

新冠肺炎疫情冲击下的 非洲发展治理与中国角色^{*}

赵雅婷

内容提要 非洲发展治理是指国际多边机制和进程中提出的促进非洲发展的相关理念、规范与制度，以及以非洲为主体的相关国际行为体以促进非洲发展福祉，加强非洲国家自主权为主要目标而采取的各项行动。长期以来，非洲都是全球发展治理的重中之重。受新冠肺炎疫情冲击，非洲发展治理面临严峻挑战。共性层面，国家间政治回归，全球发展治理体系系统性失灵加剧；个性层面，激增的治理难题与弱小的治理能力之间矛盾凸显。尽管如此，多重挑战下的非洲发展治理亦存机遇。一是疫情迫使非洲自主意识进一步觉醒，自主性增强，变相推动提升发展治理能力。二是发展领域仍存全球共识，多边发展援助体系仍在调整与更新。三是中国的经验与行动为非洲提供支持。在“后疫情时代”，为夯实双边合作成果，中国在理论层面可通过中国之治为非洲提供发展治理新思路，在实践层面推动“一带一路”倡议与非盟《2063年议程》深度对接。在外部则持续助推全球发展治理体系变革，为非洲发展治理创造有利条件，构建更加紧密的命运共同体。

关键词 新冠肺炎疫情 非洲发展治理 国际发展合作 中非关系 中国之治

作者简介 赵雅婷，中国社会科学院西亚非洲研究所、中国非洲研究院助理研究员（北京 100101）。

发展问题是全球治理最重要的议题之一。长期以来，国际社会成立相关机构，设置规范与制度，并进行多项实践以推动全球发展。2015年，联合

^{*} 本文系国家社科基金“一带一路”建设研究重大专项课题“共建‘一带一路’高质量发展路径研究”（19VDL005）的阶段性成果。感谢匿名审稿专家和《中国非洲学刊》编辑部提出的宝贵意见和建议，文中疏漏由笔者自负。

国可持续发展峰会通过了《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》，为未来15年的全球发展提出具体规划，全球发展治理的重要性持续提升，受到国际社会广泛关注。非洲作为发展中国家最为集中的大陆，面临发展困境，是全球发展治理的重要环节。2020年新冠肺炎疫情在全球大流行给非洲发展带来巨大挑战，除国际社会为非洲提供的公共产品供应持续缩减外，非洲自身发展治理进程亦遭重创。世界贫困时钟的数据显示，非洲的极端贫困人口总量在一年之内增加了3700万，贫困人口比例增加了两个百分点，抵消了2015年以来非洲在减贫方面取得的进展。^①某种程度而言，非洲发展对能否实现2030年可持续发展议程具有决定性意义，非洲发展治理因此成为全球发展治理的重中之重。作为非洲的好伙伴，中国在自身发展问题上取得卓越成就，也在全球事务中承担大国义务，彰显大国风范，积极推动全球发展治理转型，为构建人类命运共同体而努力。随着中非关系深入发展，中国将在非洲发展治理中提供力所能及的帮助，扮演更加重要的角色。本文拟在全球发展治理框架下结合历史沿革，对非洲发展治理的定义与特征进行分析梳理，进而论述新冠肺炎疫情冲击下非洲发展治理面临的挑战与存在的机遇，最后探讨“后疫情时代”中国参与非洲发展治理的相关角色，以期推动中非关系持续发展，行稳致远。

非洲发展治理：共性与特性

非洲发展治理的概念源自全球发展治理，可视作全球发展治理中的非洲问题。因此，对其进行定义需首先对全球发展治理进行梳理和总结，抽象出一般特性。此外，非洲发展问题有其特殊性，在全球发展治理的理论框架下，需要加入非洲发展的历史视角，从而对非洲发展治理有更加清晰且全面的认识。

（一）共性：全球发展治理的一般性特征

全球发展治理概念的兴起是随着发展问题与全球治理不断推进与革新而诞生

^① World Data Lab, “African Poverty Clock,” <https://worldpoverty.io/map> [2020-12-20].

的。当前学术界对这一概念并没有统一且标准的定义，但既有研究^①均不同程度地展现出一些共识。

一是全球发展治理是为解决发展问题而进行的全球治理，其既有发展理念，又有发展实践，并在实施过程中落脚在治理，即发展问题的解决上，目前已形成一整套理念规范、制度安排和政策行动。理念规范层面，以人为本的可持续发展和包容性增长是全球共识。国际发展合作理念曾长时间主导全球发展治理，2000年后联合国和二十国集团在全球发展治理中的作用和影响逐渐增强，引领了全球发展治理理念。千年发展目标成为首个认可的全球发展规划，2012年二十国集团首尔峰会首次加入发展议题，2015年联合国《2030年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》相继通过。以上促使以人为本的可持续发展和包容性增长成为全球发展的主流理念。机制安排层面，联合国与二十国集团是全球发展治理的首要平台，西方引领的国际发展合作体系及其主导的国际组织如经合组织、国际货币基金组织和世界银行等依然占据重要地位。政策行动层面，国际发展合作体系与南南合作频繁互动，全球发展治理的内涵得到丰富与创新。早期的全球发展治理主要是国际发展援助，经合组织将其定义为发达国家为发展中国家提供的，以促进经济发展和提高人民生活水平为主要目标，具有优惠性质，赠与水平在25%以上的赠款或贷款，也包括有偿货物。^②在后续实践中，出口信贷、融资贷款等以发展为目的的资金逐渐增多，官方开发金融（ODF）的概念得以确立。后来，人道主义援助、能力建设、人员培训等多种新的方式也被纳入发展治理中，公私伙伴关系（PPP）等新型发展合作模式亦成为全球发展治理的新潮流。

二是全球发展治理的内容随着发展议题的扩展不断丰富，目前已涵盖经济、社会和环境等涉及人类发展的多个领域，是多主体共同参与的综合性系统工程。

- ① 参见[加]约翰·柯顿《G20与全球发展治理》，朱杰进译，《国际观察》2013年3期，第13—19页。谢来辉《从“扭曲的全球治理”到“真正的全球治理”——全球发展治理的转变》，《国外理论动态》2015年第12期，第2—13页。张贵洪《联合国、二十国集团与全球发展治理》，《当代世界与社会主义》2016年第4期，第17—24页。孙伊然：《全球发展治理：中国与联合国合作的新态势》，《现代国际关系》2017年第9期，第36—43页。黄超《全球发展治理转型与中国的战略选择》，《国际展望》2018年第3期，第29—49页。Ahmed Shafiqul Huque and Habib Zafarullah (eds.), *International Development Governance*, New York: Taylor & Francis Group 2005. Kaatherine Marshall, "Global Development Governance," in *International Organization and Global Governance*, eds., Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, London: Routledge 2013, pp. 564–579. José Antonio Ocampo, *Global Governance and Development*, London: Oxford University Press 2016.
- ② OECD, "Definition of ODA – Glossary of Statistical Terms," August 28 2003 <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043> [2020-12-25].

