

# 国际对非峰会的政策取向、机制局限与中国方案

唐丽霞 刘懿锋 赵文杰

**内容提要** 全球治理格局深刻变革，国际对非峰会数量激增，议题由援助拓展至贸易、投资与能源合作等领域，反映出主办国在非洲事务中的多元利益诉求。西方国家延续历史影响力巩固全球战略地位，美国等国家借助政治干预和贸易投资扩大对非洲的控制，中东国家依托文化纽带与安全合作深化区域影响，“全球南方”国家则强调南南合作，共谋可持续发展。对非峰会普遍面临规则碎片化、邀请受限、组织随意及承诺兑现不足等问题，既体现出国际社会对非洲关注的提升，也揭示了全球结构性竞争对合作机制的深刻影响。虽然对非峰会在推动非洲经济增长与国际地位提升方面发挥了作用，但也在一定程度上加剧了区域不平衡和旧矛盾。中非合作论坛作为全球最大的对非峰会平台之一，探索出一条务实、可持续的合作发展路径，构建了制度化的合作框架，树立了南南合作的典范，为非洲自主发展提供了有益参考，并为国际峰会提供了对话合作、互惠互利的范式。

**关键词** 国际对非峰会 中非合作论坛 中国方案 南南合作 全球治理

**中图分类号** F125, F14, D822.34 **DOI** 10.20090/j.cnki.gjjh.2025.4.2

**文献标识码** A **文章编号** 1002-1515(2025)04-0014-11

**基金项目** 国家社会科学基金重大项目“中国与‘一带一路’国家有效分享减贫经验的模式与策略研究”(编号: 21&ZD180)

当今国际格局日趋复杂，全球治理体系正经历深刻变革。非洲凭借丰富的自然资源、快速增长的市场潜力、年轻的人口结构及独特的地缘位置，愈发成为国际社会关注的战略焦点，亦成为大国政治与经济竞争的重要场域。非洲在全球经济链条中的资源功能为各国提供了庞大的投资与

合作机遇，随着其在全球治理体系中的地位提升，非洲国家的诉求与选择亦深刻影响各国的对外战略布局。在该背景下，国际对非峰会作为高层次多边合作机制迅速兴起，成为国际社会参与非洲事务、强化外交影响的重要平台。

国际对非峰会是指各国或区域组织与非洲国家

唐丽霞系中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师，中国农业大学国际发展与全球农业学院副院长，研究方向为国际发展、中非合作；刘懿锋系中国农业大学人文与发展学院博士研究生，研究方向为国际发展、农村发展政策；赵文杰系中国农业大学人文与发展学院副教授，研究方向为国际发展。通讯作者：唐丽霞，电子邮箱：tanglx@cau.edu.cn。感谢《国际经济合作》匿名审稿专家的意见和建议，文中疏漏由笔者负责。

之间定期举行的多边高层对话与合作平台，其议题涵盖发展援助、贸易投资、安全治理等广泛领域。不同主体通过峰会外交，不仅能够更直接地回应非洲国家的需求，也力图争取非洲在国际社会中的支持，从而实现巩固自身战略利益与国际地位的目标。<sup>①</sup>当前，有关非洲发展援助、南南合作、南北合作等领域的研究成果较为丰富，但多集中于援助规模、动机及具体项目的效益评估等方面，<sup>②</sup>缺乏就对非峰会这一合作形式的制度化及整体性分析。既有文献通常侧重于研究某一国家的援助方案或投资项目，<sup>③</sup>较少关注多国、多区域组织在峰会框架下的竞争与协调，以及竞争—合作关系对非洲发展的综合影响。

国际对非峰会应该成为国际发展和全球治理领域的重要研究课题。本文基于国际对非峰会的整体情况，剖析国际对非峰会在多方利益博弈下的政策取向，梳理其机制局限，评估对非洲发展的积极与消极影响，并对中非合作论坛进行系统分析，探讨中国在峰会机制设计与落实中的独特经验与创新贡献，以期深入阐明新时代国际对非峰会的机遇与困境，为国际社会完善对非合作模式、构建包容共赢的全球治理体系提供可行思路。

## 一、国际对非峰会的整体情况

20世纪90年代冷战结束后，主要国家和多边机构相继创立了面向非洲的峰会机制。自1993年东京非洲发展国际会议（Tokyo International Conference on African Development, TICAD）拉开序幕以来，全球已出现十余个政府主导的对非峰会，总计召开会议60余轮，这些峰会以三年至五

年一次的周期性会晤为常态，并普遍配套部长级会议、行动计划与后续评估，具有一定程度的机制化特征。20世纪90年代，日本与欧盟是对非峰会的主要参与者；进入21世纪后，中国通过中非合作论坛确立了南南合作新范式；2008年前后，南美国家、印度、土耳其纷纷举办对非峰会，多元竞争格局初现；与此同时，美国于2014年、俄罗斯于2019年、意大利和韩国于2024年先后以峰会形式“重返非洲”，对非峰会及其治理议题随之迅速升温。

截至2025年4月，中非合作论坛部长级会议已举行九届，东京非洲发展国际会议已举行八届，欧盟—非盟峰会（European Union-African Union Summit, EU-AU Summit）已举行六届，美非领导人峰会（U.S.-Africa Leaders Summit）、俄罗斯—非洲峰会（Russia-Africa Summit）均已举行两届，土耳其—非洲峰会（Türkiye-Africa Partnership Summit）已举行三届，印度非洲论坛峰会（India-Africa Forum Summit）和非洲—阿拉伯首脑会议（Africa-Arab Summit）均已举行四届，形成“经贸—发展援助—政治”主线交织的议程矩阵。经济合作是所有机制的共同底座，但不同主办国在合作话语与政策工具上呈现显著分化：欧盟、美国等传统西方力量强调治理、法治与人权，偏好以自由贸易协定、规则议程和私营部门投资为抓手；中国、印度、沙特阿拉伯等新兴伙伴倡导不干涉原则与平等伙伴逻辑，更侧重优惠贷款、基础设施建设和能力开发。与此同时，峰会议题正经历由“硬件驱动”向“复合治理”转型，气候安全、数字经济和绿色能源等议题陆续

<sup>①</sup> David H. Dunn, “What Is Summity?” in David H. Dunn, *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summity*, London: Palgrave Macmillan, 1996, p. 8.

