

论国际多边对非合作框架下的 中国对非战略

周玉渊¹, 刘鸿武¹

(1. 浙江师范大学非洲研究院, 浙江 金华 321004)

摘要: 21 世纪以来, 国际对非多边合作开始呈现出新的趋势, 具体表现在: 合作领域扩大, 合作层次深化, 制度化趋势加强, 合作形式更加多样。这在很大程度上改变着国际社会与非洲关系的结构与性质, 同时也影响着中非关系的发展。如何在国际对非多边合作的框架下发展中非关系, 以及如何在发展中非关系过程中处理与国际多边的关系已经成为中国外交面临的重要问题, 中国应该调整观念, 明确和完善未来的对非多边战略, 并制定具体的应对之策。

关键词: 国际; 多边合作; 非洲; 中国

中图分类号: D820

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2010)07-0031-09

进入 21 世纪以来, 国际社会日益重视非洲, 非洲的国际地位较之此前有了明显提升。一方面, 非洲国家普遍呈现政治局势趋于稳定, 经济形势逐渐好转的局面;¹ 另一方面, 2000 年中非合作论坛的建立及中非合作关系全面提升与发展所产生的巨大示范效应, 都促使国际社会特别是西方国家在忽视非洲多年后, 开始重新审视非洲的价值与意义, 西方大国纷纷重返非洲, 或加大对非事务的关注力度。² 近年来, 国

际社会各种力量都日益重视非洲的发展潜力, 关注非洲的未来走向及自己在非洲的战略利益, 世界主要战略力量、国际社会各主要政治经济集团, 都明显加大了对非援助与合作。正是在此背景下, 从 20 世纪 60 年代就已经开始的国际多边对非合作与援助, 也在新的时代条件下进入到一个新的发展时期。“冷战结束后, 多边主义是发达国家(美国除外)在制定对外政策过程中的主要原则, 也是西方国家看待国际事务

收稿日期: 2010-05-14 修订日期: 2010-06-15

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目: 新时期中非合作关系研究(09JZD0039)。

作者简介: 周玉渊(1981—), 男, 河南南阳人, 浙江师范大学非洲研究院助理研究员, 博士, 主要研究方向: 国际关系理论、亚非合作、中国与发展中国家关系研究; 刘鸿武(1958—), 男, 云南昆明人, 浙江省特聘教授, 浙江师范大学非洲研究院执行院长, 云南大学非洲研究中心主任, 博士生导师, 主要研究方向: 非洲政治与国际关系, 中非关系。

¹ 从 2005 年开始, 非洲经济开始呈现正增长态势, 宏观经济改革也取得明显成效。这一阶段也被视为是非洲经济明显复苏的标志。"Economic Report on Africa 2005 Meeting the Challenges of Unemployment and Poverty in Africa", Economic Commission for Africa November 2005; Padraig Camody, "Exploiting Africa's Economic Recovery", *Geography Compass* 2/1, 2008 pp 79-107

² 中非关系发展的一个重要影响使其成为撬动与外部世界的一个支点, 其在很大程度上影响着外部世界与非洲和中国的关系。关于这一论述可参见刘鸿武: "中非关系 30 年: 撬动中国与外部世界关系结构的支点", 《世界经济与政治》, 2008 年第 11 期。

的基本思维。”¹ 当前国际对非多边合作即是这一转变的反映,同时也为中国的对非外交提出了新的问题:如何在国际对非多边框架中发展中非关系?如何以中非关系为纽带发展与国际多边的关系?本研究尝试就当前国际对非多边合作的新趋势,探析中国可能面临的问题和挑战,进而提出相应的政策建议。

一、变革世界体系中的国际多边 对非合作

国际社会对非援助与合作由来已久。过去数十年,向非洲国家的政府组织与非政府组织,向非洲的全洲性国际组织或地区国际组织以提供各种各样援助为核心内容的政治经济合作,一直是国际社会对非政策的主要内容,也是国际社会发展对非关系、开展对非合作的基础条件或基本形态。近年来,随着大国力量重返非洲,国际社会参与对非援助与合作的主体呈现多元化趋势,援助的力度与层次都有提升与拓展,合作的方式与领域也日渐扩大,由此改变着国际社会与非洲关系的结构与性质。