首先，在经济方面，全球发展治理的目标是推动全球经济发展，实现包容性增长和消除贫困。由于资本主义世界体系的存在和全球化的发展，经济领域的全球治理最具迫切性与可行性，使得当前的全球发展治理更加侧重经济发展议题。其次，社会发展目标的融入推动社会发展治理与经济治理分离，使社会发展成为独立的治理领域。社会发展具体包括实现社会公平公正、保护人权、推动科教文卫事业进步等。在具体实践中，社会发展的议题具体而复杂，国际组织侧重提供规划建议等，主权国家依然是实施治理的主体。最后，环境议题是近年来全球治理的新领域，覆盖环境保护、携手应对气候变化、为人类生存创造可持续的健康环境等。由于环境问题的特殊性，该领域已开展大量的全球治理实践。由此可见，全球发展治理涉及内容众多，需要国际组织和主权国家协同努力。

三是全球发展治理正处于转型期，其变革是百年未有之大变局的缩影，具体表现为以西方为主体的发展治理架构日渐式微，新兴发展中国家的角色愈发活跃以及联合国的主导地位逐渐凸显。二战结束至 2000 年，西方通过国际发展合作体系主导了全球发展治理。国际货币基金组织、世界银行、经合组织等除对官方发展援助的概念进行界定外，还创设了一整套精密的制度设计以维持运转。其奉行的理念也成为指导发展中国家实现经济发展的圭臬。受 2008 年全球金融危机的影响，西方的援助疲劳更加明显。据联合国贸发会议数据，发达国家提供给最不发达国家的官方发展援助从 2010 年开始持续下降。^① 2018 年经合组织发展援助委员会（DAC）成员国援助净交付额实际下跌 2.3%，29 个成员国中有 13 个成员国援助额下降；2019 年经合组织发展援助委员会成员国援助净交付额与 2018 年基本持平，但援助占国民总收入（GNI）的比重则从上年的 0.31% 降至 0.3%，有 11 个国家的援助额下降。^② 与此同时，2000 年后随着新兴国家的群体性崛起，联合国框架下的南南合作得到空前发展，重要性不断提升。金砖国家领导人峰会、“一带一路”倡议、亚洲基础设施投资银行等机制和组织的建立，为南南合作创设了新的国际合作平台，取得显著成效并贡献丰富经验。联合国作为全球最大的政府间组织，长期致力于全球发展问题，通过千年发展目标和 2030 年可持续发展议程，逐渐成为全球发展治理的领导中心。当前，联合国发展议程是全球发展治理的指导框架和主要目标，推动了全球发展治理理念、机制、模式的转型。^③

① UNCTAD *Trade and Development Report 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development* 2015 p. 21.

② 毛小菁 《国际发展合作展望与分析》，《国际经济合作》2020 年第 6 期，第 32 页。

③ 邹志强 《理念、机制、能力：联合国与全球发展治理的关系及其启示》，《国际关系研究》2020 年第 6 期，第 134 页。

（二）特性：非洲发展治理的定义与特征

非洲发展治理是全球发展治理框架下的非洲区域治理，其理念、机制和行动与全球发展治理一脉相承。目前国内外对该议题的研究仍属空白，学术界依然在发展和治理两个层面中分别探讨非洲议题。^① 综合上文对全球发展治理一般性的探讨，本文将非洲发展治理定义为：国际多边机制和进程中提出的促进非洲发展的相关理念、规范与制度，以及以非洲为主体的国际行为体以促进非洲发展福祉，加强非洲国家自主权为主要目标而采取的各项行动。同时，非洲发展治理是非洲发展议题中相互冲突的利益得以协调并采取合作行动的一个持续过程。除全球发展治理的一般性特征外，鉴于非洲的历史与现实，其发展治理亦有特殊性，也由此赋予非洲发展治理鲜明的地区特征。

其一，泛非主义塑造了非洲发展治理的理念，贯穿多个非洲发展治理机制，促使非洲发展治理注重维护自主性，强调“非洲问题非洲解决”。早在一战后，非洲的民族资产阶级就提出了民族自决的要求和泛非主义的口号。^② 二战后，桑戈尔、恩克鲁玛、尼雷尔等老一辈非洲领导人受泛非主义影响，掀起非洲反抗殖民主义追求民族解放的运动，推动非洲自主意识的觉醒，非洲统一组织应运而生。进入 21 世纪，泛非主义持续发展，非洲复兴思想受到广泛认同。在此影响下，2002 年非洲联盟正式取代非洲统一组织，组成集政治、经济和军事于一体的全非洲性的政治实体，成为非洲发展治理最重要的地区机制。其核心愿景是：“在全球舞台上建立一个由非洲公民主导的，充满活力的，联合、繁荣与和平的非洲。”^③ 在非盟框架下，先后推出了“非洲发展新伙伴计划（NEPAD）”“非洲互查机制（APRM）”以及《2063 年议程》等发展治理规划，多个非洲区域组织和非洲国家也根据上述规划制定了相应的发展文件。在全球发展治理议程下，非盟希望将外部世界对非洲的发展治理项目及行动整合进非洲的自主发展进程中，在非盟与非洲国家的主导下，真正实现“非洲问题非洲解决”。

其二，非洲发展治理缺乏强有力的领导，国家能力弱小持续影响治理效果。

① 参见刘鸿武《非洲治理与发展难题之破解：中国的视角》，《非洲研究》2016 年第 1 期，第 3—20 页。赵晨光《“非洲发展新伙伴计划”与非洲治理研究》，中国社会科学出版社 2016 年版。Akbar Noman, Kwesi Botchwey, Howard Stein, and Joseph E. Stiglitz, *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies*, London: Oxford University Press 2012. Augustin K. Fosu, “Governance and Development in Africa: A Concise Review,” *GDI Working Paper* 2017–2008, Manchester: The University of Manchester 2017.

② 王绳祖主编《国际关系史（十七世纪中叶——一九四五年）》（第二版），法律出版社 1986 年版，第 370 页。

③ African Union, “About the African Union,” <https://au.int/en/overview> [2021-01-02].

非洲国家众多,民族构成与文化传统也有诸多差异,尽管有南非、尼日利亚、埃及等地区大国,但均缺乏对整个地区的领导力。此外,非洲拥有大量的次区域发展治理机制,彼此套叠,各自为政,阻碍非洲大陆形成合力,还可能同非盟的发展治理政策产生矛盾与冲突。目前,非盟承认的非洲大陆次区域经济合作组织有8个。据统计,非洲54个国家共具有132个区域经济组织,平均一个非洲国家至少是2.5个区域组织的成员。^①除领导力问题外,非洲国家的治理能力亦存问题。无论是与西方国家还是东方国家相比,当代非洲多数国家更多的是缺乏作为统一国家而存在的一种历史经历、国民意识、国家观念,缺乏使国家持久团结稳固的国内各民族共享的文化联系、精神纽带和历史遗产。^②同时,在非洲这样典型“普力夺”社会里,社会控制的碎片化和社会规则制定的多元化极大限制了独立后国家能力的增长。^③先天不足加上后天障碍使得非洲国家难以开展有效的国家治理,勿用谈及实现经济和社会持续发展。

其三,受历史影响,非洲发展问题错综复杂,尽管理念不断更新,但行动落后且依赖性强,治理难度大。首先,奴隶贸易与殖民历史给非洲发展埋下祸根。自地理大发现起,非洲便被纳入西方主导的资本主义世界体系,并在约500年的历史中经历了奴隶贸易和殖民统治的剥削与压迫,致使非洲积贫积弱。其次,国际社会对非洲问题的关注与介入没有为非洲带来预期的发展。20世纪60年代,唯经济增长论认为,实现了经济增长非洲发展问题就会得以解决。但大量的发展援助不仅没有效果,反而使非洲的贫困人口不降反升,贫富差距持续拉大。20世纪80年代,国际货币基金组织和世界银行以华盛顿共识为指导思想,为非洲国家开出“药方”,即经济结构调整计划。然而,该计划对非洲国家的经济结构、贸易和基础设施发展造成了深远的负面影响。^④在第三波民主化浪潮的影响下,经合组织、欧盟等再次提出政治制度缺陷是阻碍非洲发展的关键。随后推行带有人权、民主和良治等政治导向的发展援助政策,在非洲建立起代议民主制,最终导致20世纪90年代非洲大陆发展停滞与持续政局动荡。最后,非洲发展治理的理念规范持续更新,非洲经济快速发展,却并没有使其他发展问题得到解决,反而使相关问题被忽视,给未来发展埋下更大的隐患。进入21世纪后,非