<sup>②</sup> 冯凯、王钊、李荣林：《中国对非援助的减贫效应：基于新旧援助国作用机制的比较研究》，《世界经济研究》2025年第2期，第12—27页。

<sup>③</sup> 马红坤、金晔、毛世平：《日本对非洲农业技术转移的发展、模式与反思：以日本对撒哈拉以南非洲国家水稻技术转移为例》，《中国农村经济》2024年第2期，第155—174页；张凯：《超越发展援助：欧盟的萨赫勒战略调整》，《西亚非洲》2024年第2期，第71—97页。



进入成果文件，新旧议程的叠加使峰会兼具竞争与协同的双重属性。更重要的是，非洲的主体性随着峰会密集化而持续上升。非盟《2063年议程》（Agenda 2063: The Africa We Want）成为各机制对接的共识锚点，非洲国家在议题设置、项目筛选与监督评估中的谈判筹码有所增强，峰会外交因而由单向输出转向合作共塑。总体而言，国际对非峰会不仅为非洲带来了多元融资与外部资源，也成为大国战略再平衡与全球发展议程重塑的重要舞台。

## 二、国际对非峰会的政策取向

国际对非峰会内嵌于全球治理格局的权力调整进程，成为国际力量围绕非洲展开利益角逐与规则塑造的重要场域。对非峰会议题涵盖发展援助、贸易投资、技术创新与国家治理等多个领域，不仅彰显非洲在全球治理中的战略价值，更映射出各国在地缘政治、经济利益和国际话语权上的政策取向。

### （一）历史遗产与利益延续：援助议题的博弈逻辑

国际对非峰会中的援助议题体现出西方殖民历史在话语结构与资源配置方式上的深层延续，反映了发达国家以“历史补偿”为名延续其在非洲影响力的战略意图。殖民时期的经济掠夺与结构性不平等遗留至今，成为发达国家通过援助重塑与非洲关系的重要切入点。<sup>①</sup>

首先，国际对非峰会援助议题体现了对非洲发展路径的塑造与话语权的强化。近年来，欧盟—非盟峰会议题由农业、基础设施等传统领域，逐步拓展至气候变化、女性赋权等新兴议题，标

志着发达国家通过广泛议题布局实现规则输出的意图。援助机制表面上满足非洲发展需求，但实则通过嵌套政策条件限制非洲国家的自主性。2022年第六届欧盟—非盟峰会提出“全球门户”计划（Global Gateway）并在非洲实施，承诺提供1500亿欧元，集中支持基础设施、医疗药品、能源等领域。<sup>②</sup>这一计划表面目标是促进非洲可持续发展，但实际旨在缓解欧洲能源危机，巩固欧盟在非洲的经济与制度影响。同时，援助机制通过塑造非洲政策优先级，将受援国发展目标与援助国利益绑定，进一步强化国际规则的不平等结构。<sup>③</sup>欧盟—非盟峰会聚焦移民与安全，通过经济合作缓解非法移民压力，并将欧盟地缘战略利益与非洲发展需求相捆绑。

其次，对非峰会中发达国家以“历史补偿”为名，通过援助强化其在非洲的传统影响力。欧盟—非盟峰会自2000年开罗会议起，尝试将援助者—受援者关系转型为伙伴关系，通过欧洲—非洲对话机制设立制度化合作框架。<sup>④</sup>然而，这种关系调整并非真正的平等协作，更多是维护欧洲对非洲地缘政治影响力的策略体现。欧洲—非洲对话机制往往由意大利、法国等少数核心成员国主导，使伙伴关系更多成为一种政治修辞。法国通过法国—非洲峰会（France-Africa Summit）继续维持与法语非洲国家的特殊关系，这种策略反映了法国通过历史感情与利益绑定，延续其非洲政策的意图。英国在后殖民时代与全球竞争加剧的背景下，试图借助英国—非洲投资峰会（UK-African Investment Summit），通过经济合作重塑其在非洲的地位，相比于传统援助路径，这种模式更加注重通过经济利益实现长期战略嵌入。

① 金玲：《欧盟的非洲政策调整：话语、行为与身份重塑》，《西亚非洲》2019年第2期，第46—47页。

② European Commission, “Global Gateway,” [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en) [2025-02-21].

③ 张超、陈小宁：《欧盟基础设施援助政策、实践和挑战》，《国际经济合作》2025年第1期，第87页。

④ Boubacar Sidi Diallo, “The Cooperation Between the African Union and the European Union in the Field of Migration and Collective Security as an Absolute Imperative,” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny*, Vol. 82, No. 4, 2020, pp. 234-235.

## （二）经济嵌入与资源控制：贸易投资议题的深度布局

国际对非峰会的贸易投资议题从传统援助逻辑转向市场导向的深度合作，成为全球力量在非洲展开经济竞逐与资源博弈的重要场域。非洲因其丰富的能源和矿产资源及迅速增长的市场潜力，成为国际社会争夺的战略焦点，各国通过对非峰会强化经济嵌入，以巩固其地缘经济优势。

