

# 中非合作论坛在全球发展议程 设置中的作用和提升路径\*

王新影

**内容提要** 作为中国与非洲国家进行集体对话与多边合作的重要平台和有效机制，中非合作论坛树立了南南合作的典范，也引领了国际对非合作的新发展。依据国际议程设置理论这一分析框架，中非合作论坛在全球发展议程设置中兼具议题发起者、议题联盟和合作网络构建者、议题传播者和政策制度转化者等多重角色。通过设定和提出发展议题、依托广泛的利益动员构建发展议题联盟和合作网络、利用适宜的“渠道”和“切入点”将发展议题纳入全球发展议程之中、实现发展议题的政策和制度转化等四个主要环节，中非合作论坛在全球发展议程设置中发挥了重要作用。未来可以通过优化议题设置、建立更广泛的发展议题合作网络、以全球发展倡议为依托构建新型全球发展伙伴关系等路径，来推动中非合作论坛在全球发展议程设置中发挥更大作用，为实现全球可持续发展目标作出更大贡献。

**关键词** 中非合作论坛 国际议程设置 全球发展议程 全球发展倡议

**作者简介** 王新影，大连理工大学马克思主义学院教授（大连116024）。

当今世界正经历百年未有之大变局，全球发展形势十分严峻：新冠肺炎疫情大流行、气候危机以及俄乌冲突等全球性危机交织叠加，使得2030年可持续发

\* 本文系国家社科基金高校思想政治理论课研究专项项目“统筹发展和安全视域下总体国家安全观融入高校思政课教学研究”（项目编号：21VSZ069）的阶段性成果。

展目标的实现出现极大的不确定性。<sup>①</sup> 在此背景下，推动完善全球发展议程对深化国际发展合作、有效解决全球范围的“发展赤字”具有重要意义。作为发展中国家代表，中非双方一直积极致力于参与全球发展议程设置，为推动国际社会实现共同、均衡、可持续发展作出重要贡献。在此过程中，2000 年成立的中非合作论坛已经成为引领中非合作的一面旗帜，为南南合作树立了典范，成为带动国际社会加大对非洲关注和投入的先锋。<sup>②</sup> 该论坛也是全球发展议程设置的重要参与者和扩大发展议程影响力的有力推动者。本文将以国际议程设置理论为分析框架，解读中非合作论坛在全球发展议程设置中所发挥的作用及其独特优势，并围绕提升议程设置能力、推动实现可持续发展目标进行路径思考。

## 中非合作论坛是全球发展议程设置的重要参与者

自 20 世纪 60 年代末以来，新闻传播学、政治学和国际关系学科的学者们围绕“议程设置”这一问题进行了深入探索，对议程设置的作用机理、本质属性、主体构成、生成过程及重要影响等理论和实践问题进行了系统阐释。以马克斯韦耳·麦库姆斯（Maxwell McCombs）和唐纳德·肖（Donald Shaw）为代表的新闻传播学界，通过系列实证研究揭示了大众传媒能够以重点报道某些特定议题的方式对社会公众的认识和态度施加影响，进而对公众舆论产生直接影响。<sup>③</sup> 这是新闻媒体具有议程设置能力的直接体现。以约翰·金登（John W. Kingdon）等为代表的政治学界，则是聚焦于公共政策领域中的议题设定和议程设置，对影响政府议题设置和决策的相关行为主体、作用过程等进行系统分析。<sup>④</sup> 这就在新闻传播学揭示大众传媒具备议程设置能力的基础上，进一步探讨了议程设置在政府决策和政策转化方面所发挥的重要作用。

国际关系学界引入议程设置理论并提出“国际议程设置”的概念和框架，则源于 20 世纪 70 年代以来国际现实的发展演变和学界对传统国际政治现实主义学派的深刻反思。代表性人物罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）和约瑟夫·

① 联合国经济及社会理事会：《实现可持续发展目标进展情况：秘书长的报告》，E/2022/55，2022 年 4 月 29 日，第 2 页，[https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/335/12/pdf/N22\\_33512.pdf?OpenElement\[2022-05-03\]](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/335/12/pdf/N22_33512.pdf?OpenElement[2022-05-03])。

② 习近平：《共同开启中非合作共赢、共同发展的新时代》，《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社 2017 年版，第 460 页。

③ Maxwell E. McCombs and Donald L. Shaw, “The Agenda – Setting Function of Mass Media,” *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, No. 2, 1972, pp. 176 – 187.

④ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Addison – Wesley Educational Publishers, 2003.

奈 (Joseph S. Nye, Jr), 立足于国际社会相互依存程度显著加深的时代背景, 分析了由国际政治行为体多元化所导致的国际议题多元化和国际议程设置方式渠道多样化的新趋势, 指出在国际层次上, 国家和行为体在各种论坛展示自己的观点 (shop among forums), 并力图使自己关注的问题在国际组织中提出来, 通过议程的扩大或缩小追求自身优势的最大化。<sup>①</sup>

此后, 理查德·曼斯巴赫 (Richard W. Mansbach) 和约翰·瓦斯克斯 (John A. Vasquez) 等学者将国际议程设置理论深化发展为国际政治研究的一种范式, 认为行为体在无政府状态下都有自身所关注的国际议题, 并致力于为特定议题谋求普遍关注以及推动国际社会采取共同努力来提供解决方案, 而影响特定议题能否被成功纳入国际议程的关键因素是“进入渠道” (access routes), 从而揭示了国际议程的形成过程和实质。<sup>②</sup> 斯蒂芬·利文斯通 (Steven G. Livingston) 则将国际议程设置与行为体权力相结合, 并在国际议程设置渠道方面提出了“切入点” (access points) 的概念, 即行为体为特定议题所选择或构建的出场平台, 如国际组织、国际机制和国际会议等。<sup>③</sup>

冷战结束后, 国际行为体多元化的趋势更加明显, 国际环境的变化也催生了更加复杂多样的国际议题, 国际议程设置理论因此得到更广泛的应用并被赋予更加丰富的理论内涵, 如有学者从国际卫生政策议程视角出发, 聚焦于受冲突影响的人群, 分析揭示了生殖健康服务作为一项重要议题在国际层面的政策发展情况。<sup>④</sup> 还有学者通过分析经济合作与发展组织 (OECD) 和联合国教科文组织 (UNESCO) 内部教育政策形成的过程和特点来揭示其在全球教育议程设置中所发挥的重要作用。<sup>⑤</sup> 经过上述理论探索, 国际议程设置理论已经成为分析国际政治发展变化的重要理论范式和解读国际行为体权力博弈的重要维度, 同时为相关行为体参与国际事务、提升国际影响力提供了重要抓手。

进入 21 世纪, 随着国际合作的深入发展、新兴国际机制平台的建立以及中国国际影响力的显著提升, 国际议程设置理论也引发了国内学界的广泛关注, 并

① [美] 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》, 门洪华译, 北京大学出版社 2012 年版, 第 32 页。

② Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, New York: Columbia University Press, 1981, pp. 96 – 103.

③ Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda – Setting: Reagan and North – South Relations,” *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 313 – 329.

④ Celia A. Palmer, Louisiana Lush and Anthony B. Zwi, “The Emerging International Policy Agenda for Reproductive Health Services in Conflict Settings,” *Social Science & Medicine*, Vol. 49, No. 12, 1999, pp. 1689 – 1703.

⑤ Sara Forsberg, “Setting a Global Agenda of Education: Cooperation and Tension within the Global Education Policy Field,” *Geoforum*, Vol. 100, March 2019, pp. 32 – 40.

将其作为分析国际秩序、国际规则、国际权力分配和结构变化的重要理论框架。国内学界在译介国外相关理论成果的基础上,还根据时代特征对国际议程设置理论进行了深化发展,将其与中国参与国际事务、提升国际话语权等现实议题相结合,尤其是针对全球经济治理等问题以及“一带一路”倡议、金砖国家等机制平台提出了增强中国国际议程设置能力的思考建议。

在学习借鉴上述研究成果的基础上,本文将以国际议程设置为理论框架,分析阐释中非合作论坛在全球发展议程设置中的作用。但是有一个需要阐明的前提性问题,学界多将参与国际议程设置的主体界定为国家行为体和非国家行为体两大类,其中对非国家行为体的界定又存在不同观点,如有学者认为非国家行为体主要包括媒体、专家群体、倡议团体甚至是个人,认为国际组织和国际机制都不是国际议程设置的参与者,而是国际议程设置的主要场所或平台(即特定议题上升为国际议题并进入国际议程的“切入点”)。<sup>①</sup>也有学者认为尽管国家是国际政治议程设置最重要的主体,但包括跨国公司和国际组织在内的非国家行为体也是国际议程设置的主体。<sup>②</sup>

整体来看,非国家行为体能否成为国际议程设置的主体,主要有三方面的衡量依据:第一,能否提出有效的国际议题;第二,能否通过充分的冲突拓展和利益动员来为其议题争取足够多的潜在支持者或者盟友;第三,能否通过有效渠道将相关议题纳入国际议程之中。以此为判断依据,中非合作论坛在客观上具备参与设置全球发展议程的能力和独特优势。

首先,中非合作论坛所发起的发展议题具有鲜明的公共产品属性。发展是人类社会的永恒主题和共同诉求,涵盖了经济、社会、环境等与人类生存发展密切相关的关键领域,这使得发展议题能够超越个体差异和国家界限而成为普遍有效的国际议题。鉴于当前严峻的发展形势,发展问题在国际议程中的重要性日益彰显:无论是在发展中国家之间的南南合作范畴内,还是在发达国家与发展中国家之间的南北对话框架内,发展议题都是国际社会所共同面临的。随着全球性挑战日益增加,国际行为体在发展领域的相互依存性不断强化,对发展议题的关注也显著提升。基于此,中非双方均积极倡议把发展置于国际议程的中心位置,这也是中非合作论坛能够有效发起发展议题的现实基础。

其次,中非合作论坛的主体构成涵盖世界上最大的发展中国家和发展中国家集团,能够围绕发展议题进行有效的利益动员和构建合作网络。中非合作论坛本

① 韦宗友:《国际议程设置:一种初步分析框架》,《世界经济与政治》2011年第10期,第46页。

② 赵长峰、左祥云:《国际政治中的议程设置浅析》,《当代世界与社会主义》2013年第6期,第126页。



身就可以被视为全球发展领域中的一个“议题联盟”，以南南合作和南北对话为基础，以联合国可持续发展框架为依托，在全球范围进行广泛的利益动员，进而构建涵盖发展中国家、发达国家和相关国际组织和发展机构等多元主体在内的发展议题联盟。在机制平台方面，中非合作论坛已经构建起完备的合作机制，先后建立了部长级会议、高官级后续会议及高官预备会、非洲驻华使节与中方后续行动委员会秘书处定期磋商会议、中非外长定期政治磋商机制等对话机制，中非农业、减贫、智库、媒体、青年、民间、地方政府合作等分论坛机制也更加成熟。中非双方还不断深化在联合国发展合作框架内的合作，如中国在联合国教科文组织设立的援非教育信托基金项目、中非在联合国粮农组织“粮食安全特别计划”框架内的合作等，为中非合作论坛深入参与全球发展议程设置有效赋能。

最后，中国是联合国安理会常任理事国，非洲国家均是联合国会员国，中国和南非同为二十国集团、金砖国家等多边合作机制成员，这使得中非合作论坛具备将双方共同关注的发展议题上升为全球性议题并纳入相应国际机制的能力，利用适宜的渠道和切入点参与全球发展议程设置。自成立以来，中非合作论坛已提出很多发展倡议，并将其凝聚为具有全球影响力的发展议题。如中非合作论坛所坚持倡导的加强非洲国家自主发展能力建设倡议，已经成为全球发展合作的重要议题，并被纳入联合国发展框架之中。2022年8月，中国充分发挥其作为联合国安理会轮值主席的作用，倡议联合国安理会举行了主题为“非洲和平与安全：加强能力建设，实现持久和平”的公开辩论会，呼吁国际社会帮助非洲国家提升政府治理、可持续发展、反恐、维护共同安全、应对风险和挑战等方面的自主能力建设。<sup>①</sup>

在国际格局多极化、国际主体多元化、国际议题多样化、国际合作多维化的时代背景下，中非合作论坛兼具发展倡议的倡导者、对话合作的推动者、务实合作的践行者等多重身份。<sup>②</sup>这就决定了其在全球发展议程设置中不再是传统的设置渠道和切入点，而是同时扮演全球发展议题的发起者、发展议题联盟和发展合作网络的构建者、发展议题的传播者和政策制度的转化者等多重角色。

## 中非合作论坛在全球发展议程设置中发挥的重要作用

国际议程设置主要包括三个相互关联且存在先后顺序的过程：议题形成、议

① United Nations Security Council, *Peace and Security in Africa: Capacity – Building for Sustaining Peace*, 9106th meeting, 8 August, 2022, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/PRO/N22/453/84/pdf/N2245384.pdf?OpenElement> [2022-08-12].

