

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2017年3/4月 总第47期

2017年3月15日出版

- 1 论 21 世纪以来中国与周边发展中国家的合作 李晨阳 杨祥章
- 22 论新时期中国对中东国家的整体外交 孙德刚
- 40 中国与发展中地区整体外交 龙 静
——现状评估与未来展望
- 61 中国对发展中国家整体外交与新南南合作 张 辉
——基于中非和中拉合作论坛视角的探讨
- 78 联合国与新型国际关系的构建 石晨霞
- 95 欧盟全球卫生治理战略论析 刘长君 高英彤
——兼论中国参与全球卫生治理
- 114 后埃博拉时期中非卫生合作的趋向、挑战与建议 郭 佳
- 132 中国企业在巴基斯坦投资的政治风险及管控 黄 河
——以中巴经济走廊为例 许雪莹 陈慈钰
- 149 英文摘要

封三 本刊 2017 年第 4、5、6 期征稿启事，本刊征订启事

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 9 No. 2 March/April 2017

Published on March 15, 2017

- 1 China's Cooperation with Neighboring Developing Countries in the
Twenty-first Century
LI Chenyang and YANG Xiangzhang
- 22 On China's Integrative Diplomacy toward the Middle East in the New Era
SUN Degang
- 40 China's Diplomacy Vis-à-vis the Developing World: Evaluation and Prospects
LONG Jing
- 61 FOCAC and China-CELAC Forum: Case Studies of China's Diplomacy Vis-à-vis
the Developing World and New South-South Cooperation
ZHANG Hui
- 78 The United Nations and Construction of a New Type of International
Relations
SHI Chenxia
- 95 Analysis of EU's Global Health Governance Strategy and Implications for
China's Participation in Global Health Governance
LIU Changjun and GAO Yingtong
- 114 China-Africa Health Cooperation in the Post-Ebola Era: Trends, Challenges,
and Suggestions
GUO Jia
- 132 Political Risks and Risk Control for Chinese Enterprises in Pakistan: A Case
Study of the China-Pakistan Economic Corridor
HUANG He, XU Xueying and CHEN Ciyu
- 149 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

论 21 世纪以来中国与周边 发展中国家的合作 *

李晨阳 杨祥章

【内容提要】 进入 21 世纪以来, 周边发展中国家在中国外交全局中的地位进一步凸显。在中国周边外交思想继承性发展、中国实力增长迅速、周边发展中国家自身发展需求强劲和域外大国战略重心转移等因素的共同作用下, 中国与周边发展中国家的合作发展迅速, 并呈现出伙伴关系网络快速发展、中国国际责任意识增强、以经济合作为主和注重项目优先的特点。然而, 中国与周边发展中国家的合作也面临中国海外利益扩大与保护能力不足、不对称结构下的认知差异扩大、领海主权争端激化、域外大国干预和国际环境变化带来的诸多问题和挑战。中国需要把握形势, 主动应对, 强化合作共赢意识, 采取有效措施, 持续推进与周边发展中国家的合作, 为推动“一带一路”建设和实现“两个一百年”目标营造良好的周边环境。

【关键词】 中国 发展中国家 周边外交 一带一路

【作者简介】 李晨阳, 云南大学缅甸研究院、周边外交研究中心研究员; 杨祥章, 云南大学缅甸研究院、周边外交研究中心助理研究员

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0001-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702001

* 本文系 2015 年度国家社科基金重大项目“东南亚安全格局对我国家安全战略影响及对策研究”(15ZDA064)的中期成果。

进入 21 世纪以来，中国不断调整外交布局，完善周边外交方针和指导思想，周边发展中国家在中国外交全局中的地位更加突出，中国与周边发展中国家的合作也迈入了新阶段，并取得了显著成效。但是自 2009 年以来，中国与周边发展中国家的合作面临着严峻的挑战。中国迫切需要厘清原因、找准症结，以便更好地推动周边外交的实施。

一、合作进展与成效

进入 21 世纪以来，中国与周边发展中国家的合作取得了明显成效，合作机制不断丰富，合作领域逐步扩大，合作程度日益深化。

（一）合作机制不断丰富

合作机制是指双方或多方在合作中的相互关系以及行为过程所必须遵循的制度化方式和方法，包括为保证这些方式方法发挥作用所设置的必要机构。^① 健全、有效和良好运作的合作机制是国际合作取得实质性进展的关键。21 世纪以来，中国与周边发展中国家间的合作机制不断完善和丰富，从而提供了更多对话渠道与合作平台。

一方面，中国和周边发展中国家充分利用和完善了既有的亚太经合组织、亚洲相互协作与信任措施会议（简称“亚信会议”）、东盟地区论坛、东盟与中国（“10+1”）、东盟与中日韩（“10+3”）、中亚经济区域合作、图们江国际区域合作、大湄公河次区域合作（GMS）等既有区域、次区域多边合作平台，在已有框架下开展对话合作。在“10+1”框架下，中国与东盟携手共建自贸区与面向和平与繁荣的战略伙伴关系。在 2014 年的亚信上海峰会上，习近平主席向与会各国倡导树立共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观，走共建、共享、共赢的亚洲安全之路。

另一方面，中国与周边发展中国家根据合作的需要和地区形势的变化，建立了一系列新的多边合作机制。在政治合作领域，2005 年中国积极支持东盟联合日本、韩国、印度、澳大利亚等国建立了东亚峰会合作机制，2011

^① 参见李罗力：《北亚经济圈》，中国财政经济出版社 2011 年版，第 263-264 页。

年又邀请美国、俄罗斯加入。在经济合作领域，2000年发起的清迈倡议在各国的不懈努力下于2010年升级为清迈倡议多边化协议（CMIM），进一步增强了中国与相关国家联合抵御金融风险的能力；在2002年6月启动的亚洲合作对话机制中，中国担任“粮食、水域能源安全相互关系”合作领域的牵头国，主办了系列经验交流、人才培养和技术推广活动；继2014年建立元首会晤机制后，中国与蒙古国及俄罗斯于2015年签署了《中蒙俄发展三方合作路线图》，中蒙俄三方合作机制逐步成型；2016年3月正式启动的澜沧江—湄公河合作（简称“澜湄合作”）机制确立了政治安全、经济和可持续发展、社会人文三大合作支柱，以及互联互通、产能、跨境经济、水资源和农业减贫五个优先合作领域。在安全合作领域，2001年6月，在原“上海五国会晤机制”的基础上，中国、俄罗斯与中亚四国共同成立了上海合作组织，打击恐怖主义和维护地区安全；为解决朝核问题，中国、朝鲜、韩国、俄罗斯、日本和美国于2003年8月形成了六方会谈机制（因朝鲜于2009年退出而中断）；2006年中国牵头创办的香山论坛已经成为中国与周边发展中国家深化安全互信的重要平台，并于2014年从“二轨”升级为“一轨半”；2011年，中国—东盟国防部长非正式会晤开始启动，每年在当年的东盟轮值主席国举行，迄今已举行了六届，双方的合作开始从务虚走向务实。

（二）合作领域逐步扩大

随着彼此依存度和互信的增强，中国与周边发展中国家的合作领域不断扩大，逐步覆盖了政治、经济、安全、文化等各个领域。

中国与周边发展中国家的政治合作是开展其他领域合作的基础，已经与其他领域的合作相互融合在一起，国家领导人互访后的联合声明中往往涵盖诸多其他领域的合作内容。中国与周边发展中国家的经济合作从最初单纯的贸易扩展到农业、能源、基础设施建设、旅游、金融等多领域的全方位合作，并延伸到自贸区和经济走廊建设。2002年11月，中国与东盟签署了《全面经济合作框架协议》，启动了中国—东盟自贸区建设进程，并开始实施“早期收获”计划，使东盟尽快享受到自贸区建设的好处。2010年，中国—东盟自贸区全面建成，成为全球最大的发展中国家间自贸区。中国和东盟双边

贸易额从 2002 年的 548 亿美元增加到 2015 年的 4 721.6 亿美元，截至 2015 年底，双边投资达到 1 600 亿美元。^① 中国与相关国家启动并稳步推进中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅等“一带一路”框架下的六大经济走廊建设。2016 年 6 月，中国与俄罗斯、蒙古国联合签署了《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》。这也是“一带一路”框架下的首个多边合作规划纲要。亚洲基础投资银行以及丝路基金的支持使中国与周边发展中国家的经济走廊辐射效应明显，对沿线地区发展具有推动意义。

在传统安全威胁基本消除、非传统安全因素不断上升的形势下，中国与周边发展中国家增强了在禁毒、反恐、打击跨境犯罪、海上搜救、应对自然灾害、环境保护等领域的合作。中国与东盟 2002 年在金边签署了《关于非传统安全领域合作联合宣言》，2004 年双方又签署了《非传统安全领域合作谅解备忘录》。湄公河惨案发生后，中国与老挝、泰国、缅甸四国从 2011 年 12 月 10 日起开展湄公河联合巡逻执法，至 2017 年 1 月已实施了 54 次联合巡逻，有效地维护了湄公河航道的安全。2015 年 1 月、7 月和 2016 年 5 月，马来西亚、缅甸、斯里兰卡相继遭遇特大洪涝灾害，中国第一时间向三国提供紧急救灾物资。2015 年 4 月尼泊尔发生强震后，中国多支救援队、医疗防疫队和运输分队赴尼泊尔开展灾后援助工作。^② 为提高联合应对海上突发事件的协作能力，2016 年中国与文莱、柬埔寨、老挝、马来西亚、缅甸等东盟国家在广州举行了海上联合搜救沙盘推演。

（三）合作程度日益深化

在政治上，通过双边互访和多边会晤等形式，中国与周边发展中国家的高层保持频繁互动，就共同关心的问题及时进行沟通和交流。国家领导人和主要政党负责人定期交流机制逐步建立。通过建立相互尊重、求同存异、合作共赢的伙伴关系，中国与周边发展中国家的政治互信不断增强。以中国—

^① 《2015 年中国—东盟双边贸易额达到 4720 亿美元》，新华网，2016 年 5 月 26 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-05/26/c_1118938280.htm。

^② 国务院新闻办公室：《中国的亚太安全合作政策（白皮书）》，国务院新闻办公室网站 2017 年 1 月 11 日发布，<http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/Document/1539488/1539488.htm>。

东盟关系为例。2003年，中国成为第一个加入《东南亚友好条约》的域外国家，并与东盟共同实施了三份《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划》，分别为2005—2010年、2011—2015年、2016—2020年计划。2013年10月，习近平主席在访问印度尼西亚期间表示，中国将与东盟携手建设中国—东盟命运共同体。与此同时，李克强总理也指出，在经过“黄金十年”的发展期后，中国—东盟战略伙伴关系合作迈入了“钻石十年”。李克强总理提出的中国—东盟“2+7合作框架”是中国—东盟命运共同体建设的具体路线图。

在经济上，中国与周边发展中国家的贸易和投资发展迅速。中国已经成为周边大多数发展中国家的主要贸易伙伴和重要外资来源国，相互间的经济密切程度日益加深。例如，巴基斯坦2015—2016财年共吸引外资12.81亿美元，其中来自中国的直接投资达5.94亿美元，占46.37%。^①中国积极推进与周边国家签订双边边贸本币支付结算协定和货币互换协议。2013年11月，中国人民银行联合多部委印发了《云南省广西壮族自治区建设沿边金融综合改革试验区总体方案》，鼓励两省区先行先试，开展对周边发展中国家的金融合作。2017年2月，中国加入了国际社会对蒙古的55亿美元救助计划，并与蒙古续签了150亿元人民币的本币互换协议。^②2015年11月，中国与东盟签署了《中国—东盟关于修订〈中国—东盟全面经济合作框架协议〉及项下部分协议的议定书》，完成了中国—东盟自贸区升级谈判。这是中国在现有自贸区基础上完成的首个升级协议，双方将在商业、通讯、建筑、教育、环境、金融、旅游和运输等8个部门扩大开放，为双边经济合作提供了新的动力。

在人文交流方面，中国与周边发展中国家把加强教育、科技、宗教、旅游、媒体和体育等方面的交流合作作为促进人民相互理解和认知的重要途径，开展了形式多样、内容丰富的人文交流活动。中国中央和地方政府每年

^① 经济日报记者梁桐报道：《中国仍为巴基斯坦第一大投资来源国》，经济日报多媒体数字报刊，2016年7月28日，http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-07/28/content_307364.htm。

^② 《中国加入对蒙古国的55亿美元国际救助计划，蒙外长表示感谢》，澎湃新闻网，2017年2月20日，http://www.thepaper.cn/www/resource/jsp/newsDetail_forward_1622669。

为上合组织、东盟等周边发展中国家学生提供一定名额的政府奖学金，资助他们来中国学习；与周边发展中国家合办孔子学院和孔子课堂，传播中国文化。2015 年亚洲来华留学总人数超过 24 万，同比增加 6.5%，其中印度、巴基斯坦和哈萨克斯坦来华留学生增长幅度超过 10%；生源排名前 15 名的国家中，泰国、印度、巴基斯坦、印度尼西亚、越南、蒙古、老挝和马来西亚均是中国周边发展中国家。^① 2016 年 7 月，教育部印发的《推进共建“一带一路”教育行动》提出，设立“丝绸之路”中国政府奖学金，未来 5 年，每年资助 1 万名沿线国家新生来华学习或研修。^② 中国—东盟博览会、中国—南亚博览会、中国—东北亚博览会等举办期间，均有与人文交流相关的内容。在 2014 年的文化交流年中，中国和东盟国家联合举办了 100 多项文化交流活动。^③

二、合作得以发展的原因

中国与周边发展中国家的合作能够迅速发展，是中国周边外交思想的继承性发展、中国综合国力上升迅速、周边发展中国家自身需求及美国战略重心转移共同作用的结果。

（一）中国周边外交思想的继承性发展

进入 21 世纪以来，中国领导人审时度势，根据国内和国际形势的变化，在继承的基础上，对周边外交战略思想进行了创造性发展，通过调整外交战略布局、丰富周边外交理念、创新周边外交举措，增强了中国与发展中国家的政治互信。

2002 年党的十六大提出了“与邻为善、以邻为伴”的外交方针。2003 年，中国又提出“睦邻、安邻、富邻”的外交政策，进一步丰富了周边外交

^① 《2015 年全国来华留学生数据发布》，中国教育部，2016 年 4 月 14 日，http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201604/t20160414_238263.html。

^② 教育部：《教育部关于印发〈推进共建“一带一路”教育行动〉的通知》，2016 年 7 月。

^③ 《综述：2014 年中国—东盟文化交流年硕果累累》，新华网，2014 年 12 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/2014-12/15/c_127306627.htm。

思想。党的十七大和十八大报告均提出要继续贯彻“与邻为善、以邻为伴”周边外交方针政策，加强同广大发展中国家的团结合作。经过多年的努力，中国的外交新布局逐步形成，“周边是首要、发展中国家是基础”凸显了周边发展中国家在中国外交战略中的重要地位。2013年10月24—25日，中国召开首次周边外交工作会议，这次会议确定了周边外交的战略目标、基本方针和总体布局，使周边外交的顶层设计更加明确。习近平主席在会议上提出了“亲诚惠容”的周边外交理念，并强调要坚持睦邻友好，全面发展同周边国家的关系，让命运共同体意识在周边国家落地生根；习主席在会议上还强调“要找到利益的共同点和交汇点，坚持正确义利观，有原则、讲情谊、讲道义，多向发展中国家提供力所能及的帮助”。^① 2014年11月，习近平主席在中央外事工作会议上强调，要秉持“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，坚持“与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻”，要为广大发展中国家说话。^② 可见，中国的周边外交政策随着形势的变化在不断调整，在核心理念得到继承的同时，内涵也在不断丰富和发展。中国周边外交政策的继承性发展，符合时代的需求，这些政策更好地表达了崛起中的中国愿意与周边国家共同发展的意愿，有效地发挥了增信释疑的作用，消减了一些发展中国家对中国的政治和安全疑虑，增强了它们与中国开展合作的信心。

（二）中国的综合实力提升和周边发展中国家的自身需求产生了共振

进入21世纪以来，中国经济发展迅速，综合国力大幅提升，对外投资和援助的能力增强。这为带动周边发展中国家经济和社会发展创造了条件。发展起来的中国对周边发展中国家提供了大量的投资、援助和优惠贷款，开展了周边国家急需的大批项目合作，并大幅度减免有关国家债务，周边发展中国家已成为中国经济发展的直接受益者。2001年，“走出去”战略被写入我国第十个五年规划纲要。在国家政策的大力支持下，中国企业和资本纷纷到海外寻找新的市场和经营空间。而周边发展中国家一直是中国企业和资

^① 《习近平：让命运共同体意识在周边国家落地生根》，新华网，2013年10月25日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c_117878944.htm。

^② 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，新华网，2014年11月29日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm。

本“走出去”的重要目的地。对缅甸、柬埔寨、老挝和巴基斯坦等众多周边发展中国家而言，中国不仅是重要的贸易伙伴，也是主要外资来源国，甚至是最大的外资来源和贸易伙伴。中国还为周边发展中国家提供了大量的资金和技术援助，如援助老挝建设国际会议中心和通信卫星地面站，援助缅甸建设气象观测站和举办 2013 年东南亚运动会等。21 世纪以来，中国还先后多次减免部分周边发展中国家的到期债务，为其经济发展减负。例如，2016 年 10 月中国与柬埔寨签署《免除柬埔寨政府到期债务的协议》。此外，中国还向周边发展中国家派出大量专家和技术人员开展相关工作，并为其培训农业、传染病防控、新能源等领域的技术人员。中国这些举措，是对“与邻为善、以邻为伴”周边外交方针和“亲、诚、惠、容”周边外交理念的贯彻落实，客观上也密切了周边发展中国家与中国的经济关系。

和平与发展是当今时代的主题，经济发展也是周边发展中国家的重要目标。与此同时，区域经济一体化和经济全球化客观上也促使周边发展中国家加强了与包括中国在内的各大经济体的经济联系。特别是进入 21 世纪后，自身发展的需求和中国经济实力的增强促使周边发展中国家更愿意加强与中国的交流与合作，以寻求更大的出口市场和更多的资金和技术支持等。

（三）美国战略重心变化对周边国家与中国加强合作有一定影响

中国的周边是多个大国的利益交汇处，中国与周边发展中国家的合作也难免在一定程度上受到域外大国、尤其是美国在中国周边活动的影响。美国作为全球超级大国，在中国的周边地区长期存在并保持较大影响，中国周边一些国家也是美国在亚太地区的传统盟友。

一方面，2001 年发生在美国本土的“9·11”事件不仅给美国带来了沉重打击，也导致美国全球战略的调整，美国将战略重心转向全球反恐，一定程度上分散了美国对亚太地区的关注和投入，减少了中国和周边发展中国家合作的阻力。“9·11”事件后，美国政府先后发动了阿富汗战争和伊拉克战争，客观上放松了对中国发展空间的挤压，为中国与周边发展中国家的合作提供了相对宽松的环境。

另一方面，2009 年以来，随着奥巴马政府“亚太再平衡”战略的不断

推进，这种外部红利开始逐渐消失。但是，事物总是具有两面性。美国对中国周边局势的不合时宜地过度介入（具有代表性的事件是2016年在美日的支持下，菲律宾提起所谓“南海仲裁案”）并不总是为地区国家所欢迎。之后的各种事实证明了一点，一些和美日步调一致的国家也开始改变错误做法而恢复对华合作姿态。

三、合作的特点

在中国与周边发展中国家的合作中，构建伙伴关系网络、积极承担更大国际责任、以经济合作为主以及注重项目优先的特征非常明显。

（一）积极构建不同于美国同盟体系的伙伴关系网络

与美国的结盟战略不同，中国坚持在平等、自愿、合作共赢的基础上与周边发展中国家建立不同形式的伙伴关系，构建以合作共赢为核心的新型国际关系。

进入21世纪以来，中国与周边发展中国家建立了各种形式的伙伴关系。例如，中国与巴基斯坦建立了全天候战略伙伴关系（2015年）；先后与韩国（2008年）、越南（2008年）、老挝（2009年）、柬埔寨（2010年）、缅甸（2011年）、泰国（2012年）建立了全面战略合作伙伴关系；与印度（2005年）和阿富汗（2012年）建立了战略合作伙伴关系；与马来西亚（2013年）、印度尼西亚（2015年）建立了全面战略伙伴关系；与乌兹别克斯坦（2013年）和塔吉克斯坦（2013年）建立了战略伙伴关系；与菲律宾（2007年）建立了战略性合作关系。此外，中国与东盟2003年建立了面向和平与繁荣的战略伙伴关系。这些略有差异的伙伴关系名称一定程度上体现了双边的关系紧密度与合作广度和深度。伙伴关系确立是中国与周边发展中国家加强合作意愿的具体体现，也有利于增强中国与相关国家的政治互信。这些伙伴关系不仅不会一成不变，而且还会随着双边关系的发展而升级。当然，也有双边关系受到挫折的例子。例如，中国与菲律宾和越南的双边关系受南海争端的影响，曾一度跌入低谷。中国与周边国家的这种不结盟、不对抗和不

针对第三国的伙伴关系不同于美国的同盟关系，更容易得到周边国家的认可。与此同时，在与周边发展中国家的合作中，中国并不排斥美国、日本及欧洲国家的参与，理性对待域外国家在本地区的存在和影响。

（二）中国积极宣示并履行国际责任

进入 21 世纪以来，在与周边发展中国家的合作中，中国通过继续积极参与既有框架下的合作和倡导建立多种合作机制与平台，为周边国家创造更合适的全球和区域发展环境，提供更多的公共产品。

在“10+1”“10+3”“10+6”和亚太经合组织等合作框架下，中国全力与相关国家合作，构建自由贸易网络，努力推动经济一体化；在上合组织和亚洲相互协作与信任措施会议中，中国积极与其他成员国开展对话与合作，为维护亚洲共同安全做出更大贡献。2013 年，中国提出了涵盖绝大部分周边发展中国家的“一带一路”建设倡议，并发起成立亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）。2014 年 11 月，中国宣布将出资 400 亿美元设立丝路基金，为“一带一路”沿线国家的基础设施、资源开发、产业合作等提供投融资支持。2015 年 4 月，中巴经济走廊建设合作范围内的卡洛特水电站成为丝路基金首个资助项目。在积极参与大湄公河次区域合作的同时，中国与泰国等周边国家共同倡议并促成澜湄合作机制的启动，这弥补了大湄公河次区域合作机制的不足。在 2015 年 3 月召开的博鳌亚洲论坛上，习近平主席呼吁亚洲国家共建命运共同体，开创新未来。这些倡议和实践，是中国随着国力提升，积极承担更多国际社会责任，为推动地区发展提供更多公共产品的积极举措，有利于使自身发展更好地惠及周边发展中国家。2016 年 3 月，为了缓解越南等湄公河下游国家的旱情，中国从景洪水电站紧急补水，充分体现了中国的国际责任意识，并得到越南等下游国家和国际社会的高度认可。2017 年 2 月 17 日，习近平总书记在国家安全工作座谈会上首次提出中国“要引导国际社会共同塑造更加公正合理的国际新秩序”“引导国际社会共同维护国际安全”^① 彰显了中国将更全面履行国际责任的强烈使命感。

^① 《习近平主持召开国家安全工作座谈会》，新华网，2017 年 2 月 17 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/17/c_1120486809.htm。

（三）内容上以经济合作为主

在与周边发展中国家的合作中，中国将经济合作置于优先地位，并实施“以经促政”策略，把经济合作作为加强与周边发展中国家在政治、安全等领域合作的有效推动力。

回顾进入 21 世纪以来中国与周边发展中国家关系的发展历程，可以发现，经济始终是优先合作领域，经济合作也发展得最为迅速。双边高层互访后签订的联合声明，往往包含丰富的经济合作内容。经济合作优先是由中国和周边发展中国家的实际情况决定的。首先，冷战结束后，周边地区基本保持和平与稳定的局面，没有爆发大的战争冲突，安全合作不像冷战时期那么紧迫。其次，经济属于“低政治”领域，经济上的合作不易像政治和安全合作那样引起域外国家的阻碍。再次，中国和周边发展中国家都把经济发展作为本国的发展中心，对外经济合作意愿强烈。最后，在中国的综合实力中，经济实力增长最为迅速，增加了中国与周边发展中国家开展经济合作的优势和资本，也使周边发展中国家对与我开展经济合作的意愿增强，希望学习和借鉴中国经济的发展经验，并分享中国经济发展所带来的发展机遇。

（四）方式上注重项目优先

中国与周边发展中国家的合作面广，为确保合作实效，使合作更好地促进国家发展，注重项目优先成为中国和周边发展中国家开展务实合作的共同选择。进入 21 世纪以来，中国与周边国家开展了大量的项目合作，例如，蒙古国乌拉巴托新机场高速、中老泰昆曼公路、中老磨憨—磨丁经济合作区、中老铁路、老挝北部 230 千伏电网以及中国与缅甸、印度和韩国四国共建的中缅天然气管道。2015 年 4 月，习近平主席访问巴基斯坦期间，双方签署了卡拉奇—拉合尔公路、瓜达尔国际机场、中巴棉花联合生物实验室、跨境光纤通信等 51 个项目的谅解备忘录。中国—东盟自由贸易区建设之所以进展顺利，很重要的原因就是启动了早期收获项目。澜沧江—湄公河合作机制 2016 年 3 月首次领导人会议就通过了“早期收获项目联合清单”，确定了 45 个早期收获项目。项目优先的经验充分表明，中国与周边发展中国家注重务实合作，希望合作给国家和国民带来切实收益。中国与周边发展中国家

的大部分合作项目也实现了共赢的目标，促进了国家间关系的发展。当然，由于合作范围的扩大，参与主体众多，一些项目的进展难免不如预期，甚至引起项目所在地民众以非理性方式表达不同意见。

四、面临的挑战

虽然中国与周边发展中国家的合作取得了明显进展，但不可忽视的是今后的合作也面临来自多方面的挑战。

（一）中国海外利益的扩大与保护能力的不足

毫无疑问，中国的崛起是 21 世纪国际关系中最为显著的特征之一。国际社会最为关注的莫过于，强大起来的中国将采取什么样的国际立场，是否会去挑战既有的国际秩序，影响力扩大的中国是否会和周边国家形成新的朝贡关系？^① 虽然中国一直强调和平崛起，但在一些人看来，中国海外利益的扩大和不断进取让中国的崛起充满了不确定性。

纳兹乐·舒克瑞（Nazli Choucri）和罗伯特·诺思（Robert North）的国家成长学说指出，一个国家的成长，会导致对资源需求的增长，如果这些需求在国内得不到满足，将会通过商业活动、建设海军、获取海外殖民地和外国市场等途径进行对外扩张，并可能导致竞争、暴力和冲突。^② 该学说在国际关系理论界有一定的支持者。更重要的是，该学说也经常被用于曲解中国的发展。进入 21 世纪以来，随着“走出去”步伐的加快，中国的海外利益迅速扩大。截至 2015 年底，中国 2.02 万家境内投资者在国（境）外设立了 3.08 万家对外直接投资企业，分布在全球 188 个国家（地区）；中国对外直接投资存量 10 978.6 亿美元，境外企业资产总额达 4.37 万亿美元。^③ 随着资本一同走出国门的还有中国公民，数百万中国员工遍布海外，仅 2016 年，

^① Yufan Hao and Bill K. P. Chou, “China’s Borderlands and Their International Implications: An Overview,” in Yufan Hao and Bill K. P. Chou eds., *China’s Policies on Its Borderlands and the International Implications*, Singapore: World Scientific Publishing, 2011, p. 2.

