

全球发展倡议与非洲发展转型^{*}

张 贵 洪

内容提要 全球发展倡议是中国为世界提供的国际公共产品，对非洲发展转型具有重要的启发意义和参考价值。在非洲推动全球发展倡议的多边化和地区化，既存在有利条件也有不利因素。全球发展倡议在非洲落地对于全球发展治理、国际发展合作和地区发展战略具有示范作用。联合国2030年可持续发展议程、非洲联盟《2063年议程》以及中国提出的“一带一路”倡议和全球发展倡议，对非洲发展具有指导性意义。协同推进全球发展倡议和非盟《2063年议程》，关键在于共同对接联合国2030年可持续发展议程，协力构建新型全球发展伙伴关系，携手推动全球南方新发展。在全球发展倡议的引领下，中国和非洲国家可以在理念倡导、机制升级、能力建设等方面积极探索非洲发展转型的路径。

关键词 全球发展倡议 2030年可持续发展议程 《2063年议程》
非洲发展转型

作者简介 张贵洪，复旦大学国际问题研究院教授、博士生导师，联合国与国际组织研究中心主任（上海 200433）。

全球发展倡议是继“一带一路”倡议之后，中国为解决全球发展不平衡和不充分问题，以及推动全球治理变革和构建全球发展命运共同体而向世界提供的又一国际公共产品。推动全球发展倡议落地落实，需要在全球、地区和国家3个层面开展行动。在全球和地区层面，倡议的多边化、规范化、议程化和机制化是

* 本文是四川大学中国南亚研究中心研究项目“中印在国际组织的合作与竞争”（项目编号：CCSAS2021005）和教育部人文社科重点研究基地重大项目“中华民族伟大复兴战略全局与世界百年大变局的关联性和统筹性研究”（项目编号：22JJD710015）的阶段性成果，并得到国家国际发展合作署全球发展促进中心的大力支持。感谢匿名评审专家和《中国非洲学刊》编辑部的宝贵修改意见，文责自负。

一个努力方向。^①同时,通过对接、共建、示范和协同等工作,倡议才能行稳致远,取得成效。

全球发展倡议的非洲实践

2021 年 9 月 21 日,习近平主席在第七十六届联合国大会一般性辩论会上发表题为《坚定信心,共克时艰,共建更加美好的世界》的讲话,主张国际社会要共同推动全球发展迈向平衡协调包容新阶段,并提出全球发展倡议,其内容主要包括“六个坚持”:坚持发展优先,坚持以人民为中心,坚持普惠包容,坚持创新驱动,坚持人与自然和谐共生,坚持行动导向。^②

全球发展倡议提出后,得到国际社会特别是包括非洲国家在内的广大发展中国家的极大关注。许多非洲国家政要、学者和民间人士高度评价全球发展倡议。喀麦隆驻华大使马丁·姆帕纳(Martin Mpana)认为,全球发展倡议是继“一带一路”倡议之后应对全球挑战的又一积极举措,这是一个弥合南北差距的路线图,旨在促进更强劲、更绿色、更健康的全球发展。^③在南非学者加雅·乔希(Jaya Josie)看来,全球发展倡议旨在通过全球伙伴关系推动构建人类命运共同体。^④2023 年 8 月在南非约翰内斯堡举行的中非领导人对话会上,非方赞赏中国为支持深化多边主义提出全球发展倡议,坚信中国和非洲共同发展将为世界和平和发展带来更多机遇。^⑤事实上,多数非洲国家已加入全球发展倡议之友小组,并参加倡议首批项目,率先落实全球发展倡议。

在全球、地区和国家层面落地落实,是全球发展倡议接下来面临的主要任务。非洲是发展中国家最多和最集中的大陆,也是发展问题最突出、发展困难最多,但发展潜力最大的地区,全球发展倡议对于非洲发展转型具有重要的启发意义和参考价值。同时,在非洲地区践行全球发展倡议,不仅对促进非洲发展,而且对全球发展治理和国际发展合作具有示范作用。

(一) 全球发展倡议的多边化和地区化

全球性倡议和议程是由多边机构或相关国家提出和推动,旨在解决全球性问

① 张贵洪《推动全球发展倡议落地落实》,《中国社会科学报》2023 年 2 月 16 日,第 A01 版。

② 《习近平谈治国理政》(第四卷),外文出版社 2022 年版,第 468—469 页。

③ Zhao Jia, "GDI Hailed in Africa as Means to Bridge Gaps," *China Daily* July 22 2022.

④ [南非]加雅·乔希(Jaya Josie):《全球伙伴关系——危难之际共建人类命运共同体》,载王轶主编《世界眼中的全球发展倡议》,外文出版社 2022 年版,第 169 页。

⑤ 《中非领导人对话会联合声明》,中国外交部网站,2023 年 8 月 25 日, https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202308/t20230825_11132511.shtml, 访问日期:2023 年 8 月 28 日。

题、引导和规范国际行为体的方案和行动。由相关国家提出的全球性倡议要转化和升级为全球性议程，有一个国际化并合法化的过程。所谓国际化，就是倡议要得到国际社会多数国家的认同和支持，从而成为国际共识。所谓合法化，就是倡议或其主要内容被载入国际会议的成果文件，体现在国际组织的决议和相关文件中，成为各国采取共同行动的指导和指南。联合国可持续发展议程、“妇女、和平与安全”议程、全球难民契约和全球移民契约等都经历了这样的过程。

全球性倡议和议程主要通过多边化和地区化实现国际化。全球性倡议和议程在多边和地区层面的实践是国际关系、国际法、全球治理和区域国别研究中的一个新课题。多边合作是国际合作的重要方式，地区处于全球和国家之间，多边和地区在全球性倡议和议程的实践中具有独特优势，又与全球和国家层面的实践形成互补。全球性倡议和议程的多边和地区实践有多个主体，存在多种路径。区域、次区域和跨区域的国际组织是多边和地区实践的基本行为主体，而区域大国在多边和地区实践中往往扮演引领性和主导性角色。此外，跨国公司、跨国公民社会和个人等非国家行为体作为多利益攸关方，在多边和地区实践中也发挥越来越重要的作用，是多边和地区实践的重要参与者。全球议程的地区实践有“由外而内”“由内而外”和“内外融合”三种路径。^①无论哪种路径，地区性国际组织都发挥关键性作用。

2021—2023年，中国先后提出全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议。三大倡议提出的“六个坚持”和“四个共同”是应对人类共同挑战的中国方案，体现了中国式现代化对世界的贡献，也是构建人类命运共同体的行动指南。三大倡议从理念到行动的实践过程包括全球、地区和国家三个层面，而要取得成效则需要一个多边化和地区化的过程。全球发展倡议面向全球、各地区和所有国家。在全球层面，倡议旨在实现更加强劲、绿色、健康的全球发展，共同推动全球发展迈向平衡协调包容的新阶段。在地区层面，倡议意在推动各地区加快落实联合国2030年可持续发展议程。在国家层面，倡议重在支持发展中国家解决国家间和各国内部发展不平衡、不充分问题。因此，倡议提出后得到100多个国家以及联合国和其他国际与区域组织的支持。中国已同20多个国家签署全球发展倡议双边合作文件。2022年1月，全球发展倡议之友小组在纽约联合国总部正式启动，迄今已有70多个国家加入。