传统的对非援助主体,或所谓的“捐赠国”,包括西方各主要发达国家及它们所主导的国际组织,如欧盟、世界银行、国际货币基金组织、八国集团、经合组织等等,近年都加强了对非援助与合作的力度,相继出台对非援助与合作的新举措与新政策。² 与冷战后相当一段时期西方主要发达国家忽视非洲很不一样,此次西方发达国家重返非洲,无论是在形式上还是内容上,都有了新的特点。

新兴国家,诸如印度、巴西、韩国、俄罗斯、土耳其、伊朗及非洲本土的南非等,对非洲的战略地位与价值也有了新的认识,它们对非洲的战略利益诉求开始明显拓展,因而均加大对非援助与合作力度,提升对非合作平台,出台形式多样的对非合作政策。南南合作在更广阔的领域、更多样化的平台上展开,非盟与阿盟、非盟与东盟的关系逐渐紧密,非洲与拉美

的对话合作关系也成为南南国际关系中的新景观。2009年9月底,在委内瑞拉与利比亚的强力推动下,第二届非洲—南美洲峰会在委内瑞拉召开,有28个非洲与南美国家领导人出席,这些非洲与南美国家的领导人提出要拓展南方国家的多边合作,建构新型的南方国家合作模式,利比亚领导人甚至提出要建构一个非洲国家与南美国家间的防备联盟,一个“南方的北约”。

目前国际社会开展的多边对非合作,大体上可以分为如下类型:

第一种情况:对非援助方或所谓的捐赠者是国际社会中的多边性组织、机构,即由各种国际组织与国际机构开展的对非援助与合作。比如联合国各机构(开发计划署、环境规划署、粮农组织)主导的对非援助与合作,由世界银行、国际货币基金组织、经合组织、欧盟、西方八国集团、20国集团开展的对非援助与合作。

第二种情况:对非援助方或捐赠者是一些西方发达国家和新兴国家,但它们往往通过国际多边机构与机制进行对非多边合作与援助,并倡导援助的协调性、公开性、一致性与透明度。例如,日本举办的东京非洲国际开发会议,主办方是日本,它通过开放性的多边国际会议与机构来推进对非援助与合作。此外,印度也曾通过与非盟合作,共同召开了印度与非洲国家首脑出席的印非峰会。

第三种情况:受援助方是非洲的国际多边组织、多边机构或多边机制下的一些国际论坛与机构,如非盟、非洲开发银行、南共体(南部非洲发展共同体)、东非共同体、“非洲发展新伙伴

¹ Guo Guang Wu and Helen Lansdown, “International multilateralism with Chinese characteristics: Attitude changes, policy imperatives and regional impacts”, in Guo Guang Wu and Helen Lansdown eds., *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, New York: Routledge 2008, p. 1.

² 世界银行和多边金融机构制定了《非洲行动计划》,作为世界银行集团对非的主要战略,这一计划也成为西方国家开展对非合作的重要形式。国际货币基金组织开始改变传统的“结构调整计划”,进而向“减贫促增长”转变,并于2005年制定了“中期战略”。“Meeting the Challenge of Africa's Development: A World Bank Group Action Plan”, the World Bank, September 7, 2005.

计划”、一些受西方多个国家资助的非洲非政府组织等等。近年来,西方国家和国际多边组织的对非援助,比较强调通过非洲多边组织与多边机构进行,有的通过非盟、南共体、西非国家共同体等,有的通过非洲非政府组织、民间机构进行对非援助与开发合作。在此同时,非洲各种类型的政府组织、民间机构、学术团体、智库等发展很快,它们往往具有西方多国支持的背景,是多边国际机构与组织的资助对象,它们在接受国际多边援助、主持非洲发展援助项目方面扮演着十分重要的角色。

此外,一些由国际非政府组织或非洲本土非政府组织主导与开展的对外援助与合作的国际论坛、国际会议,也往往具有多边国际合作的背景,它们也成为国际社会对非进行援助的重要多边途径与平台。

由此可见,非洲国际组织(包括非盟、非洲次区域组织、非洲非政府组织)在非洲地区事务中的地位有所上升,对非洲与外部世界关系结构的性质与走向产生了越来越大的影响。2009年9月8日在金沙萨召开的第29届南部非洲发展共同体(南共体)峰会上,相关14个非洲国家的领导人在马达加斯加、津巴布韦问题上发出一致声音,做出一致决定,这些都凸显出,非洲地区组织在地区国际关系与发展事务方面的合作意愿与行动能力正在提升。

