

中非法律外交 70 年：回顾与展望^{*}

吴 卡 黄 婕

内容提要：中非法律外交具有特定的时代背景与重大的现实意义。自新中国成立以来，中非法律外交经历了起步、中断、发展与提速四个历史时期。自 2009 年“中非合作论坛—法律论坛”设立以来，特别是《北京行动计划（2013—2015）》和《约翰内斯堡行动计划（2016—2018）》实施六年多来，中非法律外交，无论是官方还是民间，都取得了许多重要成果，但也暴露了一些不足。在中非共建“一带一路”与共推产能合作的新时代背景下，中非法律外交需要在理论构建、数质提升、平台搭建、人才培养和学术研究等方面有新的举措。

关键词：中非法律外交；中非关系；一带一路

作者简介：吴卡（1974—），男，浙江金华人，浙江师范大学法政学院教授，非洲法律与社会发展研究中心主任（浙江金华，321004）；黄婕（1996—），女，四川攀枝花人，浙江师范大学法政学院民商法学 2018 级研究生（浙江金华，321004）。

自新中国成立至今，中非法律外交已经走过了 70 年风雨历程。从 1949—1967 年起步时期的方向单一、规模极小，1968—1976 年间中断，以及 1977—2008 年间的缓慢发展，直至 2009 年“中非合作论坛—法律论坛”设立后，中非法律外交终于迎来了快速发展的新时期。当前，中非间无论是官方还是民间法律外交，与以往相比，都有了长足发展。但在

^{*} 本文为“‘一带一路’背景下中非产能合作国际法律保障机制研究”（2018GH029），2017—2018 年度浙江省高校重大人文社科攻关计划规划重点项目的阶段性成果。

中非共建“一带一路”和中非产能合作的新时代背景和需要下,中非法律外交也暴露出一些不足。本文首先说明中非法律外交的背景与意义,并就中非法律外交70年的历史进程进行简要梳理,在此基础上对中非法律外交的现状与成就,从官方与民间两个维度进行总结,进而探讨中非法律外交所存在的一些主要不足并分析其成因,最后就新形势下中非开展法律外交的必要举措提出具体建议。

一 中非法律外交的背景与意义

“法律外交是以法律为内容、机制和媒介的外交活动,也就是将法律观念和法治理念贯穿于外交活动之中,将某些外交问题转化为法律问题、以法治思维和法治方式处理对外关系和国际事务、依法化解外交纠纷,转变外交方式方法,开辟外交工作新局面。”^①法律外交是“一个新概念”和“一项复杂庞大的系统工程”,根据不同标准,可以做不同分类。例如,根据具体内容,法律外交可分为立法外交、司法外交、执法外交、法学外交;根据执行主体,法律外交可分为官方外交和非官方(包括半官方)外交,等等。^②伴随世界多极化、经济全球化和国际关系法治化,法律外交与政治外交、经济外交、军事外交、文化外交等外交方式一道,已成为我国总体外交的重要组成部分。

非洲一直是中国外交的重点,中非法律外交前景广阔。从20世纪50年代后期非洲民族解放运动兴起之时,中国就与许多非洲国家互相支持、互相帮助,彼此建立起了比较深厚的风雨交情。^③“中国外长每年首次出访都到非洲,这一做法已延续了29年,成为中国外交的一个优良传统,我们在用行动表明,中国坚持将非洲置于中国外交全局的重要位置,加强与非洲及广大发展中国家合作,始终是中国外交的首要目标。”^④虽然非洲一直是中国外交的重点地区,但是中非法律外交却经历了一个曲折

① 谷昭民 《法律外交》,中国法制出版社,2018,第16页。

② 谷昭民 《法律外交》,中国法制出版社,2018,第17—18页。

③ 薛力 《新时代中国外交中的非洲》, http://www.sohu.com/a/271976578_729263, 最后下载日期:2019年5月1日。

④ 王毅 《用行动表明将非洲置于中国外交重要位置》, <https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/t1626885.shtml>, 最后下载日期:2019年5月1日。

发展的过程。中非法律外交经历了起步、中断、发展和提速四个时期。其中，在起步和中断两个时期，中非各领域关系不是非常密切，加之中非自身存在的国内问题，所以导致在这两个时期，中非法律外交规模极小。但是，在改革开放之后，特别是 2009 年“中非合作论坛—法律论坛”设立后，中非各领域关系迅速升温，中非法律外交也得到恢复和发展。当前，中非合作已经进入新阶段，尤其在“中非命运共同体”理念下，中非正在共建“一带一路”和共推产能合作，中非法律外交获得了更加广阔的发展空间。

当下，开展中非法律外交，不仅具有开展法律外交的一般意义，即“有助于提升中国外交的整体水平”“更有效地维护国家利益”“提升中国的政治文明和社会文化形象”“提升自身的法律认同度和法律知识水平”“促进法律文化的全球化，为世界文化的进步做出新贡献”^①，而且还具有某些特殊意义，特别是当前中非经贸关系日益紧密，中非法律外交可为中非双方共建“一带一路”和开展产能合作提供法律支撑和法治支持，创建一个良好的法治环境，进而为中非间开展长期、持续、有效的各领域合作提供强有力保障，从而构建更加紧密的中非命运共同体，实现中非共同发展和繁荣。

二 1949 年以来中非法律外交历程

新中国成立后，中非法律外交随着中国社会主义建设的曲折发展而缓慢推进，但进入 21 世纪以来，中非关系迅速发展，中非法律外交也开始快速发展。中非法律外交的发展历程，大致可以分为起步、中断、发展和提速四个时期。

1. 起步期（1949—1967 年）

中非法律外交起步较晚。1956 年新中国与埃及建交，揭开了中非关系的新篇章。在 1956—1965 年“非洲大陆觉醒和独立”的十年间，中国与 17 个非洲国家建立了外交关系。随着中国与更多新独立的非洲国家建交，中非交往日益密切、频繁，在此基础上中非法律外交开始从无到有。

但在这一时期，中非法律外交不仅规模很小，而且方向单一，主要

^① 谷昭民《法律外交》，中国法制出版社，2018，第 178—185 页。

是非洲国家派人来中国交流。具体来说,这个时期,基本没有中非立法机构间的交流,司法机构间的交流也是屈指可数,主要有1965年8月几内亚总检察长法迪亚拉、1966年10月毛里塔尼亚最高法院副院长博瓦、1967年7月以德迈为团长的马里司法代表团等来华访问,但中国没有派司法人员出访非洲国家,没有形成中非司法机构间的互访。在这个时期,也没有中非民间的法律交流。

造成这种情况,中非双方都有原因。这个时期,许多非洲国家刚刚独立,主要忙于国内建设,同时也积极开展外交活动,包括同中国建交,但开展法律外交的并不多,只有极少数非洲国家派司法工作人员到访中国。反观中国也是如此,并不重视法律外交。新中国成立后,特别是1957年以后的20年时间里,受极“左”路线干扰,法律虚无主义一度盛行,对中国的法治事业造成了严重冲击。在此形势下,中国法律外交,无论是官方的还是民间的,除了偶尔接受外国来访外,基本上都不走出去。

2. 中断期(1968—1976年)