全球发展倡议的多边化和地区化，需要充分发挥国际组织的作用。全球发展倡议是在联合国大会这个最大的多边场合提出的，而且一开始就把多边化和地区化作为实践的重点方向。倡议多边化主要依靠全球性和专业性国际组织的作用，

^① 余姣 《全球议程的区域实践——以非洲落实“妇女、和平与安全”议程为例》，博士学位论文，复旦大学，2022年，第85页。

除了联合国发展系统，15 个联合国专门机构对全球发展倡议的多边化至关重要。倡议地区化则需要取得地区性国际组织的支持，这是因为地区性国际组织由某一地区的成员组成，具有合法性和号召力。^① 2022 年 6 月，全球发展高层对话会在金砖国家领导人第十四次会晤期间举行，除了金砖五国领导人，还有二十国集团、亚太经合组织、独联体、东盟、太平洋岛国论坛、拉共体、非盟、上海合作组织、阿盟等多个地区性国际组织的轮值主席国领导人，以及金砖国家新开发银行、应急储备基金、新工业革命伙伴关系建设基地等合作平台的代表参加会议。同年 9 月，全球发展倡议之友小组部长级会议举行，除了 60 个国家的高级代表，联合国经社部、开发计划署、粮农组织、教科文组织、国际移民组织等近十个国际机构的主要负责人和联合国秘书长非洲问题特别顾问也出席会议。2023 年 7 月，全球共享发展行动论坛首届高级别会议在北京举行，23 国高级别代表团和 36 个国际组织线下与会。^② 这表明，全球发展倡议已获得许多国际组织的支持，多边化和地区化已取得初步进展。

全球发展倡议的多边化和地区化需要利用多种路径。一是强化与联合国发展机构、联合国专门机构和区域性国际组织的工作对接，深化倡议重点合作领域与联合国 2030 年可持续发展议程相关目标、专门机构工作规划和区域性国际组织发展战略的对接，使倡议真正成为全球发展的助推器、稳定器和加速器。二是加强与相关国家从政府到企业、从中央到地方、从国际组织到非政府组织的共建，争取利益相关方广泛参与、共同投入和携手推进。三是选择若干有代表性的国家和地区，培育“领头羊”，推出旗舰项目，通过示范性的实践，积累经验，形成具体的解决方案并加以推广，发挥引领作用，从而带动周边国家和地区更快更好地落实倡议。四是与“一带一路”倡议协同推动。高质量共建“一带一路”和高水平推进全球发展倡议，需要发挥两大倡议之间的互补作用和协同效应。“一带一路”倡议十年取得的进展和成果为全球发展倡议的落实提供了坚实基础，全球发展倡议则为“一带一路”未来建设注入更强大的动力。

（二）全球发展倡议落地非洲的有利条件和不利因素

非洲在全球发展中处于非常特殊的地位。一方面，非洲有许多发展所需的优势和巨大潜力；另一方面，非洲总体发展不充分、不平衡，欠发展、不发展往往成为非洲的代名词。

① 郑启荣主编《国际组织》，高等教育出版社 2018 年版，第 19 页。

② 《罗照辉署长在全球共享发展行动论坛首届高级别会议开幕式上的讲话》，中国国家国际发展合作署网站，2023 年 7 月 10 日，http://www.cidca.gov.cn/2023-07/10/c_1212242742.htm，访问日期：2023 年 7 月 15 日。

全球发展倡议在非洲落地落实有许多有利条件。首先，倡议内容非常契合非洲发展所需。随着非洲安全和政局总体趋于稳定，发展优先在非洲有了难得的环境和机会，倡议提出的“六个坚持”对非洲发展具有重要的启示意义。非洲是贫困率最高的大陆，近一半人口处于贫困状态。根据联合国教科文组织和非洲联盟联合发布的报告，在撒哈拉以南非洲，1/5 的小学适龄儿童和超过一半的高中适龄青少年没有上学。^① 因此，以人民为中心和普惠包容的发展在非洲尤为紧迫。非洲有丰富的自然资源和优美的自然环境，创新发展和共生发展可以为非洲的跨越式发展和缩小与其他大陆的差距提供无限可能。联合国 2030 年可持续发展议程、非盟《2063 年议程》、非洲各国的发展战略和中国的全球发展倡议，为非洲发展指明了方向和路径，现在的关键是行动。2018 年中非合作论坛北京峰会提出“八大行动”，2021 年全球发展倡议提出八个重点领域合作。^② 这些行动成效显著，已通过高质量落实为非洲国家和人民带来实实在在的好处。

其次，中国与非洲的发展合作有坚实的基础。一个是世界上最大的发展中国家，一个是发展中国家最集中的大陆，中国和非洲是天然的发展合作伙伴。2000 年成立的中非合作论坛为中非合作奠定了强大深厚的政治基础。论坛已形成首脑、部长和高官级等会议机制，以及民间、青年领导人、卫生、减贫、媒体、法律、地方政府、智库等多个分论坛。在论坛的推动下，中非各领域合作不断拓展和深化。自“一带一路”倡议提出后，共建“一带一路”使中非合作迈上一个新台阶。截至 2022 年底，同中国建交的 53 个非洲国家中，有 52 国以及非盟委员会已同中国签署共建“一带一路”合作文件。从中非合作“八大行动”的落实和成效来看，中国的资金、技术和发展经验，加上非洲的资源、人口和后发优势，为全球发展倡议在非洲落地实施提供了独特条件。

再次，非洲是组织化程度较高的地区，有利于倡议付诸实践。非洲是国际组织数量最多的大陆，各类国际组织多达 200 多个。^③ 非洲不仅有非盟这一泛非组织，还存在众多区域性、次区域性和非政府间国际组织。2021 年 1 月，非洲大陆自贸区正式启动，非洲经济一体化进程取得突破性进展。丰富的国际组织资源是非洲发展的一个比较优势，蕴含巨大潜力。非盟的领导、《2063 年议程》的引领和非洲大陆自由贸易区的推动，一方面为非洲发展明确了愿景、目标、战略和

① UNESCO and African Union, *Education in Africa: Placing Equity at the Heart of Policy*, March 2023, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384479>, accessed May 9 2023.

② “八大行动”是产业促进行动、设施联通行动、贸易便利行动、绿色发展行动、能力建设行动、健康卫生行动、人文交流行动、和平安全行动。八个重点领域是减贫、粮食安全、抗疫和疫苗、发展筹资、气候变化和绿色发展、工业化、数字经济、互联互通。

③ 李伯军《当代非洲国际组织》，浙江人民出版社 2013 年版，第 123 页。

路径,另一方面有利于从整体上对接联合国 2030 年可持续发展议程和全球发展倡议,并通过区域性国际组织使议程和倡议在非洲大陆落地落实。

当然,我们也要看到,全球发展倡议落地非洲也会遇到一些困难和挑战。首先,非洲大陆总体发展不充分、不平衡。根据国际货币基金组织对 2022 年世界国家和地区 GDP 的最新测算,非洲三个最大的经济体(尼日利亚、埃及和南非)都排在 30 名之外。非洲人均 GDP 只有 2177 美元,其中撒哈拉以南非洲人均 GDP 为 1787 美元,分别不到世界人均 GDP(12875 美元)的 17% 和 14%,在统计的 187 个国家中,排名最后的 20 个国家都来自非洲。^①总体来说,非洲各国内部和之间贫富差距大、贫困率高、资金技术人才缺乏、基础设施薄弱、市场规模小而分散,这对全球发展倡议的高质量落实是不利的。

