题的总钥匙。”^[3] 基于此，中国对非发布的有关减贫的相关政策，涉及非洲发展问题的多个领域，具有引导双方在更广阔、更深远的领域开展减贫合作的特点，为中非减贫合作注入新内容。2015年和2018年两次中非合作论坛通过的《约翰内斯堡行动计划》（2016—2018年）和《北京行动计划》（2019—2021年），提出了工业化、农业现代化、基础设施、金融、绿色发展、贸易和投资便利化、减贫惠民、公共卫生、人文、和平与安全等覆盖非洲发展与减贫的多领域合作计划，彰显中国对非减贫合作政策中“扶贫观”的新变化。

二、中非减贫合作模式的发展变化

从1949年至2019年的70年，中非减贫合作不仅在理念层面发生了嬗变，而且理念作为行动的先导，指导着中非减贫合作逐渐走向深入，实现了转型、提速与升级。

[1] 习近平：“携手共命运 同心促发展——在2018年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话”，《人民日报》2018年9月4日，第2版。

[2] 参见罗建波：“正确义利观与中国对发展中国家外交”，《西亚非洲》2018年第5期，第11页。

[3] “习近平：开启中非合作共赢、共同发展的新时代”，人民网，2015年12月4日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/1204/c1001-27892314.html>。（上网时间：2019年2月20日）

（一）从政府援助为主向政府、企业、非政府组织互动参与合作转型

从中非减贫合作参与主体看，20世纪90年代以前，在中非经济与社会发展领域的合作中，政府间合作一枝独秀，这是由此段时间中国对非合作行为体较为单一的原因所致。而20世纪90年代中期之后，中资企业开始走进非洲，进行市场化的投资合作。与此同时，非政府组织在中国国内逐渐发展壮大，从本土到海外拓展扶贫济困领域的公益合作。上述两大力量与政府相关部门一同参与到中非减贫合作事业中。

第一，政府通过有计划且持续实施大规模的减贫合作项目，发挥对非减贫合作的主体作用。无论是中华人民共和国建立之初，还是进入21世纪，中国政府参与非洲的减贫合作贯穿始终，在参与中非减贫合作的领域、规模、强度方面均体现重要的引领作用。其原因在于：一方面，政府作为强制性制度供给的主体、公共资源的管理和使用主体，可通过政策工具强有力地推进中非减贫合作的进程和效果。例如，针对非洲民众缺医少药、遭受病痛之苦折磨的状况，中国政府从1963年向阿尔及利亚派遣第一支援非医疗队开始，通过自上而下的机制性安排，使派遣医疗队援非方式持续至今。另一方面，政府利用自身所拥有的行政资源，通过外交部、商务部、农业部、教育部等政府相关部门有计划地将中国对非减贫计划付诸实施，使援助与减贫紧密结合。例如，商务部大力推进中国国企和民企赴非开展贸易、投资、劳务承包等方面的互利合作；农业部承担了中国对非涉农项目的援助合作任务，向非洲国家派遣农技专家、设立农业技术示范中心、开展对非农业专业技术人才培养，等等；教育部在政府援助项下，负责与国内相关高校协调安排接收非洲留学生事宜，并按计划向非洲国家派遣志愿者，提供了汉语教学、医疗卫生、体育教学、信息技术、国际救援等多个领域的志愿服务；文化和旅游部同非洲相关国家合作，开展了诸多促进中非人文交流、文化互鉴的活动；卫健委则是中国派遣对非医疗队、提供传染病防控援助、捐赠医疗物资的责任方。中国国家开发银行和中国进出口银行两大国家政策性银行，为中资企业在非投资与援助项目提供有效的金融服务，等等。