^② [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系》（第五版），阎学通、陈寒溪等译，世界知识出版社 2013 年版，第 318-319 页。

^③ 《三部委联合发布，〈2015 年度中国对外直接投资统计公报〉》，新华网，2016 年 9 月 22 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-09/22/c_129293793.htm。

中国的劳务合作派出人员就达 49.4 万人。^① 中国公民近年来出国旅游人数都在 1 亿人次左右。海外利益不断扩大,是中国积极参与全球经济合作的结果,同时也引起一些国际势力的所谓担忧——中国是否会为了保护海外利益而改变现有的不干涉他国内政的国际立场,从而引发国际冲突?为了向国际社会表明自身的立场,加强对外开放与合作,中国提出了构建新型国际关系、命运共同体、“一带一路”建设、新亚洲安全观等诸多倡议和概念,并积极推动亚太自由贸易区建设等。但是一些国家对中国的倡议和概念的实质内涵不甚了解,甚至认为这是中国要改变现有国际秩序、另起炉灶的表现。“一带一路”建设倡议提出之初曾被外媒称作中国版的“马歇尔计划”,被认为是中国对外扩张的霸权主义之举。中国的迅速崛起和海外利益的扩大,使得周边一些国家在发展中国的关系时可能会采取审慎的观望态度,这会严重影响相关国家对中国的政治信任以及与中国开展合作的主动性。

(二) 不对称结构下的认知差异

虽然中国也是发展中国家,但无论从国土面积、经济总量、军事实力,还是人口数量来看,中国都是大国。而周边发展中国家大多是小国,总体实力远远落后于中国,中国与周边发展中国家的双边关系存在明显的不对称。这种结构上的不对称,导致了中国和周边发展中国家的认知差异,并影响到彼此的外交行为和双边关系。中国与周边发展中国家的民众在国际合作与经济发展等问题上,也可能会持有不同观点。

美国政治学教授布兰特利·沃马克(Brantly Womack)在其不对称结构(Asymmetric Structure)理论中提出,在国与国的双边关系中,如果存在实力上的巨大差异,那么这种差异将导致两国在心理层面上的不对称认知,强国的任何风吹草动都会引起弱国的高度警觉和放大检视,即使是强国的正常行为也极易被弱国理解成为关乎其国家领土主权的大是大非问题,而强国则往往容易忽视弱国的这种关切,由此引发弱国在行为上的过度反应。^② 在“走

^① 商务部数据中心, <http://data.mofcom.gov.cn/channel/dwjzhz/dwjzhz.shtml>。

^② Brantly Womack, “Asymmetry and Systemic Misperception: The Cases of China, Vietnam and Cambodia during the 1970s,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 26, No. 2, June 2003, pp. 91-118. 转引自孔建勋、包广将:《不对称结构和本体性安全视角下的中缅关系:依赖与偏离》,《东南亚研究》2015年第3期,第38页;柳思思《身份认知与不对称冲突》,《世

出去”政策的鼓励下，一些大型国有企业蜂拥至周边国家，开拓国际业务市场。在中国企业看来，这是经济利益导向下的正常市场行为。而在部分周边发展中国家看来，这些国有企业的总资产甚至超过本国的年度生产总值，其投资有可能促进本国经济发展，但稍有不慎也有可能撼动本国的经济根基。在与中国的关系中，大部分周边发展中国家本能地有小国自我保护意识。中国历史上与部分周边发展中国家的冲突，加剧了其中一些国家对中国崛起的疑虑甚或恐惧。虽然中国一再强调，即便中国强大了，也会继续坚持和平共处五项基本原则。但历史的成见让一些国家时刻对中国保持警惕。此外，部分周边发展中国家的民众并不接受中国“发展才是硬道理”和“要想富先修路”的理念。在一些“走出去”到周边国家投资的中国企业看来，中国投资有利于周边国家发展，理应受到其政府和国民的欢迎及支持，而周边国家却并没有给予外国投资者应有的重视，有的国家甚至只一味强调外资企业要履行社会责任，完全忽视了投资者追求盈利的正当诉求。不对称结构下的认知差异和发展理念的不同，给中国与周边发展中国家的合作带来一定困扰，而且这种困扰在一些特定地区存在升级或不易消除的特点。

（三）中国与周边国家之间的领土领海争端趋于尖锐

通过和平谈判方式，中国已经解决了与大部分周边国家的领土问题，但与日本、印度以及部分东盟国家的领土领海问题依然没有解决。其中涉及周边国家最多的南海争端，在域外势力干扰下，近年来出现激化现象，一些域内国家曾在域外势力攒动下，试图通过所谓国际司法途径来攫取中国领土。

2002 年，中国与东盟国家签署了《南海各方行为宣言》，强调争议各方通过友好协商和谈判，以和平方式解决南海有关争议；在争议解决之前，各方承诺保持克制，不采取使争议复杂化和扩大化的行动。但由于域外大国以南海问题作为筹码向中国施加外部压力，同时其动作也为一些南海主权声索国所呼应，南海问题一定意义上出现被国际化趋势。个别声索国在域外势力的支持下，屡屡突破《南海各方行为宣言》的规制，不断向中国发难。2009 年 12 月，菲律宾通过领海基线法案，将中国的黄岩岛和南沙群岛部分岛礁

界经济与政治》2011 年第 2 期，第 116 页。

划入菲律宾国土，引起中国政府强烈抗议。在2012年7月和2016年7月的东盟外长会议上，部分国家试图将南海问题写入联合公报，对外形成东盟在南海问题上立场一致的假象，但因柬埔寨等国家的坚决反对而未果。2013年1月，菲律宾又单方面将南海争议提交所谓国际仲裁。2014年12月，中国发布《中国政府关于菲律宾所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》，重申对菲律宾提起仲裁的不接受、不参与、不承认立场。2016年7月12日，所谓“海牙国际仲裁法庭”判决菲律宾“胜诉”，对“南海仲裁案”作出非法无效“裁决”。新加坡等东盟非主权声索国以及美国、日本、澳大利亚等域外国家纷纷就“仲裁结果”发声，或公开支持，或借此表达对南海问题的高度关注。美国以“自由航行”和“无害通过”为名，行干预南海问题之实，多次派飞机和军舰进入争议海域。虽然菲律宾新总统杜特尔特2016年10月访问中国，使双边关系大幅回暖，但不可忽视的是，日益复杂化的南海主权争端可能成为制约中国与相关周边发展中国家未来合作的瓶颈之一。

（四）大国的介入和干扰愈演愈烈

在中国重新崛起的历程中，大国的干扰和遏制始终如影随形。面对中国国力的提升和全球影响力的扩大，美国和日本等域外势力均加大了对中国的遏制，其中争夺中国的周边国家是重要手段。

当中国经济总量跃升至世界第二，被认定在改变世界秩序格局的时候，美国忍耐不住，开始调整，其战略重点转向应对中国的挑战。^①2009年7月，奥巴马政府高调宣布美国重返亚太，加大了在中国周边的存在，力图遏制中国的发展空间，打压中国与周边发展中国家合作的良好势头。2009年7月，时任美国国务卿希拉里在与柬埔寨、泰国、老挝和越南外长会晤后，提出与4国开展“美湄合作”。2012年以来，缅美关系走向正常化，并实现了两国领导人互访，美国也逐步解除了对缅甸的经济制裁。2015年5月，美国国防部长卡特在参加香格里拉安全对话会上强调，美国数十年来一直是亚太地位得以稳定的基石，同时提出一项东南亚海上安全倡议，承诺在未来五年内提供4.25亿美元资金的援助，帮助东南亚国家加强海洋能力建设。^②

^① 张蕴岭：《中国周边的新形势与思考》，《国际经济评论》2014年第5期，第40页。

^② Ash Carter, “A Regional Security Architecture Where Everyone Rise,” Delivered at IISS

安倍晋三 2012 年底再次上台执政后，日本在中国周边积极布局，力图将中国的周边国家纳入其“价值观外交”体系，以对抗中国。2013 年 5 月，安倍晋三在访缅期间宣布免除缅甸欠日本的所有债务。2016 年 11 月，日本在杜昂山素季到访期间，与缅甸签署了《日缅合作计划》，并宣布在之后 5 年向缅甸提供 8 000 亿日元援助。在印度尼西亚、泰国和印度等国家，日本与中国围绕铁路合作项目等展开争夺。美日等大国加紧对中国周边国家的拉拢，给中国与周边发展中国家双边关系的发展带来了一定的消极影响。

（五）国际宏观环境的变化

中国与周边发展中国家还共同面临着全球治理挑战、民粹主义上升、全球经济增速下滑等国际宏观环境变化带来的挑战。

全球化通过人员、资本、技术的流动，使世界各国的利益紧密联系在一起，同时也带来了恐怖主义、毒品泛滥、难民危机、气候变化等一系列全球性问题。现有的全球治理机制是由美国等发达国家主导建立的，随着全球治理边界的不断扩大和大国力量对比的变化，现有全球治理机制已无法有效应对层出不穷的全球性问题，亟待进行调整。然而，联合国改革、多哈回合谈判等进展缓慢，收效甚微。全球治理困境引发了逆全球化思潮，周边一些发展中国家的民粹主义也呈上升态势。民粹主义者常常戴着有色眼镜观察与中国的合作，中国的投资项目甚至可能成为当地政治斗争的牺牲品。当前，全球经济增长缓慢，中国经济也转入平稳发展的新常态，周边发展中国家经济发展的外部带动力明显下降。联合国经济和社会事务部发布的《2017 年世界经济形势与展望》称，世界经济发展趋势呈现“五低两高”：低经济增长、低国际贸易流量、低通货膨胀、低投资增长、低利率、高债务水平和高度依赖货币政策。^① 面对国际宏观环境带来的挑战，中国与周边发展中国家需要共同积极推动全球治理机制的转型与改革，为国际合作与共同发展创造

Shangri-La Dialogue, Singapore, May 30, 2015, U.S. Department of Defense, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606676/iiss-shangri-la-dialogue-a-regional-security-architecture-where-everyone-rises>.

^① 《联合国〈2017 年世界经济形势与展望〉：今年全球经济预计增长 2.7%》，中国经济网，2017 年 1 月 19 日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201701/19/t20170119_19708758.shtml。

更好的全球环境。

五、持续推进中国与周边发展中国家合作的思考

周边发展中国家在我国对外关系发展中占据重要地位。进入 21 世纪以来,随着我国外交布局的调整和综合国力的迅速提升,在全球化、区域一体化和周边国家谋求发展的背景下,中国与周边发展中国家间的互利合作不断发展,并取得了良好成效。但受内外部因素的影响,中国与周边发展中国家的合作推进面临一些问题与挑战。中国政府和企业需要积极作为,与周边发展中国家协力应对,推动合作的良性互动,真正实现互利共赢,为命运共同体的建设奠定基础。

(一) 突出共同利益, 强化合作共赢理念

共同利益是开展平等合作的前提和基本条件。中国要本着互惠互利的原则同周边发展中国家开展互利合作, 编织更加紧密的共同利益网络, 把双方利益融合提升到更高的水平。虽然中国在资本、技术、经验等方面均具有相对竞争优势, 但在与周边发展中国家的合作中, 中国需要避免强调以我为主, 应突出与周边发展中国家的共同利益。中国要多了解周边发展中国家在与合作上的利益诉求, 不仅要宣示中国具有为合作提供资源和便利的能力及意愿, 更要让周边发展中国家从与中国的合作中获得切实的利益。在合作项目规划上, 应努力实现中国与周边发展中国家在利益需求和中长期发展战略上的对接。只有这样, 才能让周边发展中国家得益于中国的发展, 并使中国也从周边发展中国家的发展中受益, 达到相互促进和合作共赢的目的。

(二) 区分战略性项目和普通的产业项目

鉴于周边发展中国家在中国对外关系发展中的重要性, 双方不可避免地会实施一些具有重大战略意义的合作项目, 如一些有利于实现对外沟通多路径化的港口、铁路等交通基础设施项目建设。但中国与周边发展中国家开展更多的是市场化驱动下的产业合作项目。在周边发展中国家实施的战略性合作项目通常由大型国有企业承建或具体实施, 并可获得一定程度的政府资金

支持。通常来说，战略性项目带来的效益往往需要较长的经济回报期，短期内不适合以经济效益指标加以衡量，多属于长期投资。而作为这些项目承担者的大型国有企业，一方面是带动中国资本和技术“走出去”的主力，另一方面也承担了很多市场化的产业合作项目。从企业的角度而言，如果某些企业刻意夸大其普通产业合作项目的所谓战略作用，以便获得更多的政府资金支持，这不仅会给中国带来额外的财政负担，而且还会造成一个假象，即中国大型国有企业的海外合作项目都带有政治目标。这也是外界普遍认为中国大型国有企业的经济合作具有政府背景的原因之一，并导致国有企业在周边发展中国家的项目合作会受到一些国际势力更大程度的关注、甚或对项目的阻挠。因此，中国要区分并区别对待战略性合作项目与普通的产业合作项目，既要积极推进带有战略性意义的一些骨干项目，更应注重以市场化手段推动普通的产业项目合作，尤其不应对普通的产业合作项目采取类似于政府兜底之类的措施。

（三）加强安全领域的合作

进入 21 世纪以来，中国与周边发展中国家的经济合作取得了极大进展，已成为绝大多数周边发展中国家的最大贸易伙伴。但经济领域的合作不能取代安全合作，也无法消除周边一些特定发展中国家对我日益增长的安全担忧。加之中国周边地区非传统安全威胁越来越突出，加强安全领域的合作已成为中国推动与周边发展中国家关系的必然选择。随着中国综合国力与国际影响力迅速增强，周边一些特定发展中国家对华政治安全担忧已开始超越对华经济利益考虑。^① 虽然经济合作促进了中国与周边发展中国家在其他领域的合作，但政治互信是影响双边关系的核心因素，加强安全领域的合作理应成为中国与周边发展中国家未来的主要议题之一。在非传统安全面临全球治理困境的形势下，中国作为地区大国，理应发挥更积极作用。2017 年 1 月，我国首次就亚太安全合作政策发布白皮书，提出要全面参与区域合作，积极应对传统安全和非传统安全挑战，为推动建设持久和平、共同繁荣的亚太不懈努力。^② 在继续深化与周边发展中国家经济合作的同时，中国要加强安全

^① 翟崑：《突破中国崛起的周边制约》，《国际展望》2014 年第 2 期，第 13 页。

^② 国务院新闻办公室：《中国的亚太安全合作政策（白皮书）》，2017 年 1 月。

领域的开放与合作，在亚洲安全观的指导下，倡导全面安全、共同安全、合作安全理念，主动参与和深化区域与次区域安全合作，提供更多公共安全产品，通过双边、多边和区域合作机制与平台，推进与周边发展中国家的安全合作，增进相互间的战略互信。在近期，面向东南亚方向，首先要加强与相关国家在反恐和打击贩毒、人口拐卖、商品走私等非传统安全领域的合作。

（四）实施差异化国别外交政策

中国周边发展中国家的国情各不相同，中国与周边不同发展中国家的双边合作深度和广度上也存在一定差异，这样的差异性要求中国必须继续实施针对性的周边外交政策。中国周边发展中国家众多，历史遗留问题复杂，现实矛盾多样，彼此之间的政治制度与经济发展水平、社会文化差异大，外交关系的重要程度不同，周边区域大国的力量对比和关系状态也不同。^① 这些都是中国在制定对周边发展中国家外交政策时需要考量的因素。周边发展中国家在发展中国的关系时，受国内事务议程及对外关系网络的影响，有各自的对内和对外发展规划和目标，对中国也有不同的利益诉求。同时，周边发展中国家与中国的关系也有亲疏之分，有的国家在重大国际问题上坚持顶住国际压力，旗帜鲜明地支持中国立场，如柬埔寨在2012年和2016年两度坚决反对将南海争端写入东盟联合公报。有的国家则既注重和中国深化合作带来的实质利益，又公然实施损害中国核心利益的活动。例如，2016年11月，蒙古不顾中国强烈反对，允许达赖喇嘛入境进行反华分裂活动。中国需要结合周边发展中国的现实状况，在继续坚持周边外交总体思想和理念的基础上，对周边不同的发展中国家采取有针对性和差异化的多元外交策略，更好地实现与这些国家共同利益的对接；同时，也绝不姑息一些国家损害中国核心利益的行为。

（五）秉持包容性合作

中国的周边不只是中国一个国家的周边，而是区域和全球的一部分。中国周边的发展中国家既是中国的合作伙伴，也是区域一体化和全球化的参与者。换言之，中国的周边发展中国家并不只与中国开展合作，也与其他外部

^① 吴志成：《中国周边外交需更加重视战略谋划》，《现代国际关系》2015年第1期，第26-27页。

力量存在着多方面的联系。针对这一情况,中国在与周边发展中国家合作时,需要倡导和坚持包容思想,以开放的胸襟和积极的态度看待其他国家对本地区合作的介入和参与,只要这种介入和参与是善意的。从以往的经验教训来看,一些由中国与周边发展中国家双边开展的大型项目合作不利于规避风险,而且容易引起其他国家对中国的政治意图的猜忌,并可能成为合作对象国家民族主义者或民粹主义者的抨击对象,甚至成为其国内政治和派别争斗的焦点。这不仅会使中国承受来自国际社会的舆论压力,也会危及中国相关企业的经济利益,影响中资企业参与周边合作的积极性。基于诸多考虑,为减少合作阻力,在与周边发展中国家的合作中,应注意加强与印度、俄罗斯等国家的合作,同时不排斥与美、日、欧等域外发达经济体一起,在周边发展中国家适度开展与第三方的经济合作。

(六) 进一步发挥沿边省区在与周边发展中国家合作中的积极性

随着全球化的发展,地方政府和当地企业积极参与外事活动和对外经济交往已经成为一种不可逆转的趋势。在中国与周边发展中国家的合作中,中国地方省区,尤其是沿边省区,发挥了不可忽视的作用。沿边省区是中国周边政策的具体执行者和实际受益者,经济发展很大程度上依赖与周边国家的贸易往来,因此对开展与周边国家的合作都非常积极。由于地理邻近、人文相通,沿边省区在与周边接壤国家的合作上具有天然优势,彼此间的合作也已经打下了较好基础。以云南为例。云南与缅甸、老挝和越南 3 国拥有共同边界,域内多个民族跨境而居。自 1992 年大湄公河次区域合作启动伊始,云南就作为主体省份参与其中,并先后与泰国、老挝、越南和缅甸建立了双边合作机制。早在 1999 年,云南就提出开展孟中印缅次区域合作,并组织相关国家学者进行探讨,共同努力推动,最终促使四国在 2013 年就孟中印缅经济走廊建设达成国家层面的共识。沿边省区在中国与周边发展中国家合作中日益频繁的互动,不仅促进了自身的发展,也对双方国家层面的合作产生了积极影响。“中国边境省区地方政府在推动跨境和次区域合作上扮演重要角色,并影响到中国与许多亚洲国家间的关系。”^① 习近平主席在 2013

^① Li Mingjiang, “Central-Local Interactions in Foreign Affairs,” in John A. Donaldson ed., *Assessing the Balance of Power in Central-local Relations in China*, London: Routledge, 2017, p.

年10月召开的周边外交工作座谈会特别强调，“要加快沿边地区开放，深化沿边省区同周边国家的互利合作”。^①《推动共建一带一路愿景与行动》特别明确了中国各地方的对外开放布局，也赋予吉林、内蒙古、新疆、云南、广西等沿边省区在“一带一路”建设下对接周边国家经济发展的新定位。新形势下，中国应充分发挥沿边省区的地缘优势、基础优势和人文优势，采取更多具体政策支持措施，进一步激发沿边省区加强与周边发展中国家的全面合作的主动性和积极性，引导沿边省区涉外活动更好地为国家外交服务，推动中国与周边发展中国家关系良性发展。

（七）管控好与周边国家的领土领海主权争端

领土领海主权问题涉及中国的核心利益，虽然既存争议在短期内难以得到全面解决，但是必须加以管控以避免引发危机。中国需要积极争取有关国家相向而行，共同努力，避免这些争议影响双方在经济等领域里的全面合作。尽管中国与部分周边国家存在领土领海争端，但合作与共同发展仍是双边关系的主流。中国要呼吁东盟成员国共同遵守《南海各方行为宣言》，不采取使问题进一步激化的行动。鉴于东盟非南海主权声索国对南海争端的态度和行动是南海局势变化的一个重要变量，尤其是东盟对南海争端的介入程度取决于所有成员国对争端的立场。中国要争取东盟非南海主权声索国在具体的争议中保持中立并在南海局势的管控和稳定方面发挥积极作用，避免南海问题东盟化。同时，中国要坚决抵制域外国家对涉及中国的领土和领海主权争议的干预，防止问题国际化和复杂化。

[收稿日期：2016-12-31]

[修回日期：2017-02-21]

[责任编辑：孙震海]

210.