其次,非洲国家政治安全环境复杂而不稳定。百年变局和世纪疫情对非洲产生长远且复杂的影响,使非洲政治和安全形势呈现总体稳定、局部动荡的特点。一方面,进入 21 世纪以来,非洲大陆总体上保持稳定,冲突的数量减少、规模减小,部署在非洲地区的联合国维和行动已减少至 6 项。^②另一方面,近年来许多非洲国家出现政治转型后少有的动荡局面,突出体现在军事政变“回潮”、社会骚乱频发、内部冲突升级、暴恐活动肆虐、海盗活动猖獗等。^③安全是发展的基石,全球发展倡议的有序推进离不开稳定的安全环境。

再次,大国在非洲进行战略竞争。在大国地缘政治博弈中,非洲的战略价值凸显,其特殊性在于非洲大陆国家众多,但没有全球性大国。近年来,域外的美欧日等发达国家和地区以及俄印等新兴国家都出台新的对非战略,或加大对非战略投入,呈现竞争对抗大于合作协调的态势。可以预见,美国为遏制中国在非洲日益上升的影响力,或将对中非合作设置各种障碍,从而增加全球发展倡议在非洲落地落实的困难。

(三) 非洲践行全球发展倡议的世界意义

全球发展倡议在非洲的实践将为非洲发展提供新的契机和动力,而且对全球发展治理、国际发展合作和地区发展战略具有重要的启发意义和促进作用。

首先,全球发展倡议的非洲实践将为全球发展治理提供经验和示范。从全球范围看,非洲是发展赤字和治理赤字最严重的大陆,也是全球发展治理最薄弱的

^① IMF, *World Economic Outlook*, July 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/07/10/world-economic-outlook-update-july-2023>, accessed August 4 2023.

^② 联合国维持和平行动, <https://peacekeeping.un.org/zh/where-we-operate>, 访问日期: 2023 年 8 月 9 日。

^③ 张宏明主编《非洲发展报告(2021—2022)》,社会科学文献出版社 2023 年版,第 1 页。

地区之一。新冠疫情、气候变化、乌克兰危机等全球危机进一步加剧了非洲发展和安全的脆弱性，以可持续发展议程为核心的全球发展治理严重受挫，这在非洲表现得尤其明显。全球发展倡议的“六个坚持”针对非洲发展中的短板和软肋对症下药，有利于全球发展治理重归正道。如“坚持发展优先”，对于无论是处于政治和社会转型还是疫后和战后重建的非洲国家来说，都具有重要指导意义。只有把发展置于国家战略的优先目标，才有可能为国家发展转型和重建提供坚实基础和持久保障。又如“坚持以人民为中心”，就是为了人民、依靠人民、人民共享的发展，才能得到民众最广泛的支持，从而避免反复和持续的动荡，实现真正的长治久安。再如“坚持普惠包容”，即帮助那些脆弱国家和弱势群体，弥合全球富国与穷国、富人与穷人不断扩大的鸿沟，才能消除紧张和不信任，减少危机和冲突。非洲是欠发达的大陆，也是最具发展潜力的地区，因而成为全球发展倡议的最佳实践之地。这就要求把发展优先、民生发展、普惠包容发展等理念和原则融入非洲各国和地区发展战略规划中，再通过改善发展环境、加大发展资源投入、创新和转型发展模式，为非洲稳定和持久发展创造机会和可能。能否如期以及多大程度上实现联合国2030年可持续发展目标，关键在非洲。全球发展倡议的非洲实践，将助力倡议成为可持续发展议程的“加速器”，并为全球发展治理走出困境积累经验和提供示范。

其次，全球发展倡议的非洲实践将为国际发展合作提供动力和机会。受疫情和地缘政治等多重因素影响，国际发展合作有所停滞。一方面，疫情导致国家之间交流困难甚至中断，很大程度上阻碍了国际发展合作的正常进行；另一方面，在乌克兰危机和大国竞争背景下，美西方大搞制裁孤立、脱钩断链和阵营对抗，国际发展合作进程严重受挫。非洲是接受对外援助规模最大和资金最多的地区，也是国际发展合作的重要舞台。近年来，尽管域外大国都在拉拢非洲国家，并加大对非洲的战略投入，但这更多地表现在外交和安全领域。非洲发展需要的不仅仅是外部资金的供应和环境的稳定，更需要理念、能力和行动。全球发展倡议提出“六个坚持”，有利于国际发展合作的去阵营化和去意识形态化，为国际发展合作注入新的动力和提供新的机会。全球发展倡议的主要出发点之一是推动全球发展议程，根据联合国秘书长发布的可持续发展目标进展报告，目前2030年可持续发展议程时间过半，但是只有12%的目标进展处于正常轨道，接近一半的目标虽然有进展却在一定程度上脱离轨道，还有30%的目标不仅没有进展反而倒退至低于2015年的水平。^① 共同推

① “Progress Towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet,” Report of the Secretary – General, May 2023, A/78/XX – E/2023/XX, https://hlpf.un.org/sites/default/files/2023-04/SDG%20Progress%20Report%20Special%20Edition_1.pdf, accessed June 10, 2023.

进全球发展倡议和联合国 2030 年可持续发展目标，有助于国际社会在疫后重聚发展共识、重置发展议程、重启发展合作。全球发展倡议的特点是开放包容，面向全球，无分南北东西。为了缓和日趋紧张的地缘政治对抗和大国战略竞争，避免世界进一步陷入分裂和分化，倡议提出构建团结、平等、均衡、普惠的新型全球发展伙伴关系，从而推动国际发展合作的协同增效。

再次，全球发展倡议的非洲实践将为地区发展战略提供启示和参考。非洲大陆总体上发展水平较低，发展任务艰巨，各次区域发展也不平衡。但与此同时，非洲发展目标和战略明确，发展环境已大为改善，也是国际社会发展援助的重点地区。通过共建“一带一路”、全球发展倡议与相关非洲国家发展战略的对接，非洲发展取得长足进步和丰硕成果。受新冠疫情影响，“一带一路”在非洲的建设遇到严重阻碍，可持续发展议程在非洲的进展出现停滞甚至倒退。疫情后，一方面需要在总结经验教训的基础上深化共建“一带一路”合作，另一方面可以根据全球发展的新特点、新环境和新要求，加快推进全球发展倡议的地区实践。非洲是发展中国家最集中的地区，中非合作又有坚实的基础和长期的积累，非洲可以成为全球发展倡议地区实践的优选之地。在“一带一路”建设和中非已有合作的基础上，通过对接、共建和协同等工作，推进全球发展倡议合作，强化非洲地区的发展动能。具体来说，与非盟、非洲各次区域组织以及非洲各国发展战略、规划和构想进行对接；联合各利益相关方广泛参与、共同投入和携手共建；发挥全球发展倡议、“一带一路”倡议和非盟《2063 年议程》之间的互补作用和协同效应。通过全球发展倡议在非洲的示范性实践，积累经验，形成具体的解决方案并加以推广。这对其他欠发达地区的发展战略也具有启示意义和参考价值。