第二，企业通过投资合作产生的经济和社会效益，直接或间接助推非洲

减贫进程。中国企业在 20 世纪 80 年代开始在非洲具有小规模的投资行为，90 年代以来才将非洲视为企业国际化经营与海外投资合作的重要目的地。到 2017 年底，约有 3413 家中企在非洲投资发展。^[1] 中资企业在非洲开展投资经营活动中，通过以下方式助力非洲减贫与发展。其一，中资企业通过投资，创造产值，增加投资东道国税收，为非洲国家实施经济与社会发展计划提供了资金支持。截至 2017 年底，中企已在非洲投资设立了 25 个各类经济特区，为当地创造产值约为 189 亿美元，并上缴了 9 亿美元的税收，^[2] 促进了非洲经济发展，在一定程度上为东道国实施国家减贫战略起到了促进作用。其二，中企采用人员属地化经营方式，为当地人创造就业岗位，使他们参与经济活动进而拓宽收入来源，提高穷人的收入水平。例如，赞比亚—中国经济贸易合作区在 2007 至 2017 年为该国创造的就业岗位由 2647 个增加到 7251 个。^[3] 其三，中企在非投资合作注重技术转移，通过现场在职技能培训、举办短期技术培训班等方式，在东道国培训熟练技术人员，提高当地人力资源素质，助力非洲国家产业升级。非洲第一大悬索跨海大桥莫桑比克马普托—卡滕贝大桥在施工建设的四年中，累计为当地培养 5000 余名焊工、车工、钢筋工、司机、机械操作手等各类技术工人，该项目被视作莫桑比克培养本土产业工人的大学校。^[4] 其四，中企通过捐资、修路、架桥、打水井、建医院、盖学校等形式，主动履行企业社会责任，参与当地社区发展的公益事业，从而惠及当地民众，促进当地民生的改善。例如，中国石油天然气集团在尼日尔的炼厂项目运营期间，利用厂外供水管线为周边村民建设供水点，在撒哈拉沙漠深处打水井 160 多口。^[5]

[1] 中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2017 年度中国对外直接投资统计公报》，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgzz/201809/20180902791492.shtm>。（上网时间：2019 年 2 月 3 日）

[2] “中国对非洲各类投资存量超过千亿美元”，光明网，2018 年 8 月 29 日，http://economy.gmw.cn/2018-08/29/content_30846138.htm。（上网时间：2019 年 2 月 3 日）

[3] 感谢赞中经贸合作区承办方中国有色集团提供资料。

[4] 感谢中交集团中国路桥马普托—卡滕贝大桥项目提供资料。

[5] 张军、王洪一：“中国石油在非洲经营的成绩及政策完善的相关建议”，《非洲发展报告（2015—2016）》，社会科学文献出版社，2016 年版，第 55 页。

第三,中国非政府组织通过在非开展慈善、济困项目,成为中国对非减贫合作的新力量。非政府组织是市场经济发展到一定阶段的产物,是公共事务社会分工的组织载体之一。它与政府运用政治与经济资源践行国家减贫政策、企业通过履行社会责任助推减贫事业不同,非政府组织主要是运用社会良知与互动来动员社会各方力量参与减贫。从中国的非政府组织发展历程看,1978年以后中国的非政府组织逐渐发展壮大,而它们参与对非减贫合作则是进入21世纪以来之行为。中国民间组织国际交流促进会、中国扶贫基金会、中国青少年基金会等国内一些与减贫密切相关的非政府组织,共同探索与非洲国家开展减贫合作。2018年9月3日,习近平主席在中非合作论坛北京峰会上提及的“微笑行”项目就是典型案例。该项目全称为“微笑儿童项目”,由中国扶贫基金会发起,旨在为受援国饥饿儿童提供免费早餐援助项目,已在苏丹和埃塞俄比亚践行。在苏丹,该项目自2015年8月正式启动以来已使该国三所小学的3630名儿童受益。^[1]

由此可见,政府、企业、非政府组织在对非减贫合作中扮演不同的角色。政府以民生援助为抓手,项目实施有组织、有计划、资金雄厚,成为对非减贫合作最重要的力量支撑。企业、非政府组织虽参与非洲减贫事业仅有20余年,但在中非共同发展的动能引领下,参与宽度、深度逐渐扩展,对中非减贫合作起到了有力的补充作用。

(二) 从农业、医疗卫生等传统领域向人力资源开发合作升级

随着2005年中国国际扶贫中心的建立,与减贫相关的中国对非人力资源培训进入有计划、系统性的发展阶段,中非减贫合作的内容亦从传统的“生存扶贫”向提升非洲贫困人口自我减贫能力即“发展扶贫”方向转变。

长期以来,中方结合自身经济与社会发展经验与能力,在非洲国家独立以来的相当长时段内,实施了旨在满足非洲贫困人口基本生活需要的减贫合作,这主要体现在以下几方面:其一,支持非洲公共基础设施建设,改善贫

[1] 参见中国扶贫基金会网站: <http://www.cfpa.org.cn/project/GJProject.aspx?id=51>。(上网时间:2019年2月26日)

