

全球治理视角下中国对外援助的理念与策略演变*

刘 晴,王伊欢

(中国农业大学 人文与发展学院 北京 100093)

摘 要:为应对全球治理新形势,我国在对外援助的理念与策略上发生了重大转变:从援助走向合作。理念变化表现为:从“合作”的视角理解“援助”的概念;援助目标从支援救助转向共同发展;援助身份从友好睦邻转向负责大国。策略变化表现为:从学习对话走向共商议题;从参与活动走向共建项目;从单一评估走向综合评估。中国对外援助的理念与策略的转变具有重要的战略意义:有利于树立国家正面形象,为发展中国家争取发展权,应对新型国际关系。

关键词:全球治理;发展合作;理念;策略;演变

中图分类号:D82 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-5981(2017)05-0152-04

DOI:10.13715/j.cnki.jxupss.2017.05.029

一、问题提出的背景

“二战”后,为了维护国际秩序,美国及其盟国希望:在国际政治领域,建立一个强有力的全球性国际组织,维护国际安全与稳定;在国际经济领域,重建自由主义的国际经济体系。在此构想之下,国际社会基本确立了影响至今的以西方为中心全球治理机制^[1]。1992年,詹姆斯·罗斯瑙(James Rosenau)最早将全球治理概念用来反映全球政治秩序的变化,并将全球治理定义为“所有层面的人类活动的规则体系,以及为了实现这些规则的具有国际影响力的相关活动”^[2]。中国对全球治理的研究与全球治理在中国的引入、传播、再研究的过程基本同步。目前中国学者已经不仅仅停留在对全球治理理论的介绍和评论阶段,而是开始利用全球治理理论对具体领域进行研究,并试图用中国的视角思考全球治理^[3]。习主席明确提出“共商共建共享”的全球治理理念,并指出要据此指导中国参与全球治理。^[4]中国对全球治理的理解,不仅仅限于参与全球治理,更重要的是要在全球治理的理念下实现自身的价值。在全球治理理论指导下,中国对外援助工作在指导理念和实施策略等方面也发生了重大转变。

自1950年中国向朝鲜和越南两国提供物资援助起,中国国际援助到2016年已经走过了67年。这60多年,中国向166个国家和国际组织提供的援助金额近4000亿元人民币,为发展中国家培训各类人员达1200多万,派遣的援助人员达60多万。^[5]中国作为新兴的援助国,其援外规模和影响不断扩大。然而,由于中国与西方传统的援助国不同,国际

对于中国的援助工作存在诸多质疑;国内民众也存在一些误解。总结中国对外援助的新特点,并揭示其规律,有利于促进我国在国际社会发展中做出更大的贡献。

二、全球治理视角下中国对外援助的理念演变

对外援助工作既是一项政治工作,也是一项经济工作。中国顺应国际发展的新形势,在“共商共建共享”的全球治理理论框架下实现了从“援助”到“合作”的转型。中国援外的理念也经历了从区域考虑到全球战略的变化。

(一) 概念理解:从“援助”转向“合作”

自“二战”后的马歇尔计划至今,“发展”概念经历了从“援助”到“合作”的变化。“二战”后,“发展援助”迅速崛起,这个阶段,基于发展经济学,“援助”的概念盛行,人们相信外在资金和物资的进入可以促进内部经济的发展,然而“援助”并没有取得预想的结果,人们对“发展援助”的概念本身开始反思。作为世界援助主流机构经合组织,自2012年《更好的援助》(Better Aid)以后,很少再大范围使用“援助”(Aid)一词或者将其放在标题。此外,联合国和世界银行等国际组织也逐渐不再使用“援助”,取而代之的是“发展合作”(development co-operation)。与之前强调单方面物质与资金等投入的“援助”相比,“发展合作”更加强调双方都要从合作中获利,追求发展合作的可持续性。

“全球治理仍需在以民族国家为核心的世界秩序中进行。”^[6]中国对“援助”概念的理解也悄然发生了转变。尽管中国仍广泛使用“对外援助”或者“援外”这些词汇,但对援外工作的理解已经统一到“发展合作”上来。首先,从名称

