2021-05-06 아주대 미중정책연구소 Bunker ｜ 중국 싱크탱크 및 학계 ｜ 서민혜

● 上海国际问题研究院 – 상해국제문제연구원(SIIS)

**“疫情下的非洲形势与中非关系”研讨会在上研院举行**

来源：http://www.siis.org.cn/Research/Info/5341

作者：周玉渊 (西亚非洲研究中心 比较政治和公共政策研究所 副研究员) ｜ 时间：2021-04-29

非洲疫情防控、经济恢复和政治安全依然面临严峻挑战。国际协调对非合作进展缓慢，大国在非理念差异和模式竞争不断扩大。非洲国家对华诉求持续上升，非洲社会对华认识有所变化。如何理解当前非洲形势及非洲国家的应对能力？如何评估国际对非格局和大国在非竞合新现实？如何研判非洲重大挑战的走向和出路？如何使2021年中非合作论坛峰会更具针对性、有效性和前瞻性？如何适应这些变化推动中非合作高质量发展？正成为重要的政策和研究议题。

**01 疫情下的非洲形势：危机与转机**

**中国原驻利比里亚付吉军大使**从政治、经济、外交、军事和文化五个方面出发，对中美对非合作与影响力的优劣势进行了分析。他指出，美国前期在政治制度、军事和文化方面对非洲具有相对优势，并预计美国会运用自身力量、动员甚至胁迫盟国和非洲国家，阻挠中非合作，遏制中国对非影响力的上升，在非洲地区压缩中国战略空间将成为未来美国对非政策的主基调。基于上述优劣势比较，中国在接下来开展的对非合作过程中，有必要拓宽双方交流广度、加强社会交往，打破美国在该地区的话语霸权。也要利用中国先发经济优势为非洲国家发展提供动力和支持，同时借助中国国内成功抗疫的制度优势，为非洲国家抗击疫情提供技术指导和支持，最终达到契合非洲国家谋求发展的目标。  
  
 **云南大学国际关系研究院张春教授**指出了近来非洲大陆的一些重要变化。首先，疫情后非洲安全形势的变化表现为，恐怖主义分子与社会暴力活动合流、海盗与陆上叛乱分子合流以及边境走私。这对非洲各国的国家治理能力提出重大挑战，也为中国如何提供安全援助提供新努力方向。其次，非盟改革以及非洲一体化动力的变化表现为，非盟机构改革与中方对外交往原则和外交机构之间的不适配，中方有必要思考如何与非盟不同部门打交道的问题；非洲一体化的动力也从尼日利亚、南非等传统大国变为中小国家主导，以往的意识形态导向也转变为技术性、操作性改革。这使非洲一体化的未来发展并不可控。最后，第二轮“非洲问题非洲解决”思潮与上一波思潮有较大差别，相较于第一轮思潮时美欧等大国集体退出非洲，当前则因为战略和现实考量差异而存在着较大分化。中方应坚定对非合作意向和行动，新一届中非合作论坛也宜适度强化合作。  
  
 新冠疫情不仅给非洲社会卫生安全造成巨大冲击，也使得本就脆弱的非洲经济雪上加霜。**中非发展基金研究发展部总经理郝睿博士**指出，受疫情打击，非洲地区GDP恢复速度低于全球平均水平。2020年GDP负增长3.4%，人均GDP负增长5.8%，非洲面临着25年来的首次衰退。虽然2021年预测将会出现正增长，但仍然存在很多不确定因素和下行的风险。非洲各国面对三个紧迫任务：支持医疗卫生系统抗疫、保护脆弱人群以及促进经济复苏。这加剧国家财政流动性和债务偿付压力，过于紧张的经济态势进而诱发社会冲突的爆发。因此，非洲形势不容乐观。2020年全球对非投资下降了18%，但我国对非经贸合作总体保持基本平稳。非洲是参与“一带一路”建设最积极的地区，其自身重建的需求非常明显，要把非洲自身循环纳入我国双循环体系中。新时期的对非工作，建议在守正创新基础上实现新作为，在低潮和危机当中寻找机会，同时管控好风险。政府、相关产业、智库等实体要发挥自身能动作用，保障中非合作稳定和可持续发展。  
  
 **华东政法大学政治学与公共管理学院王学军教授**以非洲民粹主义为着眼点，分析近期出现的反华、排华现象，对这种现象的产生提出三种解读：首先，随着中非合作的纵深发展，越来越多的华人涉足非洲，非洲民粹主义者逐渐将不满转移到华人身上；再者，非洲内部利益竞争关系加剧了非洲社会的不满，但却将矛盾转移到中国经营者，认为中国在非洲经营活动压迫了他们的市场生存空间；最后，西方部分媒体的阴谋渲染和挑拨一定程度上使非洲自身的问题被归咎于中国。非洲民粹主义的这一政治动向不容忽视。它不仅仅只是排外，同时也正成为政客的竞选工具。在今后开展的双边、多边合作中需要更深入的了解非洲内部政治逻辑和差异性，因地制宜制定具体政策，在合作中保持审慎态度。  
  