非洲正在力图用一个声音说话,在多边与集团合作中追求非洲整体利益的最大化。¹ 从一个长远的进程上看,未来年代,非洲国家与外部世界所开展的各种形式的合作,无论是在政治、经济、安全领域,还是在环境、发展、文化领域,非盟、南共体、西共体等非洲多边国际组织将会发挥日益重要的作用,它们会越来越多地要求成为援助与合作的实施主体,成为受援过程的组织者与领导者,会在更大程度上要求中国重视它们在中非关系中的作用。在此背景下,包括中国在内的国际社会的对非合作,也将逐渐进入到一个双边合作与多边合作并存、多边合作日益重要的新时期。

二、国际多边对非合作的特点和原则

国际多边对非合作过程中既有分工合作、政策协调的一面,也有利益博弈、制衡他国的战略考虑,在这种互动中,国际多边对非合作逐渐形成了一些显性和隐性的原则特征,这是中国对非外交必须正视的问题。

2.1 国际多边对非合作的若干特点

(1)对非多边合作的制度化趋势加强。近几年来,国际社会更注重从建立多边机构、提供法律保障、完善合作机制的角度加强与非洲的合作。联合国专门成立了对非特别官员办公室,协调各部门包括国际社会的对非援助。世界银行通过国际发展协会和国际复兴开发银行加强对非援助。西方国家也纷纷建立相关的专门部门,如美国的国际开发署,英国的国际开发部等。日本则通过了新的《日本对外发展援助大纲》,并每年公开发布对外发展援助的白皮书。同时,国际社会也在积极构建新的多边合作平台。一个突出的代表是东京非洲国际发展会议,该会议已经举行了四届,成员包括世界主要大国和重要的国际组织。此外,八国峰会和G20也逐渐成为大国关注非洲事务的重要平台,在近几届峰会上,非洲国家的代表都被邀请参加,且最近几届峰会已经做出了诸如减免非洲债务等具体的计划。

(2)对非多边合作是全球治理进程中重要的组成部分,是大国彰显负责任形象的平台。非洲问题已经成为一个全球性的问题,从当前的现实来看,对非关系不仅仅是发展与非洲国家之间的关系,更是发展与国际社会的关系,非洲已经成为国际多边关系的一个纽带。多边对非合作发展顺利,既可以为国家对非关系创造良好的国际环境,也可以强化与其他国家的关

¹ 目前非盟提出了“一种声音、一致行动、一个非洲”的行动誓言,在非洲内部得到了积极的响应。非洲正致力于在国际舞台上采取更加一致有效的行动,比较明显的例子是非洲国家在联合国哥本哈根气候峰会上采取一致立场。

系,更能够彰显国家负责任的形象。不能否认的是,日本在东京非洲发展国际会议上的倡议和努力使其获得了巨大的政治收益。通过这一平台,一方面突出了日本作为一个地区和世界大国的地位,另一方面则为其实现政治大国的目标提供了重要的支持。¹

(3)地区间合作、南南合作将成为未来多边合作的重要形式。地区间合作是当今世界发展的一个趋势,非洲与其他地区间的合作也开始向纵深发展,欧盟与非洲的合作尤为突出。欧非关系已经扩展到政治、经贸和军事安全等各领域。在经贸领域,《科托努协定》下双方新的贸易框架将与 WTO 规则接轨,并以双边贸易自由化为远期目标,从特惠发展到互惠。在安全领域,由过去的向非洲派驻国外部队干预非洲发展转变为侧重于培养非洲自己的安全维和部队,提高非洲人自己的军事安全及反恐能力。在政治领域,欧盟不再将“良治”作为欧盟对非贸易援助和发展援助的政治条件,而是从非洲自主发展需要的角度推销其“良治”概念。同时,以亚非合作为代表的南南合作开始出现新的形式,其中的主要推动力量是日本,通过东京非洲发展国际会议的平台,日本积极倡导亚洲国家利用本地区的优势,如农业、科技等发展与非洲国家的具体合作。²