^① 《为我国发展争取良好周边环境 推动我国发展更多惠及周边国家》，新华网，2013年10月26日，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-10/26/c_132831866.htm。

论新时期中国对中东国家的 整体外交*

孙德刚

【内容提要】 整体外交是大国以多边组织和多边机制为平台，推动与利益攸关群体进行整体合作的一种外交范式。中国对中东国家的整体外交大致可分为四种类型：双边合作型（“1+N”）、主动接触型（“N+1”）、地区互动型（“1+N+X”）和全球磋商型（“X+X”）。中国对中东的整体外交成为中国与发展中国家群体开展全方位合作、运筹与大国关系、推动中东国家利益共同体建设的重要平台，体现出重进程轻制度、重官方轻民间、重经济轻安全、重微观轻宏观、重中央轻地方的特点。作为“一带一路”倡议在中东推广的重要手段，新时期中国对中东国家的整体外交既要重视中国参与的多边组织，也要重视既有的双边伙伴关系网，同时还应发挥中国外交优势资源。在整体外交推进过程中，中国应增强话语权，多渠道推动中国与中东建立更加密切的伙伴关系。

【关键词】 整体外交 中国与中东 中国外交 国际机制 国际组织

【作者简介】 孙德刚，上海外国语大学中东研究所研究员

【中图分类号】 D822.337

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0022-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702002

* 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国参与中东安全事务的理论与案例研究”（16JJDGJW011）、上海市“浦江人才计划”（14PJC092）、上海市教委“曙光计划”（15SG29）和上海外国语大学创新团队的阶段性成果。

冷战结束后，全球区域一体化取得了飞速发展。在发展中地区，亚洲、非洲、拉丁美洲和中东欧等发展中国家的政治发展道路和经济发展水平差异化进一步凸显。除亚太经合组织、南亚区域合作联盟、非洲联盟、南方共同市场、加勒比共同体和共同市场等区域组织之外，一大批区域组织和跨区域组织如雨后春笋般发展起来，如东盟、东亚峰会、环印度洋地区合作联盟、东非共同体、南部非洲发展共同体、环印度洋地区合作联盟、中非合作论坛、中拉合作论坛、中阿合作论坛等。地区中小国家通过“抱团取暖”“用一种声音说话”来增强凝聚力，即通过集体的力量增强与其他地区组织竞争的优势，同时赢得大国的重视与尊重。以非洲为例，迄今为止，中国、美国、俄罗斯、印度、日本和法国等纷纷与非洲大陆建立了战略合作关系，使得非盟在世界大国之间能够发挥平衡手、“四两拨千斤”的作用。^①

大国通过多边机制或组织开展对地区中小国家群体的整体外交，形成了以中、美、俄、英、日和欧盟等大国或大国集团为一方，以中小国家为另一方的互动关系。中国通过对发展中国家整体外交，完善和发展了冷战结束后自身的多边外交，是中国与发展中国家强化集体对话和合作的重大举措。^②

目前学界对中国整体外交的研究尚处于探索阶段。大部分学者从多边外交的视角，考察中国开展的整体外交实践。^③中国国际问题研究院扈大威提出了“整体合作外交”的概念，认为它是中国在和平崛起过程中践行大国外交的积极尝试，是一种在区域、次区域层面展开的双多边外交相结合的新型外交模式，这种多边机制有助于整体合作的开展并照顾各方舒适度。^④外交学院王帆从复杂系统的整体观出发，探讨了中国外交战略规划。他提出：“整

^① See Avaneesh Pandey, “India-Africa Summit 2015: India Seeks to Challenge China’s Dominance Through ‘Unprecedented’ Conference,” *International Business Times*, October 27, 2015; and Seifudein Adem, “Emerging Trends in Japan-Africa Relations: An African Perspective,” *African Studies Quarterly*, Vol. 5, No. 2, 2001, pp. 61-69.

^② 刘中民、舒梦：《中阿合作论坛框架下的中阿关系》，《西亚非洲》2014年第3期，第32页。

^③ 参见 Kristina Kausch, “Competitive Multipolarity in the Middle East,” *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 50, No. 3, 2015, pp. 1-15; 郑启荣、牛仲军主编：《中国多边外交》，世界知识出版社2012年版；王正：《多边主义理论与多边主义外交：关于制度与政策的研究》，《理论界》2015年第7期，第137-145页。

^④ 扈大威：《中国整体合作外交评析——兼谈中国—中东欧国家合作》，《国际问题研究》2015年第5期，第75页。

体观强调从整体中把握局部，整体不是组成要素的集合，整体是非集合，整体中不再有部分与要素，整体无法通过简单分解与还原其要素而得到认识。系统的整体观要求我们既需要从个体的视角来把握细节和深入了解特点，也需要从整体的视角来审视局部。”^① 上海国际问题研究院查晓刚提出了“整体外交能力”概念，认为它更接近于国家实力（综合国力）中可以用于对外行动的部分，至少可以认为整体外交能力和国家实力（综合国力）之间是正比关系，包括硬实力、软实力和巧实力。^② 北京外国语大学何晓静在讨论中国一拉美论坛时，提出了“中国与发展中地区整体外交”的概念，并对中国对发展中地区整体外交的现象做了经验描述。^③ 以上研究尽管取得了重要进展，但是对什么是“整体外交”以及中国在全球开展了哪些类型的整体外交研究尚有待深入。

本文在学界研究成果的基础上，以中东地区为例，考察新时期中国对中东整体外交面临的挑战、特点和模式。本文中的“新时期”在时间上专指进入 21 世纪以来；这里的整体外交系指“大国以多边组织和多边机制为平台，推动与地区国家群体进行整体合作的理念、机制与行为的总和”。整体外交主要包括以下四个要素：第一，外交的主体以大国为一方，以地区组织或利益攸关群体为另一方；第二，各方互动的平台主要是国际组织、地区组织或非正式论坛等机制；第三，各方围绕共同安全、利益或关切，通过互动平台形成某种正式或非正式规范，从而增强政治互信，实现互利共赢，降低交易成本；第四，它是双边和多边外交的复合体，以多边促双边，以双边带多边，将中小国家的发展优势纳入到大国的发展轨道上，实现双方之间的战略对接。

中国整体外交假设中小国家具有一定同质性，目的在于将中小国家合作伙伴中原有比较分散、零碎和相互分割的市场结合为整体，并将与部分国家商洽的合作发展计划整合为更大地域范围的深化合作蓝图，进而使得中方可

^① 王帆：《复杂系统思维的整体观与中国外交战略规划》，《世界经济与政治》2013 年第 9 期，第 145 页。

^② 查晓刚：《如何提高巧实力和整体外交能力——基于机会成本和边际效应的视角》，《理论界》2014 年第 7 期，第 165 页。

^③ 何晓静：《南南合作视野下的中拉论坛》，《国际展望》2016 年第 5 期，第 61-66 页。

以找到体量和规模比较接近的合作群体，从而能够整体规划相互合作事宜，包括设立基金、提出构想以及推动合作等。^①

一、大国在中东开展整体外交面临的挑战

整体外交是一种特殊的多边外交，其以大国为一方，以中小国家群体为另一方，寻求通过制度化或非制度化的多边场合与两个或者两个以上的国家展开互动，就共同关心的事务进行协商和谈判。多方的参与使信息相对公开透明，避免秘密外交，导致国家间相互制衡以及决策程序的制度化。^② 冷战结束后，域外大国纷纷试图将中东纳入到自己的发展轨道，开展了对中东的整体外交，但最终未能取得预期的效果，可以说大国在中东整体外交的成功率并不高。

第一，美苏对中东的整体外交。冷战时期，美国和前苏联分别在中东地区建立各自的军事联盟体系，从而使中东成为美苏两大阵营冷战的延伸地区。1991年10月30日，中东和会在马德里举行，美国、前苏联、欧洲大国、联合国、阿拉伯国家和以色列等参加，阿以冲突双方在寻求解决中东问题的道路上迈出了可喜的第一步，此事顺应了对话谈判解决争端的潮流，引起举世瞩目。^③ 然而，苏联解体、巴以冲突升级后，美国和前苏联对中东整体外交宣告失败。此后美、俄、欧、联合国成立中东和平四方集团（Middle East Quartet），也未取得实质性进展。

第二，欧洲对中东的整体外交。法国前总统萨科齐曾提出“地中海联盟（Union pour la Méditerranée）”构想，并于2008年7月举行领导人峰会，推动欧盟和地中海沿岸的阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、塞浦路斯、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、马耳他、叙利亚、土耳其和巴勒斯坦等建立自贸区，

^① 扈大威：《中国整体合作外交评析——兼谈中国—中东欧国家合作》，第85页。

^② 宋伟：《中国的周边外交：多边主义还是双边主义》，《上海交通大学学报》（哲学社会科学版）2015年第4期，第7页。

^③ 黄文镛：《从阿以冲突走向马德里中东和会》，《外交评论》1992年第1期，第54页。

并像法语联盟（Alliance Française）一样建立峰会机制。^① 但是，摩洛哥与阿尔及利亚、希腊与土耳其、巴勒斯坦与以色列之间的政治矛盾，以及地中海北岸基督教国家与地中海南岸、东岸伊斯兰国家之间的宗教、经济发展阶段与政治制度差异等，导致“地中海联盟”计划长期搁浅。2010年年底“阿拉伯剧变”、2015年中东难民危机升级后，欧洲右翼势力坚决反对地中海南岸与东岸的非法移民入境，“地中海联盟”也裹足不前。

第三，美国对中东的整体外交。2002年美国提出“大中东民主计划”（the Greater Middle East Initiative）。小布什政府认为，专制和独裁为中东恐怖主义提供了温床，也是中东地区动荡的根源。民主国家内部存在所谓的制衡体系，因此民主国家之间不会打仗。只要在中东地区推行民主，就能够实现永久和平、进步与繁荣。^② 然而，被称为“中东民主样板”的伊拉克和阿富汗民主改造未能成功，利比亚陷入乱局，也门和叙利亚危机升级，土耳其、以色列等美国盟友出现了所谓“逆民主化”潮流，致使美国倡导的“大中东民主计划”也未能取得预期的效果。

大国在中东的整体外交可谓乏善可陈，与该地区区域一体化步履蹒跚存在重要关联。中东地区的大部分区域组织虽然成立时间长，但合作一直处于低层次。例如，早在1945年阿拉伯国家联盟就宣告成立，但是至今机制化建设仍困难重重，在也门、叙利亚、巴以等问题上成员国意见相左，可以说目前这是个分裂的组织；海湾六个阿拉伯国家于1981年成立海湾合作委员会，被称为是基于共同文化、民族、宗教、政治制度和价值观基础上的“神圣同盟”，但至今也未实现单一货币和建立共同市场，更不用说军事和政治一体化；1989年北非阿拉伯国家成立马格里布联盟，试图实现北非阿拉伯国家的团结与统一，但是摩洛哥和阿尔及利亚长期处于对立状态，甚至1994年后相互不开放边界。除阿拉伯国家外，以色列、伊朗和土耳其三个非阿拉伯国家内部以及它们与阿拉伯国家之间也缺少制度性安排。为什么中东未能建立类似于非洲联盟、南方共同市场、亚太经合组织、东盟等近乎全覆盖的

^① “Nicolas Sarkozy’s New ‘Club Med,’” *Der Spiegel*, July 14, 2008.

^② Marina Ottaway and Thomas Carothers, “The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start,” *Policy Brief*, Carnegie Endowment for International Peace, No. 29, March 29, 2004, p. 1.

区域组织？为什么大国在中东的整体外交难以取得预期的效果？

其一，中东国家宗教和教派的差异性使大国难以开展对中东国家全覆盖的整体外交。西亚北非是伊斯兰世界的核心区，埃及、伊朗、土耳其、沙特、伊拉克、阿尔及利亚等都是人口或资源大国，在伊斯兰世界处于举足轻重的地位；22个阿拉伯国家、伊朗和土耳其均是伊斯兰合作组织的成员，但是以色列却是中东唯一的非伊斯兰国家。在伊斯兰世界内部，伊朗、伊拉克、巴林人口以什叶派为主，黎巴嫩、也门和叙利亚的什叶派力量在该国政治事务中占据重要位置，教派认同弱化了国家认同乃至民族认同；认同多元性影响了中东地区多边主义的效率，使中东地区组织长期难以达到欧盟的整合程度。^①

其二，中东国家政治制度与发展道路的差异性使大国难以开展整体外交。中东各国政治制度的差异性甚大，既有君主制，又有共和制；既有施行西方议会民主制的以色列，又有尊崇伊斯兰神权制度的伊朗；既有经济高度发达的卡塔尔和阿联酋，又有经济极度贫困的也门。中东国家经济结构相对单一，以资源出口、旅游业等为主，未能建立起现代工业和农业。和平与发展是中东国家追求的两大目标，但是每个国家追求的侧重点不同。从治理能力的差异性来看，当前中东国家大致可分为四类：（1）稳定国家，以伊朗、以色列、科威特、卡塔尔、阿联酋、阿曼、科威特等为代表，这些国家政治、经济和社会治理取得了进步，局势总体稳定；（2）相对稳定国家，以沙特、土耳其、阿尔及利亚、毛里塔尼亚等为代表，这些国家政治上层建筑相对稳定，但2010年以来在经济和社会治理中面临潜在挑战，有可能会爆发危机；（3）转型国家，以埃及、突尼斯、巴林、摩洛哥等为代表，这些国家均在推动政治和经济体制改革，但能否成功实现经济和社会转型仍具有不确定性；（4）动荡国家，以叙利亚、伊拉克、利比亚、也门、黎巴嫩、巴勒斯坦、索马里、南苏丹和苏丹等为代表，这些国家充满政治危机和发展道路的不确定性。中东国家制度和发展道路的差异性导致地区整合尤为困难。

其三，外部力量的干涉、分化和寻求代理人的做法使大国开展对中东国

^① Louise Fawcett and Helene Gandois, "Regionalism in Africa and the Middle East: Implications for EU Studies," *Journal of European Integration*, Vol. 32, No. 6, 2010, p. 617.

家的整体外交面临困难。中东国家与外部世界的贸易依存度远大于本地区国家之间的贸易依存度，加上西方大国殖民遗产的延续性，导致中东国家对外战略的排序不尽相同——伊朗保持中亚与中东的平衡；土耳其保持东西方之间的平衡；北非马格里布国家保持在欧洲和非洲的平衡；埃及和以色列则保持在美、欧、俄、中之间的平衡。外部力量的地缘政治博弈，尤其是西方同俄罗斯在中东的博弈、美国推行代理人战争和政权更迭政策，削弱了中东国家中央政府的治理能力，加剧了中东民族和教派纷争，尤其是沙特和伊朗断交后逊尼派与什叶派力量之间的对立；“阿拉伯剧变”后的所谓“库尔德之春”得到了美国、欧盟、英国、澳大利亚和加拿大的支持，加剧了中东地区的分裂；^①在反恐机制上，美国发起的中东反恐联盟，俄罗斯发起的反恐情报联盟和沙特发起的逊尼派国家反恐联盟相互对立，进一步使中东国家碎片化，使中国、印度等亚洲大国对中东的整体外交更加困难。

二、中国对中东整体外交的主要类型

新时期，继美、俄、欧盟之后，中国也对中东国家开展了整体外交。中国提出的“一带一路”倡议本身就是最具中国特色的整体外交，它以陆上和海上丝路沿线国家为重点，先周边后外围，先经济后政治，有序推进。在“一带一路”建设中，中东成为重要的交汇点。中国在中东事务中一直倡导整体外交，重视联合国、国际组织、上海合作组织、金砖国家领导人峰会、中非合作论坛和中阿合作论坛等机制在中东治理中的作用，既包括正式机制，又包括非正式机制；既有政治型组织，又包括经济型安排；既包括临时磋商型机制，又有中长期发展规划。根据各方在议程设计中的影响力不同，中国开展对中东国家整体外交的机制可分为以下四种类型（表1）。

第一类为双边合作型（“1+N”）。这里的“1”代表中国，“N”代表中东国家群体。这类机制的合作双方分别为中国与中东国家群体，以中阿合作论坛、中非合作论坛和中国与海合会战略对话机制为代表。

^① See David L. Philips, *The Kurdish Spring: A New Map of the Middle East*, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2015.

中阿合作论坛成立于2004年,合作双方包括中国与22个阿拉伯国家,其中对19个阿拉伯国家的外交由中国外交部亚非司负责,对索马里、吉布提和科摩罗三个阿拉伯国家的外交工作由非洲司负责。2010年中阿合作论坛天津部长级会议上确立“中阿战略合作关系”后,这一论坛的机制化建设成效显著,已经建立起高官会、部长级会议、企业家大会、文明对话研讨会、友好大会、能源合作大会、新闻合作论坛和卫生高官会等多项合作机制。^①

2009年以来,中国一直是非洲第一大贸易伙伴,中非合作论坛发挥了重要支撑作用。该论坛成立于2000年,由外交部非洲司负责,其成员国包括了北非和东非10个阿拉伯国家。在论坛框架下,中非双方先后召开了农业、科技、金融、文化、青年、民间、媒体和地方政府等分论坛,机制化程度不断提高。^②埃及、摩洛哥、阿尔及利亚和突尼斯等北非国家在合作论坛中发挥了重要作用。

海湾合作委员会一直是中东经济增长的“火车头”和中国与中东在能源、经贸和投资领域最重要的合作伙伴。2010年,中国和海合会举行第一轮战略对话,2011年和2014年又相继举行了第二轮、第三轮对话。2013年,双方贸易额已经达到1770亿美元,中国企业在海合会国家新签承包劳务合同额达到100亿美元。^③2016年中国和海合会重新开启自贸区谈判并取得重要进展。

在上述机制中,中阿倡导平等磋商,在议程设置方面,中国的立场、方案和主张往往引起阿拉伯国家的高度重视,如巴以和平进程、自贸区建设、“一带一路”与产能合作等成为中阿政治与经贸合作的重要内容。阿拉伯国家借助集体的力量发展对华战略合作,尤其在维护巴勒斯坦正当权益方面争取到了中国的重要支持,为中国开展整体外交提供了制度平台。

第二类为主动接触型(“N+1”)。在这类机制中,中东国家(“N”)

^① 姚匡乙:《中阿合作论坛十年回顾与展望》,《阿拉伯世界研究》2014年第5期,第3页。

^② 中华人民共和国外交部网站:“中非合作论坛介绍”,<http://www.focac.org/chn/ltida/ltjj/t933521.htm>。

^③ 吴思科:《“一带一路”框架下的中国与海合会战略合作》,《阿拉伯世界研究》2015年第2期,第8页。

在议题设置中发挥积极作用，中国（“1”）成为中东国家开展全方位外交的重要合作者之一，也是上述机制和规范的遵守者。这类机制包括中东地区大国主导的多边政治、文化和经贸机制，如沙特主导的伊斯兰合作组织、土耳其主导的突厥语国家议会大会、伊朗主导的区域经济合作组织、北非国家发起的阿拉伯马格里布联盟。这些机制成为中东国家撬动和大国关系的重要多边机制，例如在伊斯兰合作组织中，俄罗斯是观察员国。2016年1月，习近平主席访问沙特时，会见了伊斯兰合作组织秘书长伊亚德（Iyad Madani），强调中国永远是伊斯兰国家的好朋友、好伙伴、好兄弟。伊斯兰合作组织现有57个正式成员，占联合国正式成员的25%以上，是伊斯兰国家团结合作的象征，在国际和地区事务中发挥着独特作用，为促进伊斯兰国家合作做出了重要贡献。^① 随着摩洛哥和阿尔及利亚关系的改善，马格里布组织也将成为中国开展对北非国家整体外交的重要目标平台。

第三类为地区互动型（“1+N+X”）。在这类机制中，中国（“1”）和中东国家（“N”）都是地区机制和地区组织的成员，双方都影响该机制的议题设置，但这些组织所关注的主要不是中国与中东关系，而是更加广泛的地区合作议题，其他成员（“X”）也影响着多边组织的议程设置。例如，成立于1996年的上海合作组织，总部设于北京，既是21世纪成立的第一个区域性多边合作组织，也是中国大力推进并从一开始就在其中起着领导作用的第一个多边安全机构。^② 尽管其核心成员为中、俄两国和中亚国家，但是随着该组织功能的拓展以及成员国数量的增加，其对中东安全与合作也开始产生重要影响。目前伊朗是上合组织观察员国，土耳其是对话伙伴国。2016年7月土耳其发生未遂政变、特朗普上任后伊朗与美国关系出现龃龉，美国与上述两国关系恶化。今后，不排除土伊成为上合组织正式成员的可能。

亚洲相互协作与信任措施会议（亚信会议）成立于1993年。该机制现有26个成员国及11个观察员国和组织。在该机制中，中国和10个中东国

^① 《习近平会见伊斯兰合作组织秘书长伊亚德》，《人民日报》2016年1月20日，第2版。

^② 余建华：《上海合作组织的发展与新型国家关系的探索》，《社会科学》2003年第4期，第34-39页；Degang Sun, “China and the Global Jihad Network,” *Journal of the Middle East and Africa*, Vol. 1, No. 2, 2010, pp. 196-207。

家（土耳其、伊朗、卡塔尔、埃及、以色列、巴勒斯坦、约旦、伊拉克、阿联酋和巴林）均为成员国，中国和中东国家围绕亚洲安全机制化建设等议题有了一个重要的互动平台。

亚洲基础设施投资银行（亚投行）成立于2014年，有57个创始会员国，埃及、伊朗、以色列、约旦、阿曼、卡塔尔、沙特、土耳其、阿联酋共9个中东国家已通过国内审批程序，正式签署《亚洲基础设施投资银行协定》，中国与中东国家在金融领域的合作也将借助于这一平台。

中国是上述组织和机制的重要参与者和制度化建设推动者，但是这些任务导向性多边机制并不专门关注中东议题，而是关注更加广泛的地区安全与经济事务。同样，1997年，印度洋沿岸国家成立环印度洋联盟（2013年前为“环印度洋区域合作联盟”），也是中国开展与印度洋沿岸中东国家整体外交的重要多边舞台。截至2016年年底，该组织共有21个成员国，包括伊朗、阿曼、阿联酋和也门等中东国家以及对话伙伴国埃及。中国也是该组织的对话伙伴国，通过该组织，中国与西亚诸国保持着密切的合作关系。

第四类为全球磋商型（“X+X”）。新时期，中国参与全球治理、构建新兴大国关系和开展中国特色的大国外交已产生外溢效应，对中国与中东的双边外交产生了深远影响。

中国和中东国家不仅在中东舞台和亚欧地区舞台互动频繁，而且在全球舞台上也经常建立互动关系，因为双方均是全球组织中议题设置的重要磋商者（“X”）。这类多边机制具有全球性和议题导向性特点，中国与中东国家在联合国安理会、国际货币基金组织、世界银行、世界气候大会、二十国集团、伊朗核问题P5+1机制与叙利亚问题维也纳会议机制中密切磋商，成为中国开展对中东国家整体外交的重要国际伙伴，也是中国参与全球治理的潜在合作者。例如，中国与中东国家就叙利亚、也门、利比亚和打击“伊斯兰国”组织问题等在联合国频繁互动；在2016年二十国集团杭州峰会期间，中国与土耳其和沙特以及特邀嘉宾埃及就全球经济治理议题交流看法，共同推动全球治理从西方主导到发达国家与发展中国家共治；在伊朗核问题P5+1机制中，中国成为伊朗核协议最终达成的重要推动者；2015年10月和

11月，叙利亚问题国际会议分别在维也纳举行，中国、美国、俄罗斯、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、沙特、土耳其、阿联酋、卡塔尔、约旦、德国、法国、埃及、意大利、英国、联合国秘书长特使斯塔凡·德米斯图拉(Staffan de Mistura)和欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼(Federica Mogherini)等与会，来自中东9个国家的代表成为中国推动叙利亚危机降温的重要合作者与协调者。^①

表1 中国对中东国家整体外交的类型分析

分类	主要机制	中东主要参与方	主要领域
双边合作型 (“1+N”)	中阿合作论坛	22个阿拉伯国家	政治、经济、人文等综合领域
	中非合作论坛	10个非洲阿拉伯国家	政治、经济、人文等综合领域
	中国与海合会战略对话机制	沙特等6个海合会国家	政治、经济、人文等
主动接触型(“N+1”)	伊斯兰合作组织	除以色列外所有中东国家	政治与宗教
	突厥语国家议会大会	土耳其	政治
	区域经济合作组织	伊朗、土耳其、阿富汗	经济
	阿拉伯马格里布联盟	摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚、利比亚和毛里塔尼亚	政治
地区互动型 (“1+N+X”)	上海合作组织	伊朗、土耳其	安全、政治、经济
	亚洲相互协作	土耳其、伊朗、卡塔尔、埃及、	政治、安全

^① 王怀成：《维也纳会议聚焦叙利亚》，《光明日报》2015年11月16日，第12版。

	作与信任措施会议	以色列、巴勒斯坦、约旦、伊拉克、阿联酋、巴林	
	亚洲基础设施投资银行	埃及、伊朗、以色列、约旦、阿曼、卡塔尔、沙特、土耳其、阿联酋	金融
	环印度洋联盟	伊朗、阿曼、阿联酋、也门、索马里	政治、经济
全球磋商型 (“X+X”)	联合国大会与安理会	埃及、叙利亚、伊拉克、伊朗、沙特、土耳其等	安全
	国际货币基金组织	所有中东地区国家	金融
	世界银行	所有中东地区国家	金融
	二十国集团	沙特、土耳其	经济、金融
	伊朗核问题P5+1机制	伊朗	安全、政治
	叙利亚问题维也纳会议机制	伊朗、伊拉克、黎巴嫩、沙特、土耳其、阿联酋、卡塔尔、约旦、埃及	安全

