

一带一路倡议与国际关系



第
二
十
辑

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

复旦国际关系评论

上海人民出版社

一带一路倡议与国际关系

复旦国际关系评论

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

第
二
十
辑

图书在版编目(CIP)数据

一带一路倡议与国际关系/宋国友主编. —上海:
上海人民出版社, 2017

(复旦国际关系评论; 第20辑)

ISBN 978-7-208-14869-7

I. ①一… II. ①宋… III. ①“一带一路”-关系-
国际关系-研究 IV. ①D81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 267177 号

责任编辑 赵荔红 刘华鱼

封面装帧 王小阳 夏 芳

• 复旦国际关系评论 第二十辑 •

一带一路倡议与国际关系

宋国友 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 14.25 插页 4 字数 209,000

2017年12月第1版 2017年12月第1次印刷

ISBN 978-7-208-14869-7/D·3127

定价 55.00 元

编 前 语

宋国友

“一带一路”倡议是新时代中国外交的重大政策安排和理论创新。自2013年秋季习近平主席正式提出以来,中国“一带一路”倡议已经引起了沿线国家和国际社会的广泛关注。政策先行,理论跟上。随着国家对于“一带一路”日益重视,国内学界也对“一带一路”进行了深入的研究。大致上,这些研究可以分为三种。

第一是调研型研究。不少智库专家以及部分学者,通过实地调研“一带一路”沿线国家,把握“一带一路”的最新进展,探讨“一带一路”合作机制的落地,分析“一带一路”倡议推进过程中的问题,吸收沿线国家对于“一带一路”的反应,提供进一步夯实“一带一路”的政策建议。

第二是阐发型研究。国内也有一些学者从“一带一路”的政策意义和历史意义出发,对“一带一路”的重要性进行充分地论述,主要阐释“一带一路”对于中国崛起本身的意义,描述其背后蕴藏的中国和世界新互动,论证“一带一路”是崛起中国为地区和世界提供的公共产品。

第三是理论型研究。随着“一带一路”深入推进,关于“一带一路”倡议的理论研究愈发引起国内学者的重视。由于“一带一路”是一项长期的重大工程,几乎所有的人文社科学科都从本学科的理论系统出发,对“一带一路”的相关问题进行研究。历史学、经济学、地理学、政治学、法学、法学、社会学、教育学等等,不一而足。

本专辑也由此应运而生。从内容上看,本专辑主要有两大维度。一是从中国经济外交的视角来审视“一带一路”,着重探讨“一带一路”推进过程中涉及的经济领域的相关问题,包括援助、投资、地区金融机构、基础设施互联互通以及经济治理等方面。“一带一路”倡议在经济层面有多重内容,

本专辑所讨论的这些议题大致绕不过去。需要指出,本专辑的相关论文更多是从中国视角出发,从中国外交的角度来看相关议题,希望能够给“一带一路”倡议提供某些理论启示。

由于“一带一路”涉及地理范围广,引发的国际关注多,推进过程也受到诸多利益攸关方的影响,本专辑还从地理角度来分析“一带一路”,包括中南半岛、欧洲、中东欧、美国以及非洲。本专辑力图分析这些国家和地区对于中国经济外交以及“一带一路”的反应,识别他们对于中国经济崛起和“一带一路”倡议的看法,并且提出有针对性的政策建议。

“一带一路”是在新的历史起点上中国政府倡议的一项新的重大外交政策议程,反映了崛起中的中国尝试以“人类命运共同体”思维来推进中国和世界的互动关系,打造“共商、共建、共享”的新地区体系。由于是新生事物,“一带一路”在推进过程中,也确实存在着大量的理论和政策问题需要探索、解决。希望本专辑能够给相关研究带来一定的启示。