首先，国际力量通过对非峰会深化与非洲的经济嵌入，非洲大陆自由贸易区的启动推动对非贸易与投资从援助向市场导向转型。美国利用美非商业峰会（U.S.-Africa Business Summit）布局汽车、能源等产业，促进私营部门深度参与非洲经济，日本通过三方合作整合公共与私营资源，推动发展项目落地。其次，能源议题在对非峰会中的重要性持续上升，反映了从援助逻辑向资源整合的转变。2024年意大利—非洲峰会（Italy-Africa Summit）提出“马泰计划”（Mattei Plan），承诺投入55亿欧元加强欧洲企业对非洲市场的参与，投资非洲能源基础设施、农业与可再生能源项目，以应对欧洲能源危机并稳定供应链。<sup>①</sup>这种资源优先策略服务于欧洲的能源安全战略，其实质是将非洲资源纳入欧洲经济利益网络。<sup>②</sup>最后，峰会的规则设计与条件绑定强化了发达国家的经济主导权，限制了非洲国家的发展自主性。美国通过《非洲增长与机会法案》（African Growth and Opportunity Act, AGOA）及千年挑战公司（Millennium Challenge Corporation, MCC），以贸易和援助为名附加严苛条件，实质上干预非洲国家的政策自主性。AGOA要求非洲国家满足市场经济、民主化等条件才能获得免税待

遇，限制非洲的经济政策自主。千年挑战公司则将改革作为提供长期援助的先决条件，进一步固化不平等的国际经济秩序。2014年第一届美非领导人峰会提出“投资下一代”计划（Investing in the Next Generation），通过免税待遇和贸易激励扩大美非经济联系，但这些合作无不附加开放市场与劳工保障等条件，凸显美国通过峰会输出规则与意识形态的双重动机。

## （三）全球治理与政策工具：政治议题的权力逻辑

国际对非峰会日益成为全球力量争夺非洲政治支持和塑造国际权力格局的重要工具。非洲国家在联合国的“大票仓”地位使其成为国际政治博弈的关键对象，各国通过峰会强化与非洲的政治协作，以推动自身全球战略议程并扩大国际话语权。

一方面，发达国家利用对非峰会推动其全球议程。美国通过美非领导人峰会推动非盟加入二十国集团（G20），同时资助非洲民主化与治理改革，试图通过政治干预影响非洲的选举制度和治理结构，从而在全球治理中扩大影响力。2022年第二届美非领导人峰会期间，美国宣布2022—2024年对非洲投入550亿美元，其中包括向国际货币基金组织提供210亿美元的融资准入，用于支持低收入国家的经济发展，并提出加强治理透明度、支持宪法改革等政治目标。<sup>③</sup>这种以峰会为平台的政治博弈，反映出美国试图通过规则输出巩固其在全球治理中的主导地位。

另一方面，日本、韩国等发达国家通过对非峰会争取非洲的政治支持，试图打破传统权力格局。日本通过东京非洲发展国际会议，以援助换

<sup>①</sup> Italian Institute for International Political Studies, “Il Piano Mattei: Rilanciare L’Africa Policy Dell’Italia,” July 2024, pp. 5-6, [https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2024/07/ISPI\\_FPC-Piano-Mattei.pdf](https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2024/07/ISPI_FPC-Piano-Mattei.pdf) [2024-10-15].

<sup>②</sup> Daniele Fattibene and Stefano Manservigi, “The Mattei Plan for Africa: A Turning Point for Italy’s Development Cooperation Policy?” November 3, 2024, <https://www.iai.it/en/publicazioni/c05/mattei-plan-africa-turning-point-italys-development-cooperation-policy> [2025-04-24].

<sup>③</sup> White House, “Remarks by President Biden at the U.S.-Africa Summit Leaders Session on Partnering on the African Union’s Agenda 2063,” December 15, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/12/15/remarks-by-president-biden-at-the-u-s-africa-summit-leaders-session-on-partnering-on-the-african-unions-agenda-2063/> [2024-12-15].



取非洲国家的外交支持。2022年第八届东京非洲发展国际会议承诺在未来三年内为非洲提供300亿美元的援助资金,<sup>①</sup>同时明确提出联合国安理会改革议题,试图借助非洲“大票仓”实现其“入常”目标。类似地,2024年韩国—非洲峰会(Korea-Africa Summit)提出持续扩大韩国官方发展援助,到2030年援助总额将达到100亿美元,并提供约140亿美元出口融资以推动贸易投资,同时附加朝鲜议题,谋求构建针对朝鲜的国际战线,并通过写入联合声明的方式获取非洲国家对其外交议程的支持。<sup>②</sup>这表明,对非峰会机制不仅是经济合作的平台,更是发达国家推进其地缘政治战略的重要抓手。

#### (四) 宗教纽带与认同塑造:文化外交议题的软实力布局

阿拉伯国家通过文化纽带与宗教认同在对非峰会中构建了独特的合作模式。阿拉伯国家依托与非洲穆斯林社区的深厚历史联系,以宗教文化为纽带,通过峰会达成教育、发展援助与区域合作。1975—2024年,沙特阿拉伯向非洲提供了460亿美元的援助,集中支持伊斯兰学校、宗教活动中心与社会文化建设,其中教育项目占约35%。<sup>③</sup>非洲—阿拉伯首脑会议自1977年首次召开以来,逐渐发展为促进区域合作、宗教传播与文化认同的重要平台,凸显出阿拉伯国家在非洲的影响力。

阿拉伯国家通过对非峰会将巴勒斯坦问题纳入对非合作的重要议程。2023年首届沙特阿拉伯—非洲峰会(Saudi Arabia-African Summit)的召开,体现出阿拉伯国家在宗教认同与区域安全领域的

战略考量。沙特阿拉伯通过践行伊斯兰教的伦理观与财产观,强化对非峰会的合作效果,并将峰会作为防范外部安全风险、推进阿拉伯民族共同事业的重要工具。

#### (五) 务实共享与包容发展:新型范式的共赢逻辑

以南南合作为核心的国际对非峰会呈现出兼具务实性与包容性的鲜明特征。“全球南方”国家通过对非峰会,打破北南合作中的不平等结构,<sup>④</sup>推动务实、可持续的南南合作,助力非洲融入全球经济体系,实现共赢发展。这类对非峰会遵循相互尊重与互不干涉内政的原则,合作内容围绕非洲国家的发展需求展开,更加关注基础设施、农业开发与人力资源建设,体现了合作的包容性与自主性。