困人口的生产与生活条件，直接惠及当地民众。这些社会类基础设施项目包括公路、桥梁、住房、水渠等。例如，中国援建的塞拉利昂坎比亚桥项目，有效改善了该国西北部的陆上交通条件，降低了交易成本，使非洲当地生产者从中受益。其二，在粮食安全领域持续开展多种形式的减贫合作。主要做法包括：援助农业基础设施，如佛得角泡衣崂水坝等；援建农场，如乌干达的奇奔巴农场、加纳的阿菲费垦区、尼日尔的蒂亚吉埃尔下垦区、卢旺达的鲁奔迪垦区等；提供农用物资援助，以及安排一定数额的资金以向非洲国家提供紧急人道主义粮食援助等；派遣农业技术专家，传授农业育种、选种、播种、田间管理等农业技术。其三，医疗援非成为中非开展减贫合作时间最长、涉及国家最多、成效最为显著的项目。截至 2016 年底，中国共向 48 个非洲国家派出了 2 万余人次的援非医疗队。^[1]可以说，20 世纪后半叶的中非减贫合作重在扶贫济困，通过开展农业、医疗、基础设施等与减贫直接相关领域的合作，为非洲的贫困群体提供救助服务，为贫困人口的基本生存提供保障。

进入 21 世纪以来，中国实现大规模减贫的现象引起了同属发展中世界的非洲国家的广泛关注。中国减贫理念何在？中国在减贫过程中的具体做法有哪些？与此同时，中方也意识到中非减贫合作中扶贫必扶智的重要性。由此，中非减贫合作更加注重双方减贫发展经验的互动，减贫知识的分享与交流较之前更为频密，且进入机制化轨道。其一，举办减贫经验论坛或研讨会。“中非减贫与发展会议”^[2]自 2010 年 11 月举办首次会议以来，已成为中非减贫交流的核心平台，每年举办一次，且从 2015 年起被纳入中非合作论坛框架，改称“中非合作论坛—减贫与发展会议”。其二，中方为非洲国家举办短期研修培训班，除了中国农业大学、中国社会科学院、商务部国际商务官员研修学院等不定期举办非洲减贫与发展相关议题研修班以外，中国国际扶贫中心在为非洲国家举办国际减贫研修班方面最为活跃。该中心现已建立了较为完善的国际减贫培训体系，从 2005 年至 2018 年底，该中心共举办了 139 期

[1] 商务部国际贸易经济合作研究院编：“中国与非洲经贸关系报告 2017”，内部印刷，2017 年，第 18 页。

[2] 该会议最初由中国国际扶贫中心与联合国开发计划署联合发起。

援外减贫培训班,其中106期面向非洲,为52个非洲国家培训了2219名学员,分享中国的减贫经验。^[1]通过理论讲解、案例分析、实地考察和参与式讨论,提高了学员对中国减贫发展的感性和理性认识。其三,通过“走出去”和“请进来”双向互动方式,提供中长期人力资源开发合作。中方除了向非洲派遣志愿者和为非洲国家青年来华学习提供政府奖学金以外,2016年南南合作与发展学院在北京大学成立,设有硕士、博士学位教育项目和非学位培训项目,课程学习内容广泛,以期为发展中国家实现国家治理体系和治理能力现代化培养相关人才。首期班包括来自埃塞俄比亚、布隆迪、厄立特里亚、津巴布韦等国的学子。上述援非培训与人力资源开发合作有助于提升受援国自主减贫与发展能力。

综上,中非减贫合作已涉及粮食安全、产业发展、基础设施建设、医疗卫生、发展经验交流与能力建设、减债、人道主义援助等多个领域,体现中非减贫合作综合施策的特点;中国减贫合作内容愈加丰富,且从初始的慈善功能向改善非洲贫困人口生产、生活条件,提高自我发展、自我减贫能力,乃至分享减贫发展经验转变。这表明中非减贫合作的水平与层次越来越高。

(三) 从双边层面向双、多边互动减贫合作演进

从中非减贫合作形式看,中国与非洲国家建立外交关系伊始,双方即通过双边委员会、战略对话、外交部政治磋商、经贸联(混)合委员会等机制,实施双边减贫与发展合作项目。20世纪90年代中期以来,非洲大陆联合自强、自主性发展趋势增强,全非层面和区域层面的一体化进程进入新阶段,非洲联盟替代非洲统一组织并相继推出《非洲发展新伙伴计划》和《2063年议程》;中国自改革开放以来,融入世界体系的步伐加快,与国际组织的合作增多;中非关系全方位、多领域务实发展,出现“一对多”多边国际合作机制——中非合作论坛。正是基于上述变化,中非合作(包括减贫领域)形式从原来的纯粹双边渠道转变为双边和多边齐头并进的新阶段。