目 录

编前语 /宋国友 1

中国对外援助的转型和发展

——基于柬埔寨和老挝实地调研的观察与思考 /张海冰 1

中国的新多边主义经济外交 /叶 玉 15

新时期中国投资外交战略目标与投资制度改革 /柯 静 31

“与对手合作”：中国与世界银行在筹建亚投行中的合作

/朱杰进 艾 敏 52

“一带一路”倡议与中国的区域互联互通战略 /宋国友 张 淦 68

中国—中南半岛经济走廊建设：进展、问题及对策

/段 涛 卢光盛 87

经济外交与全球经济治理：基于中美互动的视角

/郭 晴 陈伟光 110

中国对美经济外交：应对“特朗普”风险 /吴其胜 136

中国对欧经济外交：目标、问题与对策 /刘丽荣 152

中国在中东欧的经济外交 /张晓通 解楠楠 173

对推动非洲孔子学院发展因素的实证研究与调整建议

/程 迈 刘伯成 195

中国对外援助的转型和发展

——基于柬埔寨和老挝实地调研的观察与思考*

张海冰**

【内容提要】 本文结合中国对老挝和柬埔寨援助的实地调研,分析了中国对外援助的转型和发展。中国正在从一个注重物质性资源援助的国家成长为开始输出更多发展理念、经验和价值的援助大国。中国对外援助的特殊性在于其边学习、边实践、边分享的共进性特征,这与中国选择的发展道路有关。目前中国对外援助已经进入了一个关键的转型期,推动这一转型进程的核心动力在于中国国内的发展实践和发展更为全面的认知。在新的发展阶段,中国对外援助的转型主要表现在四个方面:理念转型,战略转型,机制转型和形象转型。

【关键词】 对外援助,柬埔寨,老挝,国际发展合作

【Abstract】 Based on the field studies in Cambodia and Laos, this paper discusses about the development and transformation of China's foreign aid. China's aid has gradually changed itself from a backstage to a frontstage presence, from more simplified forms of capital, personnel, and material support to pluralized forms of assistance, from a bilateral aid-centric approach to more trilateral and multilateral development cooperation, and from an aid-recipient rather than aid-donor to an emerging major donor with much more influence. The unique feature of China's aid is co-progressiveness characterized by its simultaneously learning, practicing, and sharing, which has close connection to the development road chosen by China. Currently, China's foreign aid has entered into a critical transformation era, and the main driver of this transformation process lies in China's domestic development practices and a more comprehensive perception of development. In the new era, the transformation of China's foreign aid mainly includes four aspects: conceptual transformation, strategic transformation, institutional transformation and image change.

【Key Words】 China's Foreign Aid, Cambodia, Laos, International Development Cooperation

* 本论文为2016年度国家社会科学基金重点项目资助“西方发展援助的战略援助的政策对比分析”阶段性成果(项目编号:16AZD017)课题负责人李小云。同时感谢亚洲基金会的资助,2015—2016年作者对柬埔寨和老挝进行了实地调研和访谈,文章的部分观点和资料来自于访谈,感谢共同合作的课题组成员,他们是:李小云、周太东、周士新、薛磊、王玉柱、杨力。

** 张海冰,上海国际问题研究院世界经济研究所所长、研究员。

作为一个新兴崛起的援助大国,中国对外援助正进入一个新的转型期。处于转型发展新阶段的中国对外援助面临与以往不同的国内和国际环境,本文主要结合过去两年中对柬埔寨和老挝的实地调研和访谈,对中国对外援助的新发展和转型期存在的问题进行分析,并形成以下观察和思考。

一 中国对外援助进入新的发展阶段

经过六十多年的发展,中国对外援助逐步从幕后走向台前,从形式较为简单的成套项目、物资和人力援助走向多元化的援助方式,从以双边为主的援助合作走向更多参与三方和多边援助合作,从一个以接受援助为主以对外援助为辅的国家走向以接受国际援助为辅并提供更多对外援助的新兴援助大国。

(一) 四个发展阶段

具体来看,中国对外援助大致经历了四个发展阶段。第一个阶段是从建国初期到改革开放政策实施,初期的对外援助带有较为明显的意识形态色彩,服务于国家和民族独立的国际发展战略需要;第二个阶段是受国内改革开放政策的影响,探索以援助为辅助手段,扩大与受援国开展经济合作的“输血”型援助方式,并转向了以援助与投资相结合带动贸易、工程承包的大援助战略;第三个阶段是机制化建设阶段,进入 21 世纪后中国更加注重与亚非拉传统受援国的援助合作的整体性和协调性,中非合作论坛、中拉合作论坛、中国—东盟减贫与社会发展论坛等一系列机制相应得以建立并完善。2013 年以来,随着“一带一路”倡议的提出,以及亚洲基础设施投资银行(AIIB)和金砖国家新开发银行(NDB)的建立,中国对外援助有了更多机制、制度和资源的支撑。

