

【全球治理】

大变局下的中国与国际发展合作

魏 玲

【摘要】2021年新年伊始,国务院新闻办发布《新时代的中国国际发展合作》白皮书。广义的国际发展合作,是指相关国际行为体基于平等伙伴关系,结合地方实际情况,以消除贫困、提振地方经济为导向的合作实践。以中国为代表的新兴国家将自身发展经验和南南合作的理念与实践注入国际发展合作,在构建发展伙伴关系、创新发展知识与发展范式、改革国际发展合作制度,以及推动发展—安全良性互动、以发展促和平等方面进行了积极探索,在全球南方兴起的大背景下,对于塑造百年未有之大变局、塑造演变中的世界秩序具有重要意义。

【关键词】国际发展合作;大变局;中国;国际制度;发展知识;发展和平

【作者简介】魏玲,对外经济贸易大学国际关系学院教授、博士生导师(北京 100029)。

【原文出处】《亚太安全与海洋研究》(南京),2021.1.28~44

【基金项目】国家社会科学基金“研究阐释习近平新时代中国特色社会主义思想”重大研究专项“习近平外交思想研究”(编号:18VZT001)。

百年未有之大变局的重要变化,是国际力量对比的变化。其中,中国综合实力的上升又是导致国际结构变化的最重要原因。2008年全球金融危机以来,关于中国经济增长对国际发展范式与国际发展合作的影响,成为国际政策界和学界辩论的重要议题。在学理层面,讨论主要集中在中国经济发展模式,以及相关地缘政治和地缘经济研究;实践层面主要集中在国际减贫经验、农业对外援助、中国参与全球经济治理、共建“一带一路”等。

中国如何塑造国际发展合作,又将对国际格局和世界秩序产生怎样的深远影响?2020年是中国开展对外援助70周年。2021年新年伊始,中国国务院新闻办发布《新时代的中国国际发展合作》白皮书。白皮书中的“中国国际发展合作”,是指“在南南合作框架下,中国通过对外援助等方式在经济社会发展领域,包括人道主义援助方面开展的多双边国际合作”。^①本文从国际互动的视角出发,进一步放宽了国际发展合作的定义,将之界定为相关国际行为体基于平等伙伴关系,结合地方实际情况,以消除贫困、提振地方经济为导向的合作实践。下文将从援

助与合作、知识与范式、制度与实践以及安全与秩序四个维度展开讨论,发现近年来中国在国际发展合作的基本理念、范式、制度与实践等方面的创新与贡献。本文指出,在全球南方兴起的大变局背景下,中国将自身发展经验引入国际发展合作,构建平等互利合作的新型发展伙伴关系,积极推动国际发展合作制度变革和发展—安全的良性互动,对国际格局和世界秩序正在发挥重要的塑造作用。

一、援助与合作

在国际政治研究中,“对外援助”(foreign aid)、“发展援助”(development assistance)和“发展合作”(development cooperation)常常交替使用。三种术语虽然指称的国际实践是相似的,但是其含义和重点不同,尤其体现为“援助”与“合作”的区别。^②“国际发展合作”这一术语通过聚焦发展、强调合作,超越了“援助方”和“受援方”的二分,更为准确地表述了中国参与和推动的、以促进当地经济发展为目标的、平等互利的国际合作实践。

(一)平等、伙伴关系与国际发展

首先,在西方国际政治理论与实践,“对外援

助”的内容和目标不仅包括经济发展,还包括军事援助。也就是说,援助不总是为了促进当地经济增长。比如,美国对外援助的目标包括实现和平、解决跨国问题、提供人道主义救援,以及促进海外人道主义问题的解决。有学者认为,旨在解决发展问题的援助,最好由多边开发银行来运作,因为它们拥有更好的资源和更专业的技能,能够有效推进欠发达国家的经济社会变革,而美国的双边援助应该服务于美国国家利益和价值观,以支持和维护美国的全球领导地位。^③这种观点一方面倾向于认为多边开发机构具有更强的从事发展援助的专业知识和技能,另一方面将一国国家利益与他国经济发展利益对立起来,是权力政治和零和博弈思维的体现。在对外援助中,援助方往往提出其宗旨是推动受援方民主化和经济发展,但在实际操作过程中,对外援助却大多服务于更为直接的政治议程,有的甚至直接被权力政治所左右。

其次,“发展援助”虽然聚焦经济发展,但是却意味着援助方—受援方这一对关系从根本上是不对称和不平等的。援助方关注的是如何对外呈现其援助行为,包括宗旨和目标,受援方关注的则是如何满足援助的条件性,至于援助是否有效,是否真正能够实现当地的发展目标,则往往没有那么重要了。国际政治学界越来越意识到,援助方—受援方关系是“发展援助”的核心问题,是能否实现有效合作与有效发展的关键。有学者提出,地区主义是推进发展合作的有效载体,地区各经济体之间在经济结构和发展水平上存在一定差异,在地区经济一体化进程中,相关经济体能够在地区框架下有效提升经济开放度和贸易自由度。在地区主义进程中,参与发展合作的各方可以建设更为平等的伙伴关系,减少条件性和依赖度。^④这种看法为日益活跃的地区发展合作实践提供了智力支持。比如,对东南亚欠发达国家的国际发展合作,主要就是在东盟和“东盟+”的地区框架下进行的。缩小成员国发展差距被东盟列为共同体建设的优先议程和最重要任务,因此东盟不仅在其框架内开展国际发展合作,而且利用“东盟中心”规范,将该议程引入东盟主导的地区进程中,将中国、日本、韩国、美国、澳大利亚等主要经济体纳入地

区层面的发展合作,使得欠发达的东盟成员国近些年来获得了高出世界平均水平的经济增长。

进入21世纪以来,随着对西方“自由主义”援助模式的反思、联合国千年发展目标的制定,以及以中国为代表的新兴援助国实力和影响力的提升,国际政策界和学界对“援助有效性”和“发展有效性”开展了大讨论,推动了国际发展援助从“援助”到“合作”的理念变化。各方认识到,要提高援助的有效性,必须改变过去只遵循援助方规范而忽视受援方主体性的做法;要协调援助双方的努力,推动国际援助从为援助而援助的“自由主义”向促进受援国的“能力发展”,并最终实现联合国千年发展目标的价值体系转变。^⑤