② 周玉渊：《从南南合作到全球合作：中非合作论坛的本质特征与国际影响》，《中国非洲学刊》2020年第2期，第72页。

题传播和议题制度化。<sup>①</sup> 据此，成功设置一项全球发展议程至少包括四个主要环节：设定和提出特定的发展议题、通过广泛的利益动员构建发展议题联盟和合作网络、将相关发展议题纳入国际发展合作议程或框架之中、实现发展议题的政策和制度转化。围绕这四个主要环节，中非合作论坛一直积极参与全球发展议程设置，并以自身独特优势为完善全球发展议程作出重要贡献。

### （一）有效设定发展议题

在合作共赢、共同发展理念的指导下，中非合作论坛提出了一系列发展议题，内容兼顾可持续发展的三个不可分割方面：经济、社会和环境，涵盖传统的农业、自然资源开发、基础设施建设以及科技文化、医疗卫生、教育和人力资源开发、环境管理和生物多样性等新兴发展领域，并以发展理念、方案、倡议等多种形式呈现。

在发展理念方面，中非合作论坛始终坚持和弘扬自主、包容、共同发展的理念，主张保障发展中国家自主、可持续发展的正当权利。在全球发展合作中，中非合作论坛也始终倡导在尊重非洲国家平等权利和地位的基础上推动其自主发展，并将加强非洲国家自主能力建设作为重要发展目标，如主张通过资金技术援助和经验分享来支持非洲国家自主探索适合国情的发展道路，通过继续扩大对非医疗卫生援助、加强新冠肺炎疫情防控合作力度等方式来全面提升非洲国家的医疗卫生水平和公共卫生能力建设，以及通过在联合国框架下加强合作来支持非洲国家自主维和能力建设等。近年来，中非合作论坛大力弘扬人类命运共同体理念，倡导构建“责任共担、合作共赢、幸福共享、文化共兴、安全共筑、和谐共生”的中非命运共同体，在深化中非合作的同时也获得了国际社会广泛认可。2017 年 2 月 10 日，联合国社会发展委员会第 55 届会议协商一致通过了“非洲发展新伙伴关系的社会层面”决议，呼吁国际社会本着合作共赢和构建人类命运共同体的精神，兑现在对非洲经济社会发展至关重要的领域进一步采取行动的承诺，并欢迎发展伙伴为加强与新伙伴关系合作而进行的努力。<sup>②</sup> 这是人类命运共同体理念首次被写入联合国决议，也体现了中非合作论坛一直以来所倡导的发展合作理念。

在发展方案方面，中非合作论坛将加强南南合作和南北对话作为实现共同发

① 张发林：《化解“一带一路”威胁论：国际议程设置分析》，《南开学报》（哲学社会科学版）2019 年第 1 期，第 146 页。

② 《联合国经济及社会理事会社会发展委员会第五十五届会议报告》，联合国网站，[https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/051/74/PDF/N1705174.pdf](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/051/74/PDF/N1705174.pdf?2022-03-20) [2022 - 03 - 20]。

展的有效路径,主张以南北对话为主渠道、南南合作为补充来深化全球发展合作。论坛发布的多份文件都重申,南北发展失衡是影响世界经济强劲、可持续、平衡增长的重要原因,认为非洲发展问题在缩小南北差距进程中具有优先地位。<sup>①</sup>对此,论坛强调发达国家有责任、有义务在资金、技术等方面向发展中国家尤其是非洲国家提供援助,并制定切实可行的发展计划,同发展中国家在平等互利基础上进行合作,实现南北共同发展。<sup>②</sup>中非敦促发达国家按时足额兑现对发展中国家特别是非洲国家的官方发展援助承诺,提供资金、技术和能力建设等方面支持,呼吁有关国际金融机构和发达债权国在减免非洲最不发达国家债务方面更加有所作为。同时,论坛也主张在南南合作框架内深化发展中国家之间的交流合作,如强化中国与非洲国家发展战略对接,加强治国理政经验交流,分享减贫发展特别是乡村地区经济社会发展以及性别平等、妇女和青年赋权经验等。<sup>③</sup>论坛还号召发展中国家进一步加强团结协作,共同应对全球性挑战。

在发展倡议方面,中非合作论坛积极倡导“支持非洲发展伙伴倡议”“全球发展倡议”、债务减免等系列发展倡议,推动凝聚国际发展合力。中非双方在2021年5月19日举行的联合国安理会“推进非洲疫后重建,消除冲突根源”公开辩论会上共同发起了“支持非洲发展伙伴倡议”,旨在为非洲疫后重建和发展振兴汇聚力量,呼吁国际社会在抗击疫情、疫后重建、贸易投资、环境保护、债务缓减、粮食安全、减贫、农业、农产品加工、可持续发展、基础设施、能源交通、科技合作、数字化和工业化等领域加大对非洲国家的支持,<sup>④</sup>为非洲实现自主可持续发展提供更多助力。2021年11月举行的中非合作论坛第八届部长级会议号召更多国家和组织特别是非洲传统合作伙伴加入“支持非洲发展伙伴倡议”,推动国际社会形成增强非洲可持续发展的有效合力。