(4)非政府组织在国际多边对非合作中的作用日渐明显,且影响深远。非政府组织是国际对非合作中的重要一环。当前的一个明显趋势是,捐赠国更愿意将援助资金转向非政府组织。美国驻肯尼亚大使表示,美国对非援助的大部分将通过非政府组织而不是政府来实施。美国在不同程度上影响着其他捐赠国的援助途径,之前英国、德国和法国等主要是以双边援助为主,其中法国是撒哈拉沙漠以南非洲国家最大的援助国,出于效率和透明等考虑,法国开始减少对政府的援助而是加大对非政府组织的援助。虽然非政府组织在运作过程中会存在着一些缺陷,但非政府组织有其明显的比较优势,联合国产业发展组织将非政府组织的比较优势总结为:“能够考虑当地实际和需要;能够就问题

进行独立的评估;能够提供专业的知识和建议;能够保证信息的畅通;能够进行系统的监督和纠错。”³

(5)国际社会要求中国参与多边合作的倡议日渐增多。随着中国政治经济实力的增强,以及在非洲影响力的提高,以欧盟为代表的国际社会积极要求中国参与由其主导的国际多边对非合作,世界银行则要求中国增加对非贷款的透明度,在它们看来,中国对非的贷款有可能导致非洲新的债务。2005年欧盟在对非战略文件中指出,“欧盟应该与其他国家和多边机制共同努力”,“与中国对话,敦促中国参与鼓励非洲国家在治理、民主和人权领域的改革”。⁴ 2008年10月,欧盟委员会发布了题为《欧盟、非洲和中国:朝着三边对话和合作前进》的政策文件,该文件既提出欧非中三边合作应遵循实用主义、渐进性、政策共享和有效援助的原则,也提出了加强三方在非洲和平与安全、基础设施建设、环境与资源的可持续性利用以及农业与食物安全等领域合作的具体倡议。⁵ 到目前为止,中国对欧盟提出的三边合作和多边主义仍持谨慎态度,并没有做出正面回应。

2.2 西方倡导的若干对非合作“原则”

从当前国际社会对非合作的实际情况看,目前国际多边对非合作与援助,主体上是在西方及西方主导的国际机构下开展的;西方国家凭借其特殊优势地位,往往倡导和强调国际对非合作应遵循一些“共同原则”。这些原则总体上是从西方对非援助的传统与实践归纳出来的,虽然西方国家的对非援助与合作过程实际

¹ Howard Lehman “Japan’s Foreign Aid Policy to Africa Since the Tokyo International Conference on African Development”, *Pacific Affairs* Vol 78 No 3, 2005 p 442

² “Yokohama Action Plan”, 30 May 2008, p. 12

³ Sam Chege “Donors shift more aid to NGOs”, *Africa Recovery*, Vol 13 No 1, 1999 p 6

⁴ Charles Grant “Europe, China and the Multilateral World Order”, *The Global Times* [China], July 27, 2008. http://www.cer.org.uk/articles/grant_globaltimes_27_july08.html

⁵ “The EU, Africa and China: Towards trilateral dialogue and cooperation”, Commission of the European Communities 17 October 2008.

上并未完全照此执行,但西方国家却往往以此对中国的对非援助提出批评,向中国施加压力,要求中国也遵循这样一些所谓的“原则”。这对中国发展与非洲国家关系及中非合作关系都形成一定压力。

(1)整体性与一致性。近年来,西方国家一直比较强调国际对非合作与援助应该有一个整体性的政策与机制,各国应该相互协调,在多边的框架下统一开展对非合作与援助。这方面,欧盟比美国更为积极与主动,已成为国际多边对非合作的倡导者。而事实上,目前的国际多边对非合作已有的框架与机制,也基本上是在西方特别是欧盟主导下运作的。西方国家的对非援助通过多边机构和平台,基本形成了以联合国为核心,世界银行、国际货币基金组织、欧盟、东京非洲发展国际会议等为支撑的国际对非多边合作体系。西方国家多认为,依靠世界银行和国际货币基金组织等机构来开展对非援助,可以降低成本、资源互补、责任共担,也提升了援助与合作的透明度和公开性。在这种体制下,国际社会可以获得准确及时的相关信息,并对合作与援助成效、影响与后果做出评估与判断。另外,在这种体制下,西方希望凭借集体优势确立其在对非合作格局中的领导者地位,按照西方标准确立援助与合作的规则,并以此要求其他国家参与由其主导的多边合作框架。但西方国家推行多边对非合作往往受其意识形态因素与价值观的制约,难免包含着西方在非洲优势的战略意图。¹