与“对外援助”和“发展援助”不同,“发展合作”不仅明确指出了其发展导向,而且意味着这是援助方与受援方的共同事业,是合作性质的项目。“发展合作”传达了这样一种认识:要推动变革,需要对当地具体情况和文化传统有深入的了解;而且只有与当地行为体建立伙伴关系,并与之通力合作才能真正有所作为,消除贫困和不平等;将不适合当地情况的解决方案强加于对方,是难以实现发展目标的。尽管援助国的发展合作政策并不必然导致发展目标的完全实现,但是采用“发展合作”这一术语对于塑造国际行为体的理念,并进而塑造相关国际实践具有重要作用。^⑥

(二)中国、南南合作与国际发展

2008年全球金融危机以来,以中国为代表的新兴国家积极参与全球发展合作,将“南南合作”的理念、规范与实践注入国际发展合作。不附带任何政治条件、平等互利、注重实效,是新型国际发展合作的基础规范。它将援助定义为发展中国家之间的相互帮助,从本质上不同于西方的“家长制”和“欧洲中心主义”的援助。传统援助国把发展援助主要投向受援国的市民社会和制度能力建设,而“新兴援助国”则更为关注受援国的经济发展,将援助主要投放到基础设施和人力资源培训等方面。另外,传统援助主要采用预算援助和多边援助的方式,而新兴援助国主要采用项目援助和双边援助的方式。虽然后者招致了援助资金透明度和“捆绑援助”的质疑,但

在具体操作中更为简便快捷,投资促进发展的效果也更直接。^⑦有学者指出,西方对非洲几十年的援助总体上来说失败的。援助成了西方的一个产业,导致援助方比受援方的收益更多,而一些非洲国家则形成了援助依赖,陷入了腐败、市场畸形和贫困的恶性循环。21世纪以来,新兴援助国,特别是中国,对非贸易投资迅猛增加。中国对非贸易和基础设施建设投资,以及市场化的援助运作方式,给非洲带来了实实在在的经济增长,促进了非洲的减贫事业。非洲需要学习中国经验,依靠出口、投资和基础设施建设来推动经济增长。^⑧

中国同时具有“援助方”和“受援方”的双重身份,积累了丰富的减贫和经济发展经验,特别是如何利用外来援助实现自身经济发展的丰富经验,使得崛起的中国在开展对外援助时能够感同身受,真正与受援方建立平等发展伙伴关系,尊重地方自主性,注重与当地经济发展计划相对接。^⑨发展中国家自身的发展经验,特别是解决相似发展问题的经验,正是南南合作型援助的优势;有助于制定适合特定国情、适合特定地方情况的发展战略,实现可持续发展。

在70多年的对外经济技术援助与发展合作历程中,中国始终“坚持平等互利,注重实效,与时俱进,不附带任何政治条件”^⑩。非洲是中国开展南南合作、践行新型国际发展合作理念的重要地区。从对非援助到发展合作,中国的对非工作理念从强调非洲政治解放与民族独立到观照双方共同发展,从不求回报到追求互利共赢,从互援互助到相互合作,从“反帝反殖的革命共同体”到发展伙伴,经历了根本性的变化。^⑪2018年4月,中国成立国家国际发展合作署,标志着对外援助进入新阶段。

中国推动构建平等互利、讲求实效的新型国际发展合作,为全球南方的兴起做出了重要贡献。一方面,南方国家整体物质实力和综合国力大幅提升,重塑国际权力结构;另一方面,南南合作的发展成效有效促进了相关行为体对传统援助和南北合作模式的反思,推动了从“援助”到“合作”的国际规范和国际实践变化,重塑着相关国际规范结构。近年来,联合国和世界银行等多边机构越来越多地借鉴南南合

作经验,相关援助方也开始邀请越来越多的南方行为体共同参与国际发展合作。全球南方正在成为塑造平等、包容、可持续的新型国际发展合作的重要力量。^⑫

二、知识与范式

就中国与国际发展合作的大变局而言,第二个根本性的转变体现在发展知识和发展范式的讨论中。如果说,“援助”与“合作”之争是超越“援助—受援”二分,推动构建平等互利的发展伙伴关系,那么,关于“知识”与“范式”的讨论则是要重塑“发展”的规范,即什么是发展、如何发展。

(一)中国与新发展知识

近年来,中国学界围绕“新发展知识”进行了讨论,试图从后发国家的经济发展实践中总结经验,超越西方主导的传统发展知识,构建多元发展路径,提升全球发展的公平和效率。李小云及其团队关于该问题的研究具有代表性。他们提出,“发展知识是指有关传统社会向现代社会变迁的认知体系”,这个变迁被价值化为从落后到进步的过程,这个过程被称为发展。发展知识体系是涉及发展如何发生的认知体系,西方发展知识体系主要来源于西方不同时期的社会实践,是推广西方经验的知识体系。经典发展知识主要关注欧洲工业资本主义的演变问题,其核心知识要素包括理性主义、个人自由与权力、自由市场、民主和小政府等。现代发展知识体系是基于欧洲经验的、关于非欧洲国家向现代社会变迁的认知体系。由于在欧洲工业资本主义模式被强势引入非欧洲国家的过程中,这些国家的自主发展被中断或打乱,在政治经济和社会文化领域都产生了不适应现象。因此,欧洲知识精英展开了“发展研究”,建构了现代发展知识体系。该体系关注的核心问题是为什么非欧洲没有走上工业资本主义道路;其主要内容是发展中国家如何依托国家计划并以发展援助为手段实现经济增长;该体系面临的主要挑战是发展中国家如何实现与发达国家类似的从传统到现代社会的变迁。现代发展知识体系基于自由主义和新自由主义,将结构变化看作是增长的前提条件;将理性主义、个人主义和市场主义等经典发展思想界定为发展中国家实现现代化的必要条件,其界定的发