中非合作论坛所发起的上述发展议题均强调其公共产品属性,着力通过议题设定来反映发展中国家特别是非洲国家的发展诉求,并在尊重行为主体发展权利的基础上致力于凝聚议题共识、形成发展合力,有利于深入开展全球发展合作、实现可持续发展目标。与此形成鲜明对比的是,部分西方国家虽然也以促进非洲发展为名不断加大对非合作,但并未将发展作为核心议题,而是以实现自身特定

① 《中非合作论坛第五届部长级会议北京宣言》,中非合作论坛网站,2012年7月23日, [http://www.focac.org/zywx/zywj/201207/t20120723\\_8044403.htm](http://www.focac.org/zywx/zywj/201207/t20120723_8044403.htm) [2020-03-15]。

② 《中非合作论坛北京宣言》,中非合作论坛网站,2004年9月2日, [http://www.focac.org/zywx/zywj/200409/t20040902\\_7875832.htm](http://www.focac.org/zywx/zywj/200409/t20040902_7875832.htm) [2022-03-16]。

③ 《关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言》,中非合作论坛网站,2018年9月5日, [http://www.focac.org/zywx/zywj/201809/t20180905\\_8044412.htm](http://www.focac.org/zywx/zywj/201809/t20180905_8044412.htm) [2022-03-22]。

④ 《中非合作论坛—达喀尔行动计划(2022—2024)》,中非合作论坛网站,2021年12月2日, [http://www.focac.org/zywx/zywj/202112/t20211202\\_10461216.htm](http://www.focac.org/zywx/zywj/202112/t20211202_10461216.htm) [2022-03-25]。



利益为根本目标,如自 1993 年开始定期举行的东京非洲发展国际会议(TICAD),就被日本视为拓展国际市场、提升国际影响力、争取非洲国家支持“入常”的重要平台,因此该合作机制主要围绕推动联合国安理会改革和推进日本提出的“自由开放的印太战略”等主题进行议题设定。

## (二) 通过利益动员构建发展议题联盟和议题合作网络

在有效设定发展议题的基础上,中非合作论坛还围绕发展议题在国际社会进行了广泛动员,主张在联合国、国际金融机构等多边组织机构中,就共同关心的地区和国际问题加强协调和协作,坚决维护中非和发展中国家的共同利益,<sup>①</sup>并推动形成了多层次、多形式、多领域的全球发展议题联盟和议题合作网络。整体来看,中非合作论坛把中非合作置于更广阔的多边合作和三边合作之中,尤其是在联合国和南北对话、南南合作框架中推动各方形成了广泛的发展共识。

作为当今世界上最大的政府间国际组织,联合国是全球发展合作的重要平台和发展议程设置的主导者,也是中非合作论坛构建发展议题联盟和议题合作网络的首要伙伴。中非合作论坛积极将其所发起的发展议题纳入联合国发展框架,充分发挥联合国在全球发展议程中的主导作用,也以此吸引和动员更多的行为体参与相关议题,更广泛地凝聚发展共识,构建起更具代表性和包容性的发展议题联盟和合作网络。这方面的典型案例是中非合作论坛将非洲发展视为全球发展合作的重要组成部分,倡导国际社会在制定 2030 年可持续发展议程时优先关注非洲国家面临的严峻挑战和发展需求,使国际社会意识到各国在落实千年发展目标方面所取得的进展情况参差不齐,存在严重的发展不均衡状况。据此,最终达成的 2030 年可持续发展议程提出,既要承诺全面实现所有千年发展目标,也要重点为最不发达国家和其他特殊处境国家提供更多援助,并在第 4、第 9 和第 10 等多项可持续发展目标中,针对非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家等提出专门的发展举措,如面向这些国家增加高等教育奖学金数量,提供财政、技术和技能支持,提升包括数据统计分析在内的能力建设等。此外,中非合作论坛还积极推动联合国可持续发展大会等发展机构和平台保持对非洲等发展中国家落实可持续发展目标进程的关注,呼吁国际社会在联合国的领导下,在可持续发展框架的实施计划上达成一致,重视可持续发展领域执行力不足的状况,敦促发达国家兑现援助承诺。

① 《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划(2016—2018 年)》,中非合作论坛网站,2015 年 12 月 25 日, [http://www.focac.org/zywx/zywj/201512/t20151224\\_8044410.htm](http://www.focac.org/zywx/zywj/201512/t20151224_8044410.htm) [2022-04-05]。



南南合作也是中非合作论坛构建发展议题联盟和合作网络的重要依托。在全球发展议程参与主体方面，中非合作论坛所关注的行为体不局限于中国与非洲国家，还充分考虑岛国、最不发达国家、内陆国家等其他行为体的发展诉求，致力于推动所有发展中国家的共同发展。如《中非应对气候变化合作宣言》所强调的那样：“我们一致认为国际社会应为包括小岛屿发展中国家在内的发展中国家绿色发展提供必要支持，保障发展中国家自主、可持续发展的正当权利，并支持非洲的相关努力。”<sup>①</sup> 在议题联盟的建构过程中，中非合作论坛积极推动发展中国家在相关框架和平台内的对话合作，如大力主张加强中国同非洲国家在“77国集团和中国”、联合国经社理事会、联大二委（经济及金融委员会）等框架下的密切沟通，在减贫、粮食安全、抗疫和疫苗、气候变化和绿色发展、互联互通、数字经济、工业化、发展筹资等问题上保持协调合作，维护发展中国家共同利益。<sup>②</sup> 为构建应对气候变化的全球合作网络，中非合作论坛大力支持气候变化南南合作基金的成立和发展，主张充分发挥该基金提升非洲国家减缓和适应气候变化行动的能力、提升发展中国家获得绿色气候基金相关资金的能力等重要作用，推动构建气候变化南南合作框架并扩展在该框架内的对话合作。<sup>③</sup>