这个时期处于中国的“文化大革命”时期。“文革”十年,法律虚无主义在中国“盛行”,中国的法治事业实际上处于停滞状态,立法、司法、执法机构名存实亡,政法院校停办,研究机构取消。在此形势下,自然没有法律外交。相应的,非洲国家对中国的法律外交也基本停滞。

3. 发展期(1977—2008年)

“文革”结束后,中国逐步肃清极“左”路线的影响,加强法治建设,批判法律虚无主义。1978年,中国开始改革开放,法律外交得以恢复,但对非法律外交步伐依然缓慢。在毛里塔尼亚最高法院副院长博瓦访华22年之后的1988年,时任最高人民法院副院长林准才第一次率团访问坦桑尼亚、扎伊尔、赞比亚和卢旺达,开启了中国司法机构访问非洲的序幕。中国检察机关访问非洲更是姗姗来迟,在1965年几内亚总检察长法迪亚拉访华36年之后的2001年,时任最高人民检察院副检察长张穹率团访问了安哥拉。1995年11月,全国人大常委会委员长乔石访问埃及等三国,这是全国人大常委会委员长首次对非洲国家进行访问;2001年11月,全国人大常委会委员长李鹏率团出访北非、拉美五国,其中到访了突尼斯;2003年10月,全国人大常委会副委员长李铁映率团访问毛里求斯、喀麦隆、利比亚和突尼斯四国。

这一时期,中非法律外交有了一定发展,但双方法律外交尤其是中

国对非法律外交依然不多,有学者分别对中非法院、检察院和司法机关之间的交流次数作了统计:1979—1988年,非洲国家法院来我国访问8次,我国法院访问非洲1次;1999—2009年,非洲国家法院来我国访问6次,我国法院访问非洲1次。1999—2009年,非洲国家检察机关访华11次,我国检察机关访问非洲6次。1980—1989年,中非司法行政机关往来仅有3次,其中非洲司法行政机关来访2次,我国司法行政机关访问非洲国家1次;1990—1999年,往来18次,其中非洲国家司法行政机关来访6次,我方访问非洲国家12次;2000—2010年前几个月,往来次数增至44次,其中非洲国家司法行政机关来我国31次,我方访问非洲国家13次。^①从这些数据来看,中非法律外交与之前相比,规模上已经有了较大发展,但考虑到非洲国家数量众多以及非洲在中国外交中的重要地位,这一规模显然无法令人满意。

2000年10月,中非合作论坛首届部长级会议在北京召开,中非合作论坛正式成立,这是中非在新形势下加强友好合作、共同应对经济全球化挑战、共谋发展的重要尝试。2006年1月,中国政府发表《中国对非洲政策文件》,全面系统地宣示了中国对非政策的目标及措施,并就全国人大加强与非洲各国议会及泛非议会友好往来,继续与非洲国家商签并落实双边投资条约(BITs)和《避免双重征税协定》,促进中非双方司法、执法部门的交流与合作,协同打击跨国有组织犯罪及腐败犯罪等方面作了重要战略部署。该文件的发布标志着21世纪中国对非洲政策日趋成熟。在中非合作大好形势和中国对非全面政策的支持下,中非法律外交开始提速发力。

4. 提速期(2009年至今)

2009年11月,中非合作论坛第四届部长级会议发表《沙姆沙伊赫行动计划(2010—2012年)》,提出中非间举行“中非合作论坛—法律论坛”。该倡议迅速得到落实,当年12月,中国法学会和埃及开罗地区国际商事仲裁中心在开罗共同举办了首届“中非合作论坛—法律论坛”。该论坛作为中非法律外交的常设机制,开创了中非法律外交的新纪元。通过该机制,中非在双方法律制度、投资法律环境、投资条约、产能合作争议解决、司法合作等领域的议题进行了广泛深入的探讨。截至2019年

^① 这些数据,参见洪永红等《中非法律交往五十年的历史回顾与前景展望》,《西亚非洲》2010年第11期,第6—8页。

3月,该论坛已成功举办七届,极大增强了中国与非洲各国法学、法律界的务实合作,标志着中非法律外交真正进入了快车道,因此2009年是中非法律外交提速的起始年。

为增强中非官方的法律交流与合作,2012年7月,中非合作论坛第五届部长级会议通过了《北京行动计划(2013—2015)》。2015年12月,中非合作论坛约翰内斯堡峰会暨第六届部长级会议又通过了《约翰内斯堡行动计划(2016—2018)》。这两个行动计划专门就2013—2015年间和2016—2018年间的中非官方与民间法律外交做了概括性安排。根据该安排,在过去六年间,中非官方法律部门加快了立法、司法、执法等领域交流与合作的步伐,民间法律外交也有了切实发展。2018年9月,中非合作论坛北京峰会成功举行。会议通过了《北京行动计划(2019—2021)》,该计划向世界传递了中非携手并进的强烈信号,其中涉及中非官方与民间法律外交的众多领域。

三 中非法律外交的现状与成就

走过了70年曲折历程之后,中非法律外交目前已经获得了长足的发展,取得了不小的成就。本文主要以2013年以来,也即《北京行动计划(2013—2015年)》与《约翰内斯堡行动计划(2016—2018年)》实施的六年多时间里,中非官方法律外交主要是立法、司法、执法和条约外交,以及民间法律外交为例,概括中非法律外交的现状与成就。

(一) 中非法律外交的现状

在“中非命运共同体”理念下,随着中非共建“一带一路”和共推产能合作的推进,中非关系在各领域都得到了较快发展。在此背景下,中非官方与民间法律外交都有了较大发展。

1. 中非官方法律外交

(1) 中非立法外交

中非立法外交是中非法律外交的重要内容。2013年9月13日,全国人大外事委员会主任委员傅莹在接受采访时指出,全国人大已经与非洲各国议会建立了良好的交流合作关系,今后将继续发挥全国人大在官方和民间两方面的优势,重点做好以下对非洲各国议会交流工作:一是

为中非合作提供法律保障; 二是传承、巩固、加深中非传统友谊; 三是加强治国理政经验交流; 四是促进中非务实合作。^① 围绕这些工作重点, 2013 年至 2018 年间, 全国人大与非洲各国议会开展了一系列交流活动。

六年多来, 中非立法机构间的交流合作有以下特点: 第一, 中非立法机构对方国家的交流比较频繁, 但数量悬殊, 且立法机构间的互访较少。六年间, 非洲有 23 国 40 余次来访, 但同期中国只对非洲 14 国作了近 20 次访问, 数量还是比较悬殊的。而且, 真正形成立法机构间互访的更少, 只有与肯尼亚、乌干达、坦桑尼亚、尼日利亚、阿尔及利亚等国形成了立法机构间的互访。第二, 来中国全国人大访问的非洲国家存在地区不平衡问题。西部非洲和东部非洲来华国家和次数较多, 其中尼日利亚与埃塞俄比亚访华次数最多。南、北部非洲来华国家和次数次之, 中部非洲来华访问最少。第三, 中国全国人大访问的非洲地区也存在地区不平衡问题。访问东部、中部和南部非洲国家较多, 访问北部非洲国家和次数较少。