(2)自助性与综合性。当前国际社会与非洲的施援者与受援者关系逐渐向合作伙伴关系转变,国际社会开始强调非洲的“自助”、“能力建设”,开始加强与非盟等地区组织的“平等伙伴关系”;这一转向符合非洲国家的意愿和发展的方向,因此受到非洲的欢迎。这一转向也为非盟和非洲各次区域合作组织的能力建设提出了挑战。同时,目前国际多边对非合作呈现出明显的综合性特征,国际对非合作已经广泛涉及到政治、安全、军事、反恐、贸易、投资、文化、教育、人力资源、医疗、公共事业等各领域。从

合作的层次上看,国际社会在加强与非盟等地区组织关系的同时,更注重与非洲国家、私有部门、非政府组织、学术共同体和市民社会团体的关系。

(3)合法性与正当性。由于西方国家通过多边合作确立了其在对非事务上的集体优势,因此对其他国家的对非政策经常指指点点,以显示其在对非合作上的“合法”领导地位。在他们看来,中国的非洲政策及与非洲的合作与援助关系,破坏了西方已经建构的援非体制,增强了非洲对西方的离心力,损害了西方在非洲的传统优势地位和利益。西方往往将自己置身于道德的高地批评中国的对非援助政策,认为中国对非援助与合作违背国际惯用的规则与原则,手段与方式不正当、不合法,并且支持非洲的一些专制国家,抑制了非洲人权事业的进步。西方的批评虽然并不符合事实,但也给中国造成种种必须面对的压力与挑战。

三、国际多边对非合作对中非合作关系的影响

国际对非多边合作是一把双刃剑,它既为中国与非洲的合作关系提供了机遇,同时也带来了挑战。多边合作要求中国更加积极地融入国际社会,共同应对全球性的问题,在多边的平台上发展与非洲和其他国家的关系。多边合作也在很大程度上影响着非洲乃至国际社会对中国的认识和态度,也改变着国际对非合作的格局,从而影响着中国对非政策的实施环境。

3.1 中国参与国际多边对非合作的积极意义

多边合作是国际社会应对全球性问题的现

¹ 近年来一个比较明显的趋势是西方国家越来越依靠其规范性权力(nomative power),即通过确立规范,将权力弱势的一方纳入其设置的规范框架之中,以达到其影响他国行为和意志的目的。比如推行民主和遵从其战略意愿。相关的论述可参见 Sibylle Scheipers and Daniela Sicurellì “Empowering Africa: normative power in EU - Africa relations”, *Journal of European Public Policy*, 15: 4 June 2008 pp. 607 - 623. Stephen Brown, “Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa”, *the European Journal of Development Research*, Vol 17, No. 2 June 2005 pp. 179 - 198.

实选择, 多边合作强调责任共担、政策协调、资源共享和集体行动。因此, 从这个层面上讲, 适当利用和有效参与国际多边合作, 能够为中国发展与非洲的关系提供新的外交选择。

(1) 多边合作能够为中非合作关系的深入发展提供新的平台与领域。中国与非洲的多边合作有着悠久的历史, 作为发展中国家, 中国通过与非洲在联合国内以及南南合作中的相互支持已经积累了丰富的合作经验。目前, 国际对非多边合作机制因为参与者的实力不同而具有不对等性。非洲国家能力相对有限, 西方国家又因传统势力下降、对非影响减弱而在对非合作政策方面处于衰退期。这一特殊的时代背景, 为中国提供了特殊的机会, 使我国有可能利用目前处在上升中的国际地位和在中非关系中的主动地位, 提出自己的国际多边对非合作的政策主张, 提出政策倡议, 设置政策议题与议程, 制定新的制度规则, 从而既促进非洲的发展进程, 又有利于中非合作关系的深化。