资料来源：笔者自制。

三、中国对中东整体外交的特点分析

冷战结束后，双边外交成为中国对中东外交的重要形式。新时期，随着中国对发展中国家外交的地位提高和中东区域一体化的发展，中国对中东整体外交重要性上升。与西方大国对中东国家整体外交相比，以及与中国和其他发展中地区整体外交关系相比，中国对中东的整体外交体现出重进程轻制度、重官方轻民间、重经济轻安全、重微观轻宏观和重中央轻地方共五个特点。

第一，重进程轻制度。无论是从中阿合作论坛来看，还是从中东危机解决中形成的临时性机制来看，中国对中东国家的整体外交常常体现出弱制度

化和低约束力，充分尊重各方国情的差异和关切的不同，从而形成松散的政治共同体而非高度机制化的政治组织。中国政府认为，在各方诉求千差万别的中东，只有找到各方合作的最大公约数，才能达成共识。在中阿合作论坛建设过程中，中阿双方都加入了符合时代特征的合作新元素，如国际关系民主化、不干涉他国内政、平等、遵守国际关系准则及联合国决议等，但都不涉及核心原则与主权让渡；^① 2014年，在论坛第六届部长级会议上，中国政府提出“1+2+3”合作模式；^② 2016年，在第七届部长级会议上，中阿双方在产能合作、发展战略对接和“一带一路”建设等领域达成一致，但双方的合作形式仍较为松散。然而，和2000年就已经宣告成立、并于2006年在北京召开了首届元首峰会的中非合作论坛相比，中阿合作论坛虽已成立13年，但由于阿拉伯世界内部的差异性和对立，目前该论坛仍然停留在部长级层面，而且从未举办过元首峰会。中阿合作论坛每一届部长级会议形成的《宣言》和《行动计划》大多是意向性原则而非约束性条款，对各方均不具有强约束力。

第二，重官方轻民间。新时期各国的外交已超越传统意义上的官方外交范式，国家交往的主体和载体呈现多元化趋势。企业、非政府组织、志愿者以及社会公众等已成为国家整体外交的组成部分，极大地丰富了国家外交的内涵。^③ 西方对中东国家开展的外交活动，往往借助非政府组织、民间社团、宗教团体和慈善组织等，尽力发挥自己的文化软实力优势。中国具有“大政府、小社会”的特点，其优势是执行力强，可在短期内自上而下推动国际合作。中国的整体外交，对内统筹相关行政部门力量，对外借助政府间论坛、组织、会议、多边金融机构等，做到“统筹国内国际两个大局”，既为中国与发展中地区政治、外交和经贸关系的发展注入了活力，也发挥了政府规划、保证、引领和塑造的作用。^④ 其不足之处在于，企业、社会力量、民间组织、

^① 杨福昌：《中阿合作论坛十年成就载史册》，《光明日报》2014年6月2日，第8版。

^② “1”是以能源合作为主轴；“2”是以基础设施建设、贸易和投资便利化为两翼；“3”是以核能、航天卫星、新能源三大高新领域为突破口。

^③ 范集湘：《中央企业在对非洲整体外交中的独特优势》，《建筑》2010年第8期，第18页。

^④ 张清敏：《理解十八大以来的中国外交》，《外交评论》2014年第2期，第20页。

宗教团体、友好协会、媒体、智库和高校等未能在对中国对中东整体外交中发挥应有的支撑和配合作用。

第三，重经济轻安全。中国强调民生治理是中东地区实现安全的关键。2014年5月，习近平主席在出席亚信会议时指出：“对亚洲大多数国家来说，发展就是最大安全，也是解决地区安全问题的‘总钥匙’。”^①截至2015年，中国有3万家企业在海外投资，投资总额达1200亿美元，达到甚至超过了中国引进外资的规模。^②在中东地区，中国是伊朗的第一大贸易伙伴、东盟和土耳其的第二大贸易伙伴、以色列的第三大贸易伙伴。然而，中国对中东的整体外交偏好经贸合作，对安全合作投入的资源相对有限。^③2016年1月，习近平主席在开罗东盟总部演讲中指出：“我们在中东不找代理人，而是劝和促谈；不搞势力范围，而是推动大家一起加入‘一带一路’朋友圈；不谋求填补‘真空’，而是编织互利共赢的合作伙伴网络。”无论是“一带一路”框架下中国与中东国家的发展战略对接、^④中国与中东产能合作、中阿合作论坛、中国与海合会自贸区谈判，还是“亚投行”在中东的合作、中阿“1+2+3”合作框架等，主要都是解决彼此之间能源、经贸、金融、投资合作便利化等问题，旨在为促进中国与中东的经济外交服务。^⑤

第四，重微观轻宏观。冷战时期，在美苏冷战大背景下，中国对于中东以及中东对于中国都不重要。1993年中国成为石油净进口国后，随着中国经济的腾飞和对海外能源、市场和贸易的依赖度逐步增大，中东在中国外交中的地位也不断上升。可以说，中国企业走到了中国中东外交的前列，中国对中东的整体外交实际上是中国在中东现实利益不断拓展而“倒逼”的结果。

^① 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》，《光明日报》2014年5月22日，第2版。

^② 王毅：《发展中的中国和中国外交》，《人民论坛》2016年第5期（上），第12-13页。

^③ 上海合作组织可能是特例，其在机制化建设过程中从双边到多边，从非正式到正式，从安全性到综合性。参见王建伟：《中国多边外交理论和实践的演变》，《复旦国际关系评论》2006年第1期，第237页。

^④ 如2014年土耳其埃尔多安政府提出的“建国百年梦想”、2015年埃及塞西政府的“振兴计划”、2016年1月伊朗鲁哈尼政府出台的“第六个五年计划”以及2016年7月沙特公布的“2030愿景”等，都是中东地区国家重要的发展战略。

^⑤ Degang Sun and Yahia Zoubir, “China’s Economic Diplomacy towards the Arab Countries: Challenges Ahead?” *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 95, 2015, pp. 18-19.

受中国对中东外交历史惯性的影响，迄今中国在应对中东政治、安全、经济和外交危机时，往往具有滞后性和被动性，主动塑造议题的能力相对较弱，具体情况具体分析务实主义和实用主义原则占据上风，中国对中东整体外交的顶层设计和战略谋划尽管取得了长足进步，^①但仍显不足。这在一定程度上影响了中国对中东整体外交的宏观视野、全局设计与议题设计能力建设。正如国外学者所指出的：只有在全球经济治理层面，中国才能够发挥积极的作用。有西方学者认为，中国的崛起对中东构成了根本性挑战，这种观点实属夸大其词。在某些领域，中国似乎要改变现行体系，但是缺乏一种更加明晰的战略。^②

第五，重中央轻地方。党的十八大以来，中国通过机构调整与整合加强了涉外部门之间的协调与合作。在安全上，成立了国家安全委员会、网络安全和信息化领导小组；在经济上，成立了中央全面深化改革领导小组、外交部国际经济司和国际经济金融咨询委员会等；在海洋治理领域，整合了原中国海监、中国渔政、边防海警以及海上缉私警察等力量，并成立了新的国家海洋局，为开展整体外交完成了国内机制整合的准备。^③除中央各部委外，各省、自治区和直辖市亦发挥区位优势，在配合中央整体外交、服务地方经济发展、对接国家对外战略方面，发挥了积极作用。尤其在对周边地区外交中，更是如此，例如，广西、云南对接中国与东盟合作，新疆对接中国与中亚合作，四川、西藏对接中国与南亚合作，东北对接中国与俄、日、韩合作，内蒙古对接中蒙合作等。2010年来，宁夏通过中阿博览会（原“中阿经贸论坛”）承接了商务部涉及中阿经贸合作的重要任务。但是除宁夏、义乌、厦门和广州外，其他省份、城市配合中国对中东整体外交的广度和深度仍然十分有限，中国对中东整体外交中也忽视了软实力的支撑和运用。^④

^① 如2016年1月，中国公布首份《中国对阿拉伯国家政策文件》，但至今中国尚无一份全覆盖的《中国对中东政策文件》。

^② Wild Shield, "The Middle Way: China and the Global Economic Governance," *Survival*, Vol. 55, No. 6, 2013, p. 147.

^③ 高小升：《新时期中国外交转型的原因与影响》，《教学与研究》2015年第5期，第47页。

^④ Oluwaseun Tella, "Wielding Soft Power in Strategic Regions: An Analysis of China's Power of Attraction in Africa and the Middle East," *Africa Review*, Vol. 8, No. 2, 2016, pp. 133-144.

结 论

2010年底“阿拉伯剧变”以来,除欧美大国如美国、英国、法国、德国、俄罗斯外,中国、日本、印度等亚洲大国也纷纷开展对中东的整体外交,维护各自在中东的能源、投资、贸易和海上运输线安全,从而促进了中东地区的多极化发展。^①整体外交以大国为一方,以中小国家群体为另一方。基于多边舞台,尤其是基于制度化的多边舞台,中小国家以“抱团取暖”实现联合自强,在多边合作中捍卫自己的自主权和尊严,同时获取与地区大国建立相互依赖关系的物质回报。而对于地区大国来说,尽管多边制度安排意味着一定程度上的“自我约束”,但开展整体外交可改善大国环境和发展氛围、与发展中国家群体建立密切的政治经济关系。^②

冷战结束后,中国发挥自身在区位经济中的优势,通过复合、多元的国际和地区组织,开展了对周边发展中国家群体的整体外交,取得了积极成效,尤其是中国与东北亚、东南亚、南亚和中亚的全方位交流与合作打破了西方的“制度垄断”和“公共产品供给的垄断”,推动了世界多极化发展进程。中国和其他发展中国家群体的共同进步实现了发展中国家实力的整体提升,使世界力量对比更加均衡化、发展模式更加多样化,世界经济发展也更加可持续化。^③

与中国对周边国家整体外交相比,中国对中东、南部非洲和拉美的整体外交机制相对单一,合作也停留在浅层次,尤其是在中东,巴勒斯坦与以色列、伊朗与海合会、逊尼派与什叶派、君主制与共和制、库尔德地方力量与中央政府、摩洛哥与阿尔及利亚之间的矛盾复杂而相互叠加,使中国开展对中东国家整体外交更加困难,操作性更弱。

即便如此,中国对中东国家的整体外交仍取得了较大成绩。与美国、俄罗斯、英国和法国这四个安理会常任理事国相比,中国在中东的重大外交错

^① See Geoffrey Kemp, *The East Moves West: India, China, and Asia's Growing Presence in the Middle East*, Washington D.C.: Brookings Institute Press, 2010.

^② 宋伟:《中国的周边外交:多边主义还是双边主义》,《上海交通大学学报》(哲社版)2015年第4期,第7页。

^③ 王存刚:《论中国外交核心价值观》,《世界经济与政治》2015年第5期,第19页。

误最少，也是安理会中迄今为止能够与中东所有冲突各方均保持友好往来的国家；2016年5月，中阿合作论坛第七届部长级会议通过《多哈宣言》，阿盟及其成员国卡塔尔、阿尔及利亚、黎巴嫩、也门、沙特等纷纷表示支持中国在南海问题上立场，有力地维护了中国国家主权和海洋权益。^①在这一点上，甚至连非盟也做不到。未来，在开展对中东国家的整体外交过程中，需要注意以下三点：

第一，既要重视中国参与的多边组织，也要重视中国与中东国家既有的双边伙伴关系。多边组织包括中阿合作论坛、中非合作论坛、中国与海合会战略对话机制、亚洲基础设施投资银行、丝路基金和上合组织等，以及沙特主导的伊斯兰合作组织、土耳其主导的突厥语国家议会大会、伊朗主导的区域经济合作组织、总部位于毛里求斯的环印度洋联盟以及为解决叙利亚也门危机成立的会议机制等。双边合作型、地区互动型、主动接触型和全球磋商型多边机制，是当前中国开展中东国家整体外交的重要载体；中国对中东国家整体外交的开展，也撬动了中国与美、欧、俄、印、日等大国和区域组织的关系。^②此外，中国与沙特、伊朗、埃及、阿尔及利亚建立了全面战略伙伴关系，与土耳其、苏丹、伊拉克、摩洛哥、阿联酋、卡塔尔、约旦等也建立了不同层次的战略伙伴关系。^③未来可以在此基础上，建立更为平衡的战略伙伴关系网络，充实战略合作内涵，并进一步提升双边关系的水平，进而带动与周边国家关系的发展。^④

第二，发挥中国外交优势资源，在整体外交推动过程中增强中国的话语权。中国在中东奉行不结盟、不选边、不树敌、不谋求势力范围、不寻求代理人的政策，成为中国重要的优势与资产。^⑤中国可以在中东国家经济重建、

^① 《中阿合作论坛第七届部长级会议通过〈多哈宣言〉支持中国在南海问题上立场》，《人民日报》2016年5月14日，第3版。

^② Zia Mian et al., "South Asia, Russia, China & the Middle East," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 63, No. 4, 2007, p. 34.

^③ 孙德刚、韦进深：《中国在国际组织中的规范塑造评析》，《国际展望》2016年第4期，第107页。

^④ 李伟建：《中国中东外交战略构建研究》，《阿拉伯世界研究》2016年第2期，第10页。

^⑤ See Muhamad S. Olimat, *China and the Middle East: From Silk Road to Arab Spring*, New York: Routledge, 2013.

社会治理、中东难民问题、预防轻小武器扩散、巴以问题、叙利亚和也门问题等重大议题上，呼吁召开中东全体国家和域外大国共同参加的国际会议，增强中国参与中东地区事务的能力和提出倡议的能力。

第三，开展整体外交，服务于“一带一路”在中东的推广。中国提出在非洲建立高速铁路、高速公路和区域航空“三大网络”及基础设施建设和工业化发展，受到非洲国家积极响应。相比之下，受地理环境、中东国家内部矛盾和外部大国插手的影响，“一带一路”下的单一项目难以在中东全覆盖、全推广。相反，中国宜在中东推行“次区域一体化政策”，亦即根据中东国家国情、政治制度、经济发展阶段和发展道路的差异，把中东分成海湾地区、红海地区、东地中海地区和北非马格里布地区四大次区域，制定共同又有差别的次区域整体外交政策。

总之，新时期中国对中东的整体外交是“一带一路”倡议在中东推广的手段，也在中东国家治理与全球治理之间架起了一座桥梁。通过区域一体化推动中东地区的和平、发展与利益共同体建设，先易后难、稳步推进，可以使世界上最大的发展中国家——中国，与世界上发展中国家最集中的地区之一——中东，建立更加密切的伙伴关系。

[收稿日期：2016-10-12]

[修回日期：2017-01-15]

[责任编辑：孙震海]

中国与发展中地区整体外交

——现状评估与未来展望

龙 静

【内容提要】 进入 21 世纪以来，中国与亚非拉发展中地区先后建立起多个整体合作机制，构成了中国与发展中地区整体外交的总框架。中国与发展中地区的整体外交具有以中国为主导、侧重地区整体性、强调“发展中国家”属性和机制化等特征，不仅是南南合作在新的历史时期的发展和丰富，更是中国大国外交理论与实践的重要组成部分。当前各大合作机制有的已进入成熟收获期，有的则开始快速发展，它们都凸显了互利性、提升了战略性、强化了机制性和规划性。同时，中国在对发展中地区的整体合作进行布局和规划时也面临诸多挑战，各发展中地区具有各自的地区特点和各有侧重的发展需求，但当前运作模式趋同的整体合作机制难以体现差异性；中国与各发展中地区的合作基础有的建立在政治互信上，有的则建立在经济互利共赢的预期上，不同的合作基础会影响合作机制的发展前景；其他大国力量的影响、地区内部一体化程度以及国际与地区形势的变化因素均对整体合作机制产生影响。中国作为这些整体合作机制的倡导者和推动者，应积极谋划和应对。

【关键词】 地区整体外交 中国 发展中地区 整体合作机制

【作者简介】 龙静，上海国际问题研究院助理研究员

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0040-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702003

进入 21 世纪以来,中国积极构建和推进与各发展中地区的整体合作机制,主要包括中非合作论坛、中国—东盟战略伙伴关系、中阿合作论坛、中国—中东欧国家合作等。其中 2015 年中国—拉共体论坛的诞生被视为中国完成南南合作整体多边合作机制总体布局的标志,实现了对发展中国家集团整体性合作机制的全方位覆盖。^①在此背景下,中国与各发展中地区建立的合作机制开始被纳入到一个整体框架中进行观察、分析和展望。尽管这些合作机制建立的时间存在先后之分,受各种内外部因素的影响也呈现出不同的特点,但是中国作为主导者在推进这些合作机制发展的过程中遵循着相同的外交理念和发展原则,合作对象作为发展中国家聚集的地区,也具有发展目标相近,共同利益广泛等共性。由这些合作机制共同构建起的“中国与发展中地区整体外交”不仅是“南南合作”在新的历史时期中的发展和丰富,更是中国大国外交理论与实践的重要组成部分。

本文将中国和发展中地区建立的几大合作机制为切入点,分析中国与发展中地区整体外交在推进过程中所取得的成果和面临的问题及挑战,同时拟对如何推动其未来发展提出建议。

一、核心问题与研究框架

从 2000 年中非合作论坛建立起,中国开始尝试着将与发展中国家的双边关系向着更为广阔的地区层面推进。经过多年努力,中国与发展中地区整体外交基本成型。在对这一外交模式下的各个整体合作机制展开梳理、分析和展望之前,本文首先就中国与发展中地区整体外交的定义和范畴进行辨析和说明,以便对研究对象予以明确界定。

(一) 概念辨析及核心特征

尽管国内学界普遍认可将中非合作论坛、中国—东盟战略伙伴关系、中阿合作论坛、中拉论坛等归为一类,视为中国新时期大国外交中的一个有机整体,但对于如何概括这类合作依然存在不同的表述。例如,有的学者统称

^① 何晓静:《南南合作视野下的中拉论坛》,《国际展望》2016年第5期,第61页。

其为“整体合作外交”，有的学者采用“区域间合作”概念，也有的学者则将其纳入多边外交的范畴内。^① 笔者认为，上述表述的差异主要源于观察视角的不同，有的侧重于强调合作的整体性，有的关注合作双方的规模和地理区位，有的则以参与的合作方数量作为判断依据。综合这些合作机制的特点以及国内学界前期的研究成果，本文将上述合作机制纳入到“中国与发展中地区整体外交”这一定义中。它是指中国作为主导方，和发展中国家汇聚的地区通过建立合作机制来发展和提升双边及多边关系的外交模式。这一定义体现出上述合作机制共有的四大核心特征。

第一，中国在这些合作机制中的主导地位。以 2000 年中非合作论坛的建立为起点，中国在与发展中地区的整体合作中不仅是各类合作倡议的提出者，也是合作机制筹备、启动和推进过程中的主导者，在合作中构成了“1+N”的合作模式。中国之所以能够发挥这样的作用，一方面源于中国经济实力与影响力的不断上升，与发展中国家的经济联系不断增强，在国际舞台上代表发展中国家利益的话语权日益提升，使得自身在发展中国家间具备了“一呼百应”的基础条件。另一方面，也是因为新时期的中国外交战略更注重顶层设计，以“积极有所作为”的姿态主动谋划与发展中国家及地区的关系。

第二，新时期外交关系的“整体合作”特征。中国与这些地区内聚集的发展中国家大多拥有长期稳定和友好的双边关系。在此基础上，中国从进入 21 世纪开始便突破性地发展了与这些国家所在地区之间的合作。这种合作以地理因素作为将各个发展中国家联系起来形成整体的重要前提条件，可以有效降低合作成本，扩大规模效应，为合作各方带来诸多好处，但又并非以传统的地缘政治逻辑来寻求中国在合作中的支配和控制地位，因而具有开放和包容的特性，不仅与原先传统的双边关系互为补充，也与这些地区和世界其他国家或地区的合作相兼容。

第三，合作各方的“发展中国家”属性。即使是在国力大幅提升的今天，

^① 上述观点可参见扈大威：《中国整体合作外交评析——兼论中国—中东欧国家合作》，《国际问题研究》2015 年第 6 期，第 76 页；郑先武：《构建区域间合作的“中国模式”——中非合作论坛进程评析》，《社会科学》2010 年第 6 期，第 20 页；李渤、李国伟：《中国多边外交研究现状与问题》，《国际关系学院学报》2011 年第 4 期，第 7-8 页；罗建波：《如何推进中国对非多边外交》，《现代国际关系》2006 年第 11 期，第 24 页；等。

中国也依然属于发展中国家行列。以此为出发点，中国始终将与发展中国家的关系放在外交的重要位置。从早期的“第三世界”理论，到新世纪以来强调的“发展中国家是基础”，以及当前的“整体合作”，^①中国不断通过外交理论与实践的发展和创新来提升与发展中国家和地区的关系。在中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉论坛等合作机制的另一端，则是非洲、阿拉伯地区、拉美等几大发展中国家汇聚的地区。这些地区和中国一样，经济地位和政治影响都在新的国际形势变化中不断上升，处于从国际舞台的边缘走向中心的过程中，并都迫切期待着更好更快的发展。中国与这些发展中地区诉求相近，利益趋同，因此各方更易形成合力，进而推动上述合作机制在相对较短的时间内取得丰硕成果。

第四，这些合作的机制化特点。与传统的以互访为推动力的双边外交，或形式松散、目标模糊的集体对话不同，新世纪以来中国与发展中地区开展的这些整体合作都以明确的机制配置、目标设定作为合作可持续发展的重要保障。这些合作机制通常以政府高层之间的定期对话作为合作最重要的动力之源，在其之下还设立有各领域、各层级的会议机制、交流平台，以及承担协调和沟通作用的秘书处等机构，自上而下地贯彻互利共赢的合作理念，落实合作的具体举措。这些合作机制还设立近期、中期和远期的发展目标，使得中国与这些发展中地区之间的整体合作更具规划性和前瞻性。

（二）中国与发展中地区整体外交的范畴

对于可以被纳入中国与发展中地区整体外交范畴内的发展中地区合作关系，中国学界比较有共识的是以中非合作论坛为载体的中非合作、以中阿合作论坛为载体的中国和阿拉伯地区合作，以及以中拉论坛为载体的中国与拉美国家合作。但是，对于中国—东盟合作、中国—中东欧国家合作，以及其他一些合作机制则存在一定分歧。

笔者认为，结合前文给出的有关中国与发展中地区整体外交的定义，可以较为有效地厘清这一概念所涉及的具体范畴。

第一，由东南亚地区 10 个国家组建而成的东盟毫无疑问是一个发展中

^① 习近平：《共同谱写中拉全面合作伙伴关系新篇章——在中国—拉共同体论坛首届部长级会议开幕式上的致辞》，《人民日报》2015年1月9日，第1版。

地区组织，因此，中国与东盟的关系也明显可以纳入到“中国与发展中地区整体外交”之中。需要着重说明的是，中国与东盟之间早在 1991 年就已开启对话关系，并在最初的 10 年时间里理顺了政治关系，加强了互信，建立起了睦邻和互信的伙伴关系（1997 年），^① 但是总体上双方关系还基本停留在集体对话的层次上。2002 年，双方签署《中国—东盟全面经济合作框架协议》，并在此基础上于第二年建立了战略伙伴关系，之后中国与东盟的贸易合作进入了高速发展期，并于 2010 年建成了中国—东盟自由贸易区（CAFTA）。就合作的机制化程度而言，双方自进入本世纪后就逐步建立起了比较完善的对话机制，主要包括领导人会议、12 个部长级会议机制和 5 个工作层对话合作机制。2009 年起，中国还专门委派了东盟大使。^② 因此，以 2003 年战略伙伴关系的建立为标志，中国—东盟合作基本进入了以机制化的合作形式开展“整体合作”的新阶段。

第二，对于中国—中东欧国家合作是否可以纳入中国与发展中地区整体外交尚处于争论中。中国—中东欧国家合作（“16+1 合作”），是于 2012 年由中国倡导、16 个中东欧国家积极相应而创立的。一方面，对于中东欧国家是否还具有发展中国家属性尚存在争议；另一方面，16 个中东欧国家本身并没有建立区域合作组织，也成为其与中非、中拉、中国—东盟整体合作的显著区别。^③ 笔者认为，尽管大多数中东欧国家的国民收入水平已经明显高于亚非拉发展中国家，但是从这些国家和欧盟内发达国家之间的经济差距，以及国内产业及社会结构所面临的转型压力等来看，都依然具有比较典型的“发展中属性”。如果欧盟 28 国人均国内生产总值（GDP）的平均值为 100，中东欧国家均在 90 以下，多数在 70 左右，而其中尚未加入欧盟的东南欧国家基本都低于 40。^④ 至于中东欧地区自身缺乏整体性合作组织的

^① 陆建人：《当前中国—东盟合作面临的新挑战与对策》，《广西大学学报（哲学社会科学版）》2013 年第 4 期，第 1 页。

^② 《中国—东盟关系（10+1）》，外交部网站，2014 年 8 月，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjb/zzjg/yzs/dqzz/dmldrhy/t575554.htm>。