一是此类峰会以务实发展为导向,针对非洲国家的发展需求设计合作框架。中非合作论坛自2000年成立以来,通过大规模基础设施投资与技术合作,帮助非洲国家完善交通、能源等关键网络设施,推动工业与农业现代化,成为南南合作对非峰会的重要典范。这种务实合作模式直接回应了非洲在发展进程中的迫切需求,强化了峰会的实践效果。

二是新兴经济体通过峰会强化其在全球治理中的角色定位,展示了南南合作的全球意义。<sup>⑤</sup>2015年第三届印度非洲论坛峰会承诺投入6亿美元援助,并通过100亿美元低息贷款支持教育、卫生等领域。<sup>⑥</sup>首届土耳其—非洲峰会提出“团结协作、面向共同未来”的主题,推动贸易、投资与文化交流,设立43个非洲商业委员会以加强经贸合作的

① Ministry of Foreign Affairs of Japan, “The Eighth Tokyo International Conference on African Development (TICAD 8),” August 2022, p. 1, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100386992.pdf> [2024-10-10].

② Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea, “Joint Declaration 2024 Korea-Africa Summit,” June 5, 2024, [https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m\\_5674/view.do?seq=321015](https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5674/view.do?seq=321015) [2024-10-12].

③ 参见沙特阿拉伯援助数据平台: <https://data.ksrelief.org/home/index> [2024-10-18].

④ 李小云、徐进:《全球南方能否成为中国新的战略纵深?》,《文化纵横》2023年第2期,第44页。

⑤ 王明国:《从边缘性反抗到结构性重塑:“全球南方”与国际秩序转型》,《太平洋学报》2024年第5期,第19页。

⑥ Rajiv Bhatia, “Third India-Africa Forum Summit: A Critical Evaluation,” *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 10, No. 4, 2015, pp. 370-371.

本地化与可持续发展，2021年第三届土耳其—非洲峰会进一步计划将双边贸易额从2020年的253亿美元提升至750亿美元。<sup>①</sup>通过这些峰会，新兴经济体不仅提升了在非洲的经济嵌入，也证明了南南合作在全球治理中的独特价值。

### 三、国际对非峰会的机制局限

国际对非峰会作为国际社会介入非洲事务的重要机制，其设计既反映了各国在非洲的战略考量，也体现了全球治理格局的多样性。然而，在实践中，各类峰会在机制架构、执行效果和合作模式方面呈现出显著分化，既展现出不同治理理念下的模式多样性，也暴露出机制运作的内在局限性。这些局限不仅影响承诺的兑现和政策的可持续性，也在一定程度上制约了非洲国家的自主议程设定权，使其在全球治理体系中的角色受限。

#### （一）规则纷纭与协同断层：机制碎片化难聚整体效能

不同国家主导的对非峰会在管理模式与执行机制上有显著殊，导致跨峰会政策协调不足，影响峰会制度化积累和政策稳定性。

东京非洲发展国际会议形成了相对完备的三级后续机制，包括联合秘书处、联合监测委员会与后续会议，强化透明度与执行效果。其创新机制涵盖商业论坛、边会与非政府组织交流，通过多层次网络促进政策落实。其中，联合秘书处是其核心执行机构，负责会议统筹；联合监测委员会由日本政府、联合国、非盟、世界银行等机构组成，专门监督承诺兑现情况；后续会议包括部长级会议、专题会议与定期工作组会议，确保政策的持续性和政策调整的灵活性。<sup>②</sup>此外，东京

非洲发展国际会议强调民间社会与非政府组织的参与，以构建长期合作网络并加强在地知识积累。相较之下，美非领导人峰会的机制更为简约，缺乏专门的执行架构，直至2023年美国国务院非洲事务局（Bureau of African Affairs）才正式成立执行小组管理峰会事务。美非领导人峰会主要依赖主题论坛、商业论坛与领导人高级会议，强调私营部门的参与，但后续监督机制较为薄弱，缺乏系统化监测与协调。此种机制设计的分殊，反映了不同国家在对非合作中的政策优先级差异，即东京非洲发展国际会议强调制度化合作与多层次治理，而美非领导人峰会更倾向于市场导向与经济合作。

从机制设计的多样化与规则分殊来看，不同峰会的制度路径不仅塑造了各自对非合作的战略重心，而且深刻影响了政策的可持续性与协调效能。然而，规则的碎片化和机制执行的分化使非洲国家在议程设置与政策主导权上面临复杂挑战，制约了跨峰会合作的整合与制度积累。

#### （二）邀请排他与代表失衡：非洲话语权局限难促均衡参与

国际对非峰会的邀请机制体现出主办国的地缘政治考量，强化其战略利益导向，而非真正基于非洲国家整体需求进行包容性规划。多数峰会采用选择性邀请制，导致非洲国家的参与机会不均衡。2021年举行的非洲经济体融资峰会（Summit on Financing African Economies），法国仅邀请了20余位非洲国家和政府领导人，其中发言的10位非洲国家领导人中，有6位来自法语区国家，包括科特迪瓦、塞内加尔、刚果（金）、卢旺达、几内亚、刚果（布），其余4位来自被视为新兴非洲国家的尼日利亚、南非、安哥拉和肯尼亚。<sup>③</sup>这反映了法国

<sup>①</sup> African Union, "The Third Turkey-Africa Economic and Business Forum to Support Agenda 2063 for Sustainable Development and Inclusive Growth," October 24, 2021, <https://au.int/en/pressreleases/20211024/third-turkey-africa-economic-and-business-forum-support-agenda-2063> [2024-11-12].

<sup>②</sup> Tokyo International Conference on African Development, "Side Events," <https://www.ticad8.tn/content/16/side-events> [2024-10-11].