① 朱伟东、王婷 《非洲区域经济组织成员身份重叠现象与消解路径》,《西亚非洲》2020年第1期,第99页。

② 刘鸿武 《论非洲国家治理问题的特殊性及对中非关系的影响》,《当代世界》2013年第7期,第15页。

③ [美] 乔尔·S·米格代尔 《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,张长东等译,江苏人民出版社2012年版,第147页。

④ 杨光、王正、张宏明主编 《马克思主义与西亚非洲国家发展道路问题研究》,中国社会科学出版社2017年版,第85页。

洲经济进入快速发展期，但诸多严峻的发展问题如贫困、腐败、饥荒、传染病和恐怖主义等依然存在。由于国际大宗商品价格剧烈波动，非洲经济增速放缓，许多发展问题再次暴露，它们盘根错节相互交织，成为近年来制约非洲发展的重要因素。

其四，外部力量对非洲发展治理参与较多，对非洲产生双重影响。一方面，外部力量的关注和参与为非洲发展治理提供了多方面的有力支持。一是长期以来，非洲是国际官方发展援助最大的流入地，西方国家从制度设计到项目实施，都对非洲发展治理产生了较强的外塑作用。据经合组织数据显示，尽管近年来西方国家每年投入非洲的援助金额占国际官方发展援助总量比例有所下降，但仍在 30% 以上。按照领域划分，1996 至 2016 年，社会发展领域援助金额占比最大（30% ~ 45%），其次是经济领域（20%）。^① 同时，西方国家有一套较为完善的项目设计、论证、实施和评估机制，通过援助附带政治条件施加规范性影响，使得人权、民主和良治等价值观被非洲认同。二是新兴发展中国家推动南南合作，为非洲发展治理带来新思维与新动力。其中印度在金融领域为非洲培训了大量的相关人员，通过国有进出口银行向非洲提供贷款与补贴。^② 巴西则主推技术合作模式，从受援国的需求出发，强调没有附加条件，采取水平方式，且干涉非洲内政。^③ 俄罗斯在 2019 年召开首届俄非峰会，表示将加强经济与安全领域的全方位合作。中国则通过中非合作论坛、“一带一路”倡议等创设了中国特色对非合作。另一方面，外部力量也使非洲产生了援助依赖，对自主性的发展产生负面影响。在西方主导的国际发展合作体系下，援助在非洲国家国民生产总值中占比很大，使得国家运转严重依赖外部援助。非洲债务及发展组织发布的报告中明确指出“在全球范围内，仍没有采取多少努力以建立增进国际政府机构整体效率的机制，包括通过改善国家自主权，在减少贫困及不平等方面提高效率以及产生可衡量结果的操作以及与捐助国及私人领域更紧密的合作等各方面。与此相似，以供应驱动的技术支持仍旧未经改革，继续对政策性附加条件有利，损害着各受援国的自主权。”^④

① OECD, "Development Aid at a Glance: Statistic by Region (Africa) 2019 Edition," <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2019.pdf> [2021-01-25].

② Christian Wagner, "India's Africa Policy," *SWP Research Paper* July 2019 pp. 17-18.

③ [巴西] 保罗·德·伦齐奥等 《兄弟齐心？巴西在非洲的贸易、投资与合作》，贾丁译，载刘海方等主编 《非洲农业的转型发展及南南合作》，社会科学文献出版社 2018 年版，第 78 页。

④ [英] 乔纳森·格伦尼 《良药还是砒霜？援助并非多多益善——非洲援助之惑》，周玉峰译，民主与建设出版社 2015 年版，第 95 页。

综上，非洲发展治理具有全球发展治理的一般属性，即非洲认同全球发展治理的理念；全球发展治理主要机制和平台在非洲开展的相关行动是非洲发展治理重要的组成部分；非洲发展治理是多主体参与的系统治理工程，并拥有全球发展治理转型的特征。与此同时，非洲特性赋予非洲发展治理新的特征，表现在非洲发展治理理论较为先进，但行动落后；国家与地区组织注重维护自主性，争当非洲发展治理的主体；非洲发展问题严峻，但国家治理能力弱小，且缺乏有力的领导；外部力量深度参与非洲发展治理，带来帮助亦留下隐患。

疫情冲击下非洲发展治理面临的挑战

经过多年实践，非洲发展治理已初步确立起一整套多方参与、互动探索的治理路径，并取得些许成果。但非洲发展治理仍长期受到内部与外部主体之间的关系以及发展问题特殊性的困扰。2020年新冠肺炎疫情对全球及非洲发展治理均造成巨大冲击，国家间政治回归，国际公共产品供应赤字问题凸显，全球治理机制作用受限。在此情境下，大量发展问题集中爆发，加之国家治理能力孱弱，非洲积极向好的发展趋势受到很大冲击。

（一）共性层面：全球发展治理体系的系统性失灵加剧

非洲发展治理是全球发展治理的重要组成部分，其发展理念、指导规范、评估标准和援助资金等绝大部分是外部赋予的。新冠肺炎疫情造成全球发展治理体系的系统性失灵状况加剧，其负面影响亦传导至非洲，使得非洲发展治理雪上加霜。

第一，疫情导致国际公共产品供应持续减少，发展治理赤字激增，非洲首当其冲。国际公共产品减少主要反映在发展援助和卫生治理两个方面。一方面，疫情对全球经济带来巨大冲击，导致向非洲提供的发展援助大幅削减，使非洲发展治理缺乏资金支持。据世界银行发布的《全球经济展望》相关数据显示，新冠肺炎疫情全球大流行引发了第二次世界大战以后最严重的全球经济衰退，2020年发达经济体经济增长率跌至-5.4%，欧洲作为最大的官方发展援助提供方，更是跌至罕见的-7.4%。^① 尽管全球经济将在2021年有所复苏，达到4%的增长率，但官方发展援助总额持续下行将成为大概率事件。另一方面，疫情进入全球大流行阶段后，美国特朗普政府不仅消极抗疫，还在国际社会公然指责中国，

^① World Bank, *Global Economic Prospects*, Washington D. C., January 2021, p. 4.