^③ 扈大威：《中国整体合作外交评析——兼论中国—中东欧国家合作》，《国际问题研究》2015 年第 5 期，第 86 页。

^④ GDP per capita in PPS, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>。

问题,虽然加大了中国与该地区开展整体合作时在协调、沟通等方面的难度,但是并不影响其被纳入“中国与发展中地区整体外交”的范畴。

第三,可以被纳入“中国与发展中地区外交”范畴的还包括中国—太平洋岛国地区的合作。2006年,“中国—太平洋岛国经济发展合作论坛”举行首届部长级会议,这标志着中国对太平洋岛国的整体性合作机制建成。2014年11月,习近平主席访问南太平洋岛国斐济,并与该地区所有建交岛国领导人举行会晤,推动中国与南太平洋地区关系迈上了新台阶。

此外,有的学者将金砖国家机制、上海合作组织等中国与多个发展中国家共同建立的合作机制也纳入中国与发展中地区整体外交范畴内。笔者认为,从之前给出的核心特征来看,无论是金砖国家机制,还是上合组织,都不具备典型的“1+N”的合作模式。也就是说,中国并非这两大合作机制的唯一倡导者和主导者。金砖各国以及上合组织中的其他主要成员国对机制的运作也发挥着积极的推动作用。而且,从地理角度来看,金砖各国分散在不同的地理板块中,并不符合“整体合作”的地理特征。同样,随着上海合作组织成员的不断扩大,合作中的地理整体性也在不断减弱,使得这一合作机制越来越呈现出“多边外交”,而非“地区整体外交”的特性。

二、中国与发展中地区整体外交的主要成果

从2000年中非合作论坛诞生到2015年中拉论坛建成,中国基本上实现了与发展中地区整体外交机制的全覆盖。在这些合作机制中,有的经过多年发展已经进入了成熟收获期,树立起了南南合作的典范;有的积极借鉴前期经验,结合地区特点,正在为未来更进一步的合作夯实制度化基础。从这些合作机制中可以归纳出四个方面的合作成果。

(一) 增强了中国与发展中地区合作的互利性

互利性的提升首先体现在经贸关系上。地区整体外交合作机制的建立和发展有效地推动中国与各地区整体经贸关系跃上了新台阶。自中非合作论坛成立以来,截至2014年,中非贸易总额和中国对非洲非金融类投资存量分

别是中非论坛成立前的 22 倍和 60 倍；^① 中国与东盟建立对话关系以来，双方贸易额从 80 亿美元增长到 4 722 亿美元，增长了近 60 倍，中国持续保持着东盟最大贸易伙伴的地位，东盟则稳定成为中国第三大贸易伙伴，双方累计双向投资超过 1 600 亿美元；^② 中阿合作论坛自 2004 年诞生以来，阿拉伯国家已成为中国第一大原油供应方和第七大贸易伙伴，中国则成为 10 个阿拉伯国家最大的贸易伙伴，中阿双方贸易额已超过了 2 000 亿美元；^③ 在“16+1”合作框架下，中国与中东欧国家的经贸关系在相对衰退的中欧经贸关系内逆势上升，突破了 600 亿美元大关，并显著改善了双方贸易不平衡的问题。相比之下，中拉论坛起步不久，以过去十多年发展势头强劲的双边贸易和投资为合作动力，^④ 预期在今后的机制化合作中将产生更大经济效益。

合作的互利性还同时体现在诸多有助于推动经贸投资、社会发展、人员往来、文化交流的非物质利益领域。例如，作为“1+N”合作中的“1”，中国方面利用各个整体合作机制推出了大量有关开放市场、优惠贷款、开通直航、人员培训等方面的举措，而“N”，即合作地区内的各个国家或这些国家所结成的地区性组织，也推出了有利于双方的签证便利化、招商引资优惠等方面的政策。这些互惠互利的双向举措同样为各方带来了实实在在的好处。

作为这些地区整体合作机制的主导者，中国在努力提升合作的互利性的同时，还积极地将自身对国际体系发展的新理念、中国外交的新思想融入其中，从而将对“利”的理解和追求扩大到了更加长远和宽广的范畴。中国主

^① 习近平：《开启中非合作共赢、共同发展的新时代——在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，外交部，2015 年 12 月 5 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1321540.shtml。

^② 李克强：《在第十九次中国—东盟（10+1）领导人会议暨中国—东盟建立对话关系二十五周年纪念峰会上的讲话》，外交部，2016 年 9 月 8 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1395722.shtml。

^③ 《王毅接受卡塔尔半岛电视台采访》，中阿合作论坛官网，2016 年 5 月 20 日，<http://www.casf.org/chn/zgsd/t1364799.htm>。

^④ 从 2000 年至 2014 年，中拉贸易总额从 126 亿美元飙升至 2636 亿美元，增长了 21 倍。2014 年底，中国在拉美的直接投资存量达到 989 亿美元。参见《截至 2014 年底中国对拉美直接投资存量达 989 亿美元》，新华网，2015 年 5 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/15/c_1115301327.htm。

动提出的诸多举措凸显了“新型义利观”、“打造命运共同体”等新时期中国外交的重要理念。例如，中国在非洲、中东、中东欧地区积极开展有利于民生的基础设施项目合作，不仅使当地民众获益，也为这些地区的未来发展提供了有利条件；中国结合非洲地区和南太平洋地区经济发展相对落后的情况，多次减免非洲和南太平洋重债穷国和最不发达国家的债务；中国高度重视非洲多个国家受厄尔尼诺现象影响导致粮食歉收的问题，向受灾国提供紧急粮食援助，并派遣30批农业专家组赴非洲，建立双方农业科研机构“10+10”合作机制；为协助这些发展中地区在管理和研发等方面培养人才和储备人力资源，中国向非洲、拉美、中东等地区国家提供了各类政府奖学金、赴华培训名额和留学深造机会，并设立了多领域的专家培训项目……^① 上述各领域的举措都充分体现了“义利相兼、以义为先”的中国特色。

（二）提升了合作的战略性

第一，通过这些整体合作机制，中国成功地将与发展中地区的传统友好关系提升到了更具战略意义的新高度。长期以来，中国基于自身定位、实力水平和外交能力等多方面因素，将自身与发展中国家一对一的双边外交作为对外关系的基石和主体。这种自上世纪五六十年代开始培育起来的合作模式呈现出的不足之处在于，中国与这些发展中国家所在地区的关系仅仅是双边关系的简单叠加，缺乏整体性的规划和规模效应的体现。而且，随着中国自新世纪以来积极推进全方位外交，在越来越繁忙的外交议程中，仅依靠传统的高层领导互访作为维护中国与广大发展中国家双边关系的手段也越来越显得力有不逮。整体合作机制的诞生可以有效克服上述不足：一方面，中国借助这样的平台进行了更具全局性和战略性的规划，例如，中国政府于2006年中非论坛成立和2015年论坛成立15周年之际，先后发表了两份《中国对非洲政策文件》，包含了中国对非政策的理念、主张和举措，发挥了重要的指导意义；中国政府还于2016年1月出台了首份《中国对阿拉伯国家政策文件》，成为新时期发展中阿关系的行动指南。在这样的规划下，中国与这

^① 习近平：《开启中非合作共赢、共同发展的新时代——在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，外交部网站，2015年12月5日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1321540.shtml。

些发展中地区的关系呈现出多层次、宽领域的复合型结构，多边与双边的互动构成了多元化的动力，共同推动着合作在新的历史时期进一步发展。另一方面，合作机制设定的各级官员定期会晤安排也创造性地将多边与双边会晤机会结合在一起，提升了高层决策者们共同沟通、交流、磋商的频率和效率。

第二，整体合作的战略性还体现在合作本身的国际影响力上。以中非合作论坛为例，作为最先建立的中国与发展中地区合作机制，论坛中凝聚的原则共识以及在其指导下的中非合作实践，为南南合作以及发展中国家之间的合作提供了重要参照，也为全球治理提供了中国方案，这促使西方国家开始反思和修正其传统的对非合作，从而有助于推动一个更加公平、合理和完整的国际对非合作框架的形成。^① 这些整体合作机制还成为中国与发展中国家对重大地区和国际问题交换意见和进行磋商的重要平台。例如，中阿双方在中阿合作论坛机制下，表达了在反恐、联合国改革、国际金融体系改革、气候变化、文明对话和文明多样性等全球性议题上的共识，并在联合国等国际组织和国际场合密切配合，维护了中阿双方及广大发展中国家的利益。^②

第三，在整体合作外交的强劲动力下，中国与各个发展中地区内主要国家的双边关系也得到了巩固和升级，具体体现在战略伙伴关系的“扩员”和国家发展战略的相互支持和对接上。例如，在中国—中东欧国家合作的拉动下，中国高层领导人近年来频繁出访中东欧地区的主要国家，并先后与波兰、匈牙利、捷克、塞尔维亚等国确立或强化了战略伙伴关系。2013年李克强总理访问罗马尼亚期间还将罗马尼亚定义为中国同中东欧国家、同欧洲合作的重要支点。上述发展一改苏联解体、东欧剧变后中国与中东欧国家关系政治冷经济热的状态。^③ 中阿合作论坛成立13年以来，中国先后与阿联酋、阿尔及利亚、沙特阿拉伯、伊拉克、卡塔尔、埃及、摩洛哥等8个国家建立起了战略伙伴关系。从国家战略的相互支持和参与来看，当前在中阿合作机

^① 周玉渊：《中非合作论坛十五年：成就、挑战与展望》，《西亚非洲》2016年第1期，第5页。

^② 刘中民、舒梦：《中阿合作论坛框架下的中阿关系》，《西亚非洲》2014年第3期，第33页。

^③ 龙静：《中国与中东欧国家关系：发展、挑战及对策》，《国际问题研究》2014年第5期，第39-41页。

制下，有5个阿拉伯国家同中国签署了“一带一路”合作协议，7个阿拉伯国家作为创始成员国加入了中国倡导成立的亚洲基础设施投资银行（亚投行）。^①在中东欧国家中，有7个国家同中国签署了“一带一路”合作备忘录，1个国家以创始成员国身份加入亚投行。同时，双方相互对接发展战略的意愿也相当强烈，多次在共同发表的政策文件中强调将中方的“16+1合作”、“一带一路”倡议和中东欧国家积极参与的欧洲投资计划、欧盟的泛欧交通网络规划，以及中东欧各国自己提出的发展战略，例如“亚德里亚海—爱奥尼亚海战略”“多瑙河战略”“波罗的海次区域交通网络建设规划”“琥珀之路项目”等进行有效对接。^②在非洲，中国将自己的对非合作战略与非盟自身提出的发展战略《非盟2063议程》积极对接，积极配合该议程在洲际层面确立的20个目标、35个优先领域，以及在国家和地区层面确立的12个近期目标和10个旗舰项目。^③通过与这些国家政治关系的提升和战略的相互对接，中国与发展中国家在彼此对外战略中的地位明显提高。

此外，合作的战略性还体现在，很多发展中地区和国家因为与中国关系的发展和升级，而再次得到了世界的关注，它们自身在世界格局中的战略地位以及一体化程度也随之上升。例如，非洲在2000年被西方媒体描述为没有希望的大陆。但是，以中非合作论坛为依托快速发展的中非关系已经成为非洲发展的重要推动力：本世纪头10年，非洲经济年均增速达5.7%；2008年金融危机以来，尽管世界经济形势恶化，但是撒哈拉以南非洲的国内生产总值增长率远高于欧美国家。非洲方兴未艾的工业化和城市化进程为世界经济增长注入了新的动力，使得非洲成了增长最快和最有希望的大陆。^④再譬如，巴尔干地区自从内战结束后成为被边缘化的地区，与欧洲发达地区的差距日益扩大。但是随着“16+1合作”机制的建立，欧盟重新关注巴尔干地

^① 《王毅接受卡塔尔半岛电视台采访》。

^② 参见《中国—中东欧国家合作苏州纲要》《中期规划》《中国—中东欧国家合作里加纲要》《里加声明》等中国—中东欧国家合作机制下的政策文件。

^③ 周玉渊：《中非合作论坛十五年：成就、挑战与展望》，《西亚非洲》2016年第1期，第5页。

^④ 习近平：《携手共进，谱写中非合作新篇章——在中非企业家大会上的讲话》，外交部，2015年12月4日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1321541.shtml。

区，相应加大了推动巴尔干地区经济和社会发展的政策力度。例如，欧盟自 2011 年起力推“大区域战略”下的“多瑙河战略”和“亚得里亚海—爱奥尼亚海战略”，这两大发展战略主要覆盖的就是位于巴尔干地区的中东欧国家。塞尔维亚自上世纪 90 年代的内战后不仅国家领土和主权完整遭到了破坏，还长期遭受来自西方及周边国家的冷遇，处于国际和地区舞台的边缘地位。但是，塞尔维亚在 2015 年底主办了第三次中国—中东欧国家领导人会晤，并接待了来自中东欧各国的政府官员团队。这是塞尔维亚在战后首次召开如此大规模的国际盛会，使其再次回到世界和地区关注的视野内。^① 由于中国在各大整体合作机制中积极鼓励地区内国家间合作，这些合作机制也有效推动了发展中地区内部一体化进程。例如，非盟是非洲国家谋求联合自强的重要载体，中非合作论坛于 2012 年接纳非盟成为中非合作论坛成员。当前，在“16+1 合作”机制的影响下，许多中东欧地区国家也提出要加强内部之间的经贸联系和协调沟通，加速一体化的发展。^②

当然，中国自身的国际地位和影响力也因为这种合作模式的成功推广而得到提升。中国作为这些地区整体性合作机制的倡导者和推动者的身份能够被各发展中国家接受并得到热烈的回应和积极的支持，反映出中国理念、中国路径以及中国的大国地位被普遍接受和认可。而且，“中国与发展中地区整体外交”模式下的不少合作机制也成为中国推进“一带一路”倡议、打造旗舰项目、收获早期成果，形成规模效应、凝聚各方共识的重要平台。

（三）增强了合作的机制性

随着中国国际影响力不断扩大，外交议程日益丰富，中国外交的全方位性日益凸显。在覆盖全球的中国外交布局中，与发展中国家的关系依然被视为是中国外交的基础，不仅要维护，更要在新时期得到巩固和提升。139 个发展中国家占世界主权国家总数的 70% 左右，但是它们的 GDP 总量仅占世界的 40%。^③ 单靠传统的高层领导互访作为主要推动力已难以适应中国外交

^① 笔者于 2016 年 11 月 1 日与塞尔维亚学者及政府官员交流时，塞方学者和官员提出这一观点。

^② 同上。

^③ 参见联合国网站，<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49alpha.htm>。

在新时期的迫切需要。因此，这些由中国倡导和主导的与发展中地区整体性合作机制，通过设立各个层级官员的定期会晤、各领域的合作平台、促进协调沟通的常设机构等机制化举措，有效地维护了合作的可持续发展（表 1）。

表 1 中国与中地区整体合作的运作机制

	高官会晤	领域合作平台	常设机制
中非合作论坛	自 2000 年起，每三年举行一届部长级会议（中方由外交部长和商务部长参加）； 中非外长定期政治磋商机制； 高官级后续会； 高官预备会	中非农业、科技、法律、文化、智库、青年、民间、妇女、媒体、地方政府等分论坛	中方后续行动委员会及下设秘书处
中阿合作论坛	自 2004 年起每两年举办一届部长级会议（外长）； 每年召开高官委员会会议	中阿企业家大会、中阿关系暨中阿文明对话研讨会、中阿友好大会、中阿能源合作大会、中阿新闻合作论坛、中阿互办文化节（每两年一次）及环境保护和人力资源培训合作	联络组、秘书处以及论坛事务大使
中国—东盟合作	自 1997 年起每年举行领导人会议（中方：总理级）； 12 个部长级会议机制； 5 个工作层对话合作机制	涉及农业、信息产业、人力资源开发、相互投资、湄公河流域开发、交通、能源、文化、旅游、公共卫生和环保 11 大重点合作领域	中国自 2009 年起设立中国东盟大使，2012 年设中国驻东盟使团

中国—中东欧国家合作	自 2012 年起每年举行领导人会晤（中方：总理级）； 下设交通部长会议、卫生部长会议、经贸促进部长级会议，以及国家协调员会议	定期举办各类中国—中东欧国家投资、贸易、能源和商品博览会；设有交通基础设施合作联合会、物流合作联合会、农业合作促进联合会、林业合作协调机制等领域合作机制； 设有教育政策对话、文化合作论坛、智库研讨会等文化交流机制	国家协调员机制； 中方设立秘书处； 中方自 2015 年起设立中国—中东欧国家事务特使
中国—拉共体合作	自 2015 年起，每三年举行一届部长级会议（外长）； 国家协调员会议； 中国—拉共体“四驾马车”外长对话会； 中拉论坛司局级磋商机制	中拉农业部长论坛、中拉科技创新论坛、中拉企业家峰会、中拉智库交流论坛、中拉青年政治家论坛、中拉基础设施合作论坛、中国和拉美及加勒比地区民间友好论坛、中拉政党论坛等	国家协调员机制； 中方设立后续行动委员会及下属秘书处

资料来源：笔者根据各整体合作机制发布的官方文件整理而成。

通过对上述运作机制的梳理可以明显看出，和中国外交早期与发展中国家的双边关系相比，运用整体合作机制使得彼此的互动更加常态化、规模化。但是和当今世界上不少地区组织、联盟关系比较起来，这些整体合作机制又具有比较明显的“弱机制性”特点。它们既进行了诸多定期性、常态化的会晤和磋商安排，但又不设定强制性的责任与义务；既通过声明、纲要或宣言等形式明确各方达成的共识和拟定实现的目标，又考虑到参与各方的个体情况，允许融入符合各自需要的合作意向，是一种相对松散而灵活的新型合作模式。

（四）保证了合作的规划性

为了使中国与各发展中地区之间的整体合作更具成效，各个合作机制都利用高层会晤的重要契机进行沟通和磋商，达成共识，提出发展重点、中期规划和远期目标。通过这些规划，中国与发展中地区整体外交呈现出发展方

向明确、重点突出、顺应各方需求的特点。

例如，2015年12月中非合作论坛峰会通过了《中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣言》和《中非合作论坛——约翰内斯堡行动计划（2016—2018）》，明确了中非关系未来发展的具体目标和任务，提出了实现合作共赢、共同发展的重大举措。^① 习近平主席还在会上倡导实施中非“十大合作计划”，并代表中国政府宣布为非洲提供600亿美元的资金支持。2016年5月，中阿合作论坛第七届部长级会议通过并签署了《多哈宣言》和《论坛2016年至2018年行动执行计划》，规划了中阿双方18大类合计36个领域的合作。2016年，借中国—东盟建立对话关系建立25周年之机，中国政府发布了《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2016—2020）》，又于当年9月第19次中国—东盟（10+1）领导人会议暨中国—东盟建立对话关系25周年纪念峰会在万象召开之时，和东盟共同发布了《纪念峰会联合声明》、《产能合作联合声明》等重要指导性文件，谱写了中国—东盟关系新篇章。在中国—中东欧国家合作机制建立以来的5年时间里，机制利用每年领导人会晤之机，联合发表以举办城市为名的纲要性文件，既梳理业已取得的成果，也展望未来发展的方向和重点，已经成为一种良性延续的传统。该机制还在2015年召开峰会之际出台了《中期规划》，对未来发展做出了进一步的指引。在中拉论坛机制下，首届部长级会议通过的《中国与拉美和加勒比国家合作规划》（2015—2019）确定了中拉整体合作的行动路线图，并明确了双方在13个重点领域的50多项具体合作内容，以及使合作规划能够得以实施的具体原则和措施。

三、面临的主要挑战及对策建议

随着中国与发展中地区整体外交的架构基本完成，各合作机制也被越来越多地联系在一起进行系统性地观察、分析和展望。在因合作而获得了上述

^① 习近平：《在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上的总结讲话》，2015年12月5日，外交部，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1321661.shtml。

诸多成果之外，这些整体合作机制所具有的独有特点也使中国对发展中国家的整体外交在今后进行统一规划和布局时会面临一些挑战。对此，作为这些整体合作机制的倡导者和主导者，中国应积极谋划并有效应对。

（一）主要挑战

第一，从发展动力的角度来看，各大机制的合作基础不同，影响合作前景。深厚的历史渊源和长期稳定友好的外交关系，往往能够成为合作机制得到发展和提升的重要政治基础。在当前中国与中东欧地区建立的各大整体性合作机制中，中非合作论坛和中阿合作论坛的成立和发展，正是建立在双方的政治互信基础之上。《中国对非政策文件》指出：“中非历来是命运共同体。半个多世纪以来，无论国际风云如何变幻，中非始终是风雨同舟的好朋友、休戚与共的好伙伴、肝胆相照的好兄弟。中非传统友好深得人心，已成为中非双方的宝贵财富。长期以来，中非双方坚持真诚友好、平等相待，这是中非关系历久弥坚的精神内核。”^①《中国对阿拉伯国家政府文件》则指出：“1956年至1990年，中国同22个阿拉伯国家建立外交关系。中国坚定支持阿拉伯民族解放运动，坚定支持阿拉伯国家捍卫国家主权和领土完整、争取和维护民族权益、反对外来干涉和侵略的斗争，坚定支持阿拉伯国家发展民族经济、建设国家的事业。阿拉伯国家则在恢复中国在联合国合法席位等问题上给予了中国有力支持。”^②

但是，刚刚起步不久的中国—中东欧国家合作和中拉合作，其政治基础并非如此牢固。中国与中东欧国家的双边关系曾一度随着各自对苏关系的变化而变化。在苏联解体、东欧剧变发生后，又先后经历过关系疏远的转型时期和新世纪头十年的政冷经热时期。部分中东欧国家在政治体制、人权、宗教等价值观问题上长期对中国持有居高临下的心态。^③波兰、捷克等该地区的主要国家还曾于2008年接待过达赖喇嘛的窜访。而中拉合作的政治基础也同样相对薄弱。从地缘政治的角度来看，中拉相距遥远，长期以来双方交

^① 《中国对非政策文件》，外交部，2015年12月05日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1321556.shtml。

^② 《中国对阿拉伯国家政府文件》，外交部网站，2016年1月，http://fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1331327.shtml。

^③ 龙静：《中国与中东欧国家关系：发展、挑战及对策》，第40-41页。

往甚少。美国自 1823 年以来高举“门罗主义”的大棒将拉美视为其后院，而泛美主义更是将拉美和美国牢牢地拴在一起。冷战期间，亚非拉同属第三世界国家群体，然而就交往的频率和实效而言，中拉关系却是中国与发展中国家关系中最弱的一环。^①

客观而言，上述两大机制的诞生和发展，主要是建立在前期日益扩大的经贸关系和进一步扩大互利共赢的合作意愿之上的。和长期积累形成的政治互信和深厚友谊相比，上述合作基础容易因国际经济形势的起伏、合作收益的多寡和国内政治社会局势的变化等因素而对整体合作机制的稳定性和可持续性带来不利影响。例如，积极参与中国—中东欧国家合作机制，并与中国签署了“一带一路”谅解备忘录的斯洛伐克，其总统于 2016 年 10 月会见达赖，不仅损害了双边关系，更是对整个合作机制的发展造成了不良影响。近两年，在波兰、捷克等国内社会也重又出现对华不甚友好的杂音，它们和当前在欧洲地区不断蔓延的民粹主义夹杂在一起，对合作机制的基础造成冲击。在中拉关系中，由于金融危机后世界经济需求疲软，原材料价格大幅度下跌，拉美经济增速整体下滑，而中国经济也进入“新常态”，增速放缓，经济结构面临优化升级的艰巨任务，这都可能影响双方在中拉论坛机制下对中拉经贸关系发展的预期。另外，在东南亚地区，由于南海问题的凸显，也考验着各方的合作智慧。

第二，从机制建设的角度看，趋同的运作和发展模式难以反映出地区之间的差异性需求。各整体合作机制在机制建设上基本都形成了总理/部长级会议、高官会、分论坛/领域联合会、协调员/后续委员会/秘书处这样自上而下的四层架构。基本都遵循“政治上真诚互信、经贸上合作共赢、人文上互学互鉴、国际事务中密切协作、整体合作和双边关系互相促进”这样“五位一体”的发展格局。^②

趋同的运作和发展模式凸显了中国与发展中地区整体外交在发展过程中循序渐进、相互借鉴的特点，也有利于统一规划和管理，体现了中国与发

^① 何晓静：《南南合作视野下的中拉论坛》，第 68 页。

^② 习近平：《在中国—拉美和加勒比国家领导人会晤上的主旨讲话》，2014 年 7 月 17 日，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1175807.shtml。