(2) 中非司法外交

与中非最高立法机构间已经形成良好交流局面相比, 中非最高司法机构间交流合作相对较少。2013 年至 2019 年 3 月, 中非最高司法机构间的交流次数很有限。典型事例有: 2017 年 10 月, 非洲法语区国家法律专家代表团一行访问我国最高人民法院; 2017 年 4 月, 首届非洲国家首席大法官、最高法院院长会议 2 日在苏丹首都喀土穆举行, 我国最高人民法院审判委员会委员刘合华代表最高人民法院院长周强出席会议并在开幕式上致辞; 2015 年 3 月, 南非最高上诉法院大法官布兰德一行访问过中国最高人民法院。同期, 中国最高人民检察院没有派团或人员访问过非洲, 非洲国家最高检察机关来访次数也很少, 主要有: 2015 年 4 月 14 日, 最高人民检察院检察长曹建明分别会见了肯尼亚共和国总检察长基图·姆伊盖、苏丹共和国司法部次长伊萨姆丁率领的代表团; 2013 年 8 月 26 日, 最高人民检察院常务副检察长胡泽君会见了安哥拉副总检察长兼军事检察院检察长皮塔格罗斯。2017 年 10 月, 非洲法语区国家法律专家代表团一行访问我国最高人民法院。因此, 六年多来中非司法机构间

① 参见傅莹《张德江委员长访问非洲是中国对非重要外交行动》, http://www.npc.gov.cn/npc/bmzz/waishi/2013-09/13/content_1806849.htm, 最后下载日期: 2018 年 11 月 20 日。

交流合作的特点是交流次数少、未形成互访。

(3) 中非执法外交

根据北京行动计划和约翰内斯堡行动计划,中非执法机构间的交流合作也是中非法律外交中的一项重要内容。2013年以来,中非执法机构在国际执法合作方面取得了积极效果,内容涵盖跨境追逃、打击走私珍贵动植物制品、解救被扣中国公民等,下面试举一些案例予以说明。

2013年7月,公安部工作组在我驻马达加斯加使馆的大力支持和马国内安全部和司法部的密切配合下,将杀人犯罪嫌疑人刘某某和非法经营犯罪嫌疑人夏某某、黄某某成功从马达加斯加押解回国。这是中国警方开展国际执法合作的一个成功范例。

2014年1月,中非首次合作跨境缉捕走私象牙团伙主犯,中方工作组到达肯尼亚首都内罗毕后促使肯尼亚野生动物管理局、警察总局以及移民局实施抓捕行动,在成功抓获象牙走私团伙主要犯罪嫌疑人薛某后立即启动遣返程序,我方工作组将其押解回国。

近年来,随着非法入境淘金的中国人增加,加纳逐渐加大了打击力度,2013年6月,200多名中国人被逮捕,多名中国公民向国内求救。中国政府向加纳政府交涉,要求加方在治理行动中务必文明执法,制止当地居民的抢劫行为,同时派遣由外交部、公安部、商务部等部门组成的联合工作组赴加纳与加方执法部门交流、协商,最终促使加方停止抓捕中国采金人员,释放全部被扣中国公民,并为中方采金者回国提供便利。

除了就一般犯罪行为进行交流合作,中非执法机构还专门就反腐败国际追逃追赃展开合作。例如,在2015年公安部公布的“猎狐2014”专项行动二十大经典案例中,有三起案件涉及中非间执法合作。第一起是“浙江俞某案”:2014年7月1日,公安部派出的工作组会同乌干达警方在恩德培机场将违规借款2000万潜逃的浙江女老板俞某抓获,并于7月3日下午将其押解回国。第二起是“江苏李某案”:李某非法吸收公众存款4000万元后潜逃至乌干达。公安部“猎狐2014”行动办派出工作组赴乌,在我驻乌大使馆协助下,会同乌警方开展摸排查缉,成功将其抓获并押解回国。第三起是“山东李某案”:2014年9月,公安部工作组奔赴尼日利亚,会同尼日利亚警方克服重重困难,成功将非法吸收公

众存款 3300 多万元的李某抓获并押解回国。^① 2015 年 3 月起，“猎狐行动”升级为“天网行动”，11 月，在中央反腐败协调小组国际追逃追赃工作办公室的统筹指挥下，中国、加纳两国司法、执法和外交部门密切配合，将外逃至加纳的“百名红通人员”赵汝恒成功缉捕并押解回国。2017 年 8 月，我国警方与加纳警方再次开展执法合作，将潜逃国外 20 年、涉案金额近 3 亿元的另一名“百名红通人员”韩路抓捕回国。2018 年 9 月 2 日至 4 日，中非合作论坛北京峰会暨第七届部长级会议在北京召开。会议内容包含反腐败、领事、移民、司法与执法加强反腐败合作，充分利用《联合国反腐败公约》等现有国际法律文件开展追逃追赃个案合作，并在本国法律允许的情况下，以更加灵活的手段进行合作。

中国与非洲国家开展上述执法外交，既是保证中非关系健康发展的需要，也是双方共同预防和打击跨国有组织犯罪的需要；既是中国保障在非中国公民人身和财产权益的需要，也是中国缉捕在逃境外经济犯罪嫌疑人的需要。虽然中非开展执法合作还处于起步阶段，但六年多的实践表明，双方交流合作的频率正在增加、领域正在拓宽、成果正在扩大、效益正在显现。值得注意的是，上述执法合作的重大成果是在中非之间尚缺乏广泛完善的司法协助条约或引渡条约的情形下取得的。中国和上述案例中的马达加斯加、肯尼亚、加纳、乌干达和尼日利亚等国家并没有已经生效的司法协助条约或引渡条约，这一方面表明这些成果来之不易，另一方面也表明中非双方加快这些条约谈判、签署和生效的迫切性。

（4）中非条约外交

国际条约是国际法的重要渊源，是承载国际权利义务的重要载体，条约关系是国际关系的重要内容。因此，在中非法律关系中，条约关系无疑也是重要组成部分。从中非之间签订条约的数量及条约的内容，可以大致判断出中非关系发展的现状和走向。中非间已生效的这类条约的数量很少，说明中非间开展实质性的司法和执法交流与合作亟待加强。再如，2013 年至 2019 年 3 月间，中非间新签订的双边条约的数量不少，

① 参见《公安部公布“猎狐 2014”专项行动二十大经典案例》，<http://legal.people.com.cn/n/2015/0108/c42510-26349116.html>，最后下载日期：2018 年 11 月 2 日。

涉及签证协定^①、文化合作协定^②、联合声明^③、联合公报^④等。而且,经贸投资类条约的数量也在增长,主要有:《中华人民共和国和安哥拉共和国对所得消除双重征税和防止逃避税的协定》(2018年10月9日)、《中华人民共和国政府与布基纳法索政府经济、贸易、投资和技术合作协定》(2018年8月31日)、《中华人民共和国政府和加蓬共和国政府对所得避免双重征税和防止逃避税的协定》(2018年9月1日)、《中华人民共和国政府和刚果共和国政府对所得消除双重征税和防止逃避税的协定》(2018年9月5日)、《中华人民共和国政府和坦桑尼亚联合共和国政府关于促进和相互保护投资协定》(2013年3月24日)、《中国与肯尼亚避免双重征税协定》(2017年9月22日)和《中国和喀麦隆经济技术合作协定》(2018年3月22日)等,这表明六年来中国与非洲国家的经贸投资条约关系已取得较大发展。