此外，中非合作论坛将全球治理体系改革完善作为实现可持续发展目标的有效路径，并围绕这一议题进行了广泛的国际动员，倡导建立公平、公正、包容、有序的国际金融体系，加强国际金融机构的发展和减贫职能，努力缩小南北差距。为了实现这一目标，中非合作论坛还倡议支持金砖国家探讨建立一个新的开发银行的可能性，为金砖国家、其他新兴市场国家和发展中国家基础设施和可持续性发展项目筹集资金，作为对现有多边和区域金融机构促进全球增长和发展的补充。<sup>④</sup> 中非合作论坛认为公平、合理、非歧视的多边贸易体制对于巩固世界经济复苏和可持续发展至关重要，呼吁加紧推进世界贸易组织多哈回合谈判，呼吁发达国家避免采取贸易保护主义行为，充分照顾发展中国家特别是非洲国家的利益和关切。以世贸组织多哈回合谈判为例，中非合作论坛主张进一步协调发展中国家之间的立场，主张谈判必须真正解决发展中国家特别是最不发达国家的关

① 《中非应对气候变化合作宣言》，中非合作论坛网站，2021年12月2日，[http://www.focac.org/zywx/zywj/202112/t20211202\\_10461235.htm](http://www.focac.org/zywx/zywj/202112/t20211202_10461235.htm) [2022-04-07]。

② 《中非合作论坛—达喀尔行动计划（2022—2024）》，中非合作论坛网站，2021年12月2日。

③ 《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划（2016—2018年）》，中非合作论坛网站，2015年12月25日。

④ 《中非合作论坛第五届部长级会议北京宣言》，中非合作论坛网站，2012年7月23日。

切,同时也要解决弱小经济体的特殊关切,帮助其全面融入多边贸易体制。<sup>①</sup>上述动员既有助于提升发展中国家在国际金融机构和国际货币体系中的代表性和发言权,又为解决全球发展问题提供支持。

### (三) 选取渠道和切入点将发展议题纳入全球发展议程

中非合作论坛将联合国发展框架和国际多边发展机制平台作为设置全球发展议程的最主要渠道和切入点。首先,中非合作论坛始终强调将中非发展合作与联合国发展框架结合起来,积极将中非双方关注的发展议题纳入联合国主导的全球发展框架之中,并将实现联合国千年发展目标、落实联合国 2030 年可持续发展议程作为重要的发展任务和目标。2012 年 6 月,联合国可持续发展大会决定成立联合国可持续发展高级别政治论坛,此后该论坛成为促进可持续发展的主要会议和全球发展议程设置的重要平台,中国和非洲国家均积极参与该平台事务、推进可持续发展进程。典型事例是《2015 年后发展议程非洲共同立场》所列出的非洲发展优先事项,既被中非合作论坛设定为重点合作议题,也被列入 2030 年可持续发展议程及《亚的斯亚贝巴行动议程》(2015 年 7 月通过)等具有里程碑意义的全球发展议程之中。2021 年 9 月 27 日,联合国非洲经济委员会与非洲联盟发展署—非洲发展新伙伴关系(AUDA-NEPAD)签署谅解备忘录,以此加强伙伴关系和推进发展合作,助力非洲加快实现可持续发展目标。此外,中非双方还围绕推进发展议程与联合国粮农组织、国际劳工组织、国际移民组织、人道主义事务协调办公室、妇女署、人居署、艾滋病规划署、贸发会议、开发计划署、非洲经济委员会、教科文组织、人口基金会、儿童基金会、毒品和犯罪问题办公室、世界粮食计划署和世界卫生组织等多个联合国机构进行沟通对话,并依托中非合作论坛出台系列后续合作机制和政策安排,为实现可持续发展目标、落实可持续发展议程助力。

其次,中非合作论坛将发展议题与非盟《2063 年议程》、非洲国家发展战略规划和国际多边发展机制充分对接,深入进行发展领域的国际交流与合作。中非合作论坛坚持将中国与非洲发展战略规划进行有效对接,如强调中国支持非盟《2063 年议程》及其旗舰项目的落实,积极参与非洲农业综合发展计划(CAADP)、非洲基础设施发展计划(PIDA)、非洲矿业愿景(AMV)、非洲科技创新战略(STISA)、非洲内部增长计划(BIAT)、非洲工业化发展加速计划

<sup>①</sup> 《中非合作论坛—沙姆沙伊赫行动计划(2010 至 2012 年)》,中非合作论坛网站,2009 年 11 月 12 日, [http://www.focac.org/zyw/zyw/200911/t20091112\\_7875842.htm](http://www.focac.org/zyw/zyw/200911/t20091112_7875842.htm) [2022 - 04 - 12]。

(AIDA)、非洲发展署—非洲发展新伙伴计划 (AUDA – NEPAD) 等非洲发展规划,<sup>①</sup> 并将这些发展战略的对接协同作为深化全球发展合作的重要平台。2015 年约翰内斯堡峰会召开后, 中非合作论坛参与全球发展合作的意愿和能力都显著提升, 对在发展领域进行国际交流与合作持开放态度, 积极同国际发展合作组织和发达国家交流探讨推进全球发展合作的方式路径, 主张在发挥各方比较优势的基础上提升全球发展合作水平。新冠肺炎疫情暴发后, 中非合作论坛呼吁国际社会在加大对非洲援助, 将疫苗作为全球公共产品, 确保疫苗在非洲的可及性和可负担性, 同时全面落实二十国集团缓债倡议, 帮助非洲国家应对债务脆弱性问题。自 2013 年“一带一路”倡议提出以来, 中非合作论坛也不断加强“一带一路”倡议下的发展合作, 倡导中非秉持共商、共建、共享原则和绿色、开放、廉洁理念, 精准对接“一带一路”倡议与非洲发展议程, 共同促进中非合作转型升级。

以气候变化议题为例, 中非合作论坛主张通过深化中非气候合作和推进国际气候合作来有效应对气候变化及其给实现可持续发展目标带来的严峻挑战, 并以此促进全球发展议程的设置完善。双边层面, 中非双方依托论坛提出一系列深化气候合作的主张举措, 如推动构建应对气候变化南南合作框架, 建立新时代中非应对气候变化战略合作伙伴关系, 支持非洲农业适应倡议、非洲适应倡议等有助于非洲国家应对气候变化的倡议, 计划在南南合作和“一带一路”框架下举办中非应对气候变化高级别论坛。多边层面, 中非合作论坛将《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》《巴黎协定》视为应对气候变化国际合作最主要的渠道和最重要的多边框架, 倡导国际社会本着公平和“共同但有区别的责任”原则来加强应对气候变化国际合作, 支持联合国为全球应对气候变化提供有效的解决方案, 希望发达国家能够为发展中国家提供所需要的资源, 最终在可持续发展框架内综合解决气候变化问题及其带来的风险挑战, 共同推动应对气候变化的国际合作进程。