* 收稿日期:2017-04-11

作者简介:刘 晴(1992—),女,湖南永州人,中国农业大学人文与发展学院博士生;
王伊欢(1969—),女,北京人,中国农业大学人文与发展学院教授,博士生导师。

使用上看,官方的提法有了变化,援助和发展虽然同时流行,但官方已有意识地采用国际通用提法,如我国涉及对外援助的官方文件,2011年和2014年的白皮书为《中国的对外援助》,2016年在《发展权:中国的理念、实践与贡献》中的“推动实现共同发展”部分使用了“发展援助”一词,商务部下设的归口管理对外援助事务的部门定名为“国际经济合作事务局”和“国际经济技术交流中心”,这些名称变易代表思维的转向。其次,从实践上看,我国提出“南南合作”和“一带一路”的倡议,而“发展合作”是项目建设的重点内容。从援外的理念和实践都可以看出,中国的援外经历了60年之后,定位已经从一开始强调单向的“援助”,转变为更加重视“发展合作”。

(二) 目标厘清:从支援救助转向共同发展

中国在援外初期,主要是出于政治和外交目的。改革开放以后,中国对于援助的战略和目的都进行了调整,发展至今,其主要目标愈发清晰:发挥比较优势,促进共同发展。

林毅夫认为,传统援助对经济结构转型无效,中国应该利用自身的比较优势来解决非洲的基础设施瓶颈。中国通过将援助项目转化为投资的方式,促进发展中国家的结构转型。如在马里,中国1965年一个糖业方面的援助项目,在1966年私有化后,由一个马里政府与中国公司的合资企业接管,并在此后由中国投资者开发,该区域所属的上卡拉糖业集团不断发展,“满足了马里四分之一的糖类需求,对国民经济的贡献显著,糖产业也成为该国一个强大的部分。”^[7]同时我国的援外工作也重视与国内企事业单位的合作,促进国内经济发展。国家鼓励中国企业在受援国以合资、独资或合作经营的方式实施中国对外援助项目,中国通过发挥自己的比较优势,促进结构转型,实现共同发展。

(三) 身份塑造:从友好睦邻转向负责大国

随着综合实力的上升,中国的身份不再处于国际事务的边缘,需要发挥大国责任。正如欧阳晓指出,目前世界的发展中大国已经与以往不同,发展中大国积极推动国际经济秩序变革使它们在全球经济治理中有着重要的影响力。

中华人民共和国成立以后,尤其是万隆会议之后,中国以“穷大哥”的身份,在国民经济十分薄弱的情况下,坚持对朝鲜、越南、蒙古、阿尔巴尼亚等国提供军事、经济及技术援助。改革开放初期援助一度收缩,到20世纪90年代中期援外规模再度扩大。在这个阶段,中国既是援助者,又是受援者。中国主要是以友好睦邻的身份向兄弟国家提供一种较为单纯的资金、物资和技术援助。随着中国经济的崛起,中国在国际发展事务中的影响力越来越大,身份亟待重塑。全球治理本身是一个“协商过程”,是一个“参与和身份重塑”的过程,需要以“多元主义的世界观、以伙伴关系的思维方式、以参与治理过程的实践活动”建构全球身份认同^[8]。作为一个负责任的大国,一方面中国与一切受援国之间建立政治平等互信、经济合作共赢、文化交流借鉴的新型伙伴关系;另一方面也与其他援助国之间建立深度合作关系。如中国的“一带一路”倡议就体现了大国责任,具有“多重空间内

涵和跨尺度特征,是统筹中国全面对外开放的国家战略”^[9]。通过积极转变身份,中国不仅提高了国际援助行动的效度和广度,展现了新兴援助大国的实力,而且赢得了国际社会对中国对外援助工作的理解与认同。