展是有条件的发展。^⑬

然而,二战后发展中国家依照现代发展知识体系所进行的工业化和现代化努力大多失败了。进入21世纪以来,尤其是2008年全球金融危机以来,随着对现代发展知识体系的反思和对新兴经济体增长实践的关注,产生了发展中国家依据自身社会文化逻辑构建发展知识体系的潮流。参与式发展是形成中的新发展知识体系的重要内容,包含政治分权、文化主导和技术适应等重要思想。该体系强调国家发展的能动性,认为发展中国家在有为政府的领导下,通过高储蓄、投资和市场对资源的配置,可以实现增长。^⑭发展知识既是话语和规范建构,也是社会和秩序建构。新发展知识体系是新兴国家在百年未有之大变局进程中塑造全球秩序的重要抓手,也是未来国际社会文化建设的重要内容。

中国是构建新发展知识的重要国际行为体。在前30年经济建设的基础上,后40年的改革开放创造了史无前例的世界经济发展奇迹。^⑮中国的发展经验是什么?其发展经验对全球减贫和发展事业有什么启示?2008年全球金融危机以后,由于中国在全球主要经济体中发展成就一枝独秀,被称为“塑造全球发展的新力量”。中国的渐进式改革被看作是一个样板,是21世纪发展政策的替代模式。^⑯世界银行等国际机构的专家们就中国发展经验进行了深入讨论。他们认为,发展农业、强化相关制度能力和领导力、务实和实事求是的精神、尚贤重教的儒家文化、改革开放、基础设施建设等,都是中国减贫和发展的重要经验。^⑰林毅夫认为,经济发展是技术和产业不断创新、结构不断变化的过程。针对长期经济增长面临的挑战,他提出了新结构经济学理论,强调在经济发展过程中必须发挥市场和政府的协同作用,政府的政策和各种制度安排必须考虑不同发展水平的结构性特征,这些结构性特征在很大程度上是由各个发展中国家要素禀赋结构及其市场力量内生决定的。^⑱中国长时段的经济飞速发展并不是实行西方自由市场经济政策的结果,与“休克疗法”相比,中国的渐进式改革要成功得多。逐步推进的改革使中国能够同时实现维护社会稳定和提升经济增长活力两大目标,完成向市场经济的转型;中国的改革与开放

同等重要,通过实施比较优势战略,边学边做,不断改革、调整、创新,使改革进程与制度能力和国家发展目标同步。^⑲安(Yuen Yuen Ang)通过对中国减贫问题的研究,挑战了有效治理与经济增长之间因果关系的假定,指出成功的发展得益于市场和政府相互适应、不断调整的共同进化过程,而并非制度先于市场;共同进化过程分为三个阶段,而第一阶段恰恰是在弱制度的条件下先把市场建设起来,进而随着市场的发展,培育更好的制度环境,推动和促进相关行为体的观念和政策创新,从而成功实现减贫脱贫。^⑳

(二)中国与替代发展范式

关于发展范式的讨论,主要集中于“华盛顿模式”和“北京共识”的对比。20世纪90年代,美欧主导国际货币基金组织和世界银行,达成了以恢复自由放任的市场经济政策、放弃政府干预、推行私有化、贸易金融自由化为主线的“华盛顿共识”,并借助国际机制和国际协议在全球推行经济自由化改革。

“华盛顿共识”主要包括三大主张及相关政策实践:(1)财政改革。加强财经纪律,把政府财政开支重点转向经济效益高的领域,以及有利于改善收入分配的文教卫生和基础设施建设领域;改革税制,降低边际税率,扩大税基。(2)市场开放。利率市场化,实行更具竞争性的汇率制度;贸易自由化,放松对外资的限制。(3)去政府。国有企业私有化,放松企业进入和退出的政府管制,保护私人财产权。“华盛顿共识”从根本上动摇了政府在经济活动中的宏观调控地位。^㉑1995年,世界贸易组织协议生效,推动贸易和资本全球自由流动;国际货币基金组织和世界银行将自由化程度作为衡量商业环境是否良好的尺度,推动各国进行新自由主义经济调整 and 改革。^㉒当时,拉美、东欧和东亚的新自由主义经济改革,国际货币基金组织的贷款条件,和原苏联及东欧的“休克疗法”,都是“华盛顿共识”的具体实践。“华盛顿共识”的全球推广在很大程度上导致了20世纪90年代新兴经济体和发展中国家的经济金融危机,在发达国家,经济自由化的弊端也逐渐暴露出来。但直到2008年美国次贷危机引发全球金融危机,西方才开始真正质疑和反思经济自由化。

“北京共识”是在对“华盛顿共识”进行反思的过程中,由西方学者于2004年提出的。它基于中国经济崛起经验,提供了不同于后者的替代发展范式。^②“北京共识”与20世纪50-60年代的日本经济模式、60-80年代亚洲四小龙的“东亚模式”都属于亚洲模式,即东亚经济体在集体崛起过程中形成的独特经济发展战略和发展道路,一般包含三个要素,即出口导向、发展型政府和儒家文化。(1)这些经济体都采取出口导向型经济发展模式,尤其是劳动密集型产品的出口,并进而通过几个战略出口工业的发展来促进其他工业的增长和更多就业。(2)它们的政府都是重视经济发展的政府,能够引导内部发展并管理外部经济关系,具有强大的资源动员能力,能够发挥经济干预作用。政府引导发展的两个前提保障,是政治保障和制度保障。政治保障是指国内发展联盟在制定和实施经济发展战略时不受外国资本、国内反对派和大众团体的影响;制度保障是指通过建立强有力的机关和官方组织,保证发展战略的决策和落实具有权威性。政府动员和调动经济资源的权力在发展过程中不断强化,因而能够推动实现经济重构,改变国内经济结构和在世界市场中的地位,实现高速和相对平等的发展。^③(3)儒家文化中的集体主义和服从权威的社会秩序观,使得发展型政府能够获得政治合法性,经济战略的制度化 and 有效实施成为可能。儒家文化具有尚贤、重教的传统,人的因素、人力资本和社会资本始终在经济生活中发挥着重要作用。儒家文化还提倡勤劳节俭,因而东亚经济体储蓄率高,能够迅速完成工业化的资本原始积累,实现高水平投资,集中财力办大事,迅速完成基础设施建设等推动经济增长的大型项目。^④