**02 大国对非关系走向：合作与竞争**  
  
 **中国社科院西亚非洲研究所张宏明研究员**对中美在非洲关系的现状和走势进行研判和分析。他认为目前中美在非洲关系处于从“常态”向“非常态”转化的过程中。鉴于中美战略博弈升级，美国将大国竞争引入非洲是大概率事件。今后一个时期，美国与中国在非洲的矛盾冲突主要聚焦于商业利益层面的竞争，价值观念层面的博弈以及地缘政治层面的冲突。但是，鉴于非洲并非美国外交的优先方向，亦非美中战略博弈的重点区域，美国不会均衡用力。基于美国与中国在非洲竞争的比较优势，拜登政府对议题导向的政策偏好，美国在非洲推行“价值观外交”的概率较大。一旦中美在非洲关系进入“非常态”，必将对中国在非洲利益构成影响，随之，中国对非工作重心及对非优先需求也应做出相应的调整。  
  
 **中国现代国际关系研究院非洲研究院副所长黎文涛副研究员**对当前大国对非关系进行了全景分析。他指出，特朗普政府时期，美国非洲政策的核心是加强与中国的对抗，具体表现为对中非军事安全、一带一路、债务问题、战略资源以及企业行为上的各种攻击抹黑。拜登政府上台后，美国仍主要聚焦于战略层面与中国的对抗竞争，但中美非三方合作的可能性也在上升。在欧洲层面，对非合作已然成为欧盟提升国际安全影响力最核心的平台之一。英国脱欧加速了欧盟对非政策的务实化和法国化。一个具体表现是将非洲和平基金并入欧洲和平基金，提升欧盟在多边和双边的安全应对能力。近些年来，日本也加大了对非洲的重视和投入，日本对非民间外交有值得我们借鉴的部分，但也要客观认识到其给非洲部分国家带来的负面影响，例如毛里求斯海洋污染问题。  
  
 随着美国印太战略从倡议走向现实，大国在印度洋的地缘战略竞争明显上升，西印太的战略重要性开始受到更高关注。**上海对外经贸大学国际发展合作研究院姜璐助理研究员**认为西印太地区的重要意义体现在航道安全和战略空间两个维度。这一段航道是石油、矿产等重要战略资源的海上生命线。西印太海上航道以及中巴、中缅等陆上通道将有效提升我国能源资源的供给安全，应对中国可能面临的潜在战略通道风险。事实上，美日英法德等在内的西方主要国家，包括地区大国印度，已在西印太地区进行了一系列的战略部署，这对于中国的影响是显而易见。我国有必要进一步加强对西印太国家和重点地区的全面合作。  
  
 **上海社科院国际问题研究所李因才副研究员**指出，目前在非洲地区的和平行动呈现出两个明显的动向：一方面是“大国甩锅”现象。国际社会在和平行动上整体上是在后撤，联合国、美国和欧盟在该地区都采取撤出或压缩规模的行动。这给非洲国家安全能力提出严峻挑战。另一方面是“资源错配”。一个错配是，美欧大国对非和平安全合作主要是基于自身利益而不是非洲国家现实需求，合作领域多偏向反恐。非洲地区安全亟待解决的问题是国家能力弱化带来的叛乱活动和社会族群冲突。另外一个错配是，非洲自主意志与自身能力的不适配。缺乏行动资金限制了非洲自主维和能力的提升。受疫情影响，非洲地区安全形势还在恶化，加强在非洲的和平安全行动对中国是机遇还是陷阱？值得进一步探讨。  
  
 在讨论环节，中非发展基金项目发展部总经理郝睿、上海国际问题研究院西亚非洲研究中心周玉渊副研究员、上海师范大学非洲研究中心张忠祥教授、复旦大学国际关系与公共事务学院郑宇教授就非洲舆论环境、非洲国内矛盾的中非关系化、中非民间合作、非洲一体化等议题进行了评论和互动。中国社科院西亚非洲研究所《西亚非洲》常务副主编安春英、云南大学国际关系研究院张春教授、上海外国语大学全球治理与区域国别研究院周瑾艳助理研究员、中非民间商会常务副秘书长白啸峰就大国在非合作尤其是中美非三方合作的可能性、美国对非政策的优先议题和区域、美国国会2021年战略竞争法案的影响、非洲的大国平衡立场等问题进行了讨论和互动。  
  