全球发展倡议与非盟《2063 年议程》的协同效应

与其他相关倡议形成协同效应将是全球发展倡议从理念转化为行动的关键。^① 联合国 2030 年可持续发展议程、非洲联盟《2063 年议程》以及“一带一路”倡议和全球发展倡议，对非洲发展具有指导性意义。两大议程和两大倡议的方向和重点各有不同，但都聚焦发展，通过相互对接和协同将为全球和地区发展提供强大推动力。

^① [德] 司嘉丽 (Astrid Skala - Kuhmann): 《全球发展倡议是国际发展合作体系中的加速器》，载王轶主编《世界眼中的全球发展倡议》，外文出版社 2022 年版，第 177 页。

（一）共同对接联合国 2030 年可持续发展议程

全球发展倡议“六个坚持”和《2063 年议程》“七大愿景”与联合国 2030 年可持续发展议程的 17 个目标契合。其中，包容性、以人为本和可持续发展是最主要的契合点。以包容性为例，全球发展倡议提出“坚持普惠包容”，关注发展中国家的特殊需求，着力解决国家间和各国内部发展不平衡、不充分问题。《2063 年议程》的首要愿景是“在包容性增长和可持续发展基础上打造繁荣的非洲”。而联合国 2030 年可持续发展议程在提到经济增长、优质教育、工业、城市及人类住区、机构、伙伴关系等目标时也强调包容性。如果说包容性在全球发展倡议中主要体现为理念和原则，在《2063 年议程》中主要体现为愿景，那么在联合国 2030 年可持续发展议程中则体现在多个具体目标上。因此，在推进全球发展倡议和《2063 年议程》过程中，可以把包容性发展的理念、原则和愿景与联合国 2030 年可持续发展议程的包容性目标进行对接。又如以人为本，全球发展倡议提出“坚持以人民为中心”，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，实现人的全面发展。《2063 年议程》的愿景之一是以人为本追求发展，充分发挥非洲人民特别是女性和青年的潜力，关爱儿童成长。联合国 2030 年可持续发展议程也提出“支持以人为本的农村发展和环境保护”“进步所得，人人有份”“把人民和地球放在中心位置”等目标。可见，中国倡议和非盟议程以不同的表述方式共同体现了联合国 2030 年可持续发展议程及其可持续发展目标的核心和变革性承诺，即“不让任何一个人掉队”。^①

共建“一带一路”十年所取得的进展为共同对接提供了良好基础。2023 年是“一带一路”倡议提出十周年，也是非盟《2063 年议程》第一个十年（2014—2023 年）规划完成之年，而联合国 2030 年可持续发展议程正处于中期阶段。三者都需要在总结和反思前十年工作的基础上重新出发，以取得更好的发展。过去十年，共建“一带一路”在“五通”（政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通）和许多地区取得不同程度的成就。与此同时，通过与联合国 2030 年可持续发展议程对接，与 32 个国际组织签署共建“一带一路”合作文件，“一带一路”建设在多边推进方面取得积极进展。^② 这为全球发展倡议

① 2016 年 11 月，联合国行政首长理事会批准了作为联合国系统共同行动框架的《不让任何一个人掉队：处于可持续发展核心的平等和不歧视》，这是联合国首次正式提出“不让任何一个人掉队”。https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/CEB%20equality%20framework-A4-web-rev3.pdf，访问日期：2023 年 5 月 10 日。

② 张贵洪《中国、联合国合作与“一带一路”的多边推进》，《复旦学报》（社会科学版）2020 年第 5 期，第 168 页。

的议程化、多边化、规范化、机制化和实效化提供了经验和启示。根据非盟《2063 年议程》第一个十年规划（2014—2023 年）的执行情况，非洲在加速非洲大陆自贸区建设、促进经济社会可持续发展方面取得很大进步。^① 非盟《2063 年议程》的未来工作重点就是推进非洲区域一体化和工业化，“一带一路”倡议同非盟《2063 年议程》高度契合，中国与非盟共建“一带一路”，特别是在基础设施建设、贸易和融资方面取得很大进展，通过落实中非合作“九项工程”，一方面有助于实现《2063 年议程》的目标，另一方面也有利于非洲国家更好地实现联合国 2030 年可持续发展目标。

无论是全球发展倡议的多边化和实效化，还是《2063 年议程》推进的一体化和工业化，都需要与联合国 2030 年可持续发展议程对接。一是发展理念上，全球发展倡议和《2063 年议程》需要进一步与联合国 2030 年可持续发展议程倡导的经济、社会和环境协调平衡及可持续发展的核心理念更好地对接。二是在发展目标上，全球发展倡议和《2063 年议程》在未来推进过程中可以与联合国 2030 年可持续发展议程确定的 17 个目标和 169 个指标更紧密地联系在一起。三是在发展领域上，全球发展倡议设立的八大重点合作领域和《2063 年议程》提出的 20 个目标与联合国 2030 年可持续发展议程的多个目标高度重合，可以对可持续发展目标的关键领域进行承接和补充。四是在发展机制上，全球发展倡议和《2063 年议程》的推进都需要相应的全球性、区域性（跨地区和次区域）及国家间合作机制与联合国发展系统和 2030 年可持续发展议程相关机制对接，这将有助于增强倡议和议程的实施效果。五是在发展项目上，无论是全球发展倡议设立的项目库，还是《2063 年议程》推进的泛非旗舰项目，都可以通过前述发展机制与 2030 年可持续发展议程的项目进行协调、配套和整合等，共同推进落实。^②

（二）协力构建新型全球发展伙伴关系

全球发展伙伴关系是推动全球发展倡议、《2063 年议程》和联合国 2030 年可持续发展议程的关键所在。全球发展倡议提出，要构建更加平等均衡的全球发

① 邹松 《第三十六届非盟峰会聚焦非洲大陆自贸区建设》，《人民日报》2023 年 2 月 23 日，第 17 版。

② 全球发展倡议项目库首批 50 个项目中，有 15 个项目的直接受益国是非洲国家。参见《全球发展倡议项目库首批项目清单》，中国国家国际发展合作署网站，2022 年 12 月 30 日，<https://gdpc.org.cn/specials/qqfzxm>，访问日期：2023 年 6 月 10 日。《2063 年议程》第一个十年规划设立了 15 个旗舰项目，<https://au.int/agenda2063/flagship-projects>，访问日期：2023 年 6 月 10 日。

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。“非洲作为全球事务与和平共处的主要伙伴”是《2063 年议程》确立的 20 个目标之一，并把伙伴关系作为优先领域。^① 联合国 2030 年可持续发展议程倡导“人、地球、繁荣、和平、伙伴关系”五大宗旨，其目标 17 就是加强全球伙伴关系，即在政府、私营部门和民间社会之间建立伙伴关系。