#### (四) 推动实现全球发展议题的政策性和制度性转化

一项议题被纳入国际议程之中, 就意味着该议题能够获得广泛的国际关注和在相关领域中具有话语权的主要国际行为体的认可和支持, 但围绕该议题能否形成有效的解决方案或举措, 还要看其能否实现政策性和制度性转化。为此, 中非合作论坛采取系列举措来推动全球发展合作机制的完善和发展目标的实现。

首先, 中非合作论坛的“溢出效应”不断彰显, 带动国际社会参与非洲发

<sup>①</sup> 《中非合作 2035 年愿景》, 中非合作论坛网站, 2021 年 12 月 8 日, [http://www.focac.org/zywx/zywj/202112/t20211208\\_10464357.htm](http://www.focac.org/zywx/zywj/202112/t20211208_10464357.htm) [2022 - 04 - 14]。

展合作事务的意愿和行动不断提升,引领国际对非发展合作进入新阶段。近年来,以中非合作论坛为主要依托的中非友好合作关系深入发展,不仅取得了显著的发展成效,而且在客观上提升了国际社会对非洲发展的关注和投入,从而为全球发展合作提供更多公共产品。

西方国家对中非合作的态度具有两面性。一方面,它们强烈批评中国对非洲政策,指责中国在非洲搞“新殖民主义”,认为中国通过强化非洲在世界体系中的依附性来“复制和深化非洲经济现有的病态”<sup>①</sup>。关于中国对非洲援助,它们认为中国的援助是为了攫取非洲国家的自然资源,指责中国的援助破坏了西方援助者在世界范围内促进民主和法治的努力。<sup>②</sup> 另一方面,各主要国际行为体纷纷加大对非政策力度。进入 21 世纪以来,无论是美欧日等西方发达国家,还是印度、巴西、俄罗斯等新兴市场国家,都提升了对非洲发展的参与度,典型代表是欧非峰会、美非峰会、印非峰会、土耳其—非洲峰会等一系列峰会机制的建立,以及各国对非战略政策的出台。

在此背景下,国际社会对发展合作的投入也不断增加,自 2015 年以来,官方发展援助净额增长了 20%。新冠肺炎疫情暴发后,尽管世界各国都面临财政压力,但官方发展援助还是在 2020 年和 2021 年接连创造新高:2020 年,经合组织发展援助委员会成员国所提供的官方发展援助总额占其国民总收入总和的 0.33%,创造了历史新高。2021 年,经合组织发展援助委员会成员国的官方发展援助净额为 1776 亿美元,实际价值比 2020 年增加了 3.3%。<sup>③</sup> 虽然这一比例仍未达到 0.7% 的既定目标,不足以帮助发展中国家实现可持续发展目标,但还是为在全球范围推进可持续发展议程创造了有利的国际环境。

其次,中非合作论坛着力深化与其他国际多边机制在可持续发展领域的合作。二十国集团作为兼顾发达国家和发展中国家的全球经济治理平台,在全球发展合作中具有重要影响力,因此中非双方均积极利用该平台推进全球发展议题的落实。在 2016 年二十国集团杭州峰会上,各方承诺将可持续发展作为二十国集团的重要议题,加强可持续发展政策协调,推动全球落实 2030 年可持续发展议

① Ian Taylor and Tim Zajontz, “In a Fix: Africa’s Place in the Belt and Road Initiative and the Reproduction of Dependency,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 27, No. 3, 2020, pp. 277 – 295.

② Axel Dreher and Andreas Fuchs, “Rogue Aid? On the Importance of Political Institutions and Natural Resources for China’s Allocation of Foreign Aid,” January 27, 2012, <https://voxeu.org/article/rogue-aid-should-we-fear-china-s-aid-programme> [2022 – 04 – 15].

③ 联合国:《2022 年可持续发展目标报告》,第 60 页, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/> [2022 – 07 – 15]。



程。二十国集团还发起了《二十国集团支持非洲和最不发达国家工业化倡议》，通过自愿政策选择，强化包容增长，提升发展潜力。二十国集团强调将履行共同承诺，以实现国际开发协会第 18 次增资和非洲开发基金第 14 次增资；核准“全球基础设施互联互通联盟倡议”，以加强基础设施互联互通项目的整体协调与合作；继续优先关注粮食安全、营养、可持续农业增长以及农村发展，为落实 2030 年可持续发展议程作出重要贡献。<sup>①</sup> 这些举措也为中非合作论坛发展议题的落实提供了有力支持。

再次，中非合作论坛还倡导成立新的发展机构和多边发展合作平台，为实现可持续发展目标提供更多更有效的援助。如中非合作论坛约翰内斯堡峰会提出，要推动金砖国家新开发银行非洲区域中心为非洲发展，尤其是基础设施和可持续发展项目提供融资支持，还建立了中非产能合作基金、南南合作发展基金等融资机制为非洲国家提供发展融资服务。2021 年 10 月，新一批中国—联合国和平与发展基金的子基金暨“落实 2030 年可持续发展议程基金”项目获批实施，着力支持联合国发展机构根据亚太、非洲、拉丁美洲等地区发展中国家的实际需要，通过项目合作推动相关国家在绿色转型复苏、数字技术、能力建设等领域实现共同发展。2022 年 1 月，中国在联合国发起成立“全球发展倡议之友小组”。截至 2022 年 8 月，已有 60 多个国家加入该小组（其中包括多个非洲国家），成为团结协作、共谋发展的重要力量，也成为共商 2030 年可持续发展议程落实大计的有效平台。