关于新发展知识和替代发展范式的讨论,丰富了人们对于发展的理解,也启发了关于非西方国家如何实现有效发展和可持续发展的思考,相关理论和研究范式有望随着全球发展知识的自觉构建而得到进一步提升和完善。

三、制度与实践

国际发展理念和规范的变化,要通过制度建设和具体实践活动才能真正落到实处,成为真正塑造国际发展合作、塑造大变局下的世界秩序的政策行

动。平等互利的合作伙伴、制度与市场的相互调整与适应、基础设施建设对经济增长的重要推动作用等发展理念,通过中国推动国际发展合作的制度建设和创新实践,正在对国际体系和世界秩序产生重大影响。其中,亚洲基础设施投资银行(简称“亚投行”)的建立及成功运营和共建“一带一路”国际合作实践,是最为典型的案例。

(一)亚投行与国际发展制度创新

中国为什么要倡议成立亚投行?最重要的原因是基础设施建设滞后成为制约各国经济社会发展的瓶颈,而既有多边发展机构无法提供足够的经济发展所需要的基础设施建设投资。根据亚洲开发银行的测算,2016-2030年间,亚洲的基础设施投资总需求将达到22.6万亿美元,如果将气候变化因素考虑在内,则总需求将高达26.2万亿美元,年均需求约为1.7万亿美元,其中能源和交通是需求最大的领域,分别占总需求的56%和32%。^⑤但事实上,亚洲地区其实并不缺乏资金,缺少的只是融资机制。因此,中国倡导建立亚投行是在自身经济力量发展壮大之后,意图承担更多的国际责任,依据自己的发展经验,搭建一个专门的基础设施投融资平台,以充分利用本地区充裕的储蓄,促进亚洲基础设施建设,促进地区合作共赢。进而,亚洲的经济发展将为全球提供增长机遇,弥补发展赤字,对全球经济可持续发展做贡献。^⑥

成立亚投行,有助于将新兴经济体的发展经验通过国际规范和国际制度的形式融入国际经济金融体系中,提升新兴经济体在国际经济金融制度体系中的规则制定权和议程设置权。维护基于规则的国际体系和世界秩序是全球共识,但问题是什么规则?谁来制定规则?2008年全球经济金融危机充分暴露了全球发展的不平衡和不公正,暴露了全球治理的制度赤字问题。一方面,随着新兴经济体整体崛起,国际权力结构发生了重大变化,而制度改革滞后于结构调整,中国等新兴经济体无法发挥与其实力相匹配的作用;另一方面,国际货币基金组织和世界银行设置了严苛僵硬的贷款条件性,而事实证明结构性改革等措施并没有起到有效促进经济增长的效果。^⑦因此,国际经济金融制度体系亟须改革,一

是要提升新兴经济体的制度权力,二是要将行之有效的地方知识和地方经验国际化,丰富国际发展知识和发展规范。亚投行诞生于大变局之下,具有明显的时代背景,是对现有国际经济金融制度体系的增量改革和完善,而不是颠覆;是对现有多边开发机构的补充,而不是替代。

亚投行的建设既是中国发展经验的制度化,又基于国际规则和国际制度的普遍实践,是发展导向的、平等协商、互利合作的过程。五年来,亚投行从最初57个创始成员,发展到今天覆盖六大洲的103个成员,提供了总额200亿美元的基础设施项目投资,已获批的108个项目涉及能源、交通、金融、水资源和城市发展等。通过推动改善环境、应对气候变化、创造就业机会、关心低收入国家的人民等一系列工作,亚投行充分体现了以中国为代表的发展中国家几十年来的发展经验。亚投行坚持协商合作、发展共享,与其他多边开发机构形成了良性合作关系,约53%的项目为联合融资,使基础设施建设这一全球经济发展“新红利”惠及世界各国。^②习近平指出,亚投行不仅要成为多边合作的典范,还要“坚持高标准、高质量,把遵循国际通行标准、尊重普遍发展规律同适应各成员自身发展的实际需要有机结合起来,创造国际发展合作最佳实践”,打造新型发展实践平台。^③亚投行的实践,是中国将自身发展经验转化为国际规范、注入国际制度,通过制度化合作塑造国际发展进程和制度秩序的成功实践。^④

(二)“一带一路”与国际发展实践创新

共建“一带一路”是中国倡议的,以构建多元协商的合作体系、开放包容的世界经济和以可持续发展为核心的共同体为目标的国际发展合作。“一带一路”建设进程不仅是中国发展经验的分享,而且也是制度化发展合作的探索。

“一带一路”建设进程中的制度化合作,以务实议程、自愿参与和灵活开放为特征,以促进经济社会可持续发展和发展安全利益为目标,形成了一种“弱”制度、高效率的务实制度主义合作范式。中国—中东欧国家合作是务实制度主义的典型案例。^⑤自2012年正式启动以来,中国和17个中东欧国家通过双边、小多边和多边等多种灵活安排,聚焦发展利益,以政

策沟通、经贸合作和社会文化交流为主要内容开展合作实践,务实合作不断扩大和深化,为不同大小、不同治理发展水平的国家建设相互尊重、合作共赢的新型发展伙伴关系树立了成功的范例。在这个过程中形成的务实制度主义范式,将发展中国家的经验带入发展合作的制度化建设中,是对新自由主义国际制度体系的丰富和补充。

1. 合作建立在“需求—供应”基础上

中国—中东欧国家合作的合作结构相对松散,不具备强制约束力,是建立在“需求—供应”基础上的合作,务实性很强。一般而言,合作的总体纲要由领导人会晤通过。在此之前,各方工作团队要进行充分磋商协调,准备纲要草案。总体合作纲要通过之后,要确立总体合作议程,然后再将任务分解到不同领域的会议机制中,比如贸易投资、互联互通、产业能源、科学技术、金融合作、农林环保合作、卫生合作、地方合作和人文交流等。有意愿参与某些项目的国家要指定相关机构具体负责,就推进合作提出建议,并通过具体政策行动予以落实。中国与中东欧国家的合作,实际上大多是根据各方需要和自身条件,依据自愿原则在双边和小多边架构中展开的。这样,各方都能够在最适合自己的领域深化合作,相互之间的差异性不仅不会造成冲突,而且还有助于增强合作的多样性与活力。