当前,中国对外援助已经进入第四个重要的发展阶段。中国正在从一个注重物质性资源援助的国家成长为开始输出更多发展理念、经验和价值的援助大国。推动中国援助发展转型的因素主要来自两个层面,从国内来看,中国经济发展进入“新常态”,并在十三五规划中明确提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念。相比于过去粗放式的发展模式,

中国开始更为注重以“创新驱动”为导向的可持续发展道路探索,对于经济发展的环境影响给予了比以往更多的关注。从国际来看,2015年联合国通过的《2030年可持续发展议程》,以及巴黎气候协定和“亚的斯亚贝巴行动议程”,2016年G20杭州峰会在推动发展议程主流化方面所取得的重大进展等等,这些都对中国对外发展援助产生新的影响。可以说,中国比以往任何历史时期都具有在全球发展治理领域发挥更多领导力和影响力的政治意愿。

（二）中国对外援助的局限性

对于现阶段的中国对外援助而言,更多的是发展经验和发展资源的分享,尚未形成或者具备分享自身发展理论和发展模式的能力,同时中国还不具备大规模开展对外援助的经济实力和社会动员能力。中国对外发展援助的这种局限性在短期内也比较难突破,正如林毅夫老师的观察:“中国不能帮助其他国家实现跃进性的发展,一方面是因为中国进行的是渐进性的局部改革,它能够在局部改革的经济特区和试点方面帮助其他国家;另一方面中国还不是一个知识经济体,它便不能够帮助其他国际成为知识经济体。”^①

从某种意义上讲,中国倡导成立金砖国家新开发银行和亚洲基础设施银行,以及提出的“一带一路”倡议,都可以看作是中国探索和总结不同于传统西方知识体系下的发展理论并贡献新的发展公共产品的尝试,虽然只是刚刚起步。

（三）中国对外援助的特殊性

中国对外援助的特殊性在于其边学习边实践和边分享的共进性特征,这与中国选择的发展道路有关。回顾改革开放三十多年以来的发展,“摸着石头过河”至今仍然是中国探索发展道路的重要方法之一。对于中国这样的国家全球并没有一个现成的发展模式可以学习和复制,所以中国的发展是在不断地学习、摸索和尝试的过程中逐步累积而成的。对于中国而言,总结自身的经验,在其他发展中国家进行分享,是贯穿中国对外援助的一个核心特征。李小云教授将其总结为平行经验转移:“所谓平

^① 林毅夫、王燕:《超越发展援助:在一个多极世界中重构发展合作新理念》,宋琛译,北京大学出版社2016年版,第111—113页。

行经验转移,就是将中国在前一个发展阶段经过试验和检验的经验移植到非洲,然后重新进行试验和推广,与受援国的地方性体系进行适应,而中国和受援国都能根据自身政治、经济等利益诉求,在互动中共同探索中国发展经验的再生产和地方化。”^①与西方传统援助大国的本质不同在于,中国的发展援助并不奢求系统性的发展,不同于西方援助国对于完善的制度建设和良好的发展环境的苛求,因为大多数接受援助的发展中国家并不具备这些发展的先决条件。西方援助注重制度建设和体制改革,但是效果不理想,症结在于“远水解不了近渴。”与之相比,中国所采取的局部的渐进性的发展实践更贴近当地的发展条件,尽管是局部的,但是见效快,更有助于实现减贫和发展。

二 中国对外援助的转型

推动中国对外援助转型进程的核心动力在于国内的发展实践,以及在发展过程中逐步形成的对发展更为全面的认知。归结起来,中国对外援助转型具体表现在四个方面:理念转型,战略转型,机制转型和形象转型。

(一) 理念转型

发展援助的理念转型是在中国自身发展理念和国际发展环境的变迁下推动的。从建国初期积贫积弱的国家发展成为世界第二大经济体,离不开经济发展是发展的核心这一指导思想。但是,随着发展带来的环境和社会问题日益凸显之后,中国的发展理念开始包含更为全面的维度,更加注重环境保护和全社会受益的包容发展理念被纳入其中。