成为全球合作抗疫的最大阻碍。同时,美国政府多次在公开场合批评世卫组织,并于 2020 年 6 月 6 日正式退出世卫组织,宣称要将本应给予世卫组织的资金用于全球其他迫切的公共卫生需求。这一行为不仅对美国的外交、安全和影响力产生严重的负面影响,还使世卫组织面临资金短缺的困境,更加难以团结各国开展全球公共卫生治理。^①在上述情形下,非洲作为人均医疗卫生资源最为贫乏、公共卫生治理严重依赖外部力量的大陆,如无持续有效的全球公共产品供给,非洲人民的生命健康将受到极大的威胁,2030 年可持续发展议程将更加难以实现。

第二,疫情加剧逆全球化和民粹主义,国家间政治全面回归,非洲更加孤立无援。疫情之下,民粹主义势力抬头,各国政府面临的首要问题变成抗击疫情、维持经济发展和政权稳定,参与全球发展治理成为次要选项。基于此,官方发展援助越来越多地受到“本国利益优先”原则的影响,援助的发展属性遭到严重破坏。西方主导的官方发展援助在实施过程中长期附带政治条件,尽管发展有效性已成为全球共识,但疫情带来的冲击可能导致官方发展援助优先评估援助方的利益,附带更多隐形条款,并持续忽视非洲的需求,给非洲发展治理的长远发展和实际收效带来损害。此外,疫情加重了欧美国家的“能力不足”与“意愿缺失”。特朗普政府奉行单边主义,2018 年推出“新非洲战略”以同中国竞争。然而,美国非洲政策的宏伟蓝图与将其变为现实所需的具体行动之间仍存巨大差距,美国在非洲发展治理中的作用持续下降。^②疫情发生后,美国仅向南非捐助了 1000 台呼吸机,在埃塞俄比亚和加纳为部分民众和儿童普及卫生信息,^③与其超级大国的身份极不匹配。欧盟及其成员国则在新冠疫情、大西洋伙伴关系恶化和英国脱欧等多重打击下,无力在非洲发展治理中发挥更大的作用。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利撰文称,欧盟需要减少对外部世界尤其是中国制造的依赖,并呼吁一种新型的全球化安排,以在具有巨大优势的开放市场、相互依存以及国家主权和安全之间取得平衡。^④针对非洲呼吁的 1000 亿美元救助计划,

① Lawrence O Gostin and Harold Hongju Koh, “US Withdrawal from WHO is Unlawful and Threatens Global and US Health and Security,” *The Lancet Comment*, Vol. 396, Issue 10247, August 1 2020, p. 294.

② E. Gyimah-Boadi, Landry Signé and Josephine Appiah-Nyamekye Sanny, “US Foreign Policy toward Africa: An African Citizen Perspective,” October 23 2020, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/10/23/us-foreign-policy-toward-africa-an-african-citizen-perspective/> [2021-01-05].

③ USAID, “The U. S. Government’s COVID-19 Response in Sub-Saharan Africa,” <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/AFR-COVID-19-Assistance-May-21-2020.pdf> [2020-12-10].

④ Josep Borrell, “The Post-Coronavirus World is Already Here,” *ECFR Policy Brief* 320, April 2020, p. 6.

欧盟仅决定将指定用途的 32.5 亿欧元投入非洲（撒哈拉以南非洲 20.6 亿欧元、北非 11.9 亿欧元），欧洲可持续发展基金（EFSD）将提供 14.2 亿欧元贷款。^① 这些资金均来自已有预算，欧盟尚未提供新的款项，且附加诸多限制条件，与非洲的需求仍有较大差距。^②

第三，既有机制和平台领导全球发展治理和开展行动的能力受限，非洲问题更加边缘化。在疫情暴发之前，全球发展治理正处在转型过程中，联合国与二十国集团作为重要的机制和平台，在一定程度上引领了全球治理进程。然而，二者的领导作用依然有限，虽有合法性但缺乏强有力的治理手段，多停留在倡议和行动协调方面。疫情暴发后，多边国际组织的作用遭遇挑战，一些问题亦被放大，使其难以在非洲发展治理中发挥更大的影响力。一是联合国相关机构在应对全球发展治理议题中存在固有缺陷。以世界卫生组织为例，其一直存在能力赤字问题，具体表现在全球突发公共卫生危机应对机制迟缓、协调机制碎片化、过度依赖自愿捐款财政而导致自主决策边缘化等方面。^③ 在非洲，世卫组织主要起到政策引导和建议的作用，具体治理行动的开展及其效果取决于非洲国家自身治理能力。二是联合国框架下的南南合作影响力有限，加之疫情因素，导致对非洲发展治理的支持减少。三是二十国集团在全球发展治理方面的合法性获得和机制化建设仍存短板。在面对新冠肺炎疫情这一涉及面广泛的议题时，二十国集团相互评估机制难以发挥作用，成员的代表性和进程的开放性也暴露出更多问题，致使开展统一行动的难度增大，合法性挑战增加，诸如二十国集团在非洲减债的具体议程上就存在不同意见。以上对全球发展治理的巨大冲击从外部给非洲发展治理持续且有效的实施造成挑战。

（二）个性层面：治理难度激增与治理能力不足的矛盾凸显

除加剧全球发展治理体系系统性失灵外，新冠肺炎疫情给非洲内部带来的挑战也不容小觑，非洲发展治理的特殊性问题被放大，本就复杂的发展议题在疫情之下变得更加难以处理，而较为脆弱的本土发展治理机制和治理能力也受到削弱，二者矛盾加剧，前景不甚乐观。

① Benjamin Fox, "EU Unveils €15bn COVID Rescue Plan ,But Includes No New Money ," May 12 , 2020 <https://www.euractiv.com/section/africa/news/eu-unveils-e15bn-covid-rescue-plan-but-includes-no-new-money> [2020-12-28].

② 赵雅婷 《〈科托努协定〉续订谈判与欧非关系前瞻》，《国际论坛》2021 年第 1 期，第 80 页。

③ 晋继勇 《新冠肺炎疫情防控与全球卫生治理——以世界卫生组织改革为主线》，《外交评论》2020 年第 3 期，第 43 页。

一方面,非洲发展治理难度增加,各种问题均被放大。具体表现在:其一,新冠肺炎疫情冲击非洲经济发展势头,抵消非洲减贫成就。据国际货币基金组织预测,2020 年撒哈拉以南非洲地区经济将萎缩 3.2%。非洲开发银行的数据显示,2020—2021 年,非洲国内生产总值预计累计损失将达到 1731 亿至 2367 亿美元。疫情引发通胀突然上升,扩张性财政支出可能导致财政赤字翻倍,主权债务附带将进一步加重,同时存款和外国直接投资存在骤降的风险。^① 联合国贸发会议指出,到目前为止,最不发达国家尚未受到当前卫生紧急事件的最严重影响,但新冠肺炎疫情对它们的经济造成损害,可能吞噬可持续发展方面的进展,加剧根深蒂固的不平等,并可能导致长期损害。^② 鉴于非洲是极端贫困人口最集中、贫困发生率最高的地区,经济下行将重创非洲减贫事业。据世界银行数据,在基准情景下,2020 年全球将有 7100 万人陷入极端贫困,而在下行情景下,这一数字将达到 1 亿人,^③ 其中绝大多数发生在非洲。

其二,疫情引发粮食危机、卫生系统崩溃及难民激增等次生人道主义灾害,增加非洲发展治理负担。一是收入来源减少使低收入家庭无法获得避免饥饿和营养不良所需的食物,同时贸易和供应链中断导致局部粮食价格上涨,进一步加重民众负担。据国际劳工组织报告,新冠肺炎疫情进入大流行后的一个月,非洲的工人工资减少了近 80%,估计 2500 万至 3000 万个工作岗位将会消失。^④ 二是营养食品的获取减少以及健康和营养服务中断增加了儿童营养不良的风险。据柳叶刀发布的数据,如果不采取快速和必要的行动,国际儿童消瘦率将上升 14.3%,导致全球出现消瘦情况的五岁以下儿童人数额外增加 670 万,其中 80% 在撒哈拉以南非洲地区。^⑤ 三是新冠肺炎疫情冲击非洲脆弱的医疗卫生体系,诱发系统崩溃的风险。非洲本就面临专业医疗人员短缺、卫生基础设施薄弱、实验室能力不足、缺乏现代医疗设备的窘境。即便非洲年轻人口占比高,并有抗击埃博拉等传

① African Development Bank, "African Economic Outlook 2020 Supplement: Amid COVID - 19," July 7, 2020, <https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2020-supplement> [2020 - 12 - 29].