2. 合作基于自愿原则

各国参与议程设置,选择适合自己的议程和项目。2012年,在首次中国—中东欧国家领导人会晤时,中方提出了促进友好合作的12项举措。这是最早的纲领性文件。文件规定应本着“自愿原则”建立协调机制,还建议成立一个顾问委员会,研究中国与中东欧国家之间的基础设施建设。中国邀请16个中东欧国家本着自愿的原则,共同讨论地区铁路和高速公路建设。当时,急需基础设施建设的塞尔维亚、匈牙利、波黑、马其顿和黑山等国甚至还未等顾问委员会建立就行动起来,积极谋求开展相关合作。迄今为止,历次中国—中东欧国家领导人会晤所通过的纲要文件,都提到制度建设和合作实践的“自愿”原则。因此,不是所有的中东欧国家都要参与中国—中东欧国家合作总体框架下的所有会

议。一般而言,首先是有参与意愿的国家建立会议机制,然后在会议进程中磋商合作协议。只有认为可以从会议机制和相关协议中受惠的国家才会参与合作、签署协议。比如,就质检合作协议而言,2013年,只有匈牙利、塞尔维亚、拉脱维亚、马其顿与中国签署了协议,一年以后,罗马尼亚、斯洛文尼亚和波兰才加入协议。无论这些国家签署协议的原因是对中国的开放态度,抑或是协议条款的技术问题,从过程来看,它们的合作选择完全是自愿行为。事实上,自愿参与也是吸引这些国家参与合作安排的一个重要原因。^③

3. 合作基于发展优先的共识

中国与中东欧国家的合作具有南南合作的特征。中国自身的发展经验说明,基础设施建设投资能够为减贫脱贫,乃至更广泛的经济社会发展创造必要的条件、提供重大机遇,甚至基础设施建设本身就能直接创造经济增长。因此,合作当以经济发展为导向和主要内容,基础建设应作为优先领域首先开展合作,这是中国与中东欧国家最基本的共识。2008年全球金融危机后,中东欧国家一直在寻找合作伙伴,中国倡议的务实合作符合它们的发展利益和长远战略利益。通过与包括中东欧国家在内的“一带一路”合作伙伴开展新型发展合作,可以加强基础设施建设,打破发展瓶颈,降低广义贸易成本,推进境外产业园区建设。与此同时,进一步开放中国国内市场,实现生产—消费的完整循环,通过构建区域经济发展条件,实现共同发展。^④

可见,在包括中东欧国家在内的“一带一路”建设进程中,中国并不排斥机制化的安排,但又不以机制化安排为前提条件,而是根据相关各方的需要构建多种形式的合作机制,如经济走廊、次区域合作、合作机制对接、产业园区等。作为新型国际发展合作,“一带一路”创造了一种灵活务实的制度范式,其原则是“遇山开道,遇河架桥,只要能促进合作共赢与发展”。^⑤

四、安全与秩序

本节讨论的是发展、安全与秩序的问题,即中国自身的发展及其参与的国际发展合作,通过发展—安全关联对于构建安全与和平、塑造世界秩序的

影响。

(一)“发展—安全关联”研究与中国实践

“发展—安全关联”研究发轫于冷战后,是国际安全研究的一项重要议程。此前发展研究关注的是对象国的国内经济增长,而安全研究则主要关注研究对象的地缘战略意义。冷战后,随着全球化的快速发展,各国内政外交的联系日益紧密,发展与安全的相互渗透与融合日益深化,产生了发展政策的安全化与安全政策的发展化。“发展—安全关联”研究,试图发展出整体性的应对策略。^⑥其基本假定是经济发展承载着至关重要的政治、安全和社会意义,发展与安全可以相互促进,实现良性互动。无论是在国家层面还是全球层面,发展与安全都密切相互关联,互为因果。安全既是目的,也是实现可持续发展的工具;同理,经济社会发展既是最终目的,也是实现可持续安全的有力手段。安全政策可以成为发展政策的一部分,因其强化了安全,所以可以促进发展。反过来,发展政策也可以成为安全政策的一部分,因其推动了发展,进而可以增进安全。社会要进步就要不断消除不安全因素,包容和平等的发展更有助于增进安全。当然,要实现“更多安全、更大发展”的安全与发展良性互动是不太容易的。在全球层面,要应对“脆弱国家”、地区和局部冲突,维护和建设和平,就必须保障发展。如果发展得不到保障,则脆弱国家难以脱离脆弱—暴力的恶性循环;只有同时强化发展与安全,才能真正从冲突走向和平,进而只有维护社会政治稳定,才能为经济社会发展提供基本条件,有望推动实现可持续发展。^⑦因此,“发展—安全关联”研究对于国际发展合作具有重要指导意义。

中国对“发展—安全关联”的认识,来自自身改革开放和参与东亚经济一体化进程的实践。在和平发展的年代,维护政治社会基本稳定为经济发展创造了必要条件,出口导向、高水平投资、制度与市场相互适应与不断调整,创造了大规模脱贫和经济增长的奇迹;“发展就是硬道理”说明了经济发展对于国家安全的根本性意义。在对外交往中,优先经济发展合作既是为了实现自身可持续发展,也是为了维护国际关系稳定和友好外部环境,实现发展—安

全的良性互动。有学者指出,中国自改革开放以来,执行发展型安全大战略,其内涵是以人均GDP设定阶段性发展目标,追求安全利益和发展利益相统一,致力于塑造一个和平的外部环境。^⑧在中国周边,东亚的外向型经济发展战略推动实现了东亚经济奇迹和政治稳定。经济发展优先是东亚地区自20世纪80年代以来实现长和平的关键^⑨,也是中国崛起与东亚一体化进程并行发展的关键。对于大多数东亚国家来说,发展高于一切。各国不仅通过贸易、对外直接投资和制造业带动经济增长,而且还在国内和地区层面积极推动减贫和缩小发展差距的工作。发展是它们需要解决的最优先议程和要应对的最根本挑战,包容性和可持续发展是地区合作的动力和各国最大的共同利益。