从中国自身发展来看,长期以来中国坚持发展权是人权的基础和首要,只有发展才是解决贫困和冲突的根本出路,并且这个发展的核心是经济发展。2016年年底发布的《发展权:中国的理念、实践与贡献》白皮书强调:“中国有13亿多人口,是世界上最大的发展中国家。发展是中国共产党执政兴国的第一要务,是解决中国所有问题的关键。中国立足基本国

^① 李小云:《中国援助非洲既非“殖民”,也不是“冤大头”》,澎湃新闻,2017年3月7日, <http://www.cwzg.cn/theory/201703/34680.html>。

情,坚持走中国特色社会主义道路,坚持发展是硬道理,坚持将人权的普遍性原则与本国实际相结合,既努力通过发展增进人民福祉,实现人民的发展权,又努力通过保障人民的发展权,实现更高水平的发展。”^①

随着国内经济发展而来的环境污染和贫富分化,发展虽然是解决所有问题的关键,但是发展本身也成为一个问题。什么样的发展才是好的发展和可持续的发展?如何实现公平包容和环境友好型的可持续发展正在成为中国自身发展和对外发展援助的首要关切。中国的发展援助理念开始植入更多的可持续发展理念,联合国2030年可持续发展议程提出了这样一个历史性的要求,中国的国别落实方案也确认了这一发展理念的转型。2016年3月举行的第十二届全国人民代表大会第四次会议审议通过了“十三五”规划纲要,在国家中长期发展规划中纳入了可持续发展议程,提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念。这五大发展理念与《2030年可持续发展议程》提出的“5P”原则具有高度的契合,即:人类、地球、繁荣、和平、伙伴。

发展理念的转型还来自于发展伙伴的压力。目前中国对外援助中受关注度较高的一个问题就是环境保护,特别是涉及大型基础设施建设,比如道路桥梁和水电站建设等援助项目。中国的援助如何在帮助当地实现经济发展的同时,能够有效回应关于环境可持续发展的各种质疑,已经成为中国发展理念转型的外在压力。

(二) 战略转型

伴随“一带一路”倡议的提出,中国对外发展援助战略面临新的转型要求。如何更好服务于当前和未来较长时间内落实“一带一路”倡议的需要,中国对外援助也需要向海上和陆地丝绸之路沿线国家倾斜,因为任何国家的援助从本质上讲都是服务于国家对外关系的需要。“一带一路”意在实现政策、设施、贸易、资金和民心五个方面的互联互通,对外援助为了契合这一对外目标的实施也需要做出相应调整。对外援助如何更有效地服务走出去的计划面临更高的要求,其中如何在政策和民心相通方面做出更多贡献,需要做出更多更为细致的政策考量。

^① 国务院办公厅:《发展权:中国的理念、实践与贡献》白皮书,2016年12月1日, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1532315/1532315.htm>。

由于大型基础设施项目建设涉及土地征收和转移安置等社会问题,比较容易引起当地民众的不满。土地和动拆迁的人员安置问题并非中国方面的工作没有做好,很多情况是受援国方面的原因,比如转移安置费用没有及时足额发放等。在受援国民众看来,凡是中国政府的援助项目或者参与的项目,责任就在中国。这种看法虽然偏颇,但是具有相当的普遍性。实际上,相比于西方国家的援助,中国在基础设施领域的援助一向以成本低廉和高效著称,所谓要价过高有抹黑中国的嫌疑。在基础设施建设方面,影响建设成本高低的主要因素是建设周期,缩短工期可以有效降低成本,因此中国援建基础设施项目多用中国工人也是有缩短工期的现实考虑。不用或者少用当地工人的另一个重要原因是,受援国当地合格的技术工人资源有限,而且存在语言沟通障碍。