**03 非洲重大挑战：根源与出路**  
 **上海社会科学院国际问题研究所副所长余建华研究员**探讨了红海与非洲之角的安全局势。他指出，索马里难题是非洲之角的一个重要的动乱根源，而索马里难题的根源在于索马里国家的民族关系和部落结构。索马里问题的解决很大程度上取决于索马里国家治理：一方面要消除部族矛盾，另一方面要解决泛民族主义。索马里问题不仅是索马里一个国家的问题，更是历史问题、与邻国关系的问题，还有大国因素。当前，一些中东和西亚国家的卷入使非洲之角局势更趋复杂，这不仅需要加强国际治理，也需要国际各方为索马里的发展创造一个良好的环境。中国在其中既要有所作为，也要保持谨慎态度。  
  
 **中国现代国际关系研究院非洲研究所余文胜副研究员**从社会治安、粮食安全、恐怖主义、海盗活动四个方面，探讨了疫情下的非洲安全形势及对中非合作的影响。她指出，在疫情肆虐背景下，非洲社会矛盾上升，安全形势恶化；粮食安全问题加剧，疫情和冲突的双重叠加使脆弱国家面临更严峻的挑战；反恐形势日趋严峻，当前非洲已成为全球反恐的新前线；几内亚湾海盗问题凸显，引发全球关注。非洲安全形势恶化使中非合作面临的安全风险上升。对于几内亚湾海盗问题的解决，她认为需要对其进行深入研究，采取合适的方式进行介入和干预，不能照搬索马里海盗的解决模式。  
  
 对于非洲安全问题，**中国社会科学院西亚非洲研究所袁武副研究员**指出，冷战后非洲的安全威胁主要是非洲国家内部冲突，但国际因素交织其中。非洲的安全威胁主要表现在四个方面：其一是非传统安全，主要源于现代国家建构失败或内部治理不善；其二是非洲的街头运动，这暴露了非洲国家自身建设中存在的问题；其三是大国竞争带来的威胁。中美博弈成为最重要因素；其四是非洲国家之间的对抗与合作。各国对发展资源的争夺越来越激烈，将成为地区局势动荡的一个重要因素。当前国际社会的集体安全机制主要处理的是国家之间的冲突，存在着与非洲的内部冲突不匹配、大国对内部冲突的认知有分歧等问题，需要对其进行改革和调整以更好地应对非洲内部冲突。从根本上看，非洲冲突的最终解决，需要回到现代国家建设这一根源上来，需要根据国情走适合自身发展的道路。  
  
 **中国社科院西亚非洲研究所王洪一副研究**员就几内亚湾海盗和乍得形势谈了看法。他认为，在几内亚湾海盗问题上，中国船只受袭更为严重，原因是中国在该地区没有参与护航机制。在乍得问题上，他梳理了乍得的历史、部族矛盾及乍得与周边国家的关系，分析了乍得的最新形势。乍得总统阵亡对其国内政局和地区安全局势带来重大影响，对于当前的乍得来说，如何保证在宪法内实现政权的和平过渡以及形成基于包容性对话的国家治理至关重要。乍得财政面临严重的困难，高度依赖外部援助，而法国和美国也需要倚重乍得将其作为反恐阵地。所以，乍得的政治过渡以及未来局势值得关注。  
  
 在卢旺达大屠杀的根源问题上，**浙江师范大学非洲研究院赵俊副研究员**从卢旺达官方的角度进行了探讨。他指出，当前学术界关于卢旺达大屠杀根源的解释存在两个派别，分别是意图派和功能派。意图派涉及权力斗争，功能派涉及经济利益、地区发展等。将学术界的观点与卢旺达政府官方的观点作比较，有三个方面值得关注：一是族群分化；二是央地关系；三是修撰历史。总的来看，在卢旺达大屠杀的根源问题上，卢旺达政府官方的认识要比学术界的认识更深刻细致。大屠杀为卢旺达留下了战后重建的道义红利，但其长期以来不屈服于外部压力的国家意志也至关重要。  
  
**04 中非合作论坛展望：固本与提升**  
  
 **上海国际问题研究院西亚非洲研究中心周玉渊副研究员**在引导发言中指出，中非合作论坛在促进非洲发展、中非合作和国际对非合作上发挥了重要作用。但应看到，中非合作不断深化的同时，相应的问题和挑战也在增多。例如中非贸易不平衡问题、中非合作的包容性问题、重大基础设施项目的经济社会效应问题、债务问题、中企和中国人在非的社会安全风险等。这些挑战对中非合作论坛提出新要求。在百年变局和新冠疫情叠加的时代，中非合作论坛面临着本土化和国际化的双重需求。中非合作需要稳固的社会基础，中非合作论坛应该走深、走实、走入民心。中非合作需要稳定的国际环境，中非合作论坛应该推动三方合作、多方合作等开放性合作，为中国与国际社会和大国关系增加回旋空间。  
  