<sup>③</sup> European Investment Bank, "Summit on Financing African Economies," May 18, 2021, <https://www.eib.org/en/events/summit-on-financing-african-economies> [2024-10-18].



对历史附属关系的优先考量，同时也排除了与其关系紧张的国家。2020年举行的英国—非洲投资峰会，英国仅邀请了21个非洲国家首脑和高级代表，主要为尼日利亚、肯尼亚、埃及、加纳、南非等与英国经贸往来较为紧密、投资潜力或资源禀赋较高的国家，而中非、厄立特里亚、利比里亚、马拉维等体量较小或经济相对欠发达的国家并未受邀，引发对英国政府选择标准和排他性做法的争议。

这种排他性机制造成四个方面的问题。一是难以完整呈现非洲整体诉求。当部分国家被排除在外，非洲大陆的多元现实与紧迫议题无法在峰会上得到全面、均衡的表达。二是峰会成果分配不均。被重点邀请的国家在资金、项目和政策资源上更易受益；未获邀或参与度较低的国家则被边缘化，加剧了非洲内部的分化与不平等。三是强化主办国的政治与经济算计。选择性邀请反映出主办国着眼自身战略利益的考量，多基于外交关系、能源资源、投资前景或政治影响力，而非单纯满足非洲国家整体需求。四是引发对合作代表性和公平性的质疑。当峰会局限于“相对富裕”“地位突出”或与主办国关系密切的少数非洲国家时，其是否能真正推动非洲大陆的可持续发展与整体进步，往往会引发争议。

### （三）随意召开与缺乏持续：峰会战略难落地生效

国际规则是各方话语表达与权力博弈的交汇点。<sup>①</sup> 国际对非峰会涉及的众多规则亦是如此，峰会能否召开往往取决于主办国的政治与外交意志及其面临的国际局势，而非建立在多边协商和长期合作的基础之上，缺乏固定的法律性、制度化保障，峰会推迟、停办时有发生。美非领导人峰会在奥巴马政府时期曾召开过一届，但随后因

特朗普政府对非洲事务关注不足中断，直至拜登政府时期才得以重启，其背后始终缺乏一个独立且持续运作的制度框架支撑。俄罗斯—非洲峰会尚处于起步阶段，虽有意推动定期化，但整体机制仍未成熟。对非合作议程在国际形势影响下容易发生波动，缺乏可预见性。

进一步而言，随意性带来的更大问题是峰会缺乏有效的后续跟踪、监督与评估机制，使得会上作出的短期政治宣示和承诺难以转化为长期、实质性的合作成果。一是导致承诺缺口加大。很多峰会在结束后并未建立系统性的跟踪、审议或考核机制，没有明确责任主体、时间表，缺乏定期评估和问责体系，最终使落实环节流于形式，非洲国家难以获得实质性收获。二是导致“一锤子”买卖心态，缺乏可持续投入。在没有固定机制或定期会议的情况下，一些峰会更像是一次性事件，旨在抓住某个窗口期扩大影响力或收获外交红利，谈判完成后缺乏落实，这种做法背离了合作应有的连续性，难以带来真正的区域发展和社会经济转变。

### （四）资金承诺与监管脱节：兑现困局难破结构瓶颈

国际对非峰会的核心产出体现在高额财政承诺、投资计划与发展合作协议上，但其兑现率和执行效果长期受限于主办国的国内政治、财政状况及全球战略调整。美非领导人峰会的财政承诺受美国政府更迭影响较大，2022年宣布的550亿美元承诺中，仅有150亿美元为新增项目，其余为既有承诺的重新包装，实际投入远低于峰会宣布的资金规模。<sup>②</sup> 此外，部分合作项目执行周期较长，难以迅速见效，这种缓慢进程在紧迫的发展需求面前显得力不从心。新兴经济体对非投资虽有所增长，但承诺规模较小，且因行政执行能

① 赵文杰、丁凡琳：《全球农业治理规则与中国参与：现状、挑战与进路》，《国际经济合作》2024年第2期，第44页。

② 《美国对外援助的伪善本质和事实真相》，外交部网站，2024年4月19日，[https://www.mfa.gov.cn/wjbxw\\_new/202404/t20240419\\_11284707.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202404/t20240419_11284707.shtml) [2024-12-19]。

力有限，落地效果不彰。例如，印度、土耳其等国家非投资仍处于拓展阶段，沙特阿拉伯的文化与环境项目因体制约束，执行难度较大。峰会机制的执行困境在于资金承诺、政策落地与实际监管之间的脱节，部分主办国更倾向于通过峰会获取短期外交收益，而非建立长期合作框架。由此，国际对非峰会在全球治理体系中的实际影响力受限，暴露了国际合作执行力的结构性缺陷。

#### 四、国际对非峰会的成效与影响

国际对非峰会对非洲的发展产生了实质性影响。随着更多大国及区域组织发起或参与对非峰会，非洲获得了外部资源和政治支持，与此同时，随着国际社会对非洲的竞争加剧，部分对非峰会可能造成非洲内部新的不平衡，甚至显现出新殖民主义倾向。这种双重效应既为非洲提供了合作机遇，也对其自主发展提出了更高要求。

##### （一）助推经济增长与非洲发展

国际社会在举办对非峰会时往往会考虑将峰会议题和非洲自身的发展需求相联系。随着非洲自主发展意识的增强，非盟出台《2063年议程》，旨在将非洲建设成为世界舞台上具有代表性的力量。对非峰会通过签署合作协议和投资承诺，推动了国际社会与非洲国家之间的经济合作，促进了非洲大陆的社会经济发展。例如，非盟提出非洲农业现代化目标，要从根本上改变非洲农业，使非洲大陆能够自给自足，成为主要的粮食净出口国，设定了实现农业产值6%的年均增长率目标。<sup>①</sup>日本于2008年第四届东京非洲发展国际会议发起非洲水稻发展联盟，第一阶段目标为到2018年将非洲水稻产量增至2800万吨；第二阶段