中非合作打造共同发展的伙伴关系，为构建新型全球发展伙伴关系提供了示范。中非发展伙伴关系主要有以下几个特点：一是元首引领和顶层设计。2013 年习近平担任国家主席后首次出访就到非洲，此后又多次踏上非洲大陆。2000 年启动的中非合作论坛引领中非伙伴关系不断迈上新高度。2021 年 12 月，结合中国 2035 年远景目标、联合国 2030 年可持续发展议程、非盟《2063 年议程》及非洲各国发展战略，中非双方共同制定《中非合作 2035 年愿景》，从而共同开启全面合作新征程。^② 2023 年 8 月，为规划好下阶段中非务实合作，助力非洲一体化和现代化事业，习近平主席又提出“支持非洲工业化倡议”“中国助力非洲农业现代化计划”和“中非人才培养合作计划”三大举措。^③ 二是以命运共同体为目标。作为最大的发展中国家和发展中国家最集中的大陆，中国和非洲有相似的历史遭遇和共同的历史使命，因而成为天然的发展伙伴。在 2018 年 9 月中非合作论坛北京峰会上，中非双方决定构建更加紧密的中非命运共同体，以此作为中非伙伴关系努力的方向和目标。三是全方位、多层次、高质量。中非伙伴关系涉及经济贸易、投融资、基础设施、卫生教育、资源能源、政治外交、和平安全、人文交流等，特别是双方在基础设施、公共卫生、能力建设等领域的合作成果丰硕。这些合作成果遍布非洲，为当地经济社会发展带来显著变化，为改善非洲人民生活作出重要贡献。四是中国积极主动有为。在中非合作论坛框架下，中国先后宣布对非“十大合作计划”“八大行动”和“九项工程”。在“一带一路”倡议推动下，中方在非洲参与修建了超过 6000 公里的铁路、6000 公里的公路、近 20 个港口、80 多个大型电力设施。^④ 此外，中国还援建了 130 多个医疗设施、45 个体育馆和 170 多所学校，向非洲 48 国派遣医疗队队员 2.1 万人次，

① “Goals and Priority Areas of Agenda 2063 ,”<https://au.int/agenda2063/goals> ,accessed October 10 2023.

② 《中非合作 2035 年愿景》，中国国家国际发展合作署，2021 年 12 月 9 日，http://www.cidca.gov.cn/2021-12/09/c_1211480567.htm，访问日期：2023 年 5 月 15 日。

③ 习近平《携手推进现代化事业 共创中非美好未来——在中非领导人对话会上的主旨讲话》，《人民日报》2023 年 8 月 26 日，第 2 版。

④ 《休戚与共 并肩前行——构建高水平中非命运共同体的生动实践》，新华网，2023 年 2 月 21 日，http://www.news.cn/world/2023-02/21/c_1129382038.htm，访问日期：2023 年 5 月 20 日。

诊治非洲患者约 2.2 亿人次。^① 中非合作的这些特点对于中国与其他地区的合作以及全球发展伙伴关系构建提供了有益经验，具有重要的参考价值和示范意义。

全球发展倡议、《2063 年议程》和联合国 2030 年可持续发展议程相互协同，在构建新型全球发展伙伴关系方面大有可为。全球发展倡议由中国提出，是向全世界开放的公共产品。《2063 年议程》是非盟指导非洲国家发展的纲领性文件，但具有全球影响和意义；联合国 2030 年可持续发展议程更是为人类、地球与繁荣制订的行动计划。三者内容和特点不同，但都致力于推动全球可持续发展。在构建新型全球发展伙伴关系方面，全球发展倡议和两大议程可重点开展以下协同：一是协调愿景和目标。三者对愿景和目标的表述有所不同，但都追求一个公平、可持续和繁荣的世界，并且基于若干共同的原则，如减贫、社会包容、经济增长和环境可持续等。二是强化区域和全球合作。三者都鼓励和倡导国际合作，特别是在发展中国家之间分享经验、知识、技术和解决方案，相互学习借鉴，这对非洲国家尤其重要。三是整合资源。在全球发展倡议和两大议程框架下，协调、整合和优化相关资源，包括国际援助、项目投资和发展计划等，使三者提出的目标和指标更加契合。四是协调政策和行动。各利益攸关方，包括各级政府、国际组织、非政府组织和私营部门等，以全球发展倡议和两大议程为指导性文件，根据各自的具体情况和需要制定和实施相应的政策、计划和行动，以确保可持续发展目标在国家、区域和全球层面得以实现。

（三）携手推动“全球南方”新发展

从亚非拉民族独立国家、第三世界、不结盟国家、发展中国家、南方国家等演进而来的“全球南方”概念正引起国际社会越来越多的关注。发展中国家的全球性分布、新兴市场国家的群体性崛起和对全球治理体系变革的共同诉求，使“全球南方”具有重要的战略价值。

发展是“全球南方”的核心议题和共同追求。最不发达国家需要通过发展减少极端贫困，满足民众基本的生存需要；低收入国家需要通过发展改善基础设施，提高健康和教育水平；中等收入国家和新兴市场国家需要通过发展提升生活质量，完善市场经济体制，实现包容和可持续的增长。除了实现自主、多元和一体化发展，“全球南方”国家还致力于促进全球治理变革，提升在全球治理体系中的代表性、话语权和影响力，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。

^① 《王毅：非洲是国际合作大舞台，不是大国博弈竞技场》，新华网，2021 年 1 月 6 日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-01/06/c_1126952266.htm，访问日期：2023 年 5 月 20 日。

全球发展倡议、《2063年议程》和联合国2030年可持续发展议程都聚焦发展，对“全球南方”的未来具有十分重要的价值和意义。需要利益攸关方在国家、地区和全球层面各自和共同推动“全球南方”的新发展。

中国是世界上最大的发展中国家。新中国成立后，中国是社会主义大家庭的一员。通过参加万隆会议，支持不结盟运动和77国集团，中国作为第三世界的成员积极维护第三世界国家的利益。1971年重返联合国特别是1978年改革开放后，中国明确作为发展中国家的定位，并在国际社会积极维护和促进发展中国家的利益。发展中国家在中国对外关系中处于基础性地位，在新时代中国特色大国外交的引领下，中国的对外合作与对外开放事业不断迈上新台阶。进入21世纪以来，中国主导成立上海合作组织，发起建立金砖国家机制和亚洲基础设施投资银行等多边机构，主办亚太经合组织、亚洲相互协作与信任措施会议、二十国集团等峰会，设立中国—联合国和平发展基金、全球发展与南南合作基金等。这表明中国的周边外交、发展中国家外交和多边外交实现了有机联动。全球发展倡议倡导对发展问题“再聚焦”、对可持续发展目标“再承诺”、对全球伙伴关系“再提振”、对国际发展合作“再激活”，这一方面是为了助力联合国2030年可持续发展议程，另一方面对“全球南方”国家提高发展质量和成效、加强国际发展合作、构建发展命运共同体也意义重大。

非洲是发展中国家最集中和最多的大陆。从不结盟运动到77国集团，从南北对话到气候谈判，非洲国家一直是“全球南方”最基本的力量。一方面，非洲是“全球南方”中最贫穷和动荡的地区，尤其是撒哈拉以南非洲地区成为世界极端贫困人口最集中、贫困发生率最高的地区。^①世界银行和联合国非洲经济委员会等国际机构的报告估计，到2030年，极端贫困将成为非洲独有的现象，预计全球90%的极端贫困人口生活在撒哈拉以南非洲地区。^②另一方面，从非洲统一组织到非洲联盟，以及组建数量众多的次区域国际组织，这既是非洲国家团结合作、联合自强的体现，也表明非洲是“全球南方”中国际组织数量最多、一体化程度较高的大陆。与东南亚、南亚、中亚、西亚、中东、拉美、东欧和南太等其他发展中国家集中的地区相比，非洲得到国际社会更多的关注和援助。毫无疑问，非洲发展是提升“全球南方”整体力量和影响的关键所在。《2063年议程》是非洲发展的顶层设计，而实现《2063年议程》确立的愿景和目标，不仅需要非洲国家的自身努力，也离不开中国和联合国等外部力量的有力支持。