(2) 推进中国主导的国际多边对非合作, 可以为中国发展对非合作关系提供更多的公共产品, 从而降低中国对非外交的成本。非盟等地区组织的出现为中国与非洲国家发展关系提供了崭新平台, 客观上有利于中国对非政策的推行。非洲国家众多, 历史、现实矛盾错综复杂, 在这样的情况下, 中国“重双边”的传统外交方式的局限性很容易被放大, 双边关系的推进极有可能被误解为有排他性、针对性而引发第三方的不安。而通过非盟、南共体等组织开展多边外交, 则为中国对非外交提供了崭新平台, 同时也将意味着中国与非盟、南共体等组织的单个成员国更多的会晤次数、更多交流沟通机会和更多解决问题的渠道, 这反过来也将强化中国与各非洲国家之间的双边关系。如果我们将涉及中国在非洲利益的问题纳入稳定的非洲地区组织渠道去解决, 将大大有利于中国在非利益的维护以及中非关系的发展。

(3) 与非盟、南共体等组织的多边合作有助于消除“中国威胁论”, 树立和强化中国在非洲的“负责任大国”的形象。随着中国在非洲影响

力的增强, 中国对非政策屡遭西方国家及媒体的误读、曲解甚至是攻击, 使得一些非洲国家被蒙蔽。通过积极参与非盟、南共体等的相关活动, 并主动利用这些场合宣传中国的对非政策, 有助于消除非洲国家对中国的猜测和疑惧, 有效回击西方对中国对非政策的曲解与攻击, 树立和强化中国在非洲的“负责任大国”的形象。中国重视与非洲联盟的对话与合作, 通过多种方式与渠道同非洲在非洲发展问题上开展合作, 并积极支持非盟自身的能力建设。由中国援助建设的非盟新办公大楼, 建成后将成为亚得斯亚巴贝最雄伟的地标性建筑, 将使非盟的工作环境条件大为改善, 同时也将成为中国政府支持非洲一体化与非盟的重要象征。中国政府对于非盟及相关非洲地区组织的支持, 表明中国在促进非洲发展、推进中非合作过程中, 十分重视与非洲多边发展组织及机构的合作, 中国与非洲国家的关系是开放的、多元的。中国政府的态度与实实在在的支持, 获得了非洲联盟的充分肯定。在 2009 年 11 月 8 日召开的中非合作论坛第四届部长会议上, 非盟主席让·平 (Jean Ping) 对中国与非盟的合作给予高度评价。他说: “金融危机的另一个启发是, 新兴国家和非洲国家应该成为世界的一分子, 而不是让某些国家决定世界经济的走向。我非常高兴地看到非中新型战略伙伴关系的发展, 因为这一关系是基于政治上平等互信、经济上互利共赢、文化上交流互鉴的原则。作为迎接 21 世纪挑战的重要创意, 中非合作论坛将成为更好的集体对话平台, 更有效地推动非中之间的务实合作。”¹ 今后, 中国在加强与非洲联盟的合作方面, 应该有更宽广的前景, 更有力的措施与政策。

3.2 中国参与国际多边对非合作可能面临的问题

参与国际多边对非合作也可能会给中国造

¹ 新华网: 埃及沙姆沙伊赫 11 月 8 日电, “非盟委员会主席赞赏中国努力实现对非承诺”。<http://www.fcac.org/dn/zxxx/1625605.htm>.

成一些障碍,这方面的不利影响需要充分评估。

(1)参与国际对非多边合作在一定程度上会影响中国对非外交的自由选择空间。传统的国际多边对非合作体制多由西方主导,西方国家通过提出一系列合作倡议,已经在其中占据主导,中国简单加入必然受其所制。目前,印度等一些新兴大国也把中国视为其在非洲利益的竞争对手。中国参与西方和新兴国家多边对非合作机制,虽然可能为非洲国家提供了更多的外交选择和更大的外交空间,但将增加中国与非洲国家在诸多领域合作的难度。

(2)简单参与到西方主导的国际多边对非合作机制中,西方国家会利用其在这些机制与组织中的集体优势谋利,并使中国处于不利地位。西方实际上希望利用其主导的国际多边合作机制降低中国与非洲国家双边合作的灵活性与有效性。从理论上讲,参与国际多边合作是以遵循国际法规范为前提的。然而,当前西方主导的多边合作已经确立了一套行为规范,这些规范将很大程度上约束着中国与非洲国家的双边关系。