2. 中非民间法律外交

除了官方法律外交,民间法律外交也是中非法律外交的重要组成部分。近年来中非关系发展迅速,特别是2000年中非合作论坛召开,为国内开展非洲研究注入了强劲动力,国内因此掀起了非洲研究的热潮,非洲法研究开始受到国内学者的重视并产出了一些重要学术成果。与此同时,包括法学会、律师学会、法学院校、研究所和智库等在内的中非社

-
- ① 如《中华人民共和国政府和安哥拉共和国政府关于简化签证手续的协定》(2018年1月14日)、《中华人民共和国政府和塞舌尔共和国政府关于互免签证的协定》(2013年5月6日)、《中华人民共和国政府和毛里求斯共和国政府关于互免签证的协定》(2013年8月29日)和《中华人民共和国政府和尼日利亚联邦共和国政府关于互免外交、公务(官员)护照人员签证的协定》(2013年7月10日)等。
- ② 如《中华人民共和国政府和乍得共和国政府文化协定》(2013年2月15日)、《中华人民共和国政府和坦桑尼亚联合共和国政府关于在坦桑尼亚设立中国文化中心的谅解备忘录》(2013年3月24日)和《中华人民共和国政府和佛得角共和国政府文化合作协定2013至2016年执行计划》(2013年6月19日)等。
- ③ 如《中华人民共和国政府和肯尼亚共和国政府联合声明》(2014年5月11日)、《中华人民共和国和尼日利亚联邦共和国联合声明》(2014年5月8日)、《中华人民共和国和埃塞俄比亚联邦民主共和国联合声明》(2014年5月6日)和《关于全面深化中国非盟友好合作的联合声明》(2014年5月5日)等。
- ④ 如《中华人民共和国与布基纳法索关于恢复外交关系的联合公报》(2018年05月26日)、《中华人民共和国和阿尔及利亚民主人民共和国关于建立全面战略伙伴关系的联合公报》(2014年2月24日)、《中华人民共和国和冈比亚伊斯兰共和国关于恢复外交关系的联合公报》(2016年3月17日)和《中华人民共和国和圣多美和普林西比民主共和国关于恢复外交关系的联合公报》(2016年12月26日)等。

会团体及学者之间的交流往来也开始日趋频繁，中非民间法律外交开始走上前台，成为中非法律外交的重要组成部分。在 2012 年 7 月，《北京行动计划（2013—2015）》决定“加强双方在法学研究、法律服务、法律人才培养以及非诉讼纠纷解决机制等领域的合作”之后，中非民间法律外交的步伐明显加快，六年多来开展了一系列法律外交活动，其中出现了一些标志性的重大交流活动。

（1）设立中非法学院院长论坛

2013 年 3 月 27—28 日，首届中非法学院院长论坛在南非开普敦大学举行。中国法学教育研究会常务副会长、中国人民大学法学院院长韩大元教授作为中方团长，率中方 16 名法学院院长和教授组团赴开普敦参加了本次会议，与来自非洲不同国家和地区的 15 名法学院院长和教授共同就“中非法学教育的政治背景”“中非在法学研究领域面临的挑战”“中非法学院在课程改革和发展方面面临的挑战”“中非法学院在教学和学习方面面临的挑战”“中非法学院间的合作”等五个主题展开了讨论。

2016 年 7 月 8—9 日，第二届中非法学院院长论坛在北京举行。论坛以“新中非合作背景下如何建立中非法学院间切实有效的合作机制”为主题，来自非洲的 10 名法学院院长以及我国国内二十余所国内法学院院长和教授出席论坛。在主论坛单元，中非法学院院长及学者就“中非法学院交流合作的现状与问题”“中非法学院开展交流与合作的新机遇”“中非法学院开展交流与合作的领域与途径”“中非法学院教育合作的机制与模式”等主题展开深入研讨。中非法学院在本论坛达成共识，会议正式成立中非法学院联盟，秘书处设在中国人民大学法学院，协调中非法学教育具体事项。会议提出建议，设立中非法学教育基金，为开展不同法学院之间的学生交流提供经费支持。本次论坛将中非法学院院长对话发展为常态化机制，进一步加深中非法学院校的相互了解，建立中非法学院间切实有效的合作机制，增强了中非法学院法学教育合作与交流，共同培养中非法律人才，为“一带一路”倡议下推动中国与非洲各国在经济、贸易、金融、农业、基础设施建设、公共卫生领域的合作提供坚实的人才后盾，对落实中非全面战略合作伙伴关系具有重要意义。^①

2018 年 6 月 20 日，以“新时代中非法学教育与法律服务”为主题的第三届中非法学院院长论坛在湘潭举行，论坛旨在进一步加强中国和非

^① 《第二届中非法学院院长论坛举行》，《法制日报》2016 年 7 月 27 日，第 9 版。

洲国家法学院院长对话交流机制,增进中非双方法学院的互相了解,共享中非法学院在人才培养、学术研究方面的丰富经验,拓展中非法学教育与法律服务的合作途径,为新时代推动中非关系全面快速发展提供坚实的智力支持。^①

(2) 开展中非法律人才交流项目

为落实《北京行动计划(2013—2015)》有关精神,中非法律人才交流项目首期研修班于2014年9月在北京外国语大学举办,来自非洲近20个国家的30余位学员参加。研修班开设的课程主要以介绍中国法律制度和法律问题为主,如“中国法制建设和法治的发展”、“中国司法制度及涉外民事审判”和“中国金融法”等。通过这些课程及对中国法学会、最高人民法院、最高人民检察院、中国国际经济贸易仲裁委员会和一些著名律师事务所进行访问参观,非洲学员对中国法律制度和法治现状有了更加全面和深入的了解。之后,第二、三、四期研修班已分别于2015年5月、2016年6月和2017年5月举行。2018年6月又在广州举行了第五期研修班,这对于促进和深化非洲法学法律界对“一带一路”建设的认识和理解,对于巩固和强化广东在“21世纪海上丝绸之路”的枢纽地位,对于推动中国法学法律界与非洲国家同行的交流与合作,都具有重要的战略和现实意义。^②因此,中非法律人才交流项目已形成比较完善的机制,其影响力正在逐步扩大,在促进中非法律外交,推动中非全面战略合作伙伴关系的过程中发挥着引领和推动的作用。

(3) 构建中非诉讼外纠纷解决机制

2014年9月,“中非特色纠纷解决机制研讨会”在北京外国语大学举行,这是落实《北京行动计划(2013—2015)》的重要行动之一,是中国法学会倡议发起的“中非仲裁员互聘计划”的拓展与延伸。来自中国和非洲近70名政府司法官员、法律专家学者、律师及仲裁员等参加了研讨会。本次研讨会除了对“中非仲裁机构现状与国际仲裁新发展”和“中非特色纠纷解决机制:友谊、文化与可持续发展”两个专题进行发言、评议及讨论外,还举行了一场圆桌会议,介绍成立“中非联合仲裁中心”的战略构想,并请所有中外与会嘉宾对该中心的仲裁规则展开深入探讨,