三、全球治理视角下中国对外援助的策略转型

在中国对外援助60年进程中,每一次援助理念的变化势必带来援助策略的调整或革新。分析全球治理背景下的中国援助策略的调整方向,有利于正确把握中国对外援助的走向。

(一) 话语策略:从学习对话到共商议题

全球治理方面的话语权主要由美国等西方发达国家掌握,国际体系等级化明显。在发展合作领域,包括世界经合组织、联合国、世界银行等在内的国际组织,不能充分代表发展中国家利益。很长一段时间,中国在积极学习和效法西方的过程中谋求对话,甚至为争取话语权而不惜主动在一些原则上做出让步。

传统的全球治理体系与决策模式已无法适应国际政治和经济的新形势,目前的国际社会全球治理体制急需改革^[10]。随着中国的崛起,传统以美国等发达国家为核心的世界体系逐渐转变,新型大国关系正在形成。陈伟光认为“大国关系的管理是当前全球治理的关键”,新型大国关系的建立会影响现有的世界格局,并最终形成适应新型大国关系的全球治理模式^[11]。中国作为新兴援助国,改变了话语策略:一是在国际发展重大事项上争取话语权。如中国参与联合国“千年发展目标”的制定和“2015后国际发展议程”的设置。二是提供有价值的议题。薛澜认为,全球治理机制是出现在传统机制失灵,而需要全球公共产品之时^[12]。中国及时从“关注国家利益”转到“关注全球问题”,在全球治理模式框架下,提供了有价值的全球公共产品,贡献了诸多有关全球发展的新理念、新思路和新构想。如中国推动共建“一带一路”、设立丝路基金、倡议成立亚洲基础设施投资银行、召集南南圆桌会议等。这些成功的案例表明,中国已经开始在国际发展中有能力主导话语,话语影响力正在逐步扩大。

(二) 行动策略:从参与活动到共建项目

中国在实施援助计划的过程中,受到各个阶段援助目标的影响,并基于自身的经验和理性,逐步由参与国际援助活动,过渡到独立主持或共建国际重大项目,并探索出国内跨国合作、三方主体共同介入、无条件援助等具有中国特色的新形式。

国内跨国合作。蔡拓指出中国在全球治理的特色并不是中国参与国际事务,而是中国在国内层面的全球治理^[13],即国内的跨国合作。以湖南省承办的商务部援外培训工作为例,“截至2016年年底,已成功举办了380多期培训班,其中有13期部长级官员培训班,培训外国官员和技术人员共1万余人,培训内容涉及商贸管理、工程机械、农业技术、医疗器械、清洁能源、汽车、有色金属等十几个领域,学员遍及亚非拉等120多个国家和地区。”^[14]中国在国际发展活动中

的担当逐渐从参与向主持位移。

三方主体介入。治理主体变化是中国参与国际援助的一个重要特点。西方传统援助主体是美国和少数发达国家的政府,而中国援助是“中国商务部、受援国相关政府部门和中国国内公司三方主体共同介入的管理结构”。如中国援助格鲁吉亚蔬菜大棚种植第一期技术合作项目,在中国-格鲁吉亚两国政府经济技术合作框架下,由湖南省农业集团有限公司承办。^[15]市场经济的介入,使得中国的对外援助工作开辟了新的援外资金渠道和援助方式。

无条件援助。在实施国际援助方面,发达国家更强调对受援国的干预,尽管这些附加条件可能会增加援助的无效率。^[16]中国主张不附加政治条件的援助,充分尊重受援国需求,以求真正促进受援国社会经济发展。这种援助行为,打破了长期由西方主导的援助模式,在理论上具有中国原创特色,在实践中受到受援国的普遍欢迎。

(三) 评估策略:从单一评估到综合评估

援外工作的评估策略有绩效评估和影响评估。以往我国过分重视影响评估,忽视绩效评估的问题,评估策略比较单一。综合评估除了关注外交影响等因素,也会考虑经济效益和社会影响等方面,比如说项目的成本与产出效益之比。政府采取贴息的形式,鼓励国家进出口银行参与援外项目,扩大对外援助的资金规模,有效利用资本,达到合作共赢。如非洲一些受援国与湖南的优势企业包括中联、中测和三一重工等建立了积极的长期合作关系,援助的效益和影响力逐步增长。近年来,我国又倡导基于援助效果的评估策略,加强对精品项目的综合评估。总体说来,中国对外援助的监管和评估机制建设相对滞后,目前主要是以项目“总结报告”的形式进行综合评估。为了提高对外援助项目评估的专业化水平,中国正在加紧构建援助管理与评估体系,如湖南省商务厅正在构建我国援外培训网络信息平台,推动援外培训工作的综合管理与评估,建立监督和评估长效机制。