以中国援建柬埔寨的7号公路为例,纯援助的总额仅为5亿美元,由于资金有限,原计划的设计路程较短一些,但在柬埔寨方面的要求下,最终还是尽力在资金非常紧张的情况下最大限度地建了192公里,道路建设比设计标准单薄。但是最终影响道路质量的还有两个非常重要的客观原因:第一,前期设计和勘察不够充分,柬埔寨方面提供的水文资料数据存在偏差,中国的施工标准和项目验收标准与柬埔寨气候条件并不匹配,在7号公路的后续运营中道路出现了问题,其中最为突出的是持续暴雨和极大的雨量对于道路的损毁,这些气候条件在中国内陆是极为罕见的。出于国家责任和企业责任的考虑,上海建工集团为7号公路持续免费维修了六年。第二,柬埔寨经济发展较快,公路上车辆超载超限现象越来越严重。装载稻米、玉米、木薯和原木的非法改装车辆普遍超载100%至400%,对道路造成了严重损害。柬路政部门“以罚代管”的做法更是造成恶性循环,大大降低了道路的使用寿命。同时,柬方对道路桥梁养护资金少且维护严重不足,管理不当,甚至推脱责任,要求中方企业进行免费维修,给后者造成极大的负担。另外,柬埔寨土地私有,政府缺乏资金,办事效率比较低,道路桥梁工程用地问题解决难度大。特别在人口稠密、经济发达地区,拆迁工作异常艰难,有时会严重影响工期,造成大量人员和机械设备闲置。这些损耗,在援外项目中屡见不鲜。然而,当这些问题和矛盾发生的时候,舆论往往不深究其中原委,简单地将批评的矛头都指向了中国的援外企业。

另外,还有观点认为:“中国的基础设施项目要价过高,新的交通网络会带来更多的毒品贸易以及疾病等。”^①在老挝的调研中,也有当地学者提出了对于更便捷的交通造成毒品交易、疾病传播和人口买卖问题的关注,这些问题如何妥善解决是个长期挑战。毋庸置疑,改善交通带来便捷生活的同时,的确会产生新的社会安全问题,正如打开窗户,除了新鲜空气还有蚊子和苍蝇也会一同进来。所以,不能因噎废食,关键是如何通过有效的治理和边境管控来应对这些问题,这对当地政府的治理水平提出更高的要求,也对中国对外援助如何能进一步帮助伙伴国家提高治理能力提出更高的要求。

总之,中国基础设施援助在柬埔寨和老挝遇到的这些问题具有相当的代表性,可以预见,“一带一路”倡议推动下的广泛发展合作也会面临不少类似的问题,这些对中国援外提出了新的要求。对于中国而言,如今面临一个更为复杂的发展合作环境,过去可能是发达援助国面临的指责也随着中国援助增多而转嫁到中国。因此,中国对外援助需要系统性升级。首要问题是,如何与伙伴国政府就加强更为完善的国家治理、社会治理进行合作和经验分享,帮助其提高国家治理能力建设,这项工作也是需要伴随“一带一路”项目建设同时需要开展和推进的。此外,考虑建立和加强与当地民众建立更为直接和有效的沟通途径也是中国对外援助战略转型的重要任务之一。

(三) 机制转型

对外援助机制需要适应新的发展理念和战略布局的需要。长期以来,关于中国对外援助的管理体制和机制的改革讨论就没中断过。在援外管理上,具体的职能部门是商务部援外司,在这之上是商务部、外交部和财政部三部委的部际协调机制,涉及援外政策调整和战略布局则是由中央决定。此外,科技部、农业部、教育部等部委也会应商务部或伙伴国的要求参与中国对外援助,也形成了各自的管理体系。^②这种以部际协调机

^① Carlyle A. Thayer, “China’s Relations with Laos and Cambodia,” in *China’s International and External Relations and Lessons for Korea and Asia*, p.217.

^② 关于中国对外援助管理体制的建设最为全面和客观的介绍,请参见联合国开发计划署、商务部国际贸易经济合作研究院:《兼容并蓄与因地制宜? 各国开展法制合作的方式及对中国的借鉴意义》,中国商务出版社2016年版,第18—20页。

制为主,其余各职能部委共同参与的援外管理体制已经显现出越来越多的不适应性,至少存在几个方面不足:一是商务部本身主管对外贸易和商业行为,援外司设立在商务部给外界的一个直接观感是中国对外援助商业性太强。二是中国参与国际发展合作的内容和形式已经发生了很大的变化,一些新的发展合作机构在中国的倡导下成立,比如亚投行和新开发银行,但是中国自身的发展援助系统如何与这些新机构进行有效对接,目前还看不到较为密切清晰的对接方案。三是商务部负责对外援助工作落实,因人员数量和驻外经商处的编制限制等各种因素,对外援助项目的跟踪、评估和反馈,以及与援助项目所在地的沟通方面都存在粗而不细的问题,这种粗放式的管理已经难以满足现实需要。海外援助项目的实施和日常管理,仅仅依靠驻外使领馆经济商务机构的少数几个人,甚至是一个,很难完成有效的管理。例如在柬埔寨,中国有大量的援助项目,经商处负责援外的只有一个人,与日本协力机构(JICA)六十多人的规模无法相比。2014年商务部公布的《对外援助管理办法》虽然对援外管理的不足问题做出了制度性的回应,但是仍然没有办法彻底解决中国援外管理比较弱的现实。