展中地区之间关系在新时期的理论与实践经验积累。但是，高度相似的机制运作模式在体现各发展中地区的特点和需求方面显现出不足。例如，虽然同属于发展中地区，亚非拉和中东欧这四个地区的经济发展水平和经济结构处于并不相同的阶段，因此对于经济发展的需求也存在很大差异。非洲的经济发展水平最为落后，因而更亟待以发展为导向的经济合作。除了乐于达成交通、能源等基础设施领域的合作外，非洲地区更希望能够获得扶贫减灾、医疗卫生、环境保护等方面的援助性合作。拉美经济主要依赖于初级产品和原材料的大量出口。在中拉整体合作框架下，拉美希望能够改变相互贸易的结构性逆差状况，改变中国进口拉美大宗商品和向拉美出口工业制成品的单一贸易模式，并争取实现更广泛领域的对话与合作。中东欧地区的经济发展水平明显高于其他发展中地区，它们对于合作的期待更多的是希望能够获得中方对其高科技产业的投资，同时借此进入中国市场，改变当前双边贸易中的不平衡状态。东南亚地区与中国在地缘上紧密相邻，因此，除了经济互利共赢的强烈意愿外，还掺杂了对地区安全的深层考虑。在当前国际局势复杂变化，宗教极端主义和恐怖主义肆虐的背景下，中阿之间的合作也面临着超越经济领域，向政治与安全领域拓展的迫切需要。面对如此复杂多元的合作诉求，当前趋同的运作模式显得过于单一。

第三，从影响因素的角度看，各种影响错综复杂，尚缺乏系统、综合的预判和评估体系。从外部来看，各发展中地区都不同程度地受到周边、外来大国或地区势力的影响。中东欧处于德国等欧洲大国影响之下；拉美既是美国的“后院”，也同时受到欧洲原宗主国的影响；非洲作为欧洲国家的前殖民地，原宗主国的影响更不容小觑。在东南亚地区，随着美国亚太再平衡战略的推进，使中国与周边国家关系受到干扰。另外，由于各发展中地区的经济结构不同，国际环境的风云变幻也对各发展中地区产生不同程度的影响。例如，随着全球消费品市场的萎缩，大宗商品和原材料价格大幅下跌，对非洲、拉美的经济造成巨大影响。而中东欧地区的经济则主要是受制于西欧发达地区投资的大幅减少，以及乌克兰危机引发的对俄经济制裁。

从这些地区的内部来看，一体化程度是影响合作成效的重要因素。但是，

各发展中地区之间乃至发展中地区内部的一体化程度并不是同步的。地区组织的多寡、组织机制的发展程度以及所涉领域等都可以从侧面反映出一个地区一体化的程度,也会影响到中国与这些发展中地区开展的整体合作。例如,在东南亚,东盟经过多年发展,已经在政治安全 and 经济两大领域的区域合作中居于中心地位,^①当前也是中国—东盟合作中的东南亚国家方面的主体。在拉美,拉共体于2011年成立,成为第一个囊括拉美地区33个国家的区域性组织,亦是中拉论坛中中方的合作对象。但是,在中东欧地区,却并不存在16个中东欧国家自身组建的地区组织。它们彼此发展水平差距明显,对合作的需求也有很大差异。在与中国合作的过程中,也没有一个常设平台和程序性安排来开展对话以协调合作立场。^②另外,各发展中地区内主要国家的国内政局走势也会对整体合作机制造成影响。政局变化往往会导致政策的重大调整,因此可能影响合作的进展。上述发展中国家大多建立起了西方式的“三权分立”“议会民主”“多党执政”等政治体制,但是政治生态并不稳定和成熟,因此常常出现政府更迭的现象,政策相应变化的几率也大幅提升。

对于上述复杂多变的影响因素,当前的中国与发展中地区整体外交尚未建立起一个系统、综合的预判和评估体系,使得很多事关发展规划的决策都只是建立在既往的实践经验之上。

(二) 对策建议

针对上述挑战,中国作为这些整体合作的倡导者和积极推动者,应加强对地区特点和发展趋势的把握,进行更有针对性地规划,以便深耕细作地发展上述机制,从而更加系统完整地构建起“中国与发展中地区整体外交”的理论和实践体系。

第一,中国应以经济互利、政治互信、人文互通三者并重的方式来巩固合作基础。经济领域的互利共赢不应仅被理解为经贸和投资的生长,还应将促进贸易平衡性、改善各方贸易和产业结构、注重投资的社会效应等纳入考

^① 周士新:《东盟在区域合作中的中心地位评析》,《国际问题研究》2016年第6期,第33页。

^② 扈大威:《中国整体合作外交评析——兼论中国—中东欧国家合作》,第86页。

虑范围之内。同样，政治互信的巩固也应不仅仅包括常态化的互访和交流，更应包含对各方核心利益的理解和尊重。尤其要注意到一些国际或地方热点事件的突然发生或升级可能对政治互信产生的影响，提前做好预判和应对准备，采用更灵活务实的方式增加有效沟通和磋商，尽可能降低负面影响。例如，2010年底阿拉伯国家进入转型期后，尽管中国在叙利亚问题上多次行使否决权，但并未影响中阿战略关系在总体上的健康发展。^①在此过程中中方不懈努力做好立场解释的经验值得借鉴。同时，中国还应进一步提升人文交流在合作机制中的地位，使之成为整体合作可持续发展的又一重要基石。这是因为，尽管各大整体合作机制都以经贸关系或投资项目的拓展作为合作的首要目标，但受制于国际经济环境、产业类型等因素的影响，要实现预期的经济收益和社会效应往往需要较长的周期。相比之下，人文交流形式丰富，领域繁多，筹备周期短，行为主体多元，社会效应广泛，更容易在短期内取得明显的成效，实现“早期收获”，使各国民众从各大整体合作机制中受益。人文交流也是营造良好政治和商业环境的重要手段之一。随着越来越多的中国投资进入发展中地区，不可避免地会出现劳资之间、本土企业与外资企业之间、经济效益与社会责任之间的多种摩擦。在一个对华友好的环境内，这些摩擦易于化解，而反之，则可能造成问题的发酵，导致舆情向着对双方合作不利的方向发展。因此，人文交流对于中国在发展中地区顺利开展商业活动而言，发挥着隐形却重要的保护作用。但是，当前中国与各大发展中地区的人文交流还停留在人员交流和文化交流的层面，没有充分深入到思想交流、价值观交流等对中国软实力提升而言更为核心的层面。其次，当前的人文交流出现了中方对外输出量大，可见度高，而合作对方对华宣介规模小，知晓度低的不平衡现象，也亟待调整。

第二，中国应坚持以凝聚合作共性和尊重地区个性并重的路径来构建中国与发展中地区整体外交。一方面，中国应继续加强对各大发展中地区整体发展趋势的把握，不断归纳和提炼出新时期内中国与发展中地区合作时应坚持和弘扬的原则与理念，并切实运用到整体合作中去，让合作各方能够感受

^① 刘中民、舒梦：《中阿合作论坛框架下的中阿关系》，第33页。

到中国所倡导的坚持互利共赢、坚持以发展为主题、开放包容等合作原则的重要性。另一方面，中国应尊重各地区之间以及各地区内部的差异，应对不同关切，使上述合作机制在“五位一体”全方位发展的同时又兼具不同的侧重点，顺应地区特点和需求。例如，中国—中东欧合作可侧重于产业优化升级，中阿合作可侧重于文化互鉴和能源合作，中非合作则可侧重于和发展相关的诸多议题；等等。

第三，在坚持中国主动有为原则的前提下，努力调动参与各方的积极性和自主性。一方面，中国的主动有为应避免出现历史上外部大国介入地区事务，在增进地区利益的同时也造成该地区对外不对称依赖的情况。中国应加大在事先沟通、交流和磋商等环节中的投入，在充分听取各方意见和建议的基础上，提出更多建设性意见，避免给合作各方留下中国一言堂的印象。特别是对于像拉美各国这样对中拉论坛的主导权归属问题特别敏感的合作对象，中国更需要照顾和呼应它们的关切。另一方面，中国应采用灵活、务实、创新的机制建设来推动各方的积极参与。例如，在中国—中东欧国家合作中，中方创设了领域合作联合会机制。一国可以根据自身的需求或优势成为牵头国家，其他国家、企业或机构以自愿为原则决定是否参与。目前，已经成立了由塞尔维亚牵头组建的中国—中东欧国家交通基础设施合作联合会、由斯洛文尼亚牵头组建的中国—中东欧国家林业合作协调机制、由保加利亚牵头组建的中国—中东欧国家农业合作促进联合会，由拉脱维亚牵头的中国—中东欧国家物流合作联合会等。这些联合会模式得到了中东欧各国的积极支持，值得进一步推广。

第四，中国不应忽略其他在各大发展中地区具有深远影响的国家或地区组织。中国可以通过邀请这些国家或地区组织以观察员身份参与各届高官会议，而避免使这些机制成为这些外部力量眼中的“闭门会议”。这既是对“开放包容”原则的具体实践，也有利于使这些整体合作机制被更为客观公正地认识和了解，更有可能创造“第三方合作”或开发“第三方市场”的机会，将互利共赢的效应扩展到更大范围。

第五，中国应充分利用好现已建设成型的各大整体合作机制，使其成为

推广中国外交理念与战略的试验田、收益点和展示区。牢固的政治基础或长期积累的经贸依存关系使得这些发展中地区大多具备对华态度友好、对华政策期待的良好政治与社会环境，有利于中国“新型义利观”这样的外交新理念和“一带一路”倡议等外交新战略在这些地区的推广。中国应充分利用好这些有利条件加快各类合作项目的确立和推进，并实现合作的早期收获，形成示范效应，使这些新理念和战略获得更大范围的支持和参与。

第六，中国与发展中地区整体外交应更紧密地与各大国际或地区的重要议题结合在一起，以此扩大这些整体合作机制的国际影响，或引导新时期的“南南合作”，或对重大国际或地区问题的解决贡献力量。所谓发展主题，既贯穿于中国与各大发展中地区开展的整体合作过程中，同时也是以联合国为代表的国际组织所积极推动的国际进程。中国在与各大发展中地区进行整体合作的过程中形成的新理念、新方法、新形式等都将对国际发展议程的构建产生积极的贡献作用。中国还可充分利用好这些合作机制，使它们成为发展中国家之间就国际或地区热点问题加强沟通、磋商，达成一致意见的重要平台。

此外，中国应充分发挥智库作用，加强对各发展中国家和整体地区的调研，构建一套系统完整的影响因素和机制成效评估体系，为外交实践中的决策、规划等提供重要的依据。同时，还应加强“中国与发展中地区整体外交”的理论研究。客观而言，中国与发展中地区整体合作实践先行的特点比较明显，理论支撑则较为单薄和滞后。中国学界应致力于理顺中国与发展中地区整体外交与南南合作等传统外交思想之间的纵向关系，同时理顺这一外交新概念与习近平外交思想中“新型义利观”“命运共同体”等新理念的横向关系，使中国与发展中地区整体外交成为新时期中国外交理论体系中的重要组成部分。

[收稿日期：2016-12-29]

[修回日期：2017-02-20]

[责任编辑：陈鸿斌]

中国对发展中国家整体外交 与新南南合作*

——基于中非和中拉合作论坛视角的探讨

张 辉

【内容提要】 中非合作论坛与中拉合作论坛机制不仅属于 1+N 召集人模式，而且以深化经贸合作为起点和突破点，并逐步扩大合作范围。这两个论坛不但是连接全球化和区域化的桥梁，而且成为新南南合作的重要平台，有利于建立公正合理的国际新秩序，又能推动发展中国家的工业化，并提高发展中国家的国际话语权。但是新南南合作面临议程设置、域外力量干预、合作机制竞争等挑战。对于中国建构与发展中国家整体外交的模式，本文认为：应坚持互利共赢理念；在议题设置上应根据不同地区特点，区别对应并丰富合作内容；为减少外部干扰，应加强多边主义；为防止机制碎片化，应有效整合以形成合力；需创新合作模式，发挥各方积极性，既体现公平又保证效率。

【关键词】 中非合作论坛 中拉合作论坛 整体外交 新南南合作

【作者简介】 张辉，上海外国语大学—瑞典哥德堡大学联合培养博士研究生

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0061-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702004

* 本文得到国家留学基金资助。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

总体而言，中国在参与国际机制问题上，经历了从消极被动、观望到积极主动的转变。在新中国成立初期，中国把国际机制看作帝国主义争权夺利的工具，后来认识到国际机制尽管有不合理的因素，但有利于维护世界和平与稳定。20世纪90年代初，中国加入亚太经合组织（APEC）^①和东盟地区论坛（ARF）后，一直比较偏好参与非正式机制。此后通过适应和学习，中国逐渐熟悉国际机制，^②并开始参与构建新的国际机制尤其是与发展中国家和地区的合作机制，进而参与地区和全球治理。目前，中国和发展中国家共建的国际机制包括中非合作论坛、中国与东盟合作、上海合作组织、中阿合作论坛、中国—太平洋岛国经济发展合作论坛、金砖国家合作机制、中国—海合会战略对话、中拉合作论坛等，这些机制的发展推进了南南合作。

中国与发展中国家合作机制较多，本文选取中非合作论坛与中拉合作论坛为案例，是因为：第一，从区域来看，非洲和拉美都是具有发展潜力的地区，国家众多。第二，从历史来看，非洲和拉美国家都有着类似的历史记忆，都有被殖民的历史。第三，从结构上看，非洲和拉美不仅分别与中国建有合作论坛，而且内部都有次区域组织。基于此，通过研究两个机制，可以服务于今后机制的完善，并为“一带一路”沿线国家合作机制建设提供经验和借鉴。另外，中非合作论坛和中拉合作论坛是新南南合作的重要发展成果，也是主要合作平台。中国与南非、巴西都是金砖合作机制的成员国，因此中非合作、中拉合作对于推动金砖合作朝着深层次发展也有着重要的意义，十分有必要加强对这两个合作机制的研究。

从新自由主义理论的观点看，国际合作不仅需要具备共同的经济利益和合作意向，还需要国际机制来规范未来的合作行为。国际机制的三大要素是共同的国际行为模式，协调国家间关系的原则、规范、规则和决策程序，以及限制在某一特定行为的问题领域。^③根据芭芭拉·凯里迈诺斯（Barbara Koremenos）、查尔斯·利普森（Charles Lipson）和邓肯·斯奈德尔（Duncan

^① 1991年11月，中国加入APEC，这是中国加入的第一个区域合作机制。

^② 刘宏松：《中国参与非正式国际制度：以APEC和ARF为例》，《国际展望》2009年第1期，第54页。

^③ 倪世雄主编：《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社2009年版，第360页。

Snidal)的“国际制度理性设计”(Rational Design of International Institutions)框架,国际制度设计涉及成员范围、议题领域、集中程度、灵活性和控制权五个维度,以及分配、实施、行为体数量和不确定性四个自变量。^① 本文从合作模式、主导权、议题领域和域外力量几个方面来比较分析中非合作论坛与中拉合作论坛,分析中国对发展中国家整体外交的模式。

一、“1+N”召集人模式

1999年9月,贝宁、马达加斯加等国家向中国建议建立中非合作机制,中国政府接受建议,同年10月时任国家主席江泽民致函非洲国家领导人,决定创建中非合作论坛。中非合作论坛首次部长级会议于2000年10月在北京召开,参与方包括中国、50个非洲国家以及非盟,会议主题是在21世纪如何推动建立公正合理的国际政治经济新秩序和加强经贸合作,会议通过了《中非合作论坛北京宣言》和《中非经济和社会发展合作纲领》。2002年4月《中非合作论坛后续机制程序》正式生效,标志着中非合作论坛成为机制化合作平台。目前中非合作论坛已举行了六届,推动中非合作水平不断提高。

2014年7月,国家主席习近平访问巴西、阿根廷、委内瑞拉和古巴,并参加了在巴西利亚举行的中国—拉美和加勒比国家领导人会晤,通过当时发表的《中国—拉美和加勒比共同体领导人巴西利亚会晤联合声明》,宣布建立中国—拉共体论坛。双方确定共同构建“一个规划、三大引擎、六大领域”的合作新框架,在《中国与拉美和加勒比国家合作规划(2015—2019)》下,以贸易、投资和金融为引擎,以能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术六大领域为重点,开展合作。2015年1月,中拉合作论坛首届部长级会议在北京举行,标志着论坛正式启动。

中非合作论坛和中拉合作论坛都是“1+N”合作模式,均有类似于召集人的制度,通过召集人上通下达,凝聚共识。在中非合作论坛上,非盟及其下的重要成员国南非担任召集人角色。由于非盟不代表所有非洲国家,非盟

^① Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, “The Rational Design of International Institutions,” *International Organization*, Vol. 55, No. 4, Fall2001, pp. 761-799.

成员国往往又是东非共同体、西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、中部非洲国家经济共同体等次区域组织的成员，拥有多重身份，这种不同层级的交织关系造成协调困难。而且，非盟成员国内部的各种利益纷争不断，严重破坏了非盟的整体团结。^① 但是，非盟自其前身“非洲统一组织”1963年成立以来，机制不断完善，涵盖首脑会议、部长理事会、经社文理事会等组织，在维护非洲和平与安全、推进非洲一体化、实施《2063年议程》及其第一个十年规划中扮演着重要角色。虽然资金短缺、内部分歧、与次区域组织竞争、执行力有限等因素阻碍了其功能的发挥，但是该组织自2012年起日益发挥非方召集人的角色。此外，南非也是非方的重要召集人。南非是非洲经济规模最大的经济体，从内部来看，南非致力于维护非洲地区和平，推动非洲一体化建设。从外部来看，南非不仅代表本国，而且代表整个非洲大陆，它维护非洲的合法利益，积极加入金砖国家组织，是名副其实的“领头羊”。

中拉合作论坛的结构相对单一，中国的对接方是成立于2011年12月，有33个成员国的拉共体。该组织积极推进拉美政治、经济、社会和文化一体化，在涉及重大问题时，拉共体成员国经常集体协调，并对外共同发出“拉美声音”。拉共体及其重要成员国巴西担任中拉合作论坛拉方召集人的角色。受历史和领土纠纷影响，拉共体并不十分团结，内部分歧较大。更重要的是，与拉共体力量旗鼓相当的美洲国家组织仍为美国所主导。^② 另外，拉共体成员国也加入了诸如南方共同市场、安第斯共同体等次区域组织。尽管非洲和拉美的结构相似，鉴于中拉合作论坛对拉共体的依赖性和巴西在拉美的地区影响力，拉共体相对容易协调。

在“1+N”模式下，领导权也是不容忽视的问题。在地区和国际合作中，担任领导权的国家往往具备其他国家不可比拟的优势。罗伯特·基欧汉（Robert Keohane）将霸权界定为物质资源上的优势，其中控制原料、资本

^① 李智彪：《非盟影响力与中国—非盟关系分析》，《西亚非洲》2010年第3期，第17页。

^② 何晓静：《南南合作视野下的中拉论坛》，《国际展望》2016年第5期，第72页。

来源、市场和拥有高附加值产品尤为重要。^① 领导权的作用主要体现在集体行动上，但领导权不等于霸权，大国并不是唯一的主导性力量。领导权是影响国际合作的重要变量，相关研究将其分为合作与制度设计领导权，而领导权的不同类型对制度设计的影响不同。^② 在讨论地区合作中的领导权问题时，除了要考虑内部关系外，还要考虑域外的大国关系，因为它们直接影响着合作的有效性。^③ 在中非合作论坛中，中国的对接方包括 50 个非洲国家以及非盟，虽然合作机制有十六年的历史，但非方仍没有统一组织来落实后续行动。目前只有埃塞俄比亚、加蓬、赞比亚等国家有后续行动委员会，其他国家还主要通过该国驻华使节与中方后续行动委员会秘书处协调和磋商。2001 年中非合作论坛中方后续行动委员会成立，28 家成员单位负责与非洲驻华使节保持沟通和协调。这种模式决定了中方也是论坛主导者，负责召集会议、提出议题、落实行动方案和协调各成员国立场等。^④ 笔者认为在中非合作论坛中，中国是主导者，但不统帅一切，是有限的“领导者”。

在拉美，巴西的角色不容小觑。在区域内，巴西与阿根廷、乌拉圭、巴拉圭共同创建南方共同市场；与安第斯共同体（包括智利、秘鲁、哥伦比亚、玻利维亚和厄瓜多尔）谈判建立自由贸易区；依托南方共同市场，推动南美洲国家共同体建设，进而试图通过南美洲国家联盟的建立，谋求最终实现南美一体化。在区域外，巴西不仅加强与包括金砖国家在内的其他新兴经济体合作，推动南方共同市场与域外国家的自贸区建设，而且号召团结拉美地区反对美国的霸权主义。可以说，巴西在南美一体化中既是区域内合作与一体化的主导者，又是区域外合作与一体化的推动者，同时也是拉美国家共同利益的坚定维护者。^⑤ 在中拉合作论坛中，中国是主导者，与拉共体和其成员

^① [美]罗伯特·基欧汉：《霸权之后——世界政治经济中的合作与纷争》，苏长和等译，上海世纪出版集团 2001 年版，第 37 页。

^② 陈琪、管传靖：《国际制度设计的领导权分析》，《世界经济与政治》2015 年第 8 期，第 7 页。

^③ 向宇：《论东亚经济合作中的领导问题》，北京大学博士学位论文，2005 年，第 43 页。

^④ 李安山、刘海方：《论中非合作论坛的运作机制及其与非洲一体化的关系》，《教学与研究》2012 年第 6 期，第 61 页。

^⑤ 刘青建：《巴西在拉美地区一体化中的作用与挑战》，《黑龙江社会科学》2012 年第 1 期，第 56 页。

国巴西共同推进论坛的组织、沟通协调以及行动方案的跟进和落实。

二、聚焦经贸合作

联合国前秘书长安南认为，中非合作论坛是中非双方的历史机遇，并可在实现中国和非洲共同目标的基础上夯实南南合作。中非合作论坛是成功的合作机制样板，为中拉合作提供了借鉴和经验。但是值得注意的是，拉美与非洲有很大的不同，拉美地区不仅总体发展水平比非洲高，而且法制和教育水平也都高于非洲，因此中拉合作论坛不是中非合作论坛的翻版。^① 当前，广大发展中国家正在实施工业化，有着共同的利益诉求，经贸合作往往是中国与其他发展中国家合作的粘合剂，通过有助于实现共同发展。

在贸易领域，中国与非洲和拉美地区发展中国家的贸易以劳动密集型产品为主，依赖出口来拉动经济的局面没有得到根本转变。2000年中非双边贸易额仅为100亿美元，到2009年，中国成为非洲最大的贸易伙伴。据中国海关统计，2014年中国与非洲进出口总额为2218.8亿美元，由于受中国国内经济结构调整和国际大宗商品价格下跌等因素影响，2015年为1790.3亿美元。^② 中拉贸易关系也日益紧密。据联合国拉美经委会统计，如果中国经济增长1个百分点，拉美经济将会增长0.5个百分点。正因为如此，拉美国家把与中国的合作视为推动其目前和未来发展的引擎，如巴西的“中国议程”、智利的“中国政策计划”、墨西哥的“中国工作小组”等。2014年中拉双边贸易额为2635亿美元，2015年为2365亿美元。^③ 尽管中非、中拉贸易额有所下滑，但是我们也应该看到非洲和拉美具有巨大的市场（非洲11亿人口，拉美6.26亿人口），而且它们与中国在经济上互补性很强。预

^① 王友明：《构建中拉整体合作机制：机遇、挑战及思路》，《国际问题研究》2014年第3期，第114页。

^② 《2015年中国与非洲贸易额1790亿美元，同比下滑19.2%》，中国驻尼日利亚大使馆经商参赞处网站，2016年2月3日，<http://nigeria.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201602/20160201250652.shtml>。

^③ 《四大因素导致我国与拉美地区贸易额大幅下滑》，新华网，2016年8月8日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-08/08/c_129213975.htm#cj_test。

计到 2030 年，中国将成为拉美最大的贸易伙伴。中国在从非洲和拉美进口能源和矿产等大宗商品的同时，也向这些地区出口机电产品和机械设备等，并带去大量的投资。

在投资领域，中国在非洲的投资不再局限于自然资源，而是逐步扩展到制造业、服务业和基础设施领域。当前，中国经济进入了调结构稳增长的新常态，需要寻求新的经济增长点。非洲目前的工业化程度较低，需要进行大量的基础设施建设，因此中非合作将进入一个快速发展期。为扩大中非投资和融资领域合作，2013 年中国向非洲提供了 200 亿美元贷款，重点支持基础设施、农业、制造业和中小企业发展。^①与此同时，中国在公路、铁路、油气管道等基础设施建设上拥有实力和经验，有能力参与拉美的基础设施建设。^②中拉地理距离遥远，贸易成本大，投资是实现互利共赢的重要方式之一。2015 年中拉双边贸易额相对于 2014 年虽然有所下降，但是投资规模却不断扩大。葛洲坝集团实施的阿根廷水电站建设、中国港湾工程有限责任公司承接的牙买加及哥斯达黎加公路项目、以及中兴通讯合作推进的委内瑞拉国电公司光纤骨干网建设都是示范项目。