第一,依托中非合作论坛和《中国和非洲联盟加强中非减贫合作纲要》(简

[1] 根据中国国际扶贫中心网站(<http://www.iprcc.org.cn>)信息统计。

称《纲要》），确定中非减贫合作的方向与着力点。中非合作论坛经过 18 年的发展，现已成为中国与非洲国家开展集体交流与对话的有效机制和深化务实合作的重要平台，也是“单边—双边”即“X+ 非洲”的国际对非多边外交的典型。^[1]一般来说，中非合作论坛每三年召开一次部长级会议，中国政府代表、非盟代表和非洲国家政要参会，以宣言和行动计划方式制定并共同商定未来三年合作的大体方向、大致规划。论坛结束后，高官会议和后续工作委员会等协调机构还会继续跟进双方达成的动议，并促推落实。例如，2018 年中非合作论坛北京峰会指明了携手打造“责任共担、合作共赢、幸福共享、文化共兴、安全共筑、和谐共生”六位一体的中非命运共同体的内涵，并规划了加强中非在产业产能、基础设施、贸易投资、能力建设、健康卫生、生态环保、人文交流、和平安全等领域的合作。中非合作论坛发挥了引领非洲减贫与中非共同发展的多边机制性平台作用。而《纲要》则是中国与非盟签订的专门聚焦中非减贫合作的政策文件，即李克强总理 2014 年 5 月访问非盟总部时双方达成的重要共识。《纲要》共有 15 条，阐释了中非减贫合作的必要性与紧迫性，提出双方应“坚持包容性和多样化原则”，采取加强在工业化、基础设施、粮食安全、青年发展、职业技术培训、减贫经验互学互鉴等方面的合作路径。^[2]无论是中非合作论坛，还是《纲要》，均属于中国与非洲国家通过多边渠道商定的减贫合作总的框架，但具体达成的项目则要通过双边渠道落实，所以中非减贫合作是一种双边和多边的结合。

第二，参与国际组织或其他第三方在南南合作框架下的非洲减贫项目。联合国粮农组织 1996 年在粮食安全特别计划框架下启动南南合作计划。中国在该计划启动以来就一直积极参与其中，并于 2006 年与粮农组织签署了合作备忘录，成为第一个与粮农组织建立南南合作战略伙伴关系的国家。此后，

[1] “X+ 非洲”外交机制还包括美非峰会、东京非洲发展国际会议、印度—非洲峰会、土耳其—非洲合作峰会等，参见王涛、鲍家政：“‘多边—多边’机制视域下的欧非峰会探析”，《西亚非洲》2018 年第 4 期，第 136 页。

[2] 《中国和非洲联盟加强中非减贫合作纲要》，中国政府网，2014 年 5 月 6 日，http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/06/content_2672503.htm。（上网时间：2019 年 2 月 5 日）

双方合作关系不断加深，主要方式包括：其一，提供资金支持。2005年和2015年中国向粮农组织南南合作信托基金分别捐赠3000万美元和5000万美元，支持包括非洲国家在内的发展中国家实施农业与农村发展项目；其二，派遣农技专家，进行政策研究、农业生产技术实地示范和人员培训，涵盖水产养殖、作物生产、灌溉、家畜育种、农林兼作、病虫害防治及禽类养殖等领域。截至2018年底，中国向埃塞俄比亚、加蓬、加纳、利比里亚、纳米比亚、马拉维、马里、毛里塔尼亚、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂和乌干达等12个非洲国家及其他国家派遣了近1100名农技专家，成为南南合作的主要引领者与支持者。^[1]此外，中国也与美国盖茨基金会在莫桑比克和赞比亚的农业技术示范中心项目开展三方合作。这表明中非减贫合作具有开放性，中国与世界其他国家一道为发展中国家实现可持续发展目标贡献中国智慧与中国方案。

中非减贫合作顺应双方国情的发展变化，倡导更多社会力量参与非洲减贫事业，扩展了减贫合作主体，也结合国际合作的新主题、新趋势，增加了可持续发展、能力建设等内容，减贫合作在传承基础上进一步创新，减贫合作平台由单一走向多元，合作伙伴队伍扩大，突出了中非减贫合作“多元、创新、可持续”的特点，双方合作基础更牢、资源更多、发展更为强劲，中国成为推动非洲减贫与发展的重要外部力量。