① 安春英 《全球贫困治理中的非洲减贫国际合作》，《当代世界》2019年第10期，第23页。

② 世界银行 《在撒哈拉以南非洲地区，极端贫困人口数量持续上升》，2018年9月19日，<https://blogs.worldbank.org/zh-hans/opendata/number-extremely-poor-people-continues-rise-sub-saharan-africa>，访问日期：2023年5月26日。

联合国是发展中国家最重要的多边机构。经社理事会及其下属的功能和区域委员会、专门机构、基金和项目等构成联合国最庞大的发展系统。自 20 世纪 60 年代,联合国先后推出 4 个“发展十年”战略、千年发展目标和 2030 年可持续发展议程,为发展中国家谋求发展提供重要指导和帮助,并争取到大量国际援助和多边支持。联合国框架下开展的南南合作和南北合作在一定程度上改善了发展中国家的处境,也为中小国家带来很多优惠和便利。联合国成为发展中国家争取权益的重要机制和平台,联合国等多边机构推动的发展权、国际经济新秩序、海洋权益、共同但有区别的责任、最惠国待遇等对于保护和促进发展中国家的权益具有十分重要的意义。联合国 2030 年可持续发展议程通过国际社会共同努力,致力于解决发展中国家面临的突出问题和挑战,包括贫困、不平等、高失业率、气候变化、环境破坏、社会不稳定等,从而为“全球南方”新发展提供了重要的契机和动力。

更为重要的是,在推动“全球南方”未来发展方面,中国、非洲和联合国应携手前行,让全球发展倡议、《2063 年议程》和 2030 年可持续发展议程形成合力。全球发展倡议和两大议程之间可以在理念和目标、战略和路径、项目和行动上相互协调,并通过对接和共建、示范和协同等机制和工作上的创新,引领“全球南方”的新发展。

全球发展倡议助推非洲发展转型的路径

全球发展倡议对于全球发展范式转型、达成全球发展共识、推动发展知识体系创新具有方向性意义。^① 这个意义对于发展中国家最密集的非非洲大陆尤其突出。在全球发展倡议的引领下,非洲国家通过发展转型,更好地推动《2063 年议程》和 2030 年可持续发展议程,努力实现以人民为中心、普惠包容、创新驱动、人与自然和谐共生,更加平衡和充分的发展。非洲发展转型的路径可以从理念、机制和能力三方面进行探索。

(一) 全球发展倡议引领下的非洲发展理念倡导

理念是行动的先导。联合国主导下的全球发展治理经历了 4 个“发展十年”战略、千年发展目标和 2030 年可持续发展议程 3 个阶段,其发展理念也经历了从经济主权和独立,到经济增长,再到可持续发展的过程。改革开放以来,中国

^① 徐秀丽、李小云 《全球发展倡议对于世界的方向性意义》,《环球时报》2022 年 9 月 9 日,第 15 版。

的发展理念不断创新，从以经济建设为中心，到科学发展观，再到创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，引领中国发展取得巨大成就。面对进入新的动荡变革期的世界，全球发展倡议提出发展优先、以人民为中心、普惠包容、创新驱动、人与自然和谐共生等新发展理念，为全球发展提供了公共产品和中国方案。上述理念对非洲发展具有重要启示意义，而面对非洲发展的特殊国情和“区情”，转化和落实全球发展倡议提出的发展理念成为关键。

如发展优先理念，就是要把消除极端贫困作为非洲发展的头等大事，并需要多方共同做出新的努力。据联合国秘书长报告，在落实可持续发展议程方面，37个非洲国家在实现“无贫困”目标方面仍然面临重大挑战，8个非洲国家存在严重挑战。^①另据世界银行数据，在全球范围内极端贫困发生率迅速下降的同时，撒哈拉以南非洲地区极端贫困人口数量却在持续上升。因此，消除极端贫困是非洲国家最基本、最紧迫和最重要的目标，也是实现《2063年议程》愿景和目标的前提。联合国千年发展目标和可持续发展目标在全球范围内确立了消除贫困的指标和时间表，得到国际社会认可和成员国的承诺。中国减贫实践的主要经验之一是汇聚各方力量形成强大合力。^②在全球贫困治理中，同样需要从个人到社区、从私营部门到政府机构、从国家和地区到全球的共同行动。可持续发展议程包括经济、社会和环境3个方面。从进程来看，包括消除贫困在内的社会可持续发展相对薄弱和滞后，也缺乏相应的国际议程和全球行动。消除贫困是社会进步和人类文明的体现，如何在全球发展倡议的推动下，在《2063年议程》和2030年可持续发展议程的框架下，使经济增长和环境保护更好地为社会进步服务，是非洲发展的新课题。

又如共同发展理念，意味着要让非洲发展更多地融入全球发展。随着《2063年议程》第一个十年规划的完成和2030年可持续发展议程过半，如何使地区发展与全球发展更好地互相促进和彼此协同，是两个议程未来推进过程中需要思考和解决的问题。非洲在继续推进区域经济一体化，加快非洲大陆自由贸易区建设的过程中，要强化自身和世界共同发展的理念。为此，非洲需要提升在全球市场中的竞争力，加强自身对接和承接国际资本、技术和市场的能力，改善基础设施和营商环境，跟上数字化、网络化、智能化、信息化等世界发展趋势。正如联合国贸发会议报告所指出的，“非洲拥有丰富的原材料供应，可用于能源、汽车和电子行业，为那些寻求进一步扩大供应链关系的企业和行业提供一个新的区域市

① 《下定决心：秘书长关于联合国工作的报告2023》，第106页，https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg-annual-report-2023_zh_3.pdf，访问日期：2023年8月10日。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室《人类减贫的中国实践》，人民出版社2021年版，第55页。

场，从而为全球供应链实现多元化和韧性提供机会。”^① 随着更多的非洲国家加入金砖国家机制，以及非盟成为二十国集团正式成员，非洲在南南合作、南北合作、“全球南方”中的地位和影响力得到提升，这也为非洲发展提供了新的空间。联合国秘书长古特雷斯把非洲称为世界“希望之源”，强调帮助和支持非洲发展是国际社会的共同责任。中国提出的全球发展倡议以及中非合作论坛和共建“一带一路”机制，可以为推动非洲发展与全球发展的良性互动提供多方位的帮助和支持。

（二）全球发展倡议引领下的非洲发展合作机制

合作机制是实现发展转型的关键。为推动非洲发展，已有多层次和全方位的合作机制和平台。一是以非洲联盟为代表，包括非洲次区域组织在内的本地区合作机制。《2063 年议程》是非洲联盟指导非洲未来发展的长远规划，勾画了未来几十年非洲发展的愿景和目标，并出台了旗舰项目。非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）建设是该议程最初十年（2014—2023）的主要成果。非盟还通过并实施了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（AIDA）、非洲发展署—非洲发展新伙伴计划（AUDA-NEPAD）等覆盖全非洲的发展计划。此外，促进人员自由流动的非盟护照、非洲单一航空运输市场（SAATM）、泛非支付与结算系统（PAPSS）等机制建设也取得积极进展。二是联合国系统和国际组织在非洲设立的合作机制。除了联合国内罗毕办事处，联合国非洲经济委员会等几十个联合国实体以及联合国非洲国家工作队共同组成非洲区域合作平台，致力于在非洲推进落实联合国 2030 年可持续发展议程。^② 为了支持非洲的一体化发展议程，联合国与非盟确立了新伙伴关系框架。^③ 为了促进联合国 2030 年可持续发展议程与非盟《2063 年议程》之间的协同增效，联合国与非盟建立了单一的监测和评价框架。三是区域外大国与非洲建立的合作机制，如美非峰会、欧盟—非盟峰会、印非峰会、日非峰会、俄非峰会等。在这些峰会的引领下，区域外大国在非洲进行了大量援助