四、全球治理背景下中国对外援助理念与策略转型的战略意义

作为发展中国家,中国援助模式挑战了传统西方中心的全球治理体系,为不同于西方主流的发展模式争取了空间。这些改革必将促进我国对外援助事业持续稳定发展。

(一) 有利于树立国家正面形象

以往由于话语权的限制,中国的援外形象不但与援外实绩不相匹配,而且反受多方诟病诋毁。中国应“通过广泛的交流与沟通消除西方对中国对外援助的不正确看法,正面引导舆论”^[17]。在国际对话平台可多宣传中国的援外理念、政策和成效,让西方社会普遍了解中国对外援助的基本情况和特色,更好地树立我国在国际援助领域中的正面形象。另外,以前基于多方面的考虑,中国政府不公布对外援助数据,西方社会据此批评中国对外援助信息不透明。2011年和2014年的《中国对外援助》白皮书,以及2016年《发展权:中国的理念、实践与贡献》的发表,都说明中国正在主动适应国际规则,不断完善对外援助管理体系。这展示了中国作为

一个负责任的大国的自信形象。

(二) 为发展中国家争取发展权

长期以来,发展理论,包括发展主义、全球治理、后殖民主义等理论都是建立在西方话语体系的基础之上。因此任何不符合西方话语体系的内容只能与“受压制、遭贬抑的概念站在一起”^[18]。中国的“全球治理”不同于西方的“全球治理”,中国发展合作的独特之处在于:中国与受援国的贸易模式是自身遵循比较优势,而不仅仅是外交的结果。在全球治理理论和对中国援助独特性认知的基础上,我们可以相信中国独特的援助实践,产生了不同于西方的援助经验,并可以在此基础上建立中国的援助理论体系。西方发达国家发展了一套十分成熟的发展模式和系统,但是相应的,也挤压了发展中国家走其他发展道路的空间。在这样的背景下,中国的援助策略和理念的转型,不仅仅是为中国,也是为了其他发展中国家争取话语权,尤其是为接受了西方国家援助但并未真正得到发展的发展中国家,争取其他道路的机会。中国作为发展中国家在援助领域的成就,为其他发展中国家的多元化发展方式提供了依据。

(三) 应对新型国际关系

当今世界,大国关系的管理是当前全球治理的关键,以美国等传统发达国家和中国等发展中大国为代表的新型大国关系的建立,势必影响既有的在美国霸权主义主导下形成的全球治理体系。^[19]中国对外援助的理念与策略转型,有利于形成适应新型大国关系的全球治理模式。“二战”后美国处于绝对的霸权地位,在这样的国际体系当中,发展中国家很难保障自身利益。而中国进行发展合作的目的是“打乱社会秩序”,而是以自己的方式“参与到这个秩序当中来”,并且让自身和受援国都受益。^[20]

作为已有60年援助历史的中国,一方面应紧跟国际发展趋势调整援助理念和策略,另一方面也应积极创新对外援助工作的理论与实践,在全球治理与中国特色之间寻找平衡。对于国际社会来说,中国援外工作最值得借鉴的部分不仅是援助工作本身,还有其努力建设符合中国国情和经验的发展机制和推动发展合作工作的意愿。包括中国在内的发展中国家希望通过南南合作,摆脱西方中心霸权。如巴西、中国等九个国家学者合作的书籍《制度架构与发展:来自新兴国家的回应》对这些国家的发展援助机构的基本架构和援助基本情况进行了整理和概括^[21],中国的援助机制在世界范围内产生了很好的影响。正如李小云指出,中国所分享的“平行经验”意味着“政治和文化意义上的发展赋权”,意味着“不努力追求规范和普世的发展框架”。^[22]作为现行国际体系的参与者、建设者、贡献者,中国正以“共商共建共享”为理念,努力与西方发展架构对话的同时,也在努力摆脱西方中心主义的影响,逐步建设基于自身发展经验的理论和实践体系,为国际援助的发展提供一种新的可能。