三、深化中非减贫合作的关注点

当前，中国对非政策以“真实亲诚”和正确义利观为指导原则，以构建更加紧密的中非命运共同体为努力方向，以实施“八大行动”为最新路径，中非减贫合作迎来了行稳致远的“3.0版”新时代。中非关系的全新定位，需要中非减贫合作加速提质，以改善非洲民生为目标，打造中非命运共同体

[1] 参见联合国粮农组织南南合作项目网站：<http://www.fao.org/partnerships/south-south-cooperation/en>。（上网时间：2019年2月5日）

建设的新标识。研究历史，审视现实，思考未来，为更好地推进升级版中非减贫合作，需要厘清以下问题。

（一）准确研判中非减贫合作环境的新变化

从国际层面看，南南合作在全球发展体系中的角色发生重大变化，从边缘开始走向中心，与南北合作一道成为国际发展合作的主体。从国际社会对非减贫合作的主体来看，基于历史联系与战略考量，美国、英国、法国等发达国家或欧盟、世界银行等国际组织保持了对非发展合作的传统影响力。而近十几年来，中国、巴西、印度、土耳其等新兴经济体以其强劲的经济增长态势，成为对非发展合作的重要参与者。南南合作亦由原来的聚焦政治领域向加重经济分量转化，发展中国家在国际发展合作舞台上的地位随之发生变化——与北方国家一道处于“聚光灯”下。当前，面向2030年的“可持续发展目标”（SDGs）已代替千禧之年的“千年发展目标”（MDGs），成为国际发展合作新载体。它包括17个大目标和169个子目标，^[1]与“千年发展目标”相比，“可持续发展目标”的内容既有延续，也有创新（如新增减贫制度与条件目标），表明国际社会对贫困与反贫困问题认识的深化，同时也意味着国家间减贫合作要尽量对接这一国际发展合作的新机制。在这其中，基于中国在全球减贫事业中重要贡献者的角色，国际社会对中国承担更多责任的期待也越来越大。

（二）明晰中非减贫合作“谁来主导”问题

中国与非洲国家同为发展中国家，在现代化进程中面临许多相似的发展难题，因此中非减贫合作在本质上是发展中国家间的相互支持，属南南合作。而且，这种减贫合作的意义已超越了单纯的援助，是推动中非双方实现伟大复兴的“中国梦”和“非洲梦”的重要推动力量，是双方实现经济与社会可持续发展的共同追求。在双方合作中，中国需尊重非洲减贫发展的战略自主性，即尊重非洲国家减贫发展战略与道路的自主选择。2015年12月，习近

[1] 参见联合国网站：<http://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/sustainable-development-goals>。（上网时间：2019年4月2日）

平主席在第六届中非合作论坛开幕式致辞中指出：“中方始终主张，非洲是非洲人的非洲，非洲的事情应该由非洲人说了算。”^[1]2018年9月，习近平主席在中非合作论坛北京峰会上的讲话再次强调，中国对非合作中坚持做到“五不”，其中就言及“不干预非洲国家探索符合国情的发展道路”“不把自己的意志强加于人”。^[2]上述两次论坛提出的中非“十大合作计划”和“八大行动”要点亦与非方《2063年议程》相契合，这反映出中国追求国际公平、平等、敦睦合作的价值取向，主动呼应和衔接非方有关减贫的战略规划，彰显“非洲提出、非洲同意、非洲主导”的合作原则。

（三）关注中方参与中非减贫合作主体的平衡性问题

从中非减贫合作主体看，纵观中国对非发展合作的历史演变，政府层面的对非援助长期居于主导地位。20世纪90年代以来，中国企业“走出去”步伐加快，顺应了发展南南合作的新思路和新政策，企业在当地发展中社会责任渐增，把参与慈善事业作为一项有良好经济效益的企业社会投资，通过构建以人为本的企业文化及参与非洲当地的社区发展项目，树立企业的公益形象。而中国国内有关减贫与发展的非政府组织，将其服务对象逐渐放宽，国际视野渐增，已陆续启动中非减贫合作项目。由此，中非减贫合作形成了政府主导、多方参与的模式。在未来一段时间，基于政府在动员政治资源、经济资源以及自上而下的强执行力，其仍将持续发挥中非减贫合作的主力作用，与此同时企业层面和非政府组织层面的参与程度亦应不断扩大。在动员非政府组织助力减贫事业方面，我们可有选择地借鉴发达国家和其他发展中经济体在对非减贫合作中的做法与经验，形成一个多元差异的参照系，以补充与完善中非减贫合作形式，以创新思维弥补对非减贫合作中的“短板”。