但是，两个机制合作议题的侧重点有所不同。贸易、投资、金融往往是发展中国家合作的重点领域。中非合作论坛部长级会议的一个重要议题是对非援助、减免债务和提供优惠贷款。在中非合作论坛第一届部长级会议上，中国政府就宣布减免非洲国家 100 亿元人民币债务并设立“非洲人力资源开发基金”。之后五次论坛都突出对非援助、减免债务、免关税、提供优惠贷款等。而且，中国对非援助规模不断扩大，增长速度也快于中国 GDP 的增长速度。此外，在对非援助领域，欧美国家往往关注政府与公民社会、教育等领域，而中国则集中在基础设施建设与能源生产领域。^③五十多年来，中国对非援助在利益观上实现了从不求回报到互利共赢的转变，在合作关系上

^① 《中国与非洲的经贸合作（2013）》，商务部官方网站，2013 年 8 月 30 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201308/20130800276764.shtml>。

^② 芦思姮：《拉美基础设施问题与中拉合作》，《社会科学战线》2015 年第 10 期，第 81 页。

^③ 陈默：《中国援助的非洲模式及其对非洲发展影响的研究》，上海外国语大学博士学位论文，2014 年，第 46-52 页。

实现了从互援互助到相互合作的演进。^① 相比之下，中拉合作论坛的重点议题没有减免债务，更多是对拉美提供贷款。因为从经济状况来看，一些拉美国家已经不再是经济比较落后的发展中国家，而是已经发展到了相对较高的层次上。因此，中拉合作议题更多集中于经济、贸易、投资等领域，与中非合作有所差别。

综上所述，随着中国与发展中国家间关系的不断深化，双方的合作议题从以经贸合作为主逐步拓展到经济、政治、文化、安全和国际事务层面。以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为例，会议审议通过了《中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣言》和《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划（2016-2018年）》，中国国家主席习近平在开幕式上提出“十大合作计划”，涵盖非洲工业化、农业现代化、基础设施、金融、绿色发展、贸易和投资便利化、减贫惠民、公共卫生、人文以及和平与安全合作等领域。在首届中拉合作论坛中，贸易、投资、金融、能源资源、基础设施建设等成为重点合作议题。

三、新南南合作的特点和作用

南南合作兴起于20世纪60年代，“不结盟运动”和77国集团是发展中国家合作建立的国际组织。进入21世纪后，随着全球化的发展，在以经济效益为驱动的国际经济环境下，绝大多数发展中国家实施了以市场为导向的经济发展模式，民营经济蓬勃发展，市场体系不断成熟，以金砖国家为代表的新兴经济体的综合实力不断攀升，因此新南南合作应运而生。

从合作主体看，在南南合作时期，政府是合作主体，而在新南南合作时期，政府、企业乃至公民社会都积极参与合作进程。从合作议题看，南南合作以农业、林业、牧业、轻工业以及少数重工业为主，新南南合作不仅延续上述议题，还拓展到贸易、金融、公共卫生、地区和平与安全等领域。从合作目的看，南南合作是应对南北经济关系不公平、不合理的产物，以对抗霸

^① 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。

权主义为目标，意识形态色彩较强。20世纪60年代初以后，随着中苏关系的恶化和中美的对峙，广大亚非拉国家团结起来建立国际统一战线，反对殖民主义和帝国主义。新南南合作淡化意识形态色彩，合作的目的是追求共同发展。长期以来，中国坚持“平等互利、注重实效、长期合作、共同发展”的原则，支持、参与和推动南南合作。在新自由制度主义代表学者罗伯特·基欧汉看来，在后霸权时期随着相互依赖的加深，特别是在经济全球化和地区化背景下，国际社会需要合作解决的全球问题越来越多，发达国家之间、发达国家与发展中国家之间、发展中国家之间的国际合作机制如雨后春笋般出现，国际机制促进了更多共同利益的实现。同时，中国与发展中国家之间的合作也上升至区域治理和全球治理范畴，并成为发展和加速全球化与区域一体化进程的桥梁。

在过去四十多年的全球化进程中，发展中国家既是受益者，也是受害者。全球化并未使边缘和中心地区同步发展，相反拉大差距。发达国家也无意改变“中心—外围”关系，处于边缘的发展中国家呼吁建立公正合理的国际政治经济新秩序。当全球化出现失控，民众期待政府能有效解决相关问题，而政府的措施却难以奏效，使得草根社会群体不得不面对持续出现的失业、收入不公、民主政治失序等诸多问题，民粹主义由此得以迅猛发展，这为逆全球化思潮的发展提供了现实的土壤。西欧右翼民粹政党的崛起、英国脱欧公投、欧盟贸易保护主义势力的抬头、特朗普以反主流的政见当选美国总统都是“逆全球化”的表现。这种现象出现的原因之一是世界贸易的不平衡发展导致不同国家和地区之间及其内部的不平等。^① 逆全球化思潮是对全球化进程造成的利益分配不公平问题的反映，也体现出美国主导全球治理的能力和意愿在减弱。^② 特朗普担任美国总统后，世界将进入一个新全球化的时代，全球自由贸易和投资将产生重大变化，国家之间的合作将出现新的范式。中国思想和中国方案将使中国在全球化和全球治理中发挥更重要的作用。^③ 在

^① Martin Khor, *Rethinking Globalization: Critical Issues and Policy Choices*, London: ZedBooks, 2001.

^② 陈伟光：《逆全球化暗流与中国应对》，《中国社会科学报》2016年12月23日，第5版。

^③ 刘军红：《回眸2016：“逆全球化”与新“全球化”》，《紫光阁》2017年第1期，

逆全球化背景下，以中非合作论坛和中拉合作论坛为代表的南南合作机制对中国开展发展中国家整体外交具有重要意义，并将可能推动新全球化的形成。

第一，有利于建立更加公正合理的国际新秩序。在合作原则上，中国与其他发展中国家的合作机制坚持平等和互利共赢。长期以来，欧美国家主导的国际合作机制往往或多或少具有霸权色彩，主要以维护西方国家既有的利益为目标。以中国为代表的广大发展中国家在历史上都曾经遭受过西方国家的殖民统治，对平等和互利共赢有着强烈的期盼。因此中非合作论坛在第一次部长级会议上就提出平等互利、实现共同发展、以友好方式消除分歧等原则。在北京峰会上，中国与非洲国家提出建立政治平等互信、经济合作共赢和文化交流互鉴的新型战略伙伴关系。在第六次部长级会议上，在中非新型战略伙伴关系的基础上加入“安全守望相助，国际事务团结协作”两条，从而提升为全面战略合作伙伴关系。国家主席习近平在中国—拉共体论坛首届部长级会议发表题为《共同谱写中拉全面战略合作伙伴关系新篇章》的讲话，强调平等相待、互利共赢和开放包容。可见，中国与发展中国家合作机制都重视平等、合作、共赢的原则，这是合作的基础。

第二，有利于推动发展中国家的工业化，促进合作发展。在全球化进程中，无论发达国家，还是发展中国家，都经历过前所未有的结构性变化。尤其是全球化虽然给发展中国家带来了资金、技术、市场、产业链整合、人才和管理等资源要素，但是广大发展中国家却仍未摆脱被“边缘化”的困境。其中一些发展中国家内部的差距持续拉大，不少欠发达国家仍处于前工业化阶段，迫切需要发展。目前的金砖国家、新钻十一国等工业化程度较高的发展中国家可以为欠发达国家提供资金、技术、管理经验等，并且可以不附加任何政治条件。在欠发达国家实现发展后，反过来又可以为中国、印度、巴西等发展中大国推进经济转型升级和开拓市场创造有利条件。有学者认为，目前中国经济转型进展不大的一个原因是过去过于重视与发达国家之间的经济合作，而与发展中国家的深度合作不够。^① 目前，这种状况正在发生变

第 90 页。

^① 王跃生、马相东：《全球经济“双循环”与“新南南合作”》，《国际经济评论》，

化。

第三,有利于提高发展中国家的话语权,增加发展中国家在南北对话中的分量。虽然随着金砖国家的崛起,发展中国家在积极参与国际体系改组与重建,但是发展中国家在世界上的声音仍然比较微弱。中国需要通过非洲(以及其他发展中地区平台)展示外交形象,提升发展中国家的国际话语权。^①拉美是未来各国重点关注的领域。巴西是中国发展拉美关系的战略支点,加强建立与墨西哥、阿根廷、哥伦比亚等发展中国家的关系有利于扩大中国的国际影响力。^②以中非合作论坛、中拉合作论坛为代表的南南合作将增强发展中国家在全球治理中的影响力和话语权。不仅可以向世界发出发展中国家的声音,而且也有利于打破欧美发达国家对全球治理几近独占的不合理状况。

四、新南南合作的困境与挑战

新南南合作顺乎历史发展,已成为当前国际发展合作的重要组成部分。目前越来越多的发展中国家与中国有加强合作的意愿,但是,其内部的问题直接影响着合作效率。在政治方面,一些发展中国家政治不稳定,处在民主转型时期,政权更迭或地方势力强大导致工程项目中途搁浅现象时有发生。因历史遗留的边界和领土问题等纠葛影响相互信任与合作。在经济方面,一些发展中国家的市场发育不完善,抵御风险的能力较弱,并存在不同程度的贸易保护主义。而且在新南南合作中,利益多寡或获利不均也会影响后续合作。在法律制度上,一些发展中国家法律体系比较薄弱,造成合作的随意性比较强,影响合作预期。在社会方面,一些国家民族或宗教矛盾突出,分裂主义、恐怖主义和极端主义势力较大,给发展中国家的跨国合作企业和相关公民法人带来安全威胁。从合作机制的视角来看,构建新南南合作将面临一

2014年第2期第72页。

^① 罗建波:《如何认识21世纪上半叶非洲在中国外交战略中的重要地位》,《西亚非洲》2011年第2期,第72页。

^② 牛海彬:《试论新时期中拉关系的战略性》,《拉丁美洲研究》2013年第3期,第49页。

些困境与挑战。

第一，议题设置。由于经济和贸易对于一个国家的敏感度相对不高，中国—东盟合作机制、中阿合作论坛、中国—太平洋岛国经济发展合作论坛、金砖国家合作机制、中国—海合会战略对话都是从经贸领域开展合作，然后根据双方的需求和意愿逐步拓宽。以金融领域为例，尽管有六家非洲国家的金融机构在华设立多家办事处和一家分行，但是中非金融领域合作更多的是中国向非洲提供金融支持，属于单向性质。^① 2015年中非合作论坛第六届部长级会议把金融列入中非“十大合作计划”中的议题之一，目前虽然有较大突破，但是仍然需要专业领域论坛和后续行动跟进落实。金砖国家开发银行、上海合作组织金融合作构想以及相关国家之间的货币合作计划都属于新兴领域的合作。同时，也应该看到一些特例。在上海合作组织中，以安全领域为纽带，正逐步向经济、金融领域拓展。在中阿合作论坛中，尽管双方始于经贸合作，但由于各国不同的发展阶段和利益诉求，叙利亚、巴勒斯坦等优先考虑政治合作，摩洛哥、也门则倾向于经贸合作，埃及则二者兼顾。^②

第二，域外力量的影响。与传统大国主导的合作机制相比，以中非合作论坛和中拉合作论坛为代表的新南南合作机制容易受到域外大国的干预和影响。由于拉美既是美国的后院，又曾经是西班牙、葡萄牙等国的殖民地，加上中拉遥远的地理距离，开展合作的难度比中非合作更大。面对中非合作论坛取得的丰硕成果，一些西方国家有些不适应，开始利用其话语权、语言文化和资金技术优势，打着“援非”的旗号，加强对非洲的意识形态影响（并努力编织中国的负面形象），打压和排挤中非合作论坛。非洲国家曾经分别是法国、英国等欧洲国家的殖民地，利用这样的历史联系，现在一些欧洲国家在谋划加强与非洲的合作。例如，在法非首脑会议上，法国政府明确表示法国不但不会退出非洲，而且会积极发展同非洲各国的关系。随着传统大国和新兴国家在非洲影响力的不断扩大，欧盟也在抓紧调整政策以维持对非交

^① 张翠珍、王之萌：《中非合作论坛建立以来的中非金融合作》，载齐建华编著：《发展中国与非洲新型全面合作关系》，世界知识出版社2014年版，第144页。

^② 海迪杰·阿尔法·默罕默德、王浩：《阿拉伯与中国崛起》，《对外大传播》2006年第6期，第41页。

往的主导权。^①

长期以来,拉美地区因地缘政治和经济发展等因素,形成了对美国的严重依赖,这势必给中拉合作带来不少变数,因此必须重视美国的影响。^②随着中国对拉美经济的影响力上升,在美国存在两种观点,一种观点认为中国威胁美国在拉美的利益,另一种观点则认为中国给拉美带来更多机遇。^③事实上,美国也一直在试图分化或瓦解中拉合作。美国前驻玻利维亚大使曼努埃尔·罗查(Manuel Rocha)曾说,除了苏联,没有哪个国家敢挑战美国在拉美的地位,但中国在做。^④拉美曾是西班牙、葡萄牙等国家的殖民地,欧盟与拉美也建立了密切的经贸关系。此外,其他一些国家也越来越重视与拉美的关系。2014年,俄罗斯总统普京、中国国家主席习近平和日本首相安倍晋三先后访问拉美。印度也在加紧出台针对拉美的专门政策。

第三,合作机制的竞争。合作机制众多导致区域合作出现碎片化,这被美国经济学家贾格迪什·巴格瓦蒂(Jagdish Bhagwati)称作“意大利面碗现象”(Spaghetti Bowl Phenomenon)。以东亚地区为例,亚太经合组织、东亚峰会、东盟地区论坛、中日韩合作、区域全面经济伙伴关系等众多的机制平行、嵌套甚至重叠,发达国家往往根据自己的利益偏好,有选择地挑选国际协议和机制,而这恰好是发展中国家的弱势。^⑤进入21世纪后,美国、法国、英国、日本等发达国家重返非洲,中国、印度、土耳其等新兴国家也越来越重视建立与非洲的关系。目前有法非峰会、《非洲增长与机遇法案》和美国—撒哈拉以南非洲贸易和经济合作论坛、英国非洲事务委员会、非洲—欧洲首脑会议、日非经济合作、南美—非洲国家首脑会议、印度—非洲论坛、土耳其—非洲峰会等。众多的对非合作机制都把中非合作论坛当作竞争

^① 金玲:《欧盟对非洲制度机制调整及其对中国的影响》,《欧洲研究》2010年第5期,第54页。

^② 程洪、于燕:《试述中拉关系中的美国因素(2001-2010年)》,《拉丁美洲研究》2010年第5期,第18页。

^③ 魏红霞、杨志敏:《中拉关系的发展对中美关系的影响——从美国政策的角度分析》,《拉丁美洲研究》2007年第6期,第53页。

^④ Melinda Liu, "War of Wills," *Newsweek*, April 24, 2006, <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/152/25788.html>.

^⑤ 王明国:《国际制度复杂性与东亚一体化进程》,《当代亚太》2013年第1期,第17-22页。

对手或效仿对象。^① 中国与西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、东非共同体、阿拉伯马格里布联盟等次区域组织也有比较密切的合作机制。可以说，中非合作论坛的空间被既有的和新生的对非合作机制所挤压，不同的涉非三边合作机制也在不同程度上对中非关系产生影响。^② 在与拉共体合作方面，除了中拉合作论坛之外，还有东亚—拉美合作论坛、欧盟—拉美加勒比共同体峰会、伊比利亚美洲首脑会议（Ibero-American Summit）、欧盟对拉丁美洲合作计划、欧盟与加勒比 15 国《经济合作伙伴协定》（EPA）等。这无疑会增加各机制之间的竞争性。当前，多哈回合谈判陷入僵局，停滞不前，多边主义遭遇瓶颈，双边主义和区域主义占据主流的趋势日益显现。与亚太地区 and 东亚地区类似，在非洲和拉美地区，各种合作机制相互嵌套和重叠的现象也很突出，根据奥兰·扬（Oran R. Young）的国际机制互动论，机制与机制互动后会产生加强、中和以及削弱效果。因此，机制的碎片化和复杂性给中非合作和中拉合作带来很多问题并将深刻影响其发展。

第四，领导权。由于合作主体的力量不可能完全对等，加上各自合作意愿和合作能力的不同，带来在机制构建、决策权中的分量、议题设置、经费摊付中的作用差异。作为全球第二大经济体，中国积极履行国际责任，参与地区和全球治理。但是一些发展中国家仍然对中国持有防范与制衡心理。继 2003 年《中国对欧盟政策文件》和 2006 年《中国对非洲政策文件》之后，2008 年中国政府又发布了《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》白皮书，使中拉合作关系日益体现出全方位、宽领域、“全面开花”的特点。^③ 但是这引起巴西一些社会群体担心中国取代其在拉美影响力的担忧，而且拉美一些国家对中国的猜忌和焦虑尚未完全消除，负面国际舆论不断，使中拉合作的基础更加脆弱。^④ 因而，中国在“1+N”模式中怎样行使领导权来推进国

^① 周玉渊、刘鸿武：《论国际多边对非合作框架下的中国对非战略》，《太平洋学报》2010 年第 7 期，第 31-39 页。

^② 张春：《中非关系：应对国际对非合作的压力和挑战》，《外交评论》2012 年第 3 期，第 33 页。

^③ 江时学：《中国与拉美关系：是处困难期，还是最佳期？》，《当代世界》2016 年第 1 期，第 9 页。

^④ 程洪、于燕：《试述中拉关系中的美国因素（2001-2010 年）》，《拉丁美洲研究》，2010 年第 5 期，第 17 页。

际合作尤其需要加以深入探究。

五、未来发展路径

当前，中国对外开放逐渐从以发达国家为主转向发达国家和发展中国家并重。中国与发展中国家的合作是中国对外关系的重要组成部分，中非合作论坛、中拉合作论坛、中国—东盟合作机制、上海合作组织、中阿合作论坛等都由中国倡导成立，致力于同广大发展中国家和地区合作。但是由于中国是参与和建构国际机制的后来者，在机制的建立、运行和评估上都经验不足，而未来国际社会的“机制之争”将趋于激烈，因此中国需要在现有合作中不断总结经验，创新合作模式，以更好地推动与发展中国家或地区的整体合作。

第一，在建章立制方面，始终坚持合作共赢的发展理念。与传统西方大国不同，中国与非洲、拉美的合作都跳出了零和博弈思维，不以牺牲他国利益为目标，不把中国的价值观和政治制度强加给对方；不一味追求经济利益，而是义利兼顾、以义为先。这正是中国与其他发展中国家能够实现长期合作的根本原因。《中国—拉共体论坛首届部长级会议北京宣言》中提出尊重、平等、多元、互利、合作、开放、包容和不设条件是双方的合作原则，并积极完善对话磋商机制。在倡议的落实上，各国可以根据国情灵活自愿参与，不影响已达成的双边合作项目，也不替代已达成的双边协定或协议。并适当考虑拉共体成员国中最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的合作需求。^①当前正在推进的“一带一路”建设，已经成为新南南合作的样板之一，“一带一路”倡议下的合作将成为中国与发展中国家和地区合作的新的平台或依托。中国要践行共商、共建、共享的合作理念，积极探索、有效对接沿线国家自身发展战略。为此，与沿线各国建立的合作机制要始终坚持合作共赢的发展理念，让合作红利惠及沿线各国人民。

第二，在议题设置方面，根据非洲和拉美地区不同的区域特点、发展阶

^① 《中国与拉美和加勒比国家合作规划（2015—2019）》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2015-01/09/c_1113944648.htm。

段以及国别差异，统筹兼顾，分批分重点进行议题设置，开拓新的合作领域，丰富合作内容。美国、欧盟、日本等发达国家与发展中国家的合作聚焦民主、人权、安全、教育等传统领域，中国要寻找双方利益新的增长点，形成新的合作领域。例如，消除贫困是非洲的当务之急，减免债务一直是中非合作论坛的重要议题。未来，制造业、城市化建设、金融、互联网、交通和能源基础设施等是中非合作的优先领域。在拉美，应该增加在基础设施、农业、制造业领域的投资和技术方面的合作，以转变目前单一的贸易模式，同时这也是双边贸易合作的突破点。针对“一带一路”沿线国家的发展需求，中国应该设置有区别的、细化的合作方案，而不是简单的基础设施投资。根据对口原则设置议题，增强中国在地区治理中的话语权。深化中国与大周边的关系，比如，中国与印度除了基础设施合作外，重点要扩大贸易与投资，消除印度在中印贸易中的巨大赤字。而与孟加拉国的合作则应以基础设施建设为主，同时拓展与其在纺织业的合作空间。在与哈萨克斯坦的合作中，石油、天然气等能源矿产开发，以及交通基础设施建设是重要议题。

另外，随着议题增多，中非合作论坛参与后续行动的 28 家部委之间的协调可能会越来越需要克服各种困难。^① 中拉合作论坛由于合作刚起步，后续行动委员会有 40 家成员单位，其工作效率有待跟踪观察。因此，提高合作机制的协调能力，发挥国内资源整合和疏通国际信息沟通渠道尤为重要。

第三，强化多边主义，缩小分歧。中非合作论坛和中拉合作论坛都是中国重要的多边外交平台，机制的成熟促进了南南合作，但仍面临欧美国家的各种有形或无形的制约。未来可在不影响中国与非洲、拉美合作利益的前提下，邀请欧美国家、国际组织和非政府组织参加合作论坛，并参与具体领域的合作。同时，欧美国家的一些媒体，鼓吹中非合作论坛是“中国在非洲推行新殖民主义政策”的平台，将“一带一路”称为“中国版马歇尔计划”。面对各种负面舆论压力，一方面，中国要加强与欧美国家的合作，强调“一带一路”的开放性和互利共赢特征；另一方面，中国要与欧、美、日等国家积极开展战略沟通，引导国际舆论，创造有利的外部环境。

^① 徐伟忠、余文胜、杨之桢：《中非合作论坛的现状与前景》，《现代国际关系》2012 年第 6 期，第 54 页。

第四，有效整合机制，形成合力。从内部来看，由于价值观、意识形态的不同和国家利益的竞争，中非合作论坛和中拉合作论坛与西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、南方共同市场、安第斯共同体等次区域组织存在一定的冲突。从外部看，欧、美、日等发达国家和印度、韩国等新兴国家都与非洲和拉美建立了相应合作机制。在此背景下，一方面，要充分发挥中非合作论坛和中拉合作论坛的样板作用，解决合作双方的实际问题，塑造新南南合作的良好形象和软实力。另一方面，随着区域化的迅猛发展，合作机制的碎片化和复杂化趋势日益明显。“一带一路”合作包括中蒙俄、新欧亚大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅六大经济走廊。而这一广大区域同时又包括有在谈、将谈或已经达成协议的各种自贸区安排，以及各种合作机制或协定，例如“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）、中国—东盟自贸区、大湄公河次区域经济合作（Greater Mekong Subregion Cooperation, GMS）等。众多嵌套和重叠的机制不仅在发展中国家内部相互影响，而且与欧美主导的机制产生互动。沿线国家或主动或被动地需要参与到各种不同但又相互影响的合作机制中。这就面临着一个形成合力的问题。为此，中国需要推动整合现有的各种机制，在平衡各方利益的同时，尽量降低机制碎片化带来的负面效应。

总之，为了推进整体外交，中国既要创新合作模式，也要更加积极有为。无论在中非合作论坛还是在中拉合作论坛平台上的合作，皆应如此，以推动双方朝实质性合作方向发展。同时，不仅要发挥中国的主导作用，而且也要调动非洲和拉美国家的积极性和主动性，通过整体外交工作的开展，在尊重各国意愿基础上推动相关国家的务实合作。

[收稿日期：2016-09-15]

[修回日期：2017-02-04]

[责任编辑：石晨霞]

联合国与新型国际关系的构建*

石晨霞

【内容提要】 新型国际关系是中国在新形势下提出的处理国际关系尤其是大国关系的新理念、新思路和新方法，也是中国对改革和完善现有国际秩序的重要理论贡献。建构新型国际关系是国际社会的共同任务，联合国也应该在其中发挥积极作用。一方面，《联合国宪章》精神与新型国际关系理念相契合；另一方面，广泛代表性与动员能力以及完备的合作机构和机制，也使联合国在构建新型国际关系中具有天然的优势。现实的条件和资源使联合国在构建新型国际关系中能够扮演参与者、引领者、共识凝聚者与监督者的角色。因此，中国与联合国应该通过重塑联合国权威、保持联合国的协调中心地位、稳步推进联合国改革、提升联合国的全球治理能力等途径来推动联合国参与构建新型国际关系。基于此，中国的联合国外交也应该有所作为，在尊重联合国地位的基础上，利用联合国的优势和平台，与联合国合作共建新型国际关系。这将是未来中国联合国外交的重要内容。