## 中非合作论坛参与全球发展议程设置的提升路径

联合国《2022 年可持续发展目标报告》指出：世界正面临接踵而至、错综复杂的全球性危机和冲突，《2030 年可持续发展议程》中提出的渴望实现的各目标处于岌岌可危之中。<sup>②</sup> 在此背景下，中非合作论坛应更加积极有效地参与全球发展议程设置，并着重把握以下三个方面：突出发展议题的包容性来优化议题设置，强化论坛机制的开放性来构建更广泛的发展议题合作网络，以全球发展倡议为依托构建新型全球发展伙伴关系。

第一，中非合作论坛应继续秉持包容性发展理念，强化发展议题的公共产品属性，提升发展议题的有效性。中非合作论坛自成立以来已经提出系列反映中非

① 《二十国集团领导人杭州峰会公报》，中国外交部网站，2016 年 9 月 6 日，[https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201609/t20160906\\_339015.shtm](https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201609/t20160906_339015.shtm) [2022 - 03 - 07]。

② 联合国：《2022 年可持续发展目标报告》，第 2 页。

发展诉求和任务目标的发展议题，尤其是针对当前非洲国家的发展需求和任务形势发起了很多具有鲜明特色的发展议题。未来中非合作论坛应立足于中非发展合作，以联合国 2030 年可持续发展议程为主要框架，围绕其所设立的 17 个可持续发展目标以及 169 个具体目标，聚焦于具有全球性、代表性、紧迫性的发展议题，动员更广泛的国际行为体参与到可持续发展进程中来，如坚持将疫苗作为全球公共产品，保障疫苗公平分配，确保疫苗在非洲的可及性和可负担性，为弥合“免疫鸿沟”、早日战胜疫情凝聚国际合力。

根据联合国《2022 年可持续发展目标报告》对现阶段可持续发展议程推进情况的统计分析，新冠肺炎疫情、地区冲突和气候变化是当前国际社会面临主要危机。由此，当前国际社会面临突出的、共性的发展议题也可以总结为三大类：（1）完善全球公共卫生治理，有力应对新冠肺炎疫情及其带来的通货膨胀、供应链中断、劳动力市场恢复不充分、保护主义加剧等发展难题，共同推动世界经济复苏发展。（2）共同维护世界和平和安全，携手应对地区争端以及不断加剧的粮食危机、能源危机、人道主义危机和难民危机等威胁。（3）高度重视气候变化以及由全面气候紧急状态所引发的自然灾害、贫困、饥饿、生物多样性遭到破坏等问题。这些威胁挑战不仅会影响发展中国家实现可持续发展目标，也会给发达国家带来严峻挑战，因此中非合作论坛应针对上述发展难题进行议题设定，积极倡议加强公共卫生领域的全球合作，采取低碳、有韧性和包容性的发展道路，推动国际金融和债务架构的全面改造，着力打造人人重视发展、各国共谋合作的国际共识，助力实现“共同生存、不让任何人掉队”的可持续发展目标。

第二，中非合作论坛应进一步强化其开放性和国际化程度，坚持在多边主义框架内加强与其他对非合作以及全球发展合作机制平台之间的对接协调，构建更广泛的全球发展议题合作网络。发展不是只有发展中国家才会面临的任务和挑战，而是包括发达国家在内的所有行为体的共同目标，因此中非合作论坛应积极致力于与其他发展机制平台之间的对话合作，推动实现全球范围的包容和协同发展。

客观地说，当前中非合作论坛在构建发展合作议题联盟、将其所倡导的发展议题纳入全球发展议程方面的能力还相对有限。从自身情况来看，主要是因为中非双方作为发展中国家，在现行全球治理体系中的话语权相对有限，缺少引领塑造全球发展议程的平台基础。从外部环境看，近年来主要发达国家和新兴国家都在加大对非战略投入，一定程度上加剧了大国在非洲的竞争态势。部分西方国家甚至认为，中国与传统对非援助方之间的竞争已经超越了利益层面，上升至发展

模式和政治文化影响层面。<sup>①</sup> 它们把与中国在非洲的战略竞争作为对非政策的核心目标，这就明显压缩了中非合作论坛为发展议题选择有效渠道和切入点的国际空间。为此，中非合作论坛应在多边主义理念指导下深化国际对非合作，秉持“非洲是国际合作的大舞台，不是大国博弈的竞技场”这一理念，寻求与包括国家、国际发展机构和其他非国家行为体（如工商界、社会团体、媒体智库等）在内的所有全球发展议程设置参与者的协同合作，围绕可持续发展这一最大公约数凝聚共识，进行战略对接。在国际社会对非合作意愿和行动整体提升的大背景下，深化对非国际合作虽然面临各种难题挑战，但依然具有现实基础，因为不管是从协调合作、优势互补的角度，还是从管控分歧、有序竞争的角度，加强在非国际协调合作是中国与西方国家共同的需求。<sup>②</sup>

实践中，中非合作论坛可以从与联合国发展机构、国际多边组织的协调对接入手，尤其是充分发挥联合国 2030 年可持续发展议程、二十国集团、金砖国家等机制平台在全球发展合作中的作用和优势。以金砖国家合作机制为例，近年来金砖国家对非合作不断深化，不仅在双边层面积极推进非洲可持续发展，还从多边层面加强与非洲国家的发展合作。2013 年 3 月举行的金砖国家领导人第五次会议主题为“金砖国家与非洲：致力于发展、一体化和工业化的伙伴关系”，2018 年 7 月举行的金砖国家领导人第十次会议主题为“金砖国家在非洲：在第四次工业革命中共谋包容增长和共同繁荣”，为深化金砖国家与非洲国家之间的发展合作提供重要平台。此外，金砖国家还先后推出《非洲基础设施联合融资多边协议》、“新工业革命伙伴关系”等对非发展合作安排，并于 2013 年 3 月在南非德班举行了金砖国家领导人同非洲国家领导人对话会，与会各方围绕“释放非洲潜力：金砖国家和非洲在基础设施领域的合作”这一主题进行深入讨论，此后又依托金砖国家领导人同非洲国家以及新兴市场和发展中国家领导人的“金砖 +”对话会进行交流合作。上述机制、倡议和举措为深化国际对非合作、推进落实可持续发展议程提供了平台，也为中非合作论坛推动构建发展议题合作网络打下了基础。

第三，中非合作论坛应以全球发展倡议为依托，积极推动构建更加平等、均衡、公平的新型全球发展伙伴关系。全球发展形势处于深刻变化之中，各种新威胁新挑战层出不穷，中国发起的全球发展倡议和构建新型全球伙伴关系倡议就是

① Marta Marson and Ivan Savin, “Complementary or Adverse? Comparing Development Results of Official Funding from China and Traditional Donors in Africa,” *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 62, 2022, pp. 189 – 206.