② 联合国贸发会议 《2020 年最不发达国家报告: 新十年的生产能力 (概述)》, https://unctad.org/system/files/official-document/ldcr2020overview_ch.pdf [2020 - 12 - 30].

③ World Bank, "Projected Poverty Impacts of COVID - 19," June 8, 2020, <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/projected-poverty-impacts-of-covid-19> [2020 - 12 - 30].

④ International Labour Organization, "ILO Monitor: COVID - 19 and the World of Work, Third Edition Updated Estimates and Analysis," https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-dgreports/-/-dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf [2020 - 12 - 30].

⑤ Derek Headey, Rebecca Heidkamp and Saskia Osendap, "Impacts of COVID - 19 on Childhood Malnutrition and Nutrition - Related Mortality," *The Lancet*, Vol. 396, Issue 10250, August 22, 2020, p. 519.

染病的防治经验，新冠肺炎疫情在非洲仍将面临较大的防治难度，大规模传播将带来灾难。四是大量普通民众在疫情之下难以维持生计，导致他们重返贫困，沦为难民。据国际粮农组织 2020 年 12 月发布的季度报告，共有 34 个非洲国家面临作物短缺和经济挑战，当地民众亟需粮食援助。2020 年，整个非洲大陆难民人数持续增加，难民在疫情之下更加脆弱和无助。多数非洲国家采取严格的管控措施，导致流离失所的难民可能铤而走险非法越境，其生命安全受到多重威胁，也增加了非洲国家治理的难度。

其三，疫情的负面影响对政治稳定性造成冲击，诱发地区安全形势动荡，进一步制约发展治理。一方面，非洲地区的极端势力活动在疫情之下更加频繁，新旧安全问题叠加，威胁地区安全局势。在马里，圣战组织的叛乱分子比 2013 年更接近首都巴马科地区。由于马里叛乱的溢出效应，布基纳法索受到直接影响，加之该国安全部门能力弱小，恐怖活动使本土安全面临巨大挑战。尼日尔情况略好，但是蒂拉贝里（Tillabéri，距首都尼亚美不到 60 公里）不断增加的暴力活动仍表明国家的稳定受到威胁。^①同时，几内亚湾海盗发生转型，劫持索要赎金事件频发，亟需更新治理路径。另一方面，各项疫情防控措施加剧政府与民众间的冲突，南非、津巴布韦等国均发生了反对封锁措施的骚乱，冲击政府的有效治理。联合国人道主义事务协调厅也指出，非洲干旱地区的迁徙限制和边境禁运限制了牧民进入牧场和市场的机会，影响了牲畜供应链，加剧了族群之间的紧张关系，造成安全冲突，最后形成恶性循环。^②

另一方面，疫情重挫非洲本就脆弱的地区和国家治理能力，发展前景堪忧。其一，新冠肺炎疫情削弱了非洲国家治理能力，发展治理行动的落后性凸显。非洲国家治理能力先天不足，面对突发危机暴露更多问题。一是在防控疫情的过程中，非洲国家面临治理赤字。为防控疫情，非洲国家纷纷增加了社会经济成本支出，在尼日利亚、肯尼亚、津巴布韦和南非等国，有指控称防疫用的资金和物资被贪污和盗窃，为维持宵禁而部署的安全部队并未维护法律和秩序，反而发生了侵犯人权的事件。^③二是在处理政府和社会之间关系上面临挑战。非洲发展治理多是政府主导的“自上而下”的治理，然而随着非洲青年人口增长与社交媒体

① Ibrahim Maiga and Habibou Souley Bako, “Lessons from Mali as Burkina and Niger Head for the Polls,” November 10 2020 https://issafrica.org/iss-today/lessons-from-mali-as-burkina-and-niger-head-for-the-polls?utm_source=BenchmarkEmail&utm_campaign=ISS_Weekly&utm_medium=email [2020-11-20].

② OCHA, “Sahel Crisis: Overview of Humanitarian Needs and Requirements,” <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HNRO%20Sahel%20May%202020.pdf> [2021-01-03].

③ George Mukundi Wachira, “COVID-19 Reaffirms the Importance of Good Governance and Effective States in Africa,” *ECDPM Great Insights Magazine*, Vol. 9, Issue 3, October 2020, p. 27.

普及，非洲的公民社会组织力量逐渐壮大，倒逼政府提升治理能力，增强与民众的相互信任。非洲同行审查机制（APRM）发布的《非洲应对新冠肺炎疫情的治理报告》显示，大多数非洲国家的公民并不认为隔离和封锁措施是合法的。^① 同时仍有公民社会组织担心执政党及其领导人以疫情防控为由，故意推迟选举，并以此打压异己，侵犯人权，破坏民主。三是非洲政府的治理理念与行动错配，在为民众提供服务，保护弱势群体方面遭遇危机。在应对疫情方面，非洲国家希望能够保护弱势群体，并具有较强的提供公共产品与服务的能力，但这一切在巨大的经济冲击中难以维持。在大多数非洲国家，教育和急需的技能培训被推迟，政府甚至无力保护弱势群体，随之而来的技术缺口、人力资源短缺和工作机会减少，都要求非洲各国在未来的治理中更加依靠技术并具有创造力，但该问题仅靠非洲国家自身恐难以解决。

其二，新冠肺炎疫情给非洲区域发展治理机制运行带来阻碍。表现在：一是非洲一体化进程遇阻。其中最重要的影响是疫情导致非洲大陆自贸区（AfCFTA）启动与第二阶段谈判被迫推迟，并带来不确定性。非盟在 2019 年 7 月宣布建立非洲大陆自贸区，将形成一个国民生产总值超过 3.4 万亿美元的大市场。受新冠肺炎疫情影响，自贸区正式启动时间被迫推迟至 2021 年 1 月 1 日。同时，疫情将促使贸易结构高度集中的非洲国家加大保护主义力度，关税减让和非关税壁垒拆除的时间表能否按时实施仍有待观察。^② 二是非洲一体化的特点致使区域组织制定的相关政策落实无法得到有力保障。非洲一体化的独特之处在于，非洲国家对于国家主权与自主性极其看重，因而一体化从根本上建立在进行协商的政府间逻辑基础上，非盟的决议在实施中需要协调成员国的优先事项与次区域动态。^③ 在应对新冠肺炎疫情时，非洲各国需要非盟积极领导，并发挥更大的作用。但在实际实施中，非洲国家的政策各有不一，难以形成合力。如坦桑尼亚全然不顾非洲疾控中心的建议，自行宣布“彻底战胜新冠肺炎疫情”。三是非洲区域经济组织成员身份重叠现象的负面影响在疫情中被放大。除法律层面的管辖权和适用性冲突之外，身份重叠现象增加了成员国的财政和行政负担。在全球经济低迷的状态下，过多的地区发展治理机制非但不能带来可观的经济收益，反而迫使成员国负担更多成本，不利于经济复苏。

① APRM, *Africa's Governance Response to COVID-19: Preliminary Report 2020*, Johannesburg: African Peer Review Mechanism, June 6, 2020, p. 38.

② 姚桂梅《新冠肺炎疫情下的非洲发展困境与前景》，《当代世界》2020 年第 9 期，第 66 页。

③ Alfonso Medinilla and Chloe Teevan, "Beyond Good Intentions: the New EU - Africa Partnership," *ECDPM Discussion Paper*, No. 267, March 2020, p. 4.