① 《“第三届中非法学院院长论坛”成功举办》, <http://edu.people.com.cn/n1/2018/0620/c1006-30069562.html>, 最后下载日期: 2019年1月3日。

② 《中非法律人才交流项目第五期研修班情况综述》, <http://www.clec.org.cn/plus/view.php?aid=1166>, 最后下载日期: 2019年3月18日。

集思广益, 从而为建立中非特色纠纷解决机制献言献策。最后, 会议通过了《关于共同成立“中非联合仲裁中心”倡议书》。2015 年 8 月 12—20 日, 以副会长兼秘书长鲍绍坤为团长的中国法学会代表团对肯尼亚和南非进行了访问, 与这两个国家的法律界人士进行了广泛深入交流。访问肯尼亚期间, 双方一致认为, 应充分发挥肯尼亚作为东非枢纽国家的地缘优势, 加快推进中非法律服务中心和研究中心建设, 尽快建成中非联合纠纷解决中心东非分中心以及中非法律研究中心。访问南非期间, 来自中国和南非的 37 个法学、法律及仲裁组织共同签署了《约翰内斯堡共识》, 这是在 2015 年 6 月《北京共识》基础上, 中南双方法学、法律界共同推进中非联合仲裁纠纷解决机制的又一重要成果。在中国法学会的统一协调下, 2015 年 11 月中非联合仲裁约翰内斯堡中心和上海中心开始运作; 2017 年 3 月, 中非联合仲裁北京中心、内罗毕中心和深圳中心相继揭牌。这标志着中非仲裁合作完成了在中国三个经济最发达区域的布局, 形成了中非仲裁合作协同创新、全面合作的新格局。

(4) 召开中非投资贸易法律研讨会

2013—2016 年间, “中非投融资法律合作研讨会”“中非投资贸易法律研讨会”“中非投资经贸法律风险及对策研讨会”等会议相继举行。2018 年 8 月 20 日, 由中国人民大学与中国公共外交协会合作主办的“中非互助与人类命运的共同未来”中非关系研讨会暨系列研究成果发布会在中国人民大学召开。^①来自中非双方的法官、检察官、政府司法官员、法学专家、工商企业界代表、律师等参加了这些研讨会。这些研讨会围绕“非洲投融资法律环境”“中国在非洲投资贸易的相关风险与防范”“中非经济合作面临的问题和解决方案”等议题进行了研讨。这些研讨会, 顺应了当前中非投资经贸蓬勃发展的大趋势, 契合了当前中非经贸合作发展的需要。

上述案例表明, 2013 年以来, 中非之间为落实《北京行动计划 (2013—2015)》《约翰内斯堡行动计划 (2016—2018)》的精神, 开展了丰富多彩的民间法律外交活动。目前的中非民间法律外交具有以下特点。一是次数较多, 中非真正开展民间法律外交只有短短十几年时间, 但近年来保持了较高的交流频度, 数量上要多于同期中非司法外交。二是形

^① 《中非关系研讨会在京举行》, http://www.cssn.cn/glx/glx_jdal/201808/t20180823_4547606.shtml, 最后下载日期: 2019 年 3 月 18 日。

式多样,中非民间法律外交,既有法学院校教师与学生的交流交换,又有法学会、律师协会间的交流互访;既有合作举办学术会议,又有对法律人才的专门培训;既有共同签署重要合作与交流文件,又有一起推动新机制的建设;等等。三是互动性强,这些形式多样的民间法律外交活动,具有很强的互动性,中非之间可以充分表达意见和建议,因此交流效果良好。四是层次很高。这些中非民间法律外交活动,绝大多数都是在中国法学会主导下开展的,并得到了中国外交部、商务部、最高人民法院、最高人民检察院等机构的大力支持,交流的对象,除了非洲国家的法学院、律师协会、仲裁协会等民间团体,还包括它们的外交部、最高法院和最高检察院等官方机构。因此,中非民间法律外交具有很强的官方色彩,交流层次很高。

(二) 中非法律外交的成就

通过对 2013 年以来中非法律交流合作情况的一个简要回顾,我们可以看到,中非法律外交虽然起步较晚,但自 2009 年中非合作论坛—法律论坛建立,中非法律外交真正进入了提速期,总体上呈现出交流频繁、形式多样、渠道畅通、议题广泛、高层重视、成果丰硕等特点,取得了一些阶段性的成就。

1. 中非法律外交的次数创新高

2013 年至 2019 年 3 月,中非立法、执法、司法等外交活动的次数都有所增多,访问的国家和次数都是前所未有的,这极大促进了中非议会间深入开展对话、加深理解、求得共识。中非民间法律外交也是如此,通过频繁的交流互动,中非法学界和法律界也加深了相互了解,为双方进一步开展交流与合作打下了坚实的基础。

2. 中非法律外交的形式更多样

中非立法机构和司法机构目前在交流合作上主要采用友好访问和参观考察等形式,中非执法机构和民间的法律交流合作形式也日益多元化。就中非执法合作而言,交流合作形式包括跨境追逃、打击走私珍贵动植物制品、解救被扣中国公民等;就中非民间法律外交而言,交流合作形式不仅包括法学院校教师与学生的交流交换,法学会、律师协会间的交流互访,合作举办学术会议,还增加了培训中非法律人才,签署合作与交流文件,以及建设新机制等。

3. 中非法律外交的渠道更畅通

随着中非法律外交的日益频繁，上述形式多样的外交活动方式很多已成为一种常设性或定期性的交流平台或项目，如中非合作论坛—法律论坛、中非法学院院长论坛、中非法律人才交流项目、中非投资贸易法律研讨会等，它们为中非法律外交提供了稳定和通畅的交流渠道，成为推动中非法律外交的重要力量。

4. 中非法律外交的议题更广泛

近年来，中非法律外交的领域不断得到拓展。在立法、司法、执法和民间等领域，交流合作议题呈现出不断向广度和深度拓展的特点，历届“中非合作论坛—法律论坛”设立的主要议题就体现了这一特点。从传统的“中非各国法律制度介绍”到“中非经贸合作法律制度”，从“中非司法合作”到“国际司法合作：打击洗钱犯罪”，从“中非贸易和投资争议解决机制”到“有中非特色的纠纷解决机制”。这些议题的转变表明，随着中非关系的不断发展，中非法律外交的内容也在不断拓宽和深入，而且其交流合作内容日益以满足实际需求和解决实际问题为导向。例如，中非产能合作争议解决机制是中国公民和企业赴非开展产能合作活动出现争议后必须面对和解决的问题，因此历届“中非合作论坛—法律论坛”都将其作为一个重要议题。中非法律人才交流项目、中非投资贸易法律研讨会也将其作为一个重点培训或研讨的内容，而构建中非纠纷解决机制，更是将落实构建以仲裁为核心的有中非特色的争议解决机制作为其工作的中心。