参考文献:

[1]何帆,冯维江,徐进.全球治理机制面临的挑战及中国的对策

- [J]. 世界经济与政治, 2013(4) .
- [2] Czempiel E O, Rosenau J N. Governance without government : order and change in world politics. Cambridge [England]: Cambridge University Press , 1992.
- [3] 徐进, 刘畅. 中国学者关于全球治理的研究[J]. 国际政治科学, 2013(1) .
- [4] 新华网. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/30/c_1117631083.htm.
- [5] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 发展权: 中国的理念、实践与贡献[Z]. 北京: 人民出版社 2016.
- [6] 赵骏. 全球治理视野下的国际法治与国内法治[J]. 中国社会科学, 2014(10) .
- [7] 林毅夫 王燕. 超越发展援助[M]. 北京: 北京大学出版社 2016.
- [8] 秦亚青. 全球治理失灵与秩序理念的重建.[J]. 世界经济与政治, 2013(4) .
- [9] 刘卫东. “一带一路”战略的科学内涵与科学问题[J]. 地理科学进展, 2015(5) .
- [10] 卢静. 当前全球治理的制度困境及其改革[J]. 外交评论(外交学院学报), 2014(1) .
- [11] 何帆, 冯维江, 徐进. 全球治理机制面临的挑战及中国的对策[J]. 世界经济与政治, 2013(4) .
- [12] 薛澜, 俞晗之. 迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题—主体—机制”框架的分析[J]. 中国社会科学, 2015(11) .
- [13] 蔡拓. 全球治理的中国视角与实践[J]. 中国社会科学, 2004(1) .
- [14] 湖南省援外培训网络信息平台. <http://www.hnywpx.com/about/hn.asp? ctype=4>.
- [15] 湖南省商务厅. http://www.hunancom.gov.cn/test/zt/wjzn/gbdqzn/201702/t20170227_4019913.html.
- [16] 汪淳玉, 王伊欢. 国际发展援助效果研究综述[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2010(3) .
- [17] 胡建梅, 黄梅波. 中国对外援助管理体系的现状与改革国际[J]. 国际经济合作 2012(10) .
- [18] 江风扬. 浅析德里达对胡塞尔在场意识的解构[J]. 复旦学报(社会科学版), 1997(5) .
- [19] 陈伟光, 曾楚宏. 新型大国关系与全球治理结构[J]. 国际经贸探索, 2014(3) .
- [20] 严海蓉, 沙伯力. 中国在非洲: 话语与现实[M]. 北京: 社会科学文献出版社 2017.
- [21] Neissan A. et al. Developing a Conceptual Framework for South-South Co-operation. South African Institute of International Affairs. 2015.
- [22] 李小云. 全球格局变化与新发展知识的兴起[J]. 人民论坛·学术前沿, 2016(8) .

责任编辑: 立 早

The Development of Basic Concepts and Strategies in China's Development Cooperation from the Perspective of Global Governance

LIU Qing , WANG Yi-huan

(College of Humanities and Development Studies ,China Agricultural University , Beijing 100093 ,China)

Abstract: With the development of global governance theory , the basic concepts and strategy of China's development cooperation have changed from aid to cooperation. The changes in concepts include three aspects: the basic idea has changed from unilateral intervention to cooperation; the aim from helping the recipient countries to promoting common development; the international role from a friendly nation to a responsible power. There are also three fundamental changes in strategies: from learning the West to being a number of international actors to the “negotiating tables” of world affairs , from unimportant participant to major player , from impact assessment to comprehensive evaluation. And the results are beneficial to China's image , the right to development of people in developing countries and help establish a new kind of international relations.

Keywords: global governance; development co-operation; concept; strategy; development