目标为到2030年增至5600万吨。为提升非洲农业技术，日本建设了种子实验室、社区银行和化肥厂，并邀请农场工人赴日接受技术培训。<sup>②</sup>首届韩国—非洲峰会提出韩国“大米带”倡议（Korean Rice Belt Initiative），计划投资8000万美元，在当地种植韩国研发的水稻，初期生产2000多吨大米，至2027年累计达到1万吨，可供3000万人食用，以增强非洲粮食的自给能力。<sup>③</sup>

##### （二）提升非洲国际地位与话语权

峰会在提升非洲大陆国际地位和影响力方面具有多重作用。从全球治理的角度来看，峰会强化了非洲的战略平衡能力，推动非洲国家与国际社会的互动，提升了非洲在全球治理中的话语权。峰会还促使国际社会更加关注和积极介入非洲问题，加强了非洲在全球事务中的存在感。在经济层面，峰会的召开有助于促进国际社会对非洲的贸易和投资兴趣，尤其是随着非洲大陆自由贸易区的启动，非洲逐步通过统一的大市场吸引更多外资，从而提升其在国际市场中的议价能力和经济影响力。在政治层面，峰会进一步确立了非洲作为全球多边主义和共同发展的重要贡献者的地位。美国在峰会中支持非盟成为G20永久成员，并提议为撒哈拉以南非洲地区设立国际货币基金组织执行董事席位；日本在第八届东京非洲发展国际会议上表示将倡导安理会增设非洲常任理事国席位。这些举措表明，非洲的国际地位和影响力正在逐步上升。

##### （三）加剧区域发展失衡与新旧矛盾

主要大国通过举办峰会来实现特定的政治与经济目标，常常依据自身战略利益对非洲各国采取选择性合作，这种差异化的合作模式加剧了非

<sup>①</sup> African Union, "The Comprehensive African Agricultural Development Programme," February 22, 2021, <https://au.int/en/articles/comprehensive-african-agricultural-development-programme> [2024-12-01].

<sup>②</sup> JICA, "TICAD8 Side-event Report: Japan Empowers Africa's Vision of Food Resilience Through Rice Production," October 7, 2022, [https://www.jica.go.jp/english/TICAD/approach/special\\_report/news\\_221007\\_01.html](https://www.jica.go.jp/english/TICAD/approach/special_report/news_221007_01.html) [2024-11-07].

<sup>③</sup> Oh Seok-min, "S. Korea Launches 'K-rice Belt' Initiative With 8 African Nations," *Yonhap News Agency*, July 10, 2023, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20230710004352320> [2024-12-08].



洲国家之间资源分配和发展水平的不平衡。例如，韩国在大米项目和对非矿产合作中仅支持非洲少数国家的发展。韩国“大米带”倡议项目在非洲仅选择加纳、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、塞内加尔、乌干达、喀麦隆、肯尼亚8个国家建立水稻种子生产园；其在峰会中建立的韩国—非洲关键矿产对话常设协商机制也仅与11个非洲国家签署谅解备忘录，用于保障非洲对韩国的关键矿产供应链稳定。第二届美非领导人峰会期间，千年挑战公司宣布将在非洲投入近12亿美元的新投资，未来三年在非洲额外投入25亿美元，用于支持非洲农业、交通运输、可再生能源等领域，其中有5亿美元的投资用于贝宁和尼日尔的道路建设和维护，<sup>①</sup>其投资比例的不平衡势必加剧非洲大陆的发展不平衡。

#### （四）质疑新殖民主义动机与外部力量影响

部分对非峰会因被质疑怀有新殖民主义动机而滋生负面影响。第六届欧盟—非盟峰会在疫苗专利豁免、数字税分成等关键议题上未作出实质性让步，非洲国家被迫在多方角逐中反复选边站队。<sup>②</sup>峰会愈发呈现“仪式化—失信化”循环，即宏大叙事难以转化为可量化的共同利益，反而固化了资源与规则制定权向北方国家集中、实施风险向南方国家转移的旧格局，新殖民主义质疑削弱了峰会的正当性与效能。总体而言，负面效应侵蚀了非洲的政策空间与发展自主性，难以孕育真正可持续、互利共赢的峰会合作范式。

### 五、中非合作论坛的独特性与贡献

由于国际对非峰会普遍存在机制碎片化、执

行持续性欠缺、参与面不均衡以及承诺与落实之间有落差等问题，这些结构性缺陷在一定程度上削弱了国际对非合作的整体效能，也引发了有关非洲自主性的争议。面对此困境，中非合作论坛通过制度化、定期性、多层次的合作平台与细化的后续行动计划，被视为对南南合作理念的系統实践。自2000年正式创设以来，中非合作论坛每三年召开部长级会议，已举行四次峰会，逐步从初期的政策宣示平台演变为中非集体对话与务实合作的核心机制。其核心特征在于，一方面通过去殖民化与互惠互利的政策理念回应了以往北方国家主导的单向援助模式局限；<sup>③</sup>另一方面，在基建、农业、贸易、投融资等领域推出一系列项目化、操作性强的合作举措，<sup>④</sup>通过定期评估和滚动执行机制，强化了对承诺兑现与效果评估的监督。基于此，中非合作论坛实现了对国际对非峰会既有模式的多重超越，不仅在理论层面提供了兼具包容性与发展性的南南合作范式，也在实践层面展现了更高的执行效率与利益耦合度。

#### （一）对话合作基调：重塑互惠互利的峰会话语体系

在传统对非峰会中，大国与非洲国家往往呈现权力不对称的格局，许多援助项目隐含附加条件或利益绑定，易引发外部对援助动机的质疑。与此相对，中非合作论坛通过突出对话合作的核心基调，致力于重塑互惠互利的峰会话语体系，进而超越了欧美传统大国对非峰会以地缘政治竞争为核心诉求的单向援助模式。中非合作论坛坚持“真诚友好、平等相待，互利共赢、共同发展，主持公道、捍卫正义，顺应时势、开放包

<sup>①</sup> White House, “Remarks by President Biden at the U.S.-Africa Business Forum,” December 14, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/12/14/remarks-by-president-biden-at-the-u-s-africa-business-forum/> [2024-12-14].