(二)从发展合作到“发展和平”

中国和平发展的历史性成就,使得“发展”已成为中国最大的软实力,“发展和平”成为塑造转型中的国际体系秩序的重要规范和实践。中国以“共享发展”和“发展引导”为基本指导原则,在联合国、二十国集团、亚太经合组织、金砖国家、上合组织等一系列全球性和地区性平台上,已成为发展议题的积极引领者,正在构建新型南南合作,塑造大变局中的世界秩序。2014年,中国提出“亚洲安全观”,其中的一个重要创新就是在原有的“共同、综合、合作”的新安全观的基础上,加上了“可持续安全”。^⑩其基本内涵就是发展与安全互为条件,越是优先发展议程,就越有可能维护和平、促进合作。比如,在对非发展合作问题上,西方国家认为非洲面临的根本挑战是安全,只有解决了安全问题,才能实现真正的发展,而中国则更倾向于认为,发展才是非洲面临的根本挑战,缺乏安全是因为发展不充分,解决非洲所有挑战的根本方法在于实现可持续发展。^⑪

“发展和平”规范主要包括以下几方面内容:

(1)国家安全与经济发展高度关联,相互深度交织;经济发展是实现安全的手段,维护国内稳定、避免国际冲突是为了给经济发展提供必要的条件。(2)“经济发展优先”不仅仅是构成性规范,塑造行为体的偏好、利益与身份,而且具有实用性和生成性,主导建立了国际行为体互动的基础架构和基本议程。(3)构

建发展和平。国家在把经济发展作为优先议程时,其对外政策也表现为一种典型的模式,即努力保持外部和内部稳定,采用实用主义策略,在面临争端和冲突时,倾向于通过对话和协商来寻求逐步解决问题的办法,以能够最好地促进地区和国内经济发展为目的来应对安全挑战。在协商困难的情况下,倾向于搁置争议,维护基本稳定;避免直接对抗或诉诸武力,避免对经济发展合作大局造成实质性伤害,不以牺牲发展为代价来解决争端。因而,各国越是优先经济发展,就越能够有效缓解或化解安全挑战和冲突,越能够维护和平与合作。^⑫

“一带一路”建设也体现了发展和平思想。它首先推动战略沟通和政策磋商,为实现共同发展创造稳定的政治条件;进而,通过发展利益的深度相互依赖实现更深层次的政治互信与民心相通,维护合作秩序,构建和平合作的文化。中缅经济走廊项目是中缅共建“一带一路”的重中之重,是“发展—安全关联”研究的案例。中方反复强调,中缅经济走廊建设要从缅方最紧迫的领域开始,从改善基础设施、提供道路和电力等基本公共服务做起。走廊北起中国云南,南下至缅甸曼德勒,再分别向东西延伸到仰光新城和皎漂经济特区,“人字形”设计将缅甸最发达的仰光地区和最不发达的北部地区连接起来,以缩小地区发展差距。2020年1月,皎漂特别经济区深水港项目正式签约,标志着中缅经济走廊从概念转入实质规划建设阶段。

对缅甸来说,该项目有助于提升整体基础设施水平,为当地创造就业机会,促进当地经济可持续发展,进而推动缅甸国内发展与安全的良性互动,更好地实现政治社会的稳定与安全。经济和制度治理脆弱性是缅甸的基本国情,而可持续发展是克服脆弱性的根本手段。在罗兴亚人问题上,虽然导致冲突和危机的原因非常复杂,但是极度贫困和资源争夺是关键诱因。对于中国来说,该项目有助于促进缅北地区的稳定,提振缅北地区经济发展,这直接关系到2000多公里中缅边境线的和平和睦,关系到中国周边安全。而且,中缅经济走廊也为中国西南省份参与“一带一路”、实现地方经济提质增速创造了机遇。此外,该项目与中缅油气管道项目相配合,既有

助于提升中国的能源安全,又能够大大改善缅甸沿线地区的电力供应状况。^④

“发展和平”是中国参与国际安全事务、解决国际冲突的指导思想。在中东,发展和平的具体实践在国家和地区两个维度上展开:在国家层面,中国主张尊重中东国家的发展权,以重大基础设施建设和民生项目为抓手,通过发展合作增强对象国治理能力;在地区层面,中国以“一带一路”建设为平台,促进区域设施联通,建设利益共同体,逐步实现地区和平。^⑤在巴以问题上,“发展和平”也是中方的指导思想。习近平指出,要“综合施策,以发展促和平”;“应高度重视发展问题,推进巴以合作”;“中国视巴以双方为‘一带一路’沿线的重要伙伴,愿本着发展促和平的理念,开展互利合作,继续支持巴加快发展”;“中方倡议启动中巴以三方对话机制,协调推进援助巴方的重点项目”。^⑥在非洲,中国支持并推动非洲国家选择适合本国国情的发展道路。在坚持主权和不干涉原则的前提下,通过扩大和深化经济联系与互利合作,不断强化与非洲国家的共同利益,进而提升参与非洲安全事务、维护与建设和平的能力,对动荡地区发挥影响力,引导其在联合国等多边机制框架下恢复和重建和平。在苏丹,正是因为中国投资兴建了完整的石油工业产业链,并建立了紧密的双边经济联系,所以才具备了在达尔富尔问题上发挥重要作用的意愿与能力。中国与联合国、非盟、欧盟共同推动苏丹接受联合国—非盟混合维和部队,并接受了“安南方案”。通过开展互利合作、提供安全公共产品,中国以发展维护和平,对构建非洲安全环境发挥了重要作用。^⑦

五、结语

从国际发展到全球发展,伴随着新兴经济体群体崛起和新型南南合作的扩散,全球南方对于世界秩序的塑造将发挥日益重要的作用。^⑧处于百年未有之大变局中的中国与世界如何互动、如何相互塑造,是21世纪的一个重大时代主题,国际发展合作是中国与世界互动、塑造世界秩序的重要渠道和抓手。本文以“发展”为核心,通过发展援助与合作、发展知识与范式、制度建设与实践,以及发展安全与秩序的讨论,试图厘清大变局下国际发展合作的进化