困境之中非洲发展治理的机遇

尽管非洲内外均受到冲击，但在多重挑战下，非洲发展治理也蕴藏着一些机遇，有望为非洲发展治理带来转机与希望。

第一，非洲自主意识有所增强，疫情冲击变相助推了非洲发展治理能力的提升。2020年4月，百位非洲学者署名发表《致非洲领导人的公开信》，指出当前国际秩序快速变化使得非洲发展障碍重重，但非洲实际情况与西方国家不同，应着重关注“紧急状态”之后非洲应该如何结合本土的社会语境重新思考国家治理、司法公正、权力平衡与泛非合作。^①为此，非洲知识界提出“第二次非洲独立”，认为不应再去乞求援助，而应提升自身经济实力，发展自身独立的医疗卫生系统。

除意识更加自主外，非洲内部的发展治理机制也纷纷行动起来，通过实践增强发展治理能力。具体表现在：一是非洲联盟及其下属机构在抗击疫情和恢复经济方面发挥了领导作用，积极推进地区公共卫生治理体系建设。非洲疾控中心与世界卫生组织通力合作，在部署医护人员，提供检测试剂与诊疗指导，进行数据统计与科普疾控知识等方面发挥了重要作用，取得积极成果。新冠肺炎疫情并没有在非洲出现大暴发，感染率和病死率与其他地区相比也不算高。非盟继续推动非洲大陆自贸区建设，并将疫情对非洲影响纳入考量，优化配置各项资源并调整自贸区架构，发展数字经济，从而更有效地帮助非洲大陆应对经济危机、气候变化以及推进公共卫生建设。此外，非盟在复兴大坝争端、马里政变中均积极发挥协调斡旋作用，为维护地区和平稳定贡献力量。二是非洲开发银行开展深入调研，为非洲国家经济复苏提供资金援助与政策建议。在世卫组织宣布新冠肺炎疫情进入全球大流行后的短短一个月内，非洲开发银行就拿出超过130亿美元的资金帮助非洲大陆应对危机。其中30亿美元通过发行债券的方式向社会募集获得，100亿美元为应急资金，帮助非洲国家和私营组织渡过难关。^②截至2020年底，非洲开发银行根据不同问题划拨专项资金，已为44个非洲国家提供支持。三是

① ZAM Reporter, "African Intellectuals Call for Second Wave of Political Independence," April 4, 2020 <https://www.zammagazine.com/perspectives/blog/981-statement-african-intellectuals-call-for-second-wave-of-political-independence> [2020-10-05].

② African Development Bank, "African Development Bank Group Unveils \$10 Billion Response Facility to Curb COVID-19," April 8, 2020, <https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/african-development-bank-group-unveils-10-billion-response-facility-to-curb-covid-19-35174> [2021-01-10].

非洲同行审查机制在监督非洲国家治理进程方面持续发力,为改善非洲国家的治理能力提供智力支持。四是部分国家结合自身实际情况采取适宜的抗疫政策与经济复苏计划,维护了国家政权总体稳定。比如,加纳在疫情之下维持了经济增长,被视为应对疫情最有效的国家之一而获得全球赞誉,甚至世卫组织都从其采取的检测方法中吸取了经验。^①津巴布韦、南非、塞内加尔等非洲国家采取多种办法补贴民众,缓解生活困难。以上种种均强化了“非洲问题非洲解决”意识,并积累有益经验,为“后疫情时代”的非洲发展治理注入新的活力。

第二,发展领域依然存在全球共识,多边发展机构与国际发展合作仍在调整与更新,有望增强合法性,实施更有效力的政策,助推非洲发展治理。全球发展领域的共识依然存在,奠定了“后疫情时代”非洲发展治理重要的政治基础。尽管遭遇单边主义的挑战,2020年9月11日联合国大会仍以169票压倒性通过了新冠肺炎疫情决议,敦促会员国通过加强国际合作与团结互助应对疫情。同时《2030年可持续发展议程》《巴黎气候协定》所明确的发展目标依然受到国际社会普遍认同。

联合国依然是全球发展治理最具合法性的领导者,并为非洲发展治理提供强有力的支持。疫情暴发后,世界卫生组织迅速行动,成为国际疫情防控的中枢。其倡导全球团结合作抗疫观,指出团结是战胜病毒的关键,其中包括国家之间的团结,也包括不同年龄组之间的团结。^②同时筹集“COVID-19团结应对基金”,启动战略准备和应对方案,帮助和指导13个非洲国家防控疫情。此外,联合国粮食计划署、难民署、发展计划署等也积极行动,倡导国际合作,缓解非洲人道主义危机,帮助非洲国家恢复经济。

二十国集团、国际货币基金组织和世界银行等国际多边发展治理组织作为非洲发展治理的重要参与者,为缓解非洲经济衰退持续提供帮助。据国际援助透明度倡议(IATI)发布的数据,与往年同期相比,2020年1月至9月主要多边援助机构的官方发展援助总额提升明显,援助承诺总额也有较大增幅。坦桑尼亚主流媒体《卫报》2020年6月22日报道,世界银行数据显示,二十国集团会议提出的“暂缓最贫困国家债务偿付倡议”得到了世界银行、国际货币基金组织和

① GhanaWeb, “Coronavirus: Ghana Named among Countries with Best Response in the World,” May 17, 2020, <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Coronavirus-Ghana-named-among-countries-with-best-response-in-the-world-954532> [2021-01-03].

② World Health Organization, “WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19,” March 20, 2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--20-march-2020> [2021-01-03].

巴黎俱乐部的支持。通过该倡议，世界最贫困国家将从中受益 120 亿美元。^①

欧美国家政策回调，对非洲重视程度上升，利好非洲发展治理。拜登主政后，宣布美国重新加入世卫组织和《巴黎气候协定》，试图重塑美国的大国领导力，加大对非洲的关注度。欧盟依然是多边主义的坚定支持者，为非洲发展提供资金支持，并在未来继续充当非洲发展治理的重要合作伙伴。2020 年 6 月底，欧盟理事会通过了一项关于非洲的决议，重申加强欧非伙伴关系具有至高无上的重要性，指出双边关系应侧重多边主义、和平、安全与稳定、包容性发展以及可持续的经济增长。^② 同年 7 月，欧盟通过多年度财政框架预算（MFF），承诺在 2021—2027 年间向撒哈拉以南非洲提供不少于 260 亿欧元的发展援助。^③

第三，中国的经验与贡献将助益非洲发展治理持续推进。具体而言，一是中国推动全球治理体系转型，为构建中非命运共同体持续努力，助力非洲发展治理。中国在 2016 年二十国集团工商峰会中提出构建包容联动的全球发展治理格局。在 2018 年中非合作论坛北京峰会上，习近平主席从责任共担、合作共赢、幸福共享、文化共兴、安全共筑、和谐共生六个方面，首次提出共筑更加紧密的中非命运共同体，得到非洲各国高度赞同和积极响应。二是中国在减贫与发展方面的成就举世瞩目，鼓舞了非洲人民，并提供可供参考的经验。中国通过改革开放并探索有效的发展治理，处理好改革、发展和稳定之间的关系，实现了发展中国家在世界经济体系中从边缘逐步向半边缘再向中心的跨越。此外，中国通过合理规划，开展精准扶贫，在 2020 年底实现全国 832 个贫困县全部脱贫摘帽，积累了丰富的减贫经验。非洲国家纷纷表达希望学习中国的发展经验，双边治国理政经验交流取得实际进展。三是中非合作抗疫为非洲发展治理提供公共卫生领域的支持。中国对非洲疫情及时跟进，反应迅速，援非措施充分尊重非洲意愿，满足非洲需求，并于 2020 年 6 月召开中非团结抗疫特别峰会；与世界卫生组织以及非洲疾控中心等多边组织通力合作，使援助得到更加合理的分配，精准抗疫，增强收效；中国政府、企业与民间联动，多层次全方位地向非洲分享抗疫经验，提供抗疫物资，各类援助案例不胜枚举。四是中国利用疫情带来的变化探索新的合作领域，为非洲发展治理注入动力。其中，中非数字经济合作在疫情期间迎来

① 中国驻坦桑尼亚大使馆经济商务处《二十国集团缓债倡议将使最贫困国家 120 亿美元债务得以暂缓偿付》，中国商务部网站，2020 年 6 月 26 日，<http://www.mof.com.gov.cn/article/i/jyj/k/202006/20200602977664.shtml> [2020-12-15]。

② Council of the European Union, *Africa – Council Conclusions* 8942/1/20 REV 1, Brussels, June 30 2020, p. 2.