<sup>②</sup> Benedikt Erforth and Niels Keijzer, “The AU-EU Summit: Resetting the Continent-to-Continent Partnership,” German Institute of Development and Sustainability, February 24, 2022, <https://blogs.idos-research.de/2022/02/24/> [2025-04-20].

<sup>③</sup> 徐秀丽、李小云：《平行经验分享：中国对非援助理论的探索性构建》，《世界经济与政治》2020年第11期，第133页。

<sup>④</sup> Francis Kwesi Kyirewiah and Xiaolong Zou, “20-Years of China-Africa Cooperation: Processes, Developments and Achievements,” *Journal of African Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 2, 2022, pp. 36-37.

容”的合作理念，<sup>①</sup>将非洲视为平等伙伴，而非国际强权博弈的边缘附庸。这一理念在历届中非合作论坛的主题中均有体现，“伙伴关系”“命运共同体”等关键词进一步区别于以往西方主导的峰会传统。在援助模式上，中非合作论坛避免采用带有附加条件的援助方式，而是依托多层次对话平台，吸纳政府、企业、学术界和民间社会等多主体参与，强调合作的灵活性与针对性。由此，不仅拓宽了峰会成果的社会基础，也在一定程度上缓解了非洲国家对援助利益不对称的担忧。在多边与双边合作结合的模式下，中非合作论坛展现出务实性和可持续性，为发展中国家之间开展南南合作、打破北方国家主导的国际合作秩序提供了新路径。

## （二）务实合作模式：探索可操作的峰会项目体系

与西方传统对非峰会的供给驱动模式不同，中非合作论坛始终坚持需求导向，围绕非洲国家亟须解决的核心发展议题展开务实合作。自2015年以来，论坛陆续提出“十大合作计划”“八大行动”等项目体系，覆盖工业化、农业现代化、基础设施建设以及绿色发展等关键领域，在时间、资金与参与方式上形成连续性承诺。2024年中非合作论坛北京峰会进一步明确，未来3年中国政府愿提供约3600亿元人民币额度的资金支持，包括2100亿元信贷额度、800亿元各类援助，推动中国企业对非投资不少于700亿元。<sup>②</sup>中非合作论坛突破了传统国际对非峰会基于外部逻辑的一次性资助局限，提出了以分阶段实施和灵活调整为特征的滚动执行方式，进一步提升了合作的

可持续性。此外，数字经济、绿色发展和技术创新等新兴领域的不断拓展，也标志着中非合作论坛在向高附加值领域转型，有助于突破过度倚重资源型产业的结构瓶颈。通过智库和本地化合作研究，中非合作论坛的项目设计趋于定制化，相较于传统对非峰会更能因地制宜地满足不同非洲国家的发展需求，从而在实践层面进一步强化国际峰会的合作深度与长效性。

## （三）南南合作典范：拓展新兴大国与非洲的互动空间

在全球多极化趋势下，非洲逐渐成为新兴大国与传统强权竞争的重要空间，外部势力对非政策往往呈现选边站队或地缘博弈的色彩。<sup>③</sup>与此形成鲜明对比的是，中非合作论坛通过强化南南合作理念，力图推动“全球南方”国家的联合发声。<sup>④</sup>中非合作论坛成员囊括与中国建交的53个非洲国家及非盟委员会，几乎覆盖整个非洲大陆，彰显了对非洲合作整体意愿和多元诉求的包容性。这种广泛包容有效回应了非洲国家对平等话语权的长期诉求，也为国际社会提供了新的合作思路，即非洲国家通过中非合作论坛可借助共同平台发出统一声音，提高与世界主要国家谈判时的议价能力。<sup>⑤</sup>这也展现了新兴大国借助南南合作建立更公平国际关系的可能性与可行性，表明在国际峰会体系中，除欧美主导模式之外，仍然存在符合“全球南方”共享发展利益的其他路径。

## （四）制度化合作框架：以定期机制与多层监督构建可持续合作生态

在众多对非峰会中，中非合作论坛区别于传统临时性、分散化合作形式的核心在于其长期制

<sup>①</sup> 习近平：《同舟共济，继往开来，携手构建新时代中非命运共同体：在中非合作论坛第八届部长级会议开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2021年11月30日，第2版。

<sup>②</sup> 习近平：《携手推进现代化，共筑命运共同体：在中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》，中国政府网，2024年9月5日，[https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue\\_11586/202409/content\\_6975095.html](https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11586/202409/content_6975095.html) [2024-12-10]。

<sup>③</sup> 张书剑：《从亚洲关系会议到“全球南方之声”：印度对全球南方的认知与政策演变》，《俄罗斯研究》2024年第6期，第155页。

<sup>④</sup> 徐秀丽、刘雅菁：《全球公共品体系新格局：中国的角色与实践》，《国际经济合作》2025年第1期，第18页。

<sup>⑤</sup> 于海洋、张微微：《传统地缘政治理论的批判及中立性地缘议程建构的可能》，《社会科学》2021年第11期，第25页。

度化安排。中非合作论坛每三年举行一次部长级会议，定期性与后续行动计划的滚动衔接确保了合作延续性与成果可积累性。<sup>①</sup>多层次协调机制包括部长级会议、高官会和中非后续行动委员会会议等，为项目落地和评估提供了制度性支撑。与此同时，共同主席制度在中非双方实现了责任分担与利益平衡，有助于摆脱单方面主导合作的弊端。通过轮流主办、共同主持峰会，非洲国家在议程设置与议题选择上拥有更高参与度，强化了其在国际合作进程中的主体地位。长期传承的合作制度令中非合作论坛在多变的全球形势中依然保持较强的适应性与韧性，也为其他国家在非峰会实现可持续合作提供了有益范本。透过制度化框架的不断完善，中非合作论坛有效将南南合作理念落到实处，为构建新时代中非命运共同体奠定了重要基础，也展现了发展中国家在国际合作体系中自主发声与行动的新可能。