5. 中非法律外交更受高层重视

近年来，中非一直保持高层次的法律外交，受到了双方高层的大力推动。例如，从对双方最高立法机构的访问来看，很多来全国人大访问交流的都是非洲国家议会的议长、政府首脑甚至是国家元首，中国国家主席、总理和全国人大常委会委员长在访问非洲国家时也多次会见了这些国家的议长；参加“中非合作论坛—法律论坛”的很多代表是非洲国家最高法院院长及大法官、总检察长、司法部长、全国性法学法律组织的负责人等。

四 中非法律外交存在的问题及成因

目前，虽然中非法律外交取得了一些阶段性的成就，但同时也存在

交流合作机构与交流合作地区不平衡、交流合作数量有待提升、交流合作质量也待提高、交流合作平台与机制需增加等问题。同时,目前学者们对中非法律外交机制建设与模式创新的实证研究还较为缺乏,零散成果之间的继承性不强,很多被识别出来的命题本身还是一种现象,使得中非法律外交的创新进入了一个新的瓶颈期。

(一) 中非法律外交存在的主要问题

1. 中非法律外交机构间的不平衡

2013 年以来,中国对非法律外交中,全国人大接受非洲国家来访的数量最多,中非执法机构间也保持了比较密切的交流合作,中非民间法律外交,特别是中国法学会主导的中非各项交流活动,更是呈现出交流次数较多、形式多样、互动性强和层次较高等特点。然而,中非司法机构间的交流次数总体偏少,尚未达到《北京行动计划(2013—2015)》和《约翰内斯堡行动计划(2016—2018)》的预期要求。

2. 中非法律外交地区间的不平衡

这主要是指中国全国人大对非洲各地区的访问交流以及来全国人大访问交流的非洲各地区的不平衡。因为中非司法机构间的交流次数极少,无法体现这种不平衡性,而中非民间法律交流整体上趋于平衡,所以此处主要是指立法机构间的交流。如上所述,2013 年以来,非洲各个地区的立法机构来中国全国人大访问的数量差异较大。其中,西部非洲和东部非洲来华国家和次数最多,其中尼日利亚与埃塞俄比亚访华次数最多。南、北部非洲来华国家和次数次之,中部非洲来华访问最少。中国全国人大访问非洲也存在地区不平衡问题。访问东部、中部和南部非洲国家最多,访问北部、西部非洲国家及其次数最少。

3. 中非法律外交的数量待提升

中非法律外交的数量直接反映中非法律外交的频繁程度,也间接反映中非双方对中非法律外交的重视程度,因此中非法律外交的数量非常重要,只有数量上去了,交流水平才能提高。但是,中非法律外交的总体数量无疑是偏少的。目前,中国与非洲 53 个国家有外交关系,而且和非洲一些重要的区域性组织建立了联系,但对非法律外交的数量,远远无法满足中非关系快速发展的今天对中非法律外交的需求。增加中非法律外交的数量,不仅是进一步增强中非各方面关系的必然要求,也是保障双方尤其是中方在非公民和企业利益的必然要求。

4. 中非法律外交的质量待提高

目前,中非法律外交,特别是官方法律外交,主要以机构或人员的互访和共同参加国际会议为主,在立法、司法、执法领域开展实质性交流与合作的不多,特别是在中非人员和财产往来日益频繁的今天,中非司法与执法机构间能否开展司法与执法合作,直接关系到中非双方公民和企业的利益,甚至影响两国间关系。例如,中非目前已签订的民商事领域和刑事领域的司法协助协定的数量还很少,由于缺乏正式的条约依据,中非在这些领域开展司法合作主要还是基于互惠原则,这给双方合作造成了相当大的困难和不便。

5. 中非法律外交的机制与平台需增加

中非合作论坛—法律论坛,中非法学院院长论坛,中非法律人才交流项目,中非投资贸易法律研讨会等论坛、项目或会议,为中非间法律外交搭建了较为顺畅的交流平台与机制,但鉴于当前中非关系快速发展,可以在上述平台与机制的基础上,进一步建立更多、更细的平台与机制,如中非法官、检察官、律师、仲裁员、法学家论坛等,而且目前中非间针对产能合作的法律机制与平台尚未建立,可以考虑专门就中非产能合作设立常设机制或论坛。

(二) 中非法律外交存在问题的成因

1. 外部因素影响

目前,现有国际经济以及法治体系仍然是二战后西方国家主导建立的。传统的狭隘价值观念以及根深蒂固的优越感使得西方国家对自身体系以外的新兴国家的崛起持排斥态度,而中国正是新兴国家的代表。在中非法律外交中,常会受到部分西方发达国家的阻挠,大肆宣扬“中国威胁论”“中国崩溃论”等,这些论调在一些非洲国家和地区仍有市场,使其对中非间平等合作、互利共赢的法律交流合作存在误解,也进一步导致了中非法律外交的地区分布不平衡、交流合作的质量不高等问题。

2. 内部因素制约

当前中国特色社会主义法律体系已经初具规模,但是对于涉外法律工作的相关法律法规还比较稀缺,对于中非间交流合作的相关法律法规更是屈指可数。同时,中国涉外法律的软实力还不够高,涉外法律体系仍不够完善,当前中非官方法律外交在很多方面还缺乏实质性的交流与

合作。同时,中国改革开放仅 40 年的时间,中国法律外交人才的数量、质量及其国际经验、阅历、能力、水平以及参与国际事务的积极性和主动性等方面与西方发达国家相关人员相比,还存在一定差距,尤其是对非法律外交起步晚,精通涉非交流合作的法律人才十分缺乏。并且中非公民和企业都有法律意识较薄弱的共同点,运用法治思维和法律手段处理中非法律外交任重而道远。加上非洲大陆的国家 and 地区都有各自的立法和习惯,中国对非法律外交主体繁多且情况复杂,中非法律外交缺少一定的整体规划和战略部署,相关统筹协调以及资源整合的工作仍需进一步加强。

3. 法律外交自身发展的影响

当前,法律外交理论研究刚刚启动,全面完整的理论体系尚未形成。法律外交理念的推广和重视程度都还不够,许多研究成果仍处于理论阶段,还没有具体的政策实践。这使得中非法律外交机制的基础比较薄弱,对建立中非法律外交机制和形式创新都增加了难度,导致中非法律外交缺乏长足发展的强劲动力。

五 中非法律外交的展望与建议

从法律外交的核心——法治出发,中非法律外交需要建立公平、正义、合理的交流合作体系和秩序。当前,中非正在共建“一带一路”、共推产能合作,中非法律外交已步入新的历史阶段,因此中非在共同制定的国际文件以及中国发布的对非政策等文件中都对中非法律外交提出了新要求,突出表现为要求法律交流合作各领域不断向纵深发展。在当前中非产能合作快速发展的背景下,中非法学、法律界应敏锐感知中非产能合作的具体法律需要,中非在各法律领域的交流合作也必须以促进中非产能合作安全、有序、持续进行为主要目标之一,就中非产能合作中的各项法律问题开展更紧密、更开放、更多元的法律交流合作,并且要建立健全相应法律机制,为中非产能合作提供良好的法治基础和环境。