(3)中国参与国际多边对非合作在很大程度上将影响着国际多边关系的互动。近年来,以双边为基础的中国对非合作受到西方国家不实指责,各种干扰层出不穷,事实上也表明了这样一个中非关系发展的新趋势:随着中非合作关系快速向纵深拓展,随着中国实力与国际地位的提升,随着中国国家利益日益具有全球布局的特点,中非关系日益超出双边关系范畴而具有多边关系的性质与影响,它会对西方主导的既有世界体系产生冲击,也会影响到中国与西方、中国与其他新兴大国的关系,引发中国—非洲—西方—国际组织多边关系的复杂变动。有一点是清楚的,欧美日各大国力量,对中国在非洲的战略利益形成越来越大的竞争压力与挤压态势,说明中非合作关系的影响力正在扩大上升,成为中国整体外交的重要环节。这在客观上要求中国对中非关系的把握,必须超出中非关系的双边范畴,而从更开阔的中国全球战略层面上来认知把握。

四、中国回应国际对非多边合作趋势的策略

在全球化和国家间相互依赖程度不断加深的背景下,多边合作是国家间应对全球性问题、建立和谐世界的必然要求。随着中国实力的增强,以及在非洲利益和影响力的扩大,参与国际多边对非合作不仅有外部压力,也是中国自身对非合作的主动要求,符合中国的对非政策战略目标与中国国家利益,因而中国应将其上升到中国对非合作战略的高度,纳入中国对非合作的整体框架中加以考虑和安排。中国对非合作战略需要在发挥传统优势的前提下,与时俱进,因势利导,考虑制定一套以中国为主的参与国际多边对非合作的战略与政策,明确中国在国际多边对非合作平台中的角色与地位,选择正确的路径与适当的政策原则,积极推动中国参与国际多边对非合作的外交实践进程。

当前,国际对非多边合作是全球治理的重要组成部分,国际对非多边合作的领域不断扩大,程度不断提高,制度化和规范化的特征日益明显。中国作为一个世界大国理应参与其中。参与多边合作既可以为中国对非外交提供新选择,同时还要意识到需要接受新的国际规范,承担更大的责任。参与国际对非多边合作不是要放弃传统的双边外交,而是要实现两者的互补和平衡。为此,笔者建议,中国的对非战略应该由过去的双边为主,逐渐向双边为基础、多边为支撑的战略转变。

近年来,非洲国家在对华合作的方式与做法上出现一些不同的看法,有的主张维持目前国家对国家的“双边”模式,有的认为非洲应形成一个整体,倡导“多边合作”。一些非洲官员对所谓的跨国多边项目并不热衷,认为目前的中非双边合作更有成效,今后的合作重点应当继续放在双边。事实上,由于非盟成员并非全部论坛成员,而论坛成员也包括非非盟成员(如摩洛哥),一旦吸收非盟和其他非洲次区域组织作为成员,可能导致区域组织成为非洲国家整

体代表以一个声音与中国对话,增加中国协调的难度。

不过,非洲国际组织与次区域组织却十分强调中非合作应该兼顾多边合作的必要性,并一再表示希望在中非合作论坛中扮演重要的组织者、协调者甚至领导者的角色。非盟总部负责处理非盟与中非合作论坛关系的论坛项目协调官范塔洪(Fantahun H. Michael)大使就建议应该加强非盟与中非合作论坛合作关系、建立“非盟与论坛多边合作模式”。他认为,加强非盟在中非合作论坛中的关键作用,与中国通过中非合作论坛与单个非洲国家继续发展紧密友好的双边关系并不一定就是冲突的,两者也可以相互补充。中非合作论坛不会完全按照一开始的模式延续下去,它需要调整发展方向,在继续保持并加强与非洲国家的双边关系的同时,推进论坛与非洲次地区和整个大陆层面的多边合作机制与机构的合作。非洲一些政治精英多次提到,当前非洲国家的发展需要更有效能和有力的制度,需要加强国家体制、机制和执政能力的建设。埃塞经济协会(EEA)研究部主任阿瑟法(Assefa Admassie)博士认为,中国在非洲多边组织与非政府组织建设与发展方面发挥着更积极主动的角色。他希望中国不仅仅关注非洲国家的政府领导层,也可以帮助非洲国家的地区组织的机制建设和能力建设方面发挥作用。¹