② 周玉渊：《开放包容的中非合作与中非关系的前景——以中非合作论坛为主线》，《外交评论》2021 年第 3 期，第 7 页。



在新形势下对全球发展合作理念和实践的创新探索，也为中非合作论坛有效参与全球发展议程设置提供了重要支持。

2021 年 9 月，习近平主席在第七十六届联合国大会一般性辩论上提出全球发展倡议，坚持发展优先、以人民为中心、普惠包容、创新驱动、人与自然和谐共生和行动导向，主张构建更加平等均衡的全球发展伙伴关系，推动多边发展合作进程协同增效，加快落实联合国 2030 年可持续发展议程。<sup>①</sup> 在《中非合作论坛第八届部长级会议达喀尔宣言》中，非洲国家对全球发展倡议表示欢迎和支持，认为完善全球发展伙伴关系是加快落实《联合国 2030 年可持续发展议程》和非盟《2063 年议程》的关键所在，致力于推动实现更加强劲、绿色、健康的全球发展，构建全球发展命运共同体。<sup>②</sup>

为了有效落实全球发展倡议、深入推进可持续发展议程，中国提出一系列新发展方案和举措。一方面，中国呼吁国际社会共同凝聚促进发展的国际共识、共同营造有利于发展的国际环境、共同培育全球发展新动能和共同构建全球发展伙伴关系，为深化全球发展合作贡献中国主张。另一方面，中国为落实全球发展倡议提出 32 项重要举措，主要包括加大对全球发展合作的资源投入，把南南合作援助基金整合升级为“全球发展和南南合作基金”，加大对中国—联合国和平与发展基金的投入，在全球发展倡议框架下同各方携手推进重点领域合作，更有效地动员发展资源，如搭建国际发展知识经验交流平台，成立全球发展促进中心，建立全球发展知识网络，举办世界青年发展论坛，共同发起全球青年发展行动计划等。<sup>③</sup>

上述方案举措既能够为落实可持续发展议程汇聚最广泛力量，也为中非合作论坛围绕该倡议深化中非合作、进行机制和政策创新指明了方向。以此为遵循，中非合作论坛可以聚焦三个主要方面来推动全球发展议程的设置完善：一是坚定支持联合国在全球发展合作中发挥统筹协调作用，在 2030 年可持续发展框架中深化发展合作；二是坚持以南北合作为主渠道、南南合作为补充的基本路径，动员全球发展资源来共建团结、平等、均衡、普惠的全球发展伙伴关系；三是积极推进全球发展议程设置机制、规则和机构的改革创新，努力提升发展中国家和新兴市场国家在全球发展合作中的代表性和发言权。

① 习近平：《坚定信心，共克时艰，共建更加美好的世界》，《习近平谈治国理政》（第四卷），外文出版社 2022 年版，第 468—469 页。

② 《中非合作论坛第八届部长级会议达喀尔宣言》，中非合作论坛网站，2021 年 12 月 2 日，[http://www.focac.org/zywx/zywj/202112/t20211202\\_10461230.htm](http://www.focac.org/zywx/zywj/202112/t20211202_10461230.htm) [2022-05-09]。

③ 习近平：《构建高质量伙伴关系 共创全球发展新时代——在全球发展高层对话会上的讲话》，《人民日报》2022 年 6 月 25 日，第 2 版。



## 结 语

非洲是“充满希望的大陆”，非洲国家是国际社会实现可持续发展目标的重要合作伙伴方，中非合作论坛作为中非合作的重要依托和引领国际对非合作的主要平台，能够为完善全球发展议程设置、落实可持续发展议程提供助力。但是受到内外多种因素的影响，中非合作论坛在全球发展议程设置中的作用还未能充分发挥，在全球发展议程设置机制、规则和机构平台中的影响力还相对有限。在中非友好合作深入发展、国际对非合作不断深化的时代背景下，中非合作论坛具备在全球发展议程设置中发挥重要作用的巨大空间 and 良好基础。有鉴于此，中非合作论坛应进一步强化其包容性和开放性，改革完善其参与全球发展合作的机制设计，提升其参与全球发展议程设置的能力，携手国际社会为发展中国家特别是非洲国家抗击疫情、复苏经济、实现可持续发展目标注入新的动力。

(责任编辑：李若杨 责任校对：凌荷)

## The Role of the FOCAC in Setting the Global Development Agenda and Its Path to Improvement

Wang Xinying

**Abstract:** As an important platform and effective mechanism for collective dialogue and multilateral cooperation between China and African countries, the Forum on China – Africa Cooperation (FOCAC) has set a model for South – South cooperation and led the new development of international cooperation with Africa. According to the analytical framework of the international agenda – setting theory, the FOCAC plays multiple roles in setting the global development agenda, including issue initiators, issue alliances and cooperation network builders, issue disseminators, and institutional and policy converters. By setting and proposing development issues, relying on extensive interest mobilization to build development issues alliances and cooperation networks, using appropriate “access routes” and “access points” to incorporate development issues into the global development agenda and realize the institutional and policy transformation of development issues, the FOCAC has played an important role in setting the global development agenda. In the future, the FOCAC can be promoted to play a larger role in the setting of the global development agenda by optimizing the set of development issues, establishing a wider cooperation network on development issues, and building a new type of global development partnership to make greater contributions to the achievement of global sustainable development goals.

**Keywords:** The Forum on China – Africa Cooperation (FOCAC), international agenda – setting, global development agenda, global development Initiative

**Author:** Wang Xinying, Professor at School of Marxism, Dalian University of Technology (Dalian 116024).

## The Ideal Logic and Practical Approach of the China – Africa Community of Food Security

An Chunying

**Abstract:** The world is undergoing major changes and a pandemic unseen in a