越来越多的学者提出了完善中国对外援助机制和规章制度建设,呼吁建立专门的对外援助机构和援助立法。刘鸿武和黄梅波教授在共同主编的《中国对外援助与国际责任的战略研究》一书中,也多次提到了改革援外体制加强制度建设,书中提到:“中国的对外援助战略必须做出相应的挑战。对外援助的管理制度和运作机制是对外援助战略调整的根本,也是对外援助战略调整成功与否的保证。因此,中国的对外援助管理机制需要更加优化,为对外援助战略的调整提供制度化保障。”^①

机制转型的目的是为了更好契合中国对外发展合作的现实需要,在完善制度和机制建设的同时,更为重要的是落实,涉及具体参与援助项目的每一个公司和个人。这是一个系统性的工程,绝不是简单的部门设置、法律制度建设就能够满足需求的。同时,也要警惕防止中国援外机构设置日益庞大化后可能带来的效率低下和成本上升问题。因此,什么时候

^① 刘鸿武、黄梅波等:《中国对外援助与国际责任的战略研究》,中国社会科学出版社2013年版,第453页。

设立专门的援外机构、如何设立、如何管理和运作、如何评估绩效,中国还面临很多的更为细致的工作挑战。此外,在政府主导的援助机制改革同时,也需要考虑如何动员更多的中国民间力量参与对外援助,形成国家和社会系统性走出去的良好互动格局。

(四) 形象转型

形象转型是一个比较大的系统性工程,涉及更为复杂多元的参与主体和更高的信息透明度要求。中国坚持在国际社会中树立负责任大国的形象,并积极倡导“公平、开放、全面、创新”的新型发展观。如何进一步明晰中国对外援助的政治和战略诉求,展示中国对外援助的国际贡献,以及对于维护国际和平和发展所做出的切实贡献,可能是消除国际误解的基本前提。就援外形象建设而言,中国目前存在援外信息披露不足的问题,给国际上歪曲和抹黑中国援外制造了空间。

国务院新闻办在2011年和2014年发布了两份中国对外援助白皮书,系统梳理和归纳了中国对外援助的基本情况,成为观察和分析中国对外援助的权威参考资料。但是,仅靠白皮书和政策文件的信息传递是无法满足对于中国援助的国际了解需求。通过对柬埔寨和老挝的实地调研发现,中国在援外项目如何惠及当地的媒体宣传方面存在显著不足。中国政府、企业有着大量的惠及当地百姓的援助行动,但是这些碎片化的援助贡献并没有得到有效的整理和传递,反而一些不利于中国的言论却得到较为广泛的传播。在柬埔寨的访谈中发现,作为柬埔寨最大的两个援助国中国和日本,在对待当地媒体的不利新闻时处理能力和态度出现明显差距。当媒体报道不利于日本援助形象时,日本国际协力机构(JICA)会有专门的新闻负责人与涉事媒体和日本项目企业进行沟通,疏导信息交流,及时纠正负面报道。但是,当出现对中国不利的新闻报道时,却几乎没有机构或者个人与涉事媒体沟通。

中国对外援助的形象维护和建设问题是一个长期存在的问题,这不仅涉及政府层面的信息沟通和加强透明度问题,还涉及企业和民众之间如何能够建立比较顺畅和常规化的沟通渠道问题。同时,中国对外援助形象承载在具体的援助项目和援助行动中,如何总结归纳中国在受援国的援助贡献,将政府、企业和社会零散碎片化的发展贡献集合在一起,共同构建一个多元丰富的中国援助形象是当前日益紧迫的问题。