路径和趋势,以及中国在上述几个方面的相关主张与实践是如何推动国际发展合作进步、塑造世界秩序的。

当然,伴随着其崛起过程,中国如何运用其“发展”实力,在国际上也一直存在一些猜疑、批评,甚至反制。比如,在中国与周边分享经济增长,推动东亚经济一体化进程迅速发展的时候,出现了所谓中国对东南亚国家发起“魅力攻势”的说法。^⑨在中国加大对非洲投资、中非经贸合作向好的时候,出现了所谓中国在非洲搞“新殖民主义”的论断。^⑩在中东欧国家与中国开展务实合作的时候,出现了中国意图“分而治之”的指责,将“一带一路”倡议比作中国的“马歇尔计划”。^⑪2008年全球金融危机之后,美国先后发起“亚洲再平衡战略”和“印太战略”,也被认为是对中国改变国际权力结构、塑造世界秩序的能力进一步提升的反制。上述动向体现了国际政治中根深蒂固的西方中心主义、国强必霸的权力政治思维和预设的地缘政治战略假定。

不可否认,在中国推动和参与的国际发展合作中,有着将地缘毗邻优势转化为务实发展合作优势的考虑,也有将经济增长优势转化为可持续发展的战略机遇的谋划。并且,随着中国海外投资和海外项目的拓展,中国在相关地区的发展利益和安全利益快速扩张,会产生保护海外利益的具体安全需求和具体地缘政治目标,导致中国必须对相关的对外安全战略与政策进行调整,更加积极有为地保障不断扩展的利益。^⑫进而,随着发展合作的推进和共同利益的不断扩大与深化,相关地缘政治效应会进一步强化。但是,正因为如此,更需要与时俱进,吸收“平等互利、讲求实效”的南南合作经验,探索“国际发展合作”的知识与范式创新,推动相关国际制度、规范和实践变革。

事实证明,坚持发展优先和发展导向,坚持开放包容,国际发展合作进程中的地缘战略竞争与权力零和博弈是可以化解的,互利共赢是可以实现的。比如,“一带一路”建设中的第三方合作的模式可以开辟充分的政策空间,既可以引入优质资源、提升合作成效,又可以增进合作的开放度和透明度,增进各方互信。中国与欧盟合作兴建克罗地亚佩列沙茨跨

海大桥,就是一个超越地缘政治思维、实现多方共赢的例子。^⑤

如果说“发展”是中国最大的软实力,那么我们不仅要讲好中国自己的发展故事,而且更为重要的是,在全球南方兴起的大变局下,推动和引领“国际发展合作”的知识构建、范式研究、制度建设和地方实践,推动实现发展—安全的良性互动,塑造发展和平的世界秩序。

注释:

①参见中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国国际发展合作》,新华网,2021年1月10日, http://www.xinhuanet.com/politics/2021-01/10/c_1126965418.htm[2021-01-10]。

②Marijke Breuning, "Foreign Aid, Development Assistance or Development Cooperation: What's in a Name?", *International Politics*, Vol. 39, Sept. 2002, p. 369.

③Carol Lancaster, *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century*, Washington, DC: Institute for International Economics, 2000, pp. 85, 89, 91.

④Stephen Browne, *Beyond Aid: From Patronage to Partnership*, Aldershot, UK: Ashgate, 1999, p.107.

⑤参见贺文萍:《从“援助有效性”到“发展有效性”:援助理念的演变及中国经验的作用》,《西亚非洲》2011年第9期,第122页;黄梅波:《国际发展援助的有效性研究:从援助有效性到发展有效性》,北京:人民出版社,2020年,第39—44页。

⑥Marijke Breuning, "Foreign Aid, Development Assistance or Development Cooperation: What's in a Name?", *International Politics*, Vol. 39, Sept. 2002, p. 369.

⑦参见贺文萍:《从“援助有效性”到“发展有效性”:援助理念的演变及中国经验的作用》,《西亚非洲》2011年第9期,第125页。

⑧Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is not Working and How There Is a Better Way for Africa*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

⑨参见贺文萍:《从“援助有效性”到“发展有效性”:援助理念的演变及中国经验的作用》,《西亚非洲》2011年第9期,第129页。

⑩中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的对外援助》,2011年4月, http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925064.htm[2020-12-01]。

⑪参见胡美、刘鸿武:《中国援非五十年与中国南南合作理念的成长》,《国际问题研究》2012年第1期,第12页。

⑫Rafael Belebani, "The Rise of the Global South: Can South-South Cooperation Reshape Development?", *Kennedy School Review*, 2019 Issue, Nov. 26, 2019, <https://ksr.hkspublications.org/2019/11/26/the-rise-of-the-global-south-can-south-south-cooperation-reshape-development/>[2020-12-03]。

⑬参见李小云:《发展知识体系的演化:从“悬置性”到“在场性”》,《学术前沿》2017年第12期(下),第86—94页;李小云、徐秀丽、齐顾波:《反思发展研究:历史渊源、理论流派与国际前沿》,《经济评论》2015年第1期,第152—160页。

⑭参见徐秀丽、李小云:《发展知识:全球秩序形成与重塑中的隐形线索》,《文化纵横》2020年第1期,第94—102页。

⑮参见蔡昉:《全球五分之一人口的贡献——中国经济发展的世界意义》,《世界经济与政治》2019年第6期,第4—18页。

⑯Monique Kremer, Peter van Lieshout, and Robert Went, *Doing Good or Doing Better: Development Policies in a Globalizing World*, Amsterdam University Press, 2009, p. 23.

⑰Arjan De Haan, "Will China Change International Development as We Know It?", *Journal of International Development*, Issue 23, 2011 pp. 894-895.

⑱参见林毅夫:《新结构经济学——重构发展经济学的框架》,《经济学(季刊)》第10卷第1期,2010年10月,第1—25页。

⑲Justin Yifu Lin and Yan Wang, "China's Integration with the World: Development as a Process of Learning and Industrial Upgrading", *World Bank Policy Research Working Paper 4799*, December 2008, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6336/WPS4799.pdf?sequence=1>[2020-12-05]。

⑳Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2016.