① 联合国贸易和发展会议 《2023 年非洲经济发展报告：非洲融入技术密集型全球供应链的潜力》，第 2 页，https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2023-overview_ch.pdf，访问日期：2023 年 7 月 5 日。

② 联合国可持续发展集团 《非洲区域合作平台》，<https://unsdg.un.org/zh/un-in-action/rcp-africa?tab=count-ries-listing>，访问日期：2023 年 7 月 5 日。

③ 《联合国—非洲联盟关于 2017—2027 年非洲一体化和发展议程的新伙伴关系框架》，A/RES/71/254 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/466/42/PDF/N1646642.pdf?OpenElement>，访问日期：2023 年 7 月 10 日。

和投资。如在 2022 年 2 月举行的第六届欧盟—非盟峰会上，作为其“全球门户”计划的一部分，欧盟推出 1500 亿欧元投资计划用于支持非盟《2063 年议程》。在 2022 年 12 月举行的第二届美非峰会上，美国宣布将在 3 年内向非洲投资 550 亿美元，并启动一项名为“繁荣非洲”（Prosper Africa）的行动计划和“非洲数字化转型”（Digital Transformation with Africa, DTA）倡议。

中国积极推动中非发展合作，相关合作机制不断升级并取得成效，为国际社会作出了示范。中非合作论坛是引领中非发展合作的主要机制和平台，自 2000 年成立以来已举行 3 次峰会和 8 次部长级会议。随着中非合作不断拓展和深化，中非合作论坛还陆续成立了中非民间论坛、中非青年领导人论坛、中非减贫与发展会议、中非地方政府合作论坛、中非智库论坛等分论坛，以及中非合作论坛中方后续行动委员会。中国以行动为导向，中非合作论坛框架下对非“十大合作计划”“八大行动”和“九项工程”，以及共建“一带一路”提升了中非发展合作的水平和能力。52 个非洲国家和非盟委员会同中方签署共建“一带一路”合作文件，为中非合作发展提供新动能。在“一带一路”框架下，中非经贸合作取得高质量转型发展；中国持续保持非洲最大贸易伙伴地位；中国的技术和资金优势与非洲的市场潜力和后发优势形成高质量互补；清洁绿色经济、数字基础设施、国际产能、第三方市场等正成为中非发展合作的新领域和新模式。^①此外，在联合国、77 国集团和中国、金砖国家、二十国集团、亚洲基础设施投资银行等多边机制以及对非三方合作中，中国通过“支持非洲发展伙伴倡议”等为非洲发展形成更有效合力而开展了大量工作。

全球发展倡议为非洲发展合作机制的转型、升级和创新提供了契机。一是全球发展倡议有助于促进现有非洲发展合作机制及其相关议程的优化和协同。非盟、联合国和世界大国是推动非洲发展合作的主要力量，各自都提出了相应的倡议、计划和议程。由于其目标和重点存在差异甚至冲突，需要在非盟的主导和联合国的指导下进行协调。而全球发展倡议提出的“六个坚持”有利于各方聚焦于平衡协调包容的非洲发展，使相关机制和议程更好地契合和服务于非洲国家和人民的真正需要。二是全球发展倡议有助于推动相关资源整合，聚焦和实现非洲发展的优先目标。国际社会为非洲发展投入大量资源，包括援助、投资、技术、项目和人才等。由于非洲不同次区域和国家的情况存在差异，相关合作机制和议程的目标也各有侧重，这些资源需要通过专业的整合进行分配和使用，以满足非

^① 梅冠群 《中非“一带一路”合作迈上新台阶、拓展新领域、开创新模式》，中国日报网，2023 年 2 月 16 日，<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202302/16/WS63ed9463a3102ada8b22f397.html>，访问日期：2023 年 5 月 16 日。

洲发展的多样性目标。全球发展倡议提出的八个重点合作领域综合考虑了非洲发展和全球发展的需要,有助于加快落实非盟《2063 年议程》和联合国 2030 年可持续发展议程。三是全球发展倡议有助于促进非洲发展的创新合作模式。非洲是国际援助的主要对象和国际发展合作的重要舞台,许多国际组织和世界大国参与其中,在非洲开展多边和三方合作具有良好条件和环境。在全球发展倡议项目库的首批 50 个务实项目中,有一半项目是由中国政府与联合国机构共同执行或由国际组织来执行的。^①可见,在全球发展倡议的引导下,由中国发起、国际机构参与、在非洲国家实施的务实合作,即“中国+国际机构+非洲国家”将成为非洲发展合作的创新模式。此外,还可以探索“中国+发达国家/新兴经济体+非洲国家”等南南合作和南北合作的新模式。

(三) 全球发展倡议引领下的非洲发展能力建设

能力建设为发展转型赋能,对于非洲实现持久和平与发展至关重要。联合国一直很重视非洲的能力建设,特别是在和平与安全领域。2006 年 11 月,联合国与非盟签订《加强联合国—非盟合作:非洲联盟能力建设十年方案框架》,重点领域包括:体制建设、人力资源开发和财务稳定,和平与安全,人权事业,政治、法律和选举事宜,社会、经济、文化和人类发展,粮食保障、环境保护等方面提升非洲维持和平的能力。^②在此基础上,2017 年联合国与非盟启动年度会议并签署《联合国—非盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》,进一步加强双方在预防和调解冲突及保持和平、应对冲突、解决冲突根源、不断审查和加强伙伴关系等方面的合作。^③能力建设成为联合国与非盟合作的一大亮点。

2022 年 8 月,联合国安理会举行“非洲和平与安全:加强能力建设,实现持久和平”公开辩论会。中方代表在会上重申,帮助非洲提升能力建设是国际社会共同的责任,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能力建设,实现非洲持久和平。安理会会议还一致通过中国起草的关于加强非洲能力建设问题的主席声明,这是安理会首

① 《全球发展倡议项目库首批项目清单》,中国国家国际发展合作署网站,2022 年 12 月 30 日, <https://gdpc.org.cn/article/4B5HXuM8bxP>, 访问日期:2023 年 6 月 10 日。

② 《加强联合国—非盟合作:非洲联盟能力建设十年方案框架》,A/61/630, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/655/79/PDF/N0665579.pdf?OpenElement>, 访问日期:2023 年 6 月 12 日。

③ “Joint United Nations – African Union Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security”, https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/signed_joint_framework.pdf, accessed June 15, 2023.