(一) 加强对中非法律外交的重视和研究,夯实中非法律外交的理论基础

当前,法律外交的理念已经得到广泛认可,所涉领域不断扩大,并

日益成为维护国家利益的优先手段，法律外交将成为我国外交的基本方式。^① 非洲作为中国外交的重要目标，在中国外交全局中占据着不可替代的位置，而中非法律外交作为中非外交的一种基本形式，已经成为中非外交不可或缺的组成部分。在当前中非共建“一带一路”和共推产能合作的新时代背景下，中非都应高度重视法律外交的作用，不断推动中非法律外交向更多领域发展。

法律外交虽然由来已久，但在我国法律外交的概念才提出不久，理论建设还需完善，将法律外交理论运用于实践还需探索。历经 70 年发展，尤其是 2009 年以来，中非法律外交已经取得了丰硕成果，有益经验值得总结和推广，但其不足也值得研究和解决。为此，可加大研究投入力度，紧密联系中非法律外交实践，不断完善中非法律外交理论体系，挖掘中非法律外交内涵，探索新研究方法，特别是要激发我国学界对中非法律外交的研究热情。

（二）提升中非官方法律外交的数量与质量，兼顾地区平衡

目前，中非官方法律机构间的定期交流互访机制尚未建立。为了从中非官方层面顺利推进产能合作，这种定期的交流互访机制应当建立起来，其主体包括中非议会、司法机构、执法机构等，其法律载体可以是双方签署的合作协议。通过合作协议这种软法的方式在中非双方法律机构间建立定期的交流互访机制，不仅可以加大中国立法、司法、执法机构“走出去”和将非洲国家相应法律机构“请进来”的力度，而且更重要的是，中非双方可就开展“一带一路”共建和产能合作等领域中出现的法律问题，如国内法律的立、改、废，开展定期的、灵活的对话沟通，并促进和加快中国与更多非洲国家在一些重要法律领域的合作。

中非官方法律外交，特别是司法外交与执法外交，无论是数量还是质量，都有很大的提升空间；中非立法外交虽然绝对数量不少，但鉴于与中国建交的非洲国家的数量众多，相对数量其实不多。因此，中非法律外交首先应在数量上有所提升，为此应加大双方交往力度，“请进来”和“走出去”并举，不仅应加大对非洲官方法律机构或组织“请进来”的力度，更要加大中国立法、司法、执法机构“走出去”的力度。

无论是“请进来”还是“走出去”，在强化对中非产能合作非洲重点

^① 谷昭民《法律外交》，中国法制出版社，2018，第236—239页。

国家和地区法律外交的同时,也要兼顾非洲各地区的平衡,即保持并加大与北部非洲、东部非洲、西部非洲、南部非洲和中部非洲中我国已确定的中非产能合作重点国家的已有的官方法律外交,在此基础上再增强与其他非洲国家,尤其是北部与中部非洲国家的官方法律外交。

此外,还要提升中非官方法律外交的质量。除了加强中非法律机构或组织的互访和共同参与或组织国际会议等传统法律交流形式之外,中非还需进一步取得一些实实在在的成果。目前,迫切需要开展的交流合作主要有:一是与更多非洲国家商签产能合作协定;二是加快与中非产能合作重点国家签订贸易与投资方面的条约或协定;三是与中非产能合作重点国家签订更多的民商事和刑事领域的司法协助协定;四是加快与中非产能合作重点国家引渡条约的签订,目前除了突尼斯、南非、塞内加尔等国家,绝大多数非洲国家都还未与中国签订引渡条约;五是加快与中非产能合作重点国家在相互承认与执行对方法院判决或仲裁机构裁决方面达成协议;六是与中非产能合作重点国家在跨境追逃、打击珍贵动植物制品走私和毒品走私等方面加强协调与合作。

(三) 发挥双方法学会的组织引领作用,建设好中非民间法律外交平台

中非民间法律外交是中非法律外交的重要组成部分,它可以弥补中非官方法律外交涵盖面较小、形式较固定的不足,不仅可以使交流触角延伸到中非法律关系的各个方面,而且可以采用灵活丰富的交流活动。在“中非合作论坛—法律论坛”这个制度性交流平台的引领之下,中非间可充分利用现有的法律机制与平台,或者设立一些新的法律交流合作机制与平台。应继续推进现有交流平台如中非法学院院长论坛、中非法律人才交流项目、中非投资贸易法律研讨会的开展,多组织关于中非产能合作中法律问题的研讨主题。同时,可为中非产能合作开拓中非民间法律交流的其他合作平台,如中非知名法学家、律师、仲裁员论坛,着重邀请中非产能合作重点国家的法学家、律师、仲裁员来参加,重点就中非产能合作过程中的法律问题进行探讨。鉴于目前中非法律人才交流与培训项目主要是以中方培训非方法律人才为主,接下来可以开展中方法律人才在非洲国家,特别是在中非产能合作重点国家的交流与培训,从而对这些非洲国家的法律制度、司法体系、投资环境、产业政策等有一个系统的认识。此外,由于中非企业是产能合作的主体,所以应进一

步优化中非民间法律交流活动参与人员的结构，鼓励中非企业积极参与，以提升中非法律交流合作的实效，中方为此可以提供必要的资金支持。在中非民间法律外交方面，双方法学会无疑具有重要的组织与引领作用，在中非民间法律外交平台建设上，它应当继续发挥这一作用。

（四）开展中非法学院校间的交流合作，培养熟悉双方法律的人才

目前，中非法学院院长论坛已定期化，成为中非法学院校间开展交流合作的稳定平台。这个论坛应当是一个开放的合作平台，以后规模应进一步扩大，国内法科院校都可以参与进来。在首届中非法学院院长论坛上，尼日利亚大学法学院院长 Ifeoma Enemo 教授在发言中指出，中非法学院校间的交流还尚未开展，中非在经济、政治、贸易、金融、文化等领域的合作都需要有法律的支持，中非法学院校间的合作有利于促进这些领域的进一步合作。^① 因此，接下来应利用好中非法学院院长论坛这个平台，尽快落实法科院校师生交流学习机制，专门设立交流基金，不仅支持非洲国家法科院校教师来华访学交流，而且也支持非洲学生来中国法学院校进行交换或攻读学位。更重要的是，中国法科院校，应积极引导和支持师生到非洲开展访学、交换、攻读学位等活动。传统上，中国法科院校师生在出国访学、交换、攻读学位时，首选是欧美等发达国家或地区，通过积极宣传、引导，提供便利和资金支持，这种情况能够得到改变。

就现阶段的中非产能合作而言，可以重点选择那些与中国开展产能合作的重点非洲国家的知名法学院校，与其建立长期合作机制，将其作为中国法学师生赴非访学、交换、攻读学位的首选目的地，并为此加大政策倾斜和资金支持。通过这种机制，在较短时间内，就可以培养一批熟悉中非产能合作重点国家国内法律和产业政策的专家。而且，就中非产能合作中的法律问题，中国法科院校还可在非洲建立合作伙伴关系，例如在非洲知名法学院校建立中国—非洲法律研究中心，组成中非联合课题组，开展合作研究，也可以邀请非洲学者入职国内法科院校，利用其熟知本国法律环境与产能合作环境等优势，以及开展调研、收集案例等方面的便利，这样产出的合作研究成果将更有实践价值，能为中非产