③ European Council, *Special Meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions* EUCO 10/20, Brussels, July 21 2020, p. 55.

快速发展契机。中国企业积极通过多双边渠道，与非方分享利用数字技术支持“云抗疫”、发展“云经济”的经验。各类数字合作平台、线上推介会、直播带货等新业态合作蓬勃发展，有效服务中非企业对接，带动非洲特色产品对华出口。^① 疫情之下，中国是唯一保持正增长的主要经济体，在未来仍将是非洲发展治理的坚定支持者。

中国参与非洲发展治理的角色

新冠肺炎疫情冲击下非洲发展治理遭遇重重危机，而中国近年来在发展治理过程中积累了较为丰富的经验，加之中非友谊源远流长和双边关系持续升温，中非在发展治理领域有广阔的合作空间。需要警惕的是，在“后疫情时代”欧美可能更加关注非洲，大国竞争恐将加剧。中国可通过适当的政策，在非洲内部和外部两个层面有所作为，在非洲发展治理进程中扮演重要角色，夯实双边关系，扩大合作成果。具体而言，在非洲内部，在秉持“非洲提出、非洲参与和非洲主导”的原则上，中国可以在发展治理的思维理念、战略对接方面同非洲开展深入交流与合作。在非洲外部，中国应着力推进全球发展治理转型，为非洲发展治理提供更加有利的国际环境，推动构建更加紧密的中非命运共同体。

第一，中国之治丰富中非治国理政经验交流，为非洲推进发展治理提供新视野与新思路。中国共产党十八届三中全会中首次提出推进国家治理体系和治理能力现代化，十九届四中全会正式通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（以下简称“决定”），明确提出在新中国成立 100 年时实现治理体系与治理能力现代化。该文件全面阐述了马克思主义国家治理观，中国之治的画卷徐徐展开。决定还指出中国国家制度和国家治理体系的十三项优势，为中国推进发展治理并取得显著成效提供保障，受到世界瞩目。

中国之治是中国在多年发展实践中探索出的一套完整的理论与实践体系，在国家治理过程中展现出强大的能力，一是体制吸纳力，包括话语论述、法治保障和民生满足等三项能力；二是制度整合力，具体指政党政治、中央—地方、立法—行政—司法、政治经济等四重关系；三是政策执行力，覆盖常规政策、产业

① 《非洲数字经济发展的挑战与机遇 中非合作带来新动力》，人民网，2020 年 10 月 9 日，<http://m.people.cn/n4/2020/1009/c23-14472955.html> [2021-01-06]。

政策和资本市场等。^①由此可见,中国之治内容丰富而深厚,与西方将政府和社会割裂的治理视角截然不同,而是整体统筹,尽全力优化资源配置,在实践中调整与修正政策,最终实现成功的发展治理。

非洲内外力量经过多年曲折实践后,依然没有推动非洲国家获得持续且长远的发展,其中很重要的原因在于非洲国家治理能力较弱,在治理过程中又陷入范式困境,国家和社会彼此撕扯无法统一。中国之治切实从改善国家发展治理能力的角度出发,为非洲国家提供了非西方、可参考且具针对性的发展思路与治理路径。在新冠肺炎疫情之下,非洲国家治理能力的短板被进一步放大,提升治理能力迫在眉睫。非洲晴雨表最新的民意调查显示,虽然美国模式在非洲依然有着广泛的认同度,但是非洲民众对中国模式的认同度在逐年上升。^②对中国之治进行深层剖析与经验总结对非洲国家有较强的借鉴意义,同时也为中非关系持续深入发展提供新的共识与着力点。

第二,持续推进“一带一路”倡议与非盟《2063年议程》深度对接,帮助培育非洲发展的内生力,提升治理的能动性,助推非洲发展治理提质增效。作为全球发展治理的中国方案,“一带一路”倡议将国内贫困治理的有效经验融入全球发展治理的制度化进程,以广泛多元的国际合作助推经济增长新理念与包容发展新模式在全球的共享,体现了国家治理与全球治理互动的中国式发展观。^③因此,“一带一路”倡议对于推进非洲发展治理有重要作用和意义。非洲能力建设基金执行秘书特别顾问阿兰·尼亚米特韦(Alain Aimé Nyamitwe)大使在2020年6月30日中国非洲研究院举办的“习近平主席在中非团结抗疫特别峰会上主旨讲话”国际学术研讨会上指出,“一带一路”倡议可以通过支持非洲大陆自贸区建设以及非洲加速工业发展行动计划的实施,从而在非洲发展需求方面发挥更大作用。^④非洲企业应尽快找准定位,融入中国产业链,最终达成共赢伙伴关系。

为推进“一带一路”倡议与非盟《2063年议程》的深度对接,帮助非洲增强发展治理能力,更好地应对疫情冲击,2020年12月底,中国与非盟签署了《关于共同推进“一带一路”建设的合作规划》(以下简称《合作规划》)。作为我国与区域性国际组织签署的第一个共建“一带一路”规划类合作文件,《合作

① 杨光斌《关于国家治理能力的一般理论——探索世界政治(比较政治)研究的新范式》,《教学与研究》2017年第1期,第14页。

② Folashade Soule and Edem E. Selormey, “What Africans Really Think about China’s Role in Africa,” <https://qz.com/africa/1936504/what-africans-really-think-about-chinas-role-in-africa/> [2020-12-30].