份关于非洲能力建设问题的成果文件。^①

能力建设也是非盟的一项战略性工作。1991年成立的非洲能力建设基金会(ACBF)是非洲联盟的能力发展领导机构。2017年1月,非盟首脑会议正式授权非洲能力建设基金会作为非盟专门机构,负责牵头非洲能力建设工作,为实现非盟《2063年议程》和联合国2030可持续发展目标提供必要的人力资源支持。30多年来,基金会在非洲48个国家和8个地区经济共同体(RECs)协调实施了约8亿美元的能力建设项目,已培训5万多名公务员,建立了一个由50多个智囊团组成的网络。^②根据非洲能力建设基金会发布的《2023—2027年战略计划》,基金会将利用以目标为导向的能力发展方法,为4个优先领域的转型变革培养所需的人力资本和机构能力。该计划特别关注能力建设的四大问题,即提高青年能力、加强性别平等、促进数字化和加强数据人才培养。在计划实施过程中,基金会还将通过机构建设方面的机构加速模式(IAM)、技能发展方面的非洲能力建设学院(ACB-Academy)和知识服务方面的能力知识中心提供独特的能力建设服务。^③

人才是能力建设的基础。非洲一半以上人口是青年,拥有全世界潜力最大的人力资源。中国对非洲国家能力建设和人才培养给予极大支持,能力建设是中非合作的重点和亮点之一,先后被列入“八大行动”和“九项工程”之中。在2021年11月中非合作论坛第八届部长级会议上,中方提出将为非洲援助新建或升级10所学校,邀请1万名非洲高端人才参加研修研讨活动。实施“未来非洲—中非职业教育合作计划”,开展“非洲留学生就业直通车”活动。中国将继续同非洲国家合作设立“鲁班工坊”,鼓励在非中国企业为当地提供不少于80万个就业岗位。^④这些能力建设项目对非洲可持续发展具有基础性和战略性意义。

全球发展倡议有助于非洲能力建设提升到一个新高度。分享发展知识、加强技术交流、促进能力建设是国际发展合作的重要内容和手段,也是全球发展倡议合作的重要方面。^⑤在全球发展倡议的引领下,非洲能力建设将呈现新特点。

① 《联合国安理会通过中国提出的关于加强非洲能力建设问题的主席声明》,中国常驻联合国代表团,2022年8月31日, http://un.china-mission.gov.cn/zgylhg/jjalh/alhrd/fz/202209/t20220901_10758788.htm, 访问日期:2023年6月15日。

② The African Capacity Building Foundation, <https://www.acbf-pact.org/>, accessed June 15, 2023.

③ “ACBF to Launch New Strategic Plan 2023 – 2027,” The African Capacity Building Foundation, May 10 2023 <https://www.acbf-pact.org/media/news/acbf-launch-new-strategic-plan-2023-2027> accessed June 20 2023.

④ 《习近平谈治国理政》(第四卷),外文出版社2022年版,第448页。

⑤ 中国国际知识发展中心《全球发展倡议落实进展报告2023》,第31页, <https://www.cikd.org/ms/file/getimage/1673878316910813186>, 访问日期:2023年6月25日。

一是筹集更多资金用于能力建设项目。2023 年 7 月，国家国际发展合作署举办了全球共享发展行动论坛首届高级别会议，发布《全球发展项目库准则》和《全球发展项目库筹资准则》，并分别同国家开发银行和中国进出口银行签署融资合作谅解备忘录，总金额达 100 亿美元，为推动项目库项目落地提供支持，而项目库中专门设立了能力建设项目。此前设立的中国—联合国和平发展基金、全球发展和南南合作基金、中非发展基金等也有部分资金用于能力建设项目。

二是重点开展人才资源培训项目。在 2023 年 8 月举行的中非领导人对话会上，习近平主席宣布将实施“中非人才培养合作计划”。中非人才培养合作主要面向治理能力现代化、面向经济社会发展、面向科技创新增效、面向民生福祉改善，加强技术转移、教育培训等能力建设合作。^① 全球发展倡议项目库中的能力建设项目将开展 1000 期人力资源培训项目，涵盖倡议重点合作领域，惠及所有有需求的全球发展倡议之友小组国家。^②

三是加强非洲能力建设的国际协调。联合国、非盟和中国在非洲能力建设方面各有特色和优势。在伙伴关系框架下，联合国帮助非盟和非洲国家不断增强在预防冲突、维持和平、建设和平等方面的能力。非盟成立能力建设专门机构，在冲突预防管理、冲突后重建、和平建设、推动一体化和现代化等方面的能力不断提升。中国通过共建“一带一路”和中非合作论坛帮助非洲国家提高可持续发展能力。随着全球发展倡议的实施，中非能力建设合作也将迈上新台阶。^③ 如果联合国、非盟和中国能够在全球发展倡议框架下加强协调与合作，非洲可持续发展能力将取得更显著的提升。

非洲发展转型的实现，除了理念倡导、机制升级和能力建设外，发展筹资也至关重要，国际社会为此需要共同努力。从 2002 年的《蒙特雷共识》到 2008 年的《发展筹资多哈宣言》，再到 2015 年的《亚的斯亚贝巴行动议程》，联合国等国际组织促进发展融资的行动已取得一些成绩，但依然存在巨大的尚未满足的需要，这在非洲表现得尤其突出。发达国家需要兑现承诺，特别是在官方发展援助、气候出资、债务减免等方面切实履行责任。发展中国家特别是非洲国家则需要完善法律和规则，提高治理水平，加强资金管理能力和增强投资透明度和效力。中国—联合国和平发展基金、全球发展与南南合作基金、全球发展倡议专项基金等将为非洲发展转型所需的融资需求助一臂之力。

① 《中非人才培养合作计划》，中非合作论坛网站，2023 年 8 月 25 日，http://www.focac.org/zfgx/zjzw/202308/t20230825_11132909.htm，访问日期：2023 年 8 月 28 日。

② 《全球发展倡议项目库》，中国国家国际发展合作署，2022 年 12 月 30 日，<https://gdpc.org.cn/article/4B5HXuM8bxP>，访问日期：2023 年 6 月 10 日。

③ 黄培昭等《中非能力建设合作迈上新台阶》，《人民日报》2023 年 6 月 13 日，第 2 版。

结 语

全球发展倡议是中国倡导和践行真正的多边主义的重要体现，是助力联合国2030年可持续发展议程的重大行动。倡议有助于推动发展问题重归国际议程的中心位置，也有利于提高广大发展中国家在全球治理中的代表性和发言权。随着近200个务实合作项目的开展，100亿美元的专项基金用于落实全球发展倡议，加入全球发展倡议之友小组的70多个国家首先从倡议中受益。

全球发展倡议的实践涉及全球、区域、次区域和国家等层面，需要不断加强各方发展战略对接，全面调动各类发展资源，积极开展各种发展合作。非洲是发展中国家最集中的大陆，也是世界上最贫困和最脆弱的地区之一，帮助和支持非洲发展是国际社会的共同责任。全球发展倡议既包括发展优先、以人为本、普惠包容、创新驱动、和谐共生等发展理念和原则，又有以八大领域为合作重点的行动导向。联合国2030年可持续发展议程执行时间已过半，但是约有九成可持续发展目标“脱轨”，近1/3目标停滞甚至倒退。联合国经社事务部《可持续发展目标报告2023》提出要在5个关键领域采取紧急行动，^①非盟《2063年议程》将开始实施第二个十年规划，在这样一个需要变革和行动的时刻，中国、联合国与非盟之间的战略对接和协调行动，无论对于重振可持续发展议程的全球行动，还是实现非洲发展转型，都至关重要。

(责任编辑: 李若杨)

^① 联合国经社事务部《可持续发展目标报告2023》(特别版), <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023-Chinese.pdf>, 访问日期: 2023年8月10日。