㉑参见褚鸣:《批判的新自由主义与新自由主义批判》,《国外社会科学》,2005年第4期,第13页。

㉒参见大卫·哈维:《新自由主义简史》,王钦译,上海:上海译文出版社,2010年,第105页。

㉓Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus*, London: Foreign Policy Center, 2004.

㉔参见弗雷德里克·C·戴约等:《东亚模式的启示——亚洲四小龙政治经济发展研究》,王浦劬译,北京:中国广播电视出版社,1992年,第1—12、242—262页。

㉕参见魏玲:《自由资本主义》,载秦亚青主编:《当代西方国际思潮》,北京:世界知识出版社,2012年,第32—36页。

⑳ Meeting Asia's Infrastructure Needs, Asian Development Bank, 2017, pp. 39-45, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf>[2020-12-01].

㉑ 参见金立群:《大国责任:亚投行筹建“进行时”》,《金融市场研究》2015年第4期,第4—7页。

㉒ Rebecca Liao, "Out of the Bretton Woods: How the AIIB Is Different", Foreign Affairs, July 27, 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2015-07-27/out-bretton-woods>[2020-12-10].

㉓ 参见亚洲基础设施投资银行官方网站, <https://www.aiib.org>[2020-12-25]; 中央广电总台国际在线:《亚投行成立五周年打造国际多边合作新典范》, 2020年12月25日, <http://news.cri.cn/2020-12-25/e31816f6-2f17-9564-ab65-7b72b9fa6ca1.html?from=singlemessage>[2020-12-25].

㉔ 参见习近平:《在亚洲基础设施投资银行第五届理事会年会视频会议开幕式上的致辞》, 新华社北京7月28日电, http://www.xinhuanet.com/mrdx/2020-07/29/e_139247707.htm[2020-12-25].

㉕ Jeffrey D. Wilson, "The Evolution of China's Asian Infrastructure Investment Bank: from a Revisionist to Status-seeking Agenda", International Relations of the Asia-Pacific, Vol. 19, 2019, pp. 147-74; 魏玲:《改变自己塑造世界:中国与国际体系的共同进化》,《亚太安全与海洋研究》2020年第2期,第23—34页。

㉖ 参见娜塔莎·马里奇、魏玲:《务实制度主义:中国与中东欧国家的合作》,《世界经济与政治》2018年第7期,第41—68页。

㉗ 参见娜塔莎·马里奇、魏玲:《务实制度主义:中国与中东欧国家的合作——构建区域经济发展条件的视角》,《世界经济与政治》2018年第7期,第41—68页。

㉘ 参见沈辉:《“一带一路”、贸易成本与新型国际发展合作——构建区域经济发展条件的视角》,《外交评论》2019年第2期,第1—28页。

㉙ 参见李向阳:《亚洲区域经济一体化的“缺位”与“一带一路”的发展导向》,《中国社会科学》2018年第8期,第38页。

㉚ 参见张春:《发展—安全关联:中美欧对非政策比较》,《欧洲研究》2009年第3期,第69—73页。

㉛ Ling Wei, "Developmental Peace in East Asia and Its Implications for the Indo-Pacific", International Affairs, Vol. 96, No. 1, pp. 193-195.

㉜ 参见钟飞腾:《发展型安全:中国的一项大战略》,《外交评论》2013年第6期,第16页。

㉝ Stein Tønnesson, "Explaining East Asia's Developmental Peace: The Dividends of Economic Growth", Global Asia, Vol.

10, No. 4, 2015, pp. 10-13.

㉞ 参见习近平:《积极树立亚洲安全观共創安全合作新局面——在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》, 2014年5月21日, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0522/c1024-25048258.html>[2020-11-20].

㉟ 参见张春:《发展—安全关联:中美欧对非政策比较》,《欧洲研究》2009年第3期,第90页。

㊱ 参见魏玲:《本土实践与地区秩序:东盟、中国与印太构建》,《南洋问题研究》2020年第2期,第9—10页。

㊲ 参见魏玲:《“一带一路”构建新型国际发展合作》,《“一带一路”观察》2020年第3期,第9—15页。

㊳ 参见孙德刚、张丹丹:《以发展促和平:中国参与中东安全事务的理念创新和路径选择》,《国际展望》2019年第6期,第109—129页。

㊴ 参见《习近平同巴勒斯坦国总统阿巴斯会谈——两国元首一致强调推动中巴友好合作事业全面发展》,《人民日报》2017年7月19日。

㊵ 参见杨娜:《中国和欧盟在非洲的竞争与合作:“安全—发展关联”视角》,《国际经济评论》2020年第6期,第157页。

㊶ Rory Horner and David Hulme, "From International to Global Development: New Geographies of 21st Century Development", Development and Change 0(0), 2017, pp. 1-32. DOI: 10.1111/dech.12379.

㊷ Joshua Kurlantzick, Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World, New Haven and London: Yale University Press, 2007.

㊸ Amsalu K. Addis and Zhu Zuping, "Criticism of Neocolonialism: Clarification of Sino-African Cooperation and Its Implication to the West", Journal of Chinese Economic and Business Studies, 2018, DOI:10.1080/14765284.2018.1521593.

㊹ 参见: Jonathan Holslag, "How China's New Silk Road Threatens European Trade", The International Spectator, 2017, Vol. 52, No. 1, pp. 46-60; Jeremy Garlick, "China's Economic Diplomacy in Central and Eastern Europe: A Case of Offensive Mercantilism?", Europe-Asia Studies, DOI:10.1080/09668136.2019.1648764. 金玲:《“一带一路”:中国的马歇尔计划?》,《国际问题研究》2015年第1期,第88—99页。

㊺ Mingjiang Li, "The Belt and Road Initiative: Geoeconomics and Indo-Pacific Security Competition", International Affairs, Vol. 96, No. 1, 2020, pp. 173, 169-187.

㊻ 参见魏玲:《“一带一路”构建新型国际发展合作》,《“一带一路”观察》2020年第3期,第14—15页。