总体上看,目前中非合作关系已经具有多边意义和全球影响,需要从一个相互关联的多边网络视野上来把握,并充分意识到中国对非政策具有全球联动影响与作用。为此,中国需要加强与非盟及非洲其他重要地区组织的沟通,在不同层面加强对话,寻求多边合作的新空间与新领域。

第一,对于西方主导的国际多边对非合作机制和规范,中国需要认真研究,仔细把握,适当回应但不需随其要求盲从跟进。多边合作机制的构建是成员国利益博弈的产物,其存在合理的一面。对于国际社会已经成熟使用和通行的一些基本规范,中国在对非合作过程中应当遵守。但是,从目前国际多边合作机制运行的

情况来看,还存在许多问题。这些问题很大程度上是由于成员国之间的利益牵扯造成的,中国应在坚持国家利益的基础上,着眼于非洲的需求,不断推动这些机制的完善。实践已经证明,过去数十年,西方主导的对非援助与合作机制,往往效益低下,困难重重,非洲国家并不认同。反之,中国的对非援助与合作,却简便易行,投入不大,效果却很明显,得到非洲国家的广泛支持。因而目前非洲多数国家对于在中非合作论坛引入多边合作机制、特别是扩大非盟与国际组织的作用问题并不热心。目前,西方国家也已经提出考虑向中国学习,从而借用中非合作的一些行之有效的做法;在此背景下,中国自然不需要轻易放弃自己的传统优势与做法。

第二,完善中非合作论坛的制度化建设,拓展中非合作论坛的参与主体,提升非盟在论坛中的地位与作用,以适当方式吸收非洲其他次区域组织参与论坛的对非合作事业,打造中国自己主导的国际多边合作平台。中非合作论坛是非洲国家发展与中国合作关系的平台,也是非洲国家次行为体以及国际社会了解中国的窗口。为此,论坛的制度化建设可以考虑增强其开放性,在坚持中非合作的自主性与双边性的同时,可考虑为非洲市民团体、非政府组织提供了解中国非洲政策的渠道与平台,推进论坛的开放程度。为应对西方大国要求中国对非援助与合作应纳入或参与西方主导的多边合作机制的要求与压力,中国可以考虑扩大论坛的参与主体,适当吸引一些非洲国际组织与非政府组织作为论坛的观察员或对话联系单位。特别可考虑开办一些中非合作的专题性分论坛,让其尝试向多边合作的方向发展。

第三,中国需要继续支持非盟在非洲地区合作进程中的领导者地位,并加强与非盟的合作。用一个声音说话,采取集体行动是弱小国家联盟的基本特征。当前,在内部合作需求和

¹ 2009年10月,刘鸿武访问非盟总部和埃塞俄比亚的访谈情况。

外部压力推动下, 非盟的实力不断提高, 在地区事务上开始发挥着积极的作用, 中国需要考虑加强与非盟在非洲事务领域的合作, 在联合国、国际货币基金组织以及其他国际平台上加强与非盟的相互支持。

当前中国、非洲、国际社会都在发生重大变革与调整, 以西方为主导的国际多边对非合作新趋势对中非合作关系是一种压力, 也是一种

动力。而非洲在双边与多边合作上的不同选择, 决定了中国对非多边合作既有拉力也有阻力, 这增加了未来中国对非合作的复杂性。但中国还是应该以更加积极自信的姿态加入国际多边对非合作, 在更广阔的国际舞台上推进中非合作关系的发展。

责任编辑 薛迎春

China's African Strategy: How to Cope with International Multilateral Cooperation

ZHOU Yuyuan¹, LIU Hongvu¹

(1 *Institute of African Studies Zhejiang Normal University, Jinhua 321004 China*)

Abstract Ever since the ushering in of 21st century, international multilateral cooperation with Africa has witnessed new tendencies embodied by enlarged cooperation fields and levels, strengthened institutionalization, and more diversified cooperation forms. This has much to do with the changing of structure and nature of the relations of international society with Africa and exerting influences on China-Africa relations. How to develop China-Africa relations in the framework of international multilateral cooperation with Africa, and deal with international multilateral relations while developing China-Africa relations has become a significant issue for Chinese diplomacy, calling for China to change ideas, redefine and make perfect China-Africa relations and propose countermeasures.

Key words international multilateral cooperation; Africa; China