## 六、国际对非峰会的未来路径

在“全球南方”崛起、地缘竞争回荡的多重张力下，国际对非峰会亟须在效率、平等与可持续之间取得新的均衡，方能避免沦为重复宣示与地缘工具，重点可从五方面着力。一是强化非洲主体地位。以非盟《2063年议程》和联合国可持续发展目标为双坐标，赋予非盟议程主导权，建立轮值共同主席制与议程协商机制，吸纳私营部门、青年和妇女代表，使“需求一项目一监督”闭环运行。二是聚焦可持续与绿色转型。围绕减贫、基础设施、公共卫生等核心领域设立“绿色伙伴计划”，通过可再生能源投资、气候资金兑现

与技术转让，助力非洲走低碳发展道路。<sup>②</sup>三是深化南南合作与多元协作。在南南合作基础上推广“南南+三方”合作模式，即新兴经济体提供经验与技术，传统援助国提供资金与规则，非洲主导实施。<sup>③</sup>中非合作论坛在职业教育、工业园区的对接等方面提供了协同范式；金砖国家新开发银行可同世界银行、非洲开发银行形成融资互补，化解大国博弈带来的排他风险。四是完善机制与监督。借助非盟或机制秘书处建立常设协调办公室，集中跟踪各方承诺；引入独立第三方评估，运用数字平台公开数据，确保资金流向与绩效可追踪，终结峰会沦为“清谈俱乐部”的现象。五是嵌入多边框架，推动治理改革。峰会成果应与联合国发展进程对接，支持提升非洲在安理会及国际金融机构中的代表性；通过设立对非合作协调会等机制减少机制重叠，增强合力。

综上所述，国际对非峰会的演进路径应当聚焦“议程非洲化、发展绿色化、合作多元化、机制常设化、治理多边化”五大支柱，并通过中非合作论坛等可验证机制实现路径依托与制度扩散。这一综合进路不仅回应了非洲主体性提升与全球公共产品供给的双重需求，也为破解承诺兑现不足、地缘政治外溢与治理碎片化等结构性困境提供了可操作框架。未来，对非峰会机制应在理论上深化“南南+三方”的复合合作范式，在实践中固化“常设秘书处+独立评估”的执行链条，并在制度上嵌入联合国等多层治理网络，方能完成从“资源宣示平台”向“包容发展枢纽”的范式跃迁，真正奠定国际对非峰会在全球治理体系中的长效制度地位。

(来稿日期：2025-01-07 修回日期：2025-03-27 责任编辑：周旭)

① 赵晨光：《中非合作论坛峰会的机制化：趋向、基础与发展建议》，《西亚非洲》2021年第5期，第51页。

② 陈玮冰、刘继森：《非洲清洁能源开发的现状、意义与挑战：兼论中非共建绿色“一带一路”的方向》，《国际经济合作》2024年第5期，第20—21页。

③ 唐丽霞：《发展示范与资源提供：中国对“全球南方”的重要意义》，《人民论坛·学术前沿》2023年第23期，第75页。

# Abstracts

## 1 | Development for Whom: Intellectual History Perspective

*Yin Zhiguang Li Yuhua*  
Fudan University

**Abstract:** This study discusses the epistemological and teleological differences between Western and Chinese development concepts from an intellectual history perspective. It argues that methodological individualism and a top-down and “poor relief” type of epistemology are key reasons behind the failure of Western development aid in the Global South. Building upon this foundation, the study proposes that discussions on development should be grounded in the collective concept of the people, responding to the demands of developing countries in the Global South. It emphasizes positioning the state as the primary agent responsible for modernization and governance, viewing the cultivation of the ability of independent development as the key to national development success. The study underscores that national development intrinsically integrates social development goals, calling for synergistic reinforcement of the state and society. The ultimate aim is to empower the state, society, and people as a whole toward independent development. The primary principle of such empowerment-driven development lies in asserting the right to production and expanded reproduction.

**Keywords:** ability of independent development, development theory, principle of non-intervention, Global South, Chinese modernization

**JEL classification:** F42, F63

## 14 | International Summits on Africa: Policy Orientation, Mechanism Limitations and Chinese Approaches

*Tang Lixia Liu Yifeng Zhao Wenjie*  
China Agricultural University

**Abstract:** Amid profound transformations in the global governance landscape, the number of international summits on Africa has surged, with agendas expanding from aid to trade, investment, and energy cooperation. This proliferation reflects the diversified demands of the summit sponsors in African affairs. Western countries seek to consolidate their strategic primacy by leveraging historical ties. The US and like-minded partners combine political intervention with trade investment to extend their control over Africa. Middle Eastern countries deepen regional reach through cultural ties and security partnerships, whereas the Global South actors foreground South-South cooperation and shared pathways to sustainable development. Summits on Africa generally face problems such as fragmented rules, selective invitations, ad hoc institutional design and insufficient fulfillment of commitments. These issues not only reflect the increased attention of the international community to Africa but also reveal the profound impact of global structural competition on cooperation mechanisms. Although these summits have contributed to Africa’s economic growth and international visibility, they have simultaneously intensified intra-regional disparities and generated new frictions alongside lingering ones. The Forum on China-Africa Cooperation, as one of the world’s most extensive Africa-oriented summit platforms, has pioneered a pragmatic and sustainable path for cooperative development, institutionalized the cooperation framework, and exemplified South-South cooperation, offering instructive insights into Africa’s independent development and a model of dialogue, cooperation, and mutual benefit for international summits.

**Keywords:** international summits on Africa, Forum on China-Africa Cooperation, Chinese approach, South-South cooperation, global governance

**JEL classification:** F12, F55