^① 《中国法学院院长代表团赴南非开普敦参加“首届中非法学院院长论坛”》，<http://www.law.ruc.edu.cn/article/?42772.html>，最后下载日期：2019年4月2日。

能合作的持续进行提供强有力的法律智力支撑。

(五) 采用区域或国别加实证的协同研究模式,提升中非法律外交的实效

2014年9月23日,由中国法学会和上海交通大学共同主办的“国际贸易投资法律风险及对策研讨会——以非洲为视角”在上海举行。中国法学会副会长张鸣起在会上表示,目前在中国关于非洲法与社会发展研究的组织机构非常稀缺,研究模式多以介绍为主,密切联系实际的政策导向性研究就更少。学术界需要实质性地深化国内对非洲法与社会发展的研究,促进中非国际投资贸易与法律交流事业。^①造成上述情况的原因主要在于:其一,中国学术界一向重视对欧美日等发达国家法律的研究,普遍忽视对亚非拉发展中国家和地区的法律研究。其二,非洲国家数量众多,投资环境各有不同,各国在外商投资准入、税收、外汇、土地、劳工、知识产权、基础设施等领域的法律制度差异较大,分别受到大陆法系、英美法系、伊斯兰传统的影响,特别是受英美法影响的国家,判例繁多,加之非洲国家法律的稳定性往往不强,修改比较频繁,这些都加大了了解非洲国家法律运作情况的难度。其三,非洲各国法律受国内部族、宗教的影响较大,习惯法适用普遍;加上非洲国家语言种类很多,部分法律文本只以当地文字书写,这就为国内学者了解非洲法律制造了很大障碍。其四是实证研究的困难。例如,就目前非洲法研究中的一个热点问题,也即中国对非投资法律风险问题而言,虽然中国企业目前在非洲几乎所有国家都有投资,但投资最集中的主要是南非和尼日利亚等国家,而中国企业对这些国家投资的法律风险鲜少有经典案例出现,而且很多案例涉及商业秘密等原因,案例资料收集难度较大,这就给开展实证研究造成了很大障碍。

上述原因导致了目前国内对非法律研究不仅成果较少且多停留在理论层面,多以介绍性为主,缺乏国别或区域加实证相结合的深入研究。但是,在中非产能合作背景下,国别或区域加实证相结合应是开展非洲法研究的基本模式。例如,对中非产能合作重点国家的法律环境,必须结合这些国家各自不同的法律风险和具体案例进行研究。只有这样,才

① 《中国法学会副会长:非洲法与社会发展研究亟待加强》, http://www.cssn.cn/zx/bwyc/201409/t20140926_1343223.shtml, 最后下载日期:2019年5月2日。

能就中国企业投资某一个具体非洲国家存在的主要法律风险，为企业和政府相关部门等提供有针对性的、行之有效的对策和建议。为此，可承接一些中资企业提出的涉非法律方面的课题，然后与国内、与非洲各研究机构开展协同研究，组成中非联合课题组，深入非洲国家进行实地调研。通过国别或区域加实证研究模式，在深入研究非洲国家法律的基础上，再开展中非法律外交，无疑也会提升外交的实效，更可能取得实质性的交流成果。

（六）建立健全涉非法律服务机制，推进中非诉讼外争议解决机制建设

2017 年 1 月 8 日，司法部、外交部、商务部、国务院法制办公室联合印发了《关于发展涉外法律服务业的意见》（以下简称《意见》），对发展涉外法律服务业作出全面部署。《意见》为我国发展涉外法律服务业提出了四方面的主要任务：一是为“一带一路”等国家重大发展战略提供法律服务；二是为中国企业和公民“走出去”提供法律服务；三是为我国外交工作大局提供法律服务；四是打击跨国犯罪和追逃追赃工作提供法律服务。中非产能合作作为中国对非重大战略之一，自然也需要我国涉外法律服务业的支持。而且，就我国传统的法律服务对象而言，非洲一直都属于洼地，无论是对非法律服务业的工作制度、机制、政策、措施，还是对非法律服务业的国际竞争力与高素质涉非法律服务人才，都处于长期不完善、不健全、不强劲、不充足的状态。我国对非法律服务业的现状，显然无法满足中非产能合作法律服务的现实需要。因此，根据《意见》的指示，在对非法律服务机制上，应采取健全完善扶持保障政策、进一步建设涉非法律服务机构、发展壮大涉非法律服务队伍、健全涉非法律服务方式和提高涉非法律服务质量等具体措施。

在涉非法律服务机制中，中非诉讼外争议解决机制作为解决中非产能合作争议的重要机制，需要特别重视。目前，中非诉讼外争议解决机制已实现从构想到实施的转变。2015 年 11 月中非联合仲裁约翰内斯堡中心和上海中心开始运作；2017 年 3 月，中非联合仲裁北京中心、内罗毕中心和深圳中心相继揭牌。这些机构旨在为包括中非产能合作在内的中非经贸投资领域发生的争议提供公平、高效、便捷、经济的仲裁服务。但中非联合仲裁机制还处于初创阶段，需要明确仲裁员选聘、仲裁规则、仲裁程序等方面的制度，并需设立一种特别机制以保障未正式加入《组

约公约》的非洲国家,使之能够顺利承认和执行中非联合仲裁中心所做出的仲裁裁决。

六 结语

当代世界,法治化已成为发展的重要潮流,很多国家都积极地建设法治国家,法律外交正是把法律观念和法治理念贯穿于本国的外交实践中,让部分外交问题转化为法律问题,以合法程序和行为处理外交事务,有效缓解外交压力,赢得外交的合法性。中国通过几十年的努力,已经基本建成中国特色社会主义法律体系,正在全面推进依法治国,法律外交将成为中国由法律大国迈向法治强国的必经之路,而中非间的法律交往与合作将会是该条道路上的必经之点,也将是中国对非外交的新常态和基本方式,成为中国总体外交的重要组成部分。

(责任编辑:李雪冬)

Contents

70 Years of China–Africa Legal Diplomacy: Review and Prospect

Wu Ka, Huang Jie / 3

Abstract: China–Africa legal diplomacy has a specific background and great practical significance. Since the founding of the new China, China–Africa legal diplomacy has gone through four historical periods: beginning, stagnation, development and acceleration. Since the establishment of Forum on China–Africa Cooperation–Legal Forum in 2009, and especially since the implementation of the Beijing Action Plan (2013 – 2015) and Johannesburg Action Plan (2016 – 2018) over the past six years, China–Africa legal diplomacy, both official and private, has made many important achievements, but there are also some deficiencies exposed. In the new era when China and Africa jointly build “the Belt and Road” and jointly promote production capacity cooperation, to develop China–Africa legal diplomacy, we need to take new measures in theoretical construction, quantitative improvement, platform building, talent training and academic research.

Key Words: China–Africa Legal Diplomacy; China–Africa Relations; The Belt and Road

Racial and Ethnic Relations in the Post–Apartheid South Africa

Xu Wei, Mai Xiaoqing / 27

Abstract: Although there are different boundaries and differences among the locations, languages, religions, and social customs and so on, the South Af–