（四）重视中非减贫合作的差异化与适应性问题

中国减贫策略为非洲带来参考和经验，这主要是基于中非贫困化特征的

[1] “习近平：开启中非合作共赢、共同发展的新时代”。

[2] “习近平：打造命运共同体 实施好‘八大行动’”，《人民日报海外版》2018年9月4日，第3版。

某些相似性，但与此同时，非洲是由 54 个国家组成的大陆，国家之间具有或多或少的差异性。从政治稳定度来看，既有南苏丹、索马里等和平与发展问题突出的国家，也有博茨瓦纳、纳米比亚等安定之邦；从国民经济基础产业看，既有坦桑尼亚、塞内加尔等农业资源国，也有南非、安哥拉、赞比亚等矿业资源国，还有塞舌尔、毛里求斯等旅游资源国；从经济发展水平看，既有南非、肯尼亚等有一定工业化基础的国家，也有佛得角、吉布提等无任何工业基础的国家；从就业情况看，既有埃塞俄比亚、卢旺达等青年就业率较高的国家，也有加蓬、突尼斯等青年失业率问题严重的国家；从基础设施情况看，既有南非这样高速公路网纵横交错的国家，也有马达加斯加、马拉维等公路建设十分落后的国家。凡此种种，不一而足。因此，非洲 54 个国家在发展阶段、发展水平和具体国情方面各不相同，中非双方在减贫合作上需要包容性与多样化。实施具体减贫方案亦需要突出非洲国家的个体性特点，一国一策，精准合作。唯其如是，方可增加减贫合作的实效。

客观而言，中国的减贫经验源于中国独特的国情与历史文化，源于中华人民共和国成立 70 年来的持续探索，源于中国领导人与广大人民的伟大实践，源于继往开来、与时俱进的减贫思想的创新。中国政府在减贫政策实施过程中发挥了强有力的主导作用，这与中国的“强政府”政治文化密切相关。这种主导型政府依靠自己所掌握的政治资源、经济资源和文化资源，在国家经济建设方面具有很强的动员和干预能力。而且，中国政府可制定中长期国家发展目标和长远的战略规划，而不受政府领导人更迭的影响，保持国家减贫发展战略的高度可持续性。因此，“强政府”政治文化为中国减贫政策的实施提供了有力保障。而非洲国家大多移植或参照某种西方模式而形成本国的政治制度，属移植型政治制度。国内或隐或现的各种族群冲突、宗教冲突、党派斗争在一定程度上消解或侵蚀着国家权力，形成“弱政府、强社会”现象。国家权威的缺失导致国家无法有效动员和整合各种资源，集全国之力推进国家的减贫计划。目前，非洲的多党制也是在外来干预的基础上形成的，没有根植于非洲社会，未能超越狭隘的部族或地区利益。由于当政者拥有不同的治国理念，执政党有可能追求自己的短期利益，而不是国家长期发展目标，

故政府更迭后,往往出现国家原有经济与社会发展战略难以为继现象。因此,中国在与非洲国家进行减贫合作时,尤其是在分享中国减贫经验过程中,不能简单推介、草率移植或照搬中国方案,而将中国方案作为非洲借鉴国际减贫经验的“他山之石”,为非洲国家探索符合自身国情的内生型减贫模式创造良好的外部环境。

四、结语

放眼全球,人类社会已经成为你中有我、我中有你的命运共同体,利益高度融合,彼此相互依存。就中非合作而言,减贫合作会帮助非洲发展、夯实中非关系的基础、优化中非合作舆论环境,接地气、惠民生项目会大大拉近中非民众的距离,巩固中非友好民心基础。中非减贫合作对于南南合作、全球贫困治理也有借鉴意义。中国在与非洲国家减贫合作中采用的加强基础设施建设、农业技术合作以及减贫人力资源培训(尤其是分享中国减贫的经验)等做法,丰富与发展了全球贫困治理的内容。全球贫困治理正从以“南北合作模式”为主向“南北合作模式”与“南南合作模式”双向度趋势发展。

【完稿日期:2019-5-6】

【责任编辑:肖莹莹】