③ 韩笑《全球发展治理视域下的“一带一路”建设》,《国际展望》2018年第3期,第114页。

④ 阿兰·尼亚米特韦等《“一带一路”倡议与非洲能力建设》,《中国非洲学刊》2020年第2期,第22—29页。

规划》围绕政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通等领域，明确了合作内容和重点合作项目，提出了时间表、路线图。^① 目前中国和非盟已围绕推进实施《合作规划》设立了工作协调机制，明确将加快产业链价值链在非洲的局部化布局，通过实际行动给予非洲发展治理具体且坚定的支持。受疫情影响，数字经济和公共卫生领域的合作空间扩大，中国可持续在此发力，保持较强的竞争力。随着大国在非洲竞争加剧，《合作规划》相关项目的实施可能面临更大阻力，中国应有所准备，切实从非洲需求出发，采取更为灵活的方式，在互动中推进“一带一路”建设，最终帮助非洲增强在国际社会中的话语权，将非洲发展治理交由非洲决定。

第三，中国之治与全球治理的中国方案相辅相成，切实推动全球发展治理体系变革，构建更加紧密的中非命运共同体，为非洲发展治理创造有利条件。随着人类知识的发展和治理实践能力的提高，全球治理与国家治理互动已日益呈现出统一性，二者互动互融，日益形成一种“整体性治理”。^② 疫情强化了国际社会对人类命运共同体的认同，国家治理的重要性凸显，也为全球发展治理体系变革提供了机遇。在“后疫情时代”，中国可在以下方面有所作为：一是以《新时代的中国国际发展合作》白皮书（以下简称“白皮书”）为指导，扎实推进全球发展治理进程，在实践过程中与国际发展合作体系形成良性互动，进而增强影响力。白皮书为中国参与国际发展合作提供了全面规划，明确提出在人类命运共同体理论的引领下开展国际发展合作。白皮书同时指出，中国是全球发展伙伴关系的积极倡导者与践行者，积极与有关国际机构和双边援助方开展对话和交流，以开放务实的态度探讨并开展三方合作，为国际发展合作注入新动力。^③ 中国已展现出更加包容和开放的态度，将为全球发展治理转型带来新理念与新行动。

二是维护联合国主导的全球发展治理体系，并在其中承担大国责任，加强国际公共产品供给。习近平主席指出：“联合国宪章仍然是世界和平与发展的重要保障……中国将坚定维护以联合国为核心的国际体系，坚定维护以国际法为基础的国际秩序，坚定维护联合国在国际事务中的核心作用。”^④ 除此之外，中国通

① 《中国政府与非洲联盟签署共建‘一带一路’合作规划》，新华网，2020 年 12 月 26 日，http://www.xinhuanet.com/2020-12/16/c_1126868669.htm [2021-01-07]。

② 刘贞晔《全球治理与国家治理的互动：思想渊源与现实反思》，《中国社会科学》2016 年第 6 期，第 44 页。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室《〈新时代的中国国际发展合作〉白皮书（全文）》，国务院新闻办公室网站，2021 年 1 月 10 日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1696685/1696685.htm> [2021-01-15]。

④ 《习主席在联合国成立 75 周年纪念峰会上的讲话金句》，新华网，2020 年 9 月 22 日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/22/c_1126522711.htm [2020-12-30]。

过联合国参与地区维和行动、人道主义援助、能力建设等向国际社会提供多项公共产品。在疫情之下，中国持续为世界卫生组织提供资金，并承诺两年内提供20亿美元国际援助，将疫苗作为国际公共产品向广大发展中国家提供，并同二十国集团成员一道落实缓债倡议。未来中国将在全球发展治理中扮演更加重要的角色，这亦为非洲发展治理带来良好契机。

三是继续为发展中国家发声，坚决维护多边主义，创造更加公平公正的国际环境。在新中国成立后的发展进程中，发展中国家尤其是非洲国家在国际社会事务中给予中国很多支持。白皮书明确指出，中国的国际发展合作以南南合作为基础。在多年的全球发展治理实践中，中国秉持授人以渔的理念，推动构建平等互利、讲求实效的新型国际发展合作，为全球南方的兴起做出了重要贡献。^①可以说，中国与广大发展中国家是互惠共生的。因此，持续为发展中国家发声，在全球发展治理体系变革中坚持多边主义，注重帮助提升治理能力是中国应坚持的方向。

综上所述，非洲国家自独立以来便长期受发展问题困扰，在发展议题被纳入全球治理后，全球发展治理的概念与议程逐渐清晰，其中非洲发展治理的重要性不言而喻。在全球发展治理框架下，非洲获得丰富资源与有效支持，虽仍存问题，但非洲自主性逐渐增强，形成了具有非洲特色的地区发展治理。2020年新冠肺炎疫情给非洲外部和内部的发展治理均带来巨大冲击。其中，全球发展治理体系系统性失灵导致的供需矛盾，以及非洲发展治理问题与能力不匹配造成的矛盾，均严重制约了非洲发展治理的改善。然而，非洲各国积极应对疫情，国际社会加强合作，以及中国大力支持，为“后疫情时代”的非洲发展治理带来了新的希望。未来，中国通过提升中国之治、加快“一带一路”建设和推动全球发展治理转型将由内而外地给予非洲发展治理更多支持，有望打破理论范式，帮助非洲实现包容性增长与可持续发展，推动构建人类命运共同体。

(责任编辑：李若杨)

① 魏玲 《大变局下的中国与国际发展合作》，《亚太安全与海洋研究》2021年第1期，第4页。

African Development Governance and China's Role during the COVID – 19 Pandemic

Zhao Yating

Abstract: African development governance specifically refers to the relevant concepts , norms and systems for promoting African development proposed in international multilateral mechanisms and processes ,as well as the various actions which were taken by related international actors with Africa as the main body. The main goal is to promote the development and well – being of Africa and strengthen the autonomy of African countries. For a long time ,Africa has been the top priority of global development governance. Affected by the COVID –19 pandemic ,African development governance is facing severe challenges. At the general level ,the politics among nations has returned , and the systemic failure of the global development governance system has intensified. At the individual level ,the contradiction between the surge of governance problems and the weak governance capabilities is prominent. Nevertheless ,there are opportunities for African development governance under multiple challenges. First ,the pandemic has forced Africa self – consciousness further awaken and promoted the improvement of development governance capabilities. Second , there is still a global consensus in the development field , and the multilateral development assistance system is still being adjusted and updated. Third , China has provided its experiences and actions to support Africa. In the post –pandemic era , in order to consolidate the fruits of bilateral cooperation , China can provide Africa with new ideas for development governance through the “governance of China” at the theoretical level , and promote the in –depth connection between the Belt and Road initiative and Agenda 2063 at the practical level. Externally , it will continue to promote the reform of global development governance system , create favorable conditions for African development governance , and build a closer community with a shared future.

Keywords: African development governance , COVID –19 Pandemic , International development cooperation , China – Africa relations , governance of China

Author: Zhao Yating , Assistant Research Fellow of Institute of West – Asian and

African Studies of Chinese Academy of Social Sciences (CASS) , and the China – Africa Institute (Beijing 100101) .

Morocco’ s Foreign Policy toward China under the Strategy of Diplomatic Diversification

Zhang Yuyou

Abstract: After the upheaval in Middle East in 2010 , Morocco put forward the strategy of diversification in its diplomatic policies , which is to establish strategic partnership in politics , economy , science and technology , culture and other fields with emerging countries on the basis of maintaining traditional allies with the European Union and the United States. Morocco has taken full advantage of the opportunities brought out by China implementing the strategy of “going global” and the Belt and Road Initiative to actively advance its relations with China. The upgrade of Morocco’ s relations with China has gone through stages from contacts between political parties and friendly cooperative partnership to strategic partnership. Since the establishment of the strategic partnership between the two sides , Morocco has embarked on a diplomatic strategy to China dominated by the royal family with the participation of the government , political parties and non – governmental organizations , covering such paths as royal visits , signing of agreements , political consultation , exchange of experience in governance and exploration of a tripartite cooperation model. The two countries have made great strides in political cooperation , bilateral trade and investment , and China has become an important part of Morocco’ s strategy of diplomatic diversification.

Key Words: Morocco , strategy of diplomatic diversification , strategic partnership , emerging economies

Author: Zhang Yuyou , Associate Professor of Institute of Middle Eastern Studies , Northwest University (Xi’ an 710069) .

Reflections on the Process of National Reconciliation in Cote d’ Ivoire

Meng Jin

Abstract: After the end of the electoral crisis in 2010 – 2011 , the process of