三 关于中国对外援助转型和发展的几点思考

中国对发展中国家的援助在形式多样的南南合作中具有代表性,并且已经形成了相当大的影响力。国际社会对于中国对外援助已经从过去的知之甚少到目前有更为具体的观察,对于中国援助实践中存在的问题比如透明度、对环境的影响、与当地社会的互动,以及就业和增长促进等等都开始有了更为广泛和细致的讨论。展望未来,为了进一步顺应中国对外援助的转型发展需求,进一步提高中国对外援助的国际影响力,以下几个方面的问题应该得到足够的重视。

(一) 增强南南合作国际影响力,提升中国在全球发展治理体系中的话语权

南南和南北合作最主要的区别在于两个方面:一是合作主体身份不同,二是合作方式上的不同。主体决定行为模式,南南合作的优势在于其多样性和灵活适应性,但是缺点在于缺乏系统性,对于发展没有系统性的理论、政策和模式构建,因而发展的效果是零散的有限的。南北合作的优势在于较强的系统影响力,不仅影响着国际发展合作体系内主要援助机构和组织的资金、人力和物力的动员能力,而且在援助实践中已经建立了从理论到政策的一整套相对完整的制度构建。

厘清南南合作的优势,在全球发展治理领域争取更多话语权,应该是中国参与南南合作的重点。国际发展合作的理念和实践发展进程中,南南合作和南北合作的互动已经有所加强,尊重受援国自主权和加强与受援国的协调等这些具有南方特色的援助理念,被纳入到北方国家提升“援助有效性”和“发展有效性”的相关文件中,见诸《关于援助有效性的巴黎宣言》《蒙特雷共识》《阿克拉宣言》,以及《2030年可持续发展议程》等等,这为将来南南合作发挥更多的国际影响力提供了基础。但是,总的来看,相比于南北合作南南合作仍然处于国际发展合作的补充性地位,在发展援助的理念、发展理论和援助实践等方面的话语影响力还比较有限。南南合作需要建立更为完整的理论框架和实践模式,而不是仅仅将一些南南特有的发展理念嫁接到南北发展合作中。

对于中国而言,应该通过南南合作的多样化平台,着力提高南南发展的话语权,此举也有利于南北合作的加强。中国对外援助极大丰富了国际发展合作的实践经验,通过分享经济发展中的经验和实用方法,中国的援助在亚非拉发展中国家受到欢迎,特别是农业和基础设施建设领域。同时,中国作为受援国在接受发达国家和国际组织的援助过程中对西方主导的发展知识和援助实践也会产生一个双向互动和学习的过程,对南北合作也产生了相当的影响力,并且也会间接影响到南南合作。因此,中国对外援助的影响力至少存在两个维度:一是作为援助国的影响力,另一个是作为受援国,并且越来越多呈现援助与受援之间的桥梁传递角色的影响力也在上升。中国应该用好这样的桥梁优势,在已经建立起来的南南合作机制基础上,比如中非合作论坛、中国—东盟领导人会议、中国—太平洋到过经济发展合作论坛等基础上构建南南合作的机制和制度影响力。

全球发展治理的核心是不断完善全球发展合作的“软法”建设,增强全球范围内发展行动的协调性和一致性,避免援助资源的浪费和无效的援助竞争行为。但是,随着越来越多的发展中国家在涉及国际发展合作的“软法”建设中不断增强影响力,这些“软法”已经不再只是反映发达国家的意见和想法,并且有时可能存在于发达国家的愿望和诉求不一致。这时就会发生发达国家对这些发展合作的相关“软法”的不遵守、逃避和消极抵制的现象。^①比如,美国总统特朗普在气候变化问题上的消极态度,就是不遵守“软法”的典型。

对于中国而言,以落实《2030年可持续发展议程》为契机,在亚非拉国家有计划和步骤的建设落实示范区,争取系统性的输出中国的发展理念和经验。同时,积极参与G20层面的后续对话和落实,引导国际层面的发展对话和理念传播,这些都是提升中国在全球发展治理体系中话语权必不可少的举措。因此,关键是:如何将中国的发展理念理论化,将中国的发展经验模式化,是未来提升中国在全球发展治理领域影响力的基础。应该加强中国发展理论和中国发展模式的研究和探讨,为更为广泛和持久的

^① 孙同全、周太东等:《对外援助规制体系比较研究》,社会科学文献出版社2015年版,第39—40页。