 **外交部非洲司公使衔参赞贺红燕**围绕新一届中非合作论坛谈了三点看法。第一，今年中国对非外交的重点是围绕新一届论坛会议，推出一些有分量的、契合中非双方发展诉求的新举措，巩固和深化新时期的中非合作关系。第二，在中美博弈和新冠疫情大背景下，新一届论坛会议在论坛的形式和规格、会议内容的设计及成果落实、中非合作转型升级等方面存在一些难点。第三，下一步工作的重点是继续推进中非抗疫合作，全力落实北京峰会的成果，推动中非合作创新发展，营造中非合作良好的外部环境。此外，在中美博弈背景下，应充分理解非洲国家不愿在大国之间选边站队的两难处境，在今后的对非工作中加大涵养的力度。  
  
 **上海师范大学非洲研究中心主任张忠祥教授**围绕“百年变局和世纪疫情背景下对新一届中非合作论坛的展望”做了主题发言。他首先将中非合作论坛的成就和经验概括为：完善中国对非政策体系，推动中非关系跃上新台阶；促进非洲经济发展；引领国际对非合作，提升我国非洲投资地位。其次，他分析了新一届论坛面临的机遇和挑战。包括中非关系国际环境的变化，西方国家对华遏制和矛盾生机升级，以及疫情下非洲发展面临的严峻考验，进而导致对华诉求的上升。最后，在对新一届论坛展望上。他指出，中非是命运共同体，中非合作的力度不能减少，新一届论坛的工作重点是抗疫合作，推动中非工业化合作及产业园建设，加强人文交流，推进中非关系走深走实。  
  
 **中国社科院西亚非洲研究所《西亚非洲》常务副主编安春英**指出，疫情爆发后在非洲出现了一些排华反华的论调，该论调有四个特点：在非洲舆论场中，排华反华的声浪突起，但理性的挺华情绪仍占主流；既有传统媒体的参与，又有自媒体的推波助澜；从排华声浪发起者群体来看，既包括政界、知识界，也包括普通民众；反华论调主要有所谓的“中国制造病毒论”、“种族主义论”、“疫情有罪论”、“中国对非战略机会论”等。究其原因，主要有外部国际环境、非洲自身、中国、美国等第三方的因素。对此，她认为，要准确把握非洲舆论场排华反华的舆论走势；找到中非合作中的短板和固有问题，积极回应非洲当地民众的切身诉求；聚焦青年群体，作为对华舆情改善的重点和突破点，深化中非人文交流；抓住媒体对于公共外交的主渠道积极发声，传递中非合作正能量。  
  
 **上海外国语大学全球治理与区域国别研究所周瑾艳助理研究员**从发展援助的角度来考察中非合作论坛。她认为，中非合作论坛实现了三大转变：中国从被动外交到主动外交；从援助到发展的转变；从政府主导到全社会参与。中非合作论坛与非洲世界的发展思潮同频共振。但在论坛进入第21年的时候，中非合作面临的外部环境发生了很大改变，如国际发展思潮的变迁、非洲自主性的提升、后疫情时代非洲国家对经济主权的重视以及大国在非洲竞争的进一步加剧等，这些因素都对中非合作论坛带来了挑战。她指出，要设置中非合作论坛会议的优先级别，使中非合作更具包容性，增强对非洲的影响力。此外，中非智库交流可以成为中非合作的一个新的增长点。  
  
 **中非民间商会白啸峰常务副秘书长**从企业层面介绍了当前的中非合作。他指出，疫情使商会的问题和挑战增多，商会协调政企关系的功能也发生了转变。在非洲的近万家中国企业中，大部分是中小规模的民营企业和个体工商户，疫情使民营企业在非洲的布局呈现收缩状态。在疫情背景下，涉非企业面临中方员工情绪低落、中非贸易物流成本成倍增长、需求断崖式下降、资金压力大、信息不对称等系列问题。对于如何提升中非民间经贸合作，他提出以下措施：建立民间经贸投资促进平台，就重点国别和行业设立基金投资中非合作项目；从第三方商会角度，积极参与中非合作项目，协调金融机构克服民营企业短板；推动中方投资平台参与中非项目，解决各方风险议价问题；提倡民营企业非洲业务本土化、总部国际化。

**总结致辞**  
  
 **中国原驻非盟大使、上海国际问题研究院特邀研究员旷伟霖大使**指出，从非洲形势和国际环境来看，当前中非合作出现的新形势、新问题对中国对非工作及中非合作提出了新要求。中非关系很大程度上已经超出了双边关系的范畴、越来越受到大国因素和地缘政治色彩的影响。我们要把对非工作摆到战略全局的高度。做好对非工作有助于中国增加对美的主权利益，同时处理好与美国的关系也有利于做好对非工作。另外，在国际舆论场上，中国面临的局面较为被动，因此需要更加重视对非洲舆论工作。这既能为中非合作创造良好的舆论氛围，也能为中国在国际上赢得更多的朋友创造条件。