【关键词】 新型国际关系 联合国 中国 联合国外交

【作者简介】 石晨霞，上海国际问题研究院助理研究员

【中图分类号】 D813.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0078-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702005

* 本文系教育部哲学与社会科学普及读物项目《中国与联合国》的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

新型国际关系是中国在新形势下提出的处理国际关系尤其是大国关系的新理念、新思路和新方法,也是中国对改革和完善现有国际秩序的重要理论贡献。可以说,新型国际关系是中国在国际体系转型期为国际社会提供的中国智慧和方案。但是如何将这种理念推向国际社会并使其国际化,联合国无疑具有天然的优势,也能够扮演主权国家无法扮演的角色。因此中国要充分调动联合国的积极性,发挥其自身优势,并通过各种途径促使其在构建新型国际关系中发挥积极作用。与此同时,中国的联合国外交要配合这一进程,在尊重联合国地位的基础上,深化双方合作,共建新型国际关系。本文试图对这些问题进行探讨。

一、新型国际关系理念的提出及其理论内涵

新型国际关系以共同利益为基础,以平等包容为指导原则,以合作共赢为核心,以打造命运共同体为最高目标。新型国际关系建设已经成为中国外交的重要组成部分。新型国际关系理念也将在未来较长时期内指导中国外交事业的发展。

(一) 新型国际关系理念的提出

冷战结束以来,随着国际局势的深刻调整与变化,国际权势的转移,以及中国的崛起,国际社会围绕如何处理好崛起大国与守成大国关系的讨论越来越多。有的观点认为,中国作为一个正在崛起的国家必将挑战美国在当前国际体系中的地位,两国不可避免地会陷入所谓的“修昔底德陷阱”。^①但是,作为当事方的中国,则始终强调中国的崛起不会挑战美国的地位,中国将始终奉行和平共处、合作共赢的外交政策,也积极探索跳出传统大国关系窠臼的路径,建立新型的大国关系。^②

^① 参见约翰·米尔斯海默:《大国政治的悲剧》,王义桅、唐小松译,上海人民出版社2008年版。

^② 参见戴秉国:《坚持走和平发展道路》,人民网,2010年12月7日,<http://politics.people.com.cn/GB/1026/13417145.html>;刘建飞:《构建新型大国关系的合作主义》,《中国社会科学》2015年第10期;达巍:《构建中美新型大国关系的路径选择》,《世界经济与政治》2013年第7期;金灿荣、赵远良:《构建中美新型大国关系的条件探索》,

关于新型大国关系的提法，时任国家主席江泽民在 20 世纪 90 年代就提出，发展以“不结盟、不对抗、不针对第三方”为特征的新型大国关系。^① 2010 年，在中美第二轮战略与经济对话会上，时任国务委员戴秉国也提出中美应该建立新型大国关系。2012 年，时任国家副主席习近平访问美国，也对新型大国关系理念进行了阐述。党的十八大以后，习近平主席多次强调建立中美新型大国关系。2013 年 6 月，习近平主席在与奥巴马总统的“庄园会晤”中，正式提出“不冲突、不对抗，相互尊重，合作共赢”是中美新型大国关系的基本内涵；2014 年 11 月，中美两国领导人在出席亚太经济合作组织（APEC）领导人峰会之后，举行了一场“瀛台夜话”，双方一致同意继续推进建立中美新型大国关系，中方具体提出了六个重点推进方向；2015 年 9 月，习近平主席访问美国，再次对建立中美新型大国关系发表观点，指出“构建中美新型大国关系这一目标是完全正确的，具有强大生命力。双方应该坚定沿着这个方向，一步一个脚印走下去”。^② 随着新型大国关系理念的发展，并在中美两国外交实践中取得一定进展之后，新型大国关系理念逐步突破中美关系范围，向中俄关系、中印关系扩展。这一方面是中国试图将新型大国关系理念应用于更广泛的双边关系范围，另一方面是单纯的中美新型大国关系也曾遭到俄罗斯、印度等国家的一些质疑，基于上述原因，新型大国关系的适用范围得到了扩展，其概念内涵也得到了充实。

但是中国外交的创新不止于中美关系，也不止于大国关系，而是基于此而发展起来的思考整体国际关系的新理念与新思路，即新型国际关系。新型大国关系的提出为新型国际关系理念的诞生奠定了基础，而且新型国际关系包含新型大国关系。2013 年 3 月，习近平主席在访问俄罗斯时指出，“面对国际形势的深刻变化和世界各国同舟共济的客观要求，各国应该共同推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系，各国人民应该一起来维护世界和

《世界经济与政治》2014 年第 3 期；杨洁勉：《新型大国关系：理论、战略和政策建构》，《国际问题研究》2013 年第 3 期；等等。

^① 《如何理解习近平一再强调的中美新型大国关系？》，人民网，2015 年 5 月 19 日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0519/c385474-27021248.html>。

^② 《中美新型大国关系具有强大生命力》，新华网，2015 年 9 月 26 日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/26/c_1116686437.htm。

平、促进共同发展”，^① 这是中国首次提出构建新型国际关系。2015年9月，习近平主席在美国出席联合国70周年系列峰会期间指出，“我们要继承和弘扬《联合国宪章》的宗旨和原则，构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体”，^② 并全面系统阐述了构建新型国际关系，打造人类命运共同体所要作出的努力。2016年6月，习近平主席在出席第八轮中美战略与经济对话和第七轮中美人文交流高层磋商联合开幕式时，发表了以《为构建中美新型大国关系而不懈努力》为题的重要讲话，重申：“中国坚定不移走和平发展道路，倡导各国共同走和平发展道路，推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体。”^③ 由此，新型国际关系成为中国外交的重要组成部分，也将在未来较长时间内指导中国外交的发展。

此外，随着美国总统唐纳德·特朗普（Donald Trump）的上任，中美新型大国关系的推进可能会面临一些挑战，因为从目前习近平主席与特朗普的两次通话来看，双方均未提及中美新型大国关系，而更多强调中美合作关系。在此背景下，新型国际关系将获得更大的发展空间，甚至逐渐摆脱原有的对新型大国关系的过度依赖，实现独立发展并获得更多关注，并成为一套系统的中国外交理论。与此相对应，构建新型国际关系的重点也将从单纯依靠大国关系，转向其他方面，包括发展中国家、国际组织等，这为联合国参与构建新型国际关系提供了机遇。

（二）新型国际关系的理论内涵

新型国际关系作为中国外交的理论创新成果，它是由目标、核心、基本原则、基础等要素构成，并相互配合形成一套完整的理论。

新型国际关系以打造命运共同体为最高目标。习近平主席2015年在联合国的讲话以及2016年在中美战略与经济对话和第七轮中美人文交流开幕

^① 《习近平在莫斯科国际关系学院的演讲》，外交部网站，2013年3月24日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1024371.shtml。

^② 《习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，外交部网站，2015年9月29日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1301658.shtml。

^③ 习近平：《构建以合作共赢为核心的新型国际关系》，凤凰网，2016年6月15日，http://finance.ifeng.com/a/20160615/14490508_0.shtml。

上的讲话，都谈到要“构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造命运共同体”。可见，构建新型国际关系的目标是打造命运共同体，而命运共同体的基础是建立新型国际关系。从新型国际关系与命运共同体所涉及的主体来看，前者主要指传统国际关系领域的主权国家、国际组织、其他国际关系行为体等，后者的主体则是全人类。换言之，构建新型国际关系是在处理好国家间、国家与国际组织和其他主体关系的前提下，从根本上推进全人类的利益与福祉。

新型国际关系以合作共赢为核心。合作是路径，共赢是目标，通过合作来实现共赢。合作在当前的时代背景下不仅是国家间的常态化相处方式，也是全人类在面对林林总总的全球性问题时唯一可选择的行为方式。^① 新型国际关系强调合作的必要性和必然性，既是对合作本身的深刻理解，也是对当前国际形势的准确判断。共赢是对传统国际关系中独占思维的摒弃与超越，同时，共赢也突出利益的共享性，强调互惠互利。这本质上是针对传统国际关系中“你赢即我输”的零和思维而言的，强调国家间关系的非对抗性和互利性。合作与共赢相辅相成、浑然一体。^② 中国外交部长王毅说：“新型国际关系到底新在哪里？如果要用一句话来概括，那就是：以合作取代对抗，以共赢取代独占，不再搞零和博弈和赢者通吃那一套。”

新型国际关系以平等、包容为指导原则。新型国际关系理念还内涵着对平等、包容价值的追求，同时将这种价值外化为实践过程中的指导原则，这从根本上保障了新型国际关系的“新”，即真正的合作共赢。因为只有平等、包容，才能真正实现合作共赢，而不平等的合作关系，则很难真正实现利益共享。从这一点来讲，新型国际关系与中国外交长期以来坚持推动国际关系民主化和建立更加公正合理的国际新秩序有着内在的联系。

新型国际关系以共同利益为基础。新型国际关系的建立离不开总体目标的指引，也离不开基本原则的指导，更离不开各行为体共同利益的凝聚。共同利益是合作的前提，也是实现共赢的条件。因此，构建新型国际关系首要

^① John N. Clark and Geoffrey R. Edwards, eds., *Global Governance in the Twenty first Century*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 90-91.

^② 习近平：《构建以合作共赢为核心的新型国际关系》。

的问题是寻找各方利益的共同点，并在此基础上推动共同利益的实现与增进。

新型国际关系是中国在当前国际背景下提出的重要外交思想，它是中国特色外交理论与实践创新的成果，它将在未来较长时间内指导中国外交的发展，也将为国际社会处理国家间关系提供新的思路和视角，因此，可以说构建新型国际关系思想是中国对国际社会和平发展贡献的中国智慧和方案。^①但是，中国的智慧和方案首先需要推向国际社会，并使其国际化，在此基础上与国际社会共同构建新型国际关系。在这个问题上，联合国能够在中国与国际社会之间架起一座桥梁，而且联合国具有天然的优势，并且能够扮演主权国家无法扮演的角色，因此中国需要借助联合国的平台和机制来推广和践行新型国际关系理念。

二、联合国在构建新型国际关系中的优势与角色

随着中国推动构建新型国际关系的重点发生转变，联合国应当成为构建新型国际关系的重点合作对象。因为推动构建新型国际关系不仅是中国的目标，也符合联合国的利益。联合国作为规模最大、最广泛的国际合作平台，应该在推动构建新型国际关系中发挥积极作用。而且联合国本身在构建新型国际关系中既有优势，也有资源。此外，联合国总体上对构建新型国际关系的态度是积极的，^②但也需要中国进一步强化联合国对新型国际关系理念的认同。

（一）联合国在构建新型国际关系方面具有天然的优势

第一，以合作共赢为核心的新型国际关系理念与《联合国宪章》精神相契合。首先，《联合国宪章》宗旨第三条强调“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、

^① 习近平：《构建以合作共赢为核心的新型国际关系》。

^② 例如，联合国负责联合国大会及会议管理事务的副秘书长泰格埃格奈瓦克·盖图（Tege Egene Wacker Gato）对习近平主席提出的新型国际关系理念给予高度评价，认为国际社会非常需要这样的理念，这样的主张、倡议和理念具有非常积极和进步的意义，同时也有可操作性。

语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。”这一点的核心是以合作方式解决各类国际问题并增进人类福祉，而新型国际关系理念的目标是打造人类命运共同体，这完全符合《联合国宪章》的宗旨和原则。其次，《联合国宪章》强调通过合作来应对各类国际问题，从而实现国际和平与发展，新型国际关系的核心也强调以合作为手段，实现共赢。再次，《联合国宪章》强调大小国家一律平等参与国际事务，其核心是尊重主权国家权利，形式是以平等身份参与。这一点与新型国际关系所遵循的平等、包容的原则相契合。新型大国关系向新型国际关系的转变，不只是概念上的简单变化，而是基本内涵的变化。新型国际关系的适用范围是整个国际社会，包括大国、小国、国际组织、各类非国家行为体等。这些行为主体如何通过合作来实现共赢，前提是能够平等参与合作，不同国家尤其是小国能够得到应有的尊重。因此，平等是新型国际关系内涵的基本价值，这与《联合国宪章》精神不谋而合。由此可见，联合国在推动构建新型国际关系方面具有天然的优势，这是其他国际组织或机制所不具备的。

第二，从新型国际关系的合法性角度看，联合国拥有最广泛的成员，也是最有动员能力和影响力的政府间国际组织，对于构建新型国际关系具有独特优势。尽管联合国目前的很多机制和活动遭到诟病，但毫无疑问它仍然是国际社会最具广泛性、权威性和合法性的国际组织，其广泛的代表性使其具备独一无二的动员能力。^① 通过联合国的平台来宣介新型国际关系理念并在实践中构建新型国际关系，可以实现事半功倍的效果。例如，2015年9月，习近平主席在出席联大系列峰会期间，正式提出了构建新型国际关系的主张，并阐明了具体的努力方向，从而使新型国际关系理念迅速成为国际社会讨论的热点问题。另外，联合国是国际合作的最大平台，在相互依赖的世界中，各类全球性问题都主要在联合国的平台或框架下加以应对，在此过程中，国际社会的交流频率和互动深度都是其他机制所无法达到的，这样的优势对于实践新型国际关系显然是有利的。而且联合国框架下的合作也致力于促进人类的共同发展，这与新型国际关系的目标也是一致的。因此，联合国应该

^① Mukul Sanwal, "Current Debates: Evolution of Global Environmental Governance and the United Nations," *Global Environmental Politics*, Vol. 7, No. 3, 2007, pp. 7-8.

成为构建新型国际关系的重要平台和推动力量。

第三，联合国拥有涉及各个领域、各个方面最完备的合作机构和机制，这些均为新型国际关系的实践创造了现实条件。联合国在安全、发展、人权领域的各类机构、机制、论坛等构成了其独特的资源，这些机构、机制在推动相关领域的国际合作与全球治理中都是不可或缺的。借助联合国的这些机构来实践新型国际关系理念，既可以在各领域全面推开，也有利于使理念转变为实践。目前，中国加入了联合国系统的多数机构或机制，可谓全面参与，也逐渐通过自身的实力来影响相关领域的合作进程。例如，中国在推动全球气候变化治理过程中，从最初的被动参与者转变为积极的引领者，2015年成功推动联合国气候变化治理从“京都时代”跨入“巴黎时代”，开启了气候变化治理的新征程。另外，联合国的各类机构形成了庞大的系统网络，而且这个系统网络也通过各种途径传播和扩散联合国的思想和理念，^①同时扎实推进联合国在维护世界和平、促进共同发展、增进人权、合作应对各类全球性问题等领域的事业。基于此，通过联合国机构来实践新型国际关系能够形成系统扩散效应，加速新理念和新做法的传播速度和效率，这无疑有利于将新理念变为实践。

总体而言，联合国有其自身的优势和特点，如何在推动构建新型国际关系中发挥其优势既是联合国发展需要解决的问题，也是中国联合国外交活动的着力点和关键点。当然，联合国也存在很多问题，例如，联合国机构的庞杂，效率低下，机构之间的协调与合作不够；联合国改革停滞不前；各治理领域的经费短缺；等等。这些问题都长期困扰着联合国。因此在推动构建新型国际关系的过程中，联合国应突出优势，并弥补不足。

从互动的角度来看，联合国的天然优势显然有利于构建新型国际关系，同时，新型国际关系的构建也将助益联合国的发展，尤其是在联合国目前处于地位相对边缘化的背景下，参与构建新型国际关系将为联合国提供重塑自身形象的机遇。具体来看，参与构建新型国际关系，一是有利于真正贯彻落

^① Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, Roger A. Coate, and Kelly-kate Pease, *The United Nations and Changing World Politics*, Seventh edition, Boulder: Westview Press, 2013, pp. 176-179.

实联合国的理念。如上文所述,《联合国宪章》所倡导的基本理念与新型国际关系理念相契合,新型国际关系的建立无疑将使联合国所倡导的理念和价值得以推广和践行。二是有利于联合国获得广大发展中国家的支持。新型国际关系强调在平等、包容的原则指导下建立以合作共赢为特点的国家间关系,这是多数发展中国家所希望看到的,也是它们长期以来所追求的新的国际体系,因此,通过联合国的平台推动建立新型国际关系能够为联合国赢得发展中国家的认可。三是有利于提升联合国地位,重塑联合国形象。时代的快速发展要求每一个国际行为体都要及时作出反应,跟上时代的步伐。而联合国更应该在当前国际体系转型中处于引领地位,不至于因为落后于时代要求而被边缘化,构建新型国际关系为联合国提供了这样的机遇,它将在此过程中开辟新的发展空间。

(二) 联合国在构建新型国际关系中的角色

联合国在构建新型国际关系中的角色主要体现在以下几个方面:第一,联合国是构建新型国际关系的参与者。联合国不是孤立于新型国际关系之外,也不是凌驾于新型国际关系之上,而是参与构建新型国际关系的一员。这是它的首要角色。作为一个参与者,联合国有其自身的利益和追求,包括提升联合国地位,保持它的权威,能够完成《联合国宪章》宗旨赋予它的使命(即维护世界和平与促进人类共同发展),促使其理念和价值得以推广与实践,等等。而参与构建新型国际关系总体上符合联合国的利益和价值追求,有利于联合国实现维护国际安全的目标,这也决定了联合国对中国提出的构建新型国际关系的态度。时任联合国秘书长潘基文在谈到联合国与中国的合作时提到,“在建设一个和平、人文与友好的世界的过程中,我们将遇到一系列问题,而中国将一直是联合国不可替代的伙伴”。^① 共同参与构建新型国际关系符合中国与联合国的利益,也将为国际社会的合作注入新的动力。

第二,联合国是构建新型国际关系的引领者。联合国的参与者角色界定了其在国际合作中的第一重和基本身份,而作为引领者则决定了联合国在构建新型国际关系中的特殊性和优势地位。引领者主要强调理念和价值的引

^① 《外媒:习近平提新型国际关系将助联合国完成使命》,国际在线,2015年9月29日, <http://gb.cri.cn/42071/2015/09/29/8331s5119870.htm>。

领，进而成为行动的引领者。这既是联合国的优势和特殊性使然，也是联合国的责任与义务的要求。具体来讲，作为一个政府间国际组织，联合国的影响力来自于其在价值理念上的创新能力和引导能力方面，加之其广泛的代表性和合法性，使其在众多行为体中能够脱颖而出成为引领者。另外，从责任与义务的角度看，引领者的角色要求联合国具有创新意识和创新能力，始终走在时代的前沿，掌握时代变化的脉搏，如此才能完成引领者的使命。具体到新型国际关系，由于其尚处于初创阶段，理论内涵和具体实践均有待进一步充实与完善，因此联合国的引领作用将推动新型国际关系的进一步发展完善。

第三，联合国是构建新型国际关系的共识凝聚者。联合国历来都是解决国际问题、回应国际关切、促进国际合作的主要平台。2015年达成的《联合国2030年可持续发展议程》以及全球气候变化《巴黎协定》都是在联合国框架下达成的覆盖国际社会多数国家的国际合作成果。这些成果的达成实属不易，需要在众多主权国家、国际集团以及非国家行为体之间消弭分歧，形成共识，而联合国不仅为上述主体沟通交流提供了最广泛的平台，也在减少分歧，凝聚共识方面扮演了独一无二的角色。因此，联合国在构建新型国际关系的过程中，也能够扮演共识凝聚者的角色。

第四，联合国是构建新型国际关系的监督者。新型国际关系的构建非一日之功，必将是一个长期的过程，其间也将面临错综复杂的国家间关系和犬牙交错的利益平衡，因此必然需要一个在价值上相对主权国家而言秉持中立的实体来进行监督与评估整个发展进程，联合国具备这样的特点，而且它拥有强大的专业性机构和数量众多的咨询服务系统，能够承担起这一角色。此外，联合国的监督者角色强调它的利益的特殊性，与主权国家相比，联合国的利益从根本上是服务于整个国际社会的和平与发展，具有公共性的特点，因此不易与主权国家和其他利益集团产生根本性的利益冲突，因此基本上能保障监督者和评估者的公允和公正。

尽管联合国在新型国际关系构建中的角色不止于此，但是目前最主要和最核心的是上述的参与者、引领者、共识凝聚者与监督者。随着新型国际关

系的持续推进，国际社会还将面临新的问题和新的挑战，相应对联合国的要求也会更高，因此联合国的角色也会随着现实需要的变化而有所变化，也会在不同的具体问题和领域上扮演不同的角色。

三、联合国在构建新型国际关系中的作用与路径

尽管新型国际关系主要是处理国家之间的关系，但是随着全球化的发展以及非国家行为体的崛起，包括联合国在内的许多国际组织也是国际关系不可或缺的行为体，因此，构建新型国际关系必然离不开这些国际组织的积极参与和配合，而联合国的作用尤为重要。具体来讲，《联合国宪章》为构建新型国际关系奠定了思想基础，联合国的协调中心地位为构建新型国际关系提供了现实条件，联合国改革在一定程度上为构建新型国际关系减少了障碍，联合国全球治理能力的提升也为构建新型国际关系贡献了力量。目前，对于联合国而言，通过什么途径来充分发挥上述作用是关键。

第一，回归《联合国宪章》精神，重塑联合国权威。^①如上文所述，新型国际关系是对《联合国宪章》精神的继承与发扬，两者在思想上是相契合的，因此联合国应该在积极参与构建新型国际关系的过程中，维护并提升宪章的权威，进而重塑自身的国际形象。回归《联合国宪章》精神，主要是针对国际社会在很长一段时间以来一直存在的对《联合国宪章》精神和原则的漠视甚至践踏而言的。例如，新世纪之初，美国完全无视联合国及其宪章的宗旨和原则，对伊拉克发动战争，不仅造成当地民众的伤亡，而且造成伊拉克长期的战乱和动荡，为恐怖主义的泛滥提供了可乘之机，也严重损害了联合国的权威。由此可见，在推动构建新型国际关系过程中，首要的问题是维护好《联合国宪章》的宗旨和原则，在此基础上才能真正推进国际关系的发展。此外，鉴于冷战后联合国在国际社会中的地位日益边缘化的情况，联合国应该以构建新型国际关系为契机，充分发挥其广泛代表性和动员能力的优

^① 张贵洪：《联合国与新型国际关系》，《当代世界与社会主义》2015年第5期，第107页。

势，整合现有各类制度性资源，着力提升国际形象，真正成为国际关系向民主化和法治化方向发展的引领者。^① 在这个转变过程中，核心的问题是理念的引领和对公平、正义等价值的追求。一般而言，这种理念应该内涵着对公平、正义等价值的追求，同时又适用于特定领域，从而使其更具针对性和可操作性。例如，联合国在全球发展领域的可持续发展理念，就具有很强影响力，不仅引领当前的全球发展议程，也对主权国家内部治理产生了一定影响。

第二，保持联合国的协调中心地位，提升联合国的协调能力。新型国际关系重视国际组织尤其是联合国的协调中心角色，即协调国家间的合作与互动、协调国家与国际组织、公民社会之间的合作与互动，并实现它们之间的共赢。而联合国的一个重要功能就是协调各方利益与立场，从而实现多边合作。从这个意义上讲，联合国是一个国际协调中心，同时也是推动多边主义的主要力量。基于此，在推动构建新型国际关系的过程中，联合国一是要通过提供合作平台、设置合作议程以及创新合作理念等方式潜移默化地影响合作各方，从而形成合作共识。二是要充分发挥多边场合的双边和小多边机制的灵活性优势，^② 加强合作中主要国家和实体的利益协调和立场调整，从而为整体合作扫清障碍。这种形式在全球气候变化谈判中的应用非常频繁，也取得一些成效。三是要重视发挥联合国秘书长的协调中心作用。四是要加强联合国系统内部的协调，联合国庞大的机构系统经常遭到诟病的一点是其各机构之间的沟通与协调不足，因此联合国要提升协调能力，保持协调中心地位，首先要将自身内部协调好。目前，由于国际社会中国家主义的回归以及逆全球化思潮的涌动，多边合作与全球化在短期内将面临挑战，而联合国作为最大的多边合作平台也必然面临更大压力，这对联合国的协调能力提出了更高的要求。在此背景下，联合国可以将提升协调能力、保持协调中心地位与参与构建新型国际关系相结合，为推动国际体系转型作出新的贡献。

第三，稳步推进联合国改革。冷战结束以来，随着国际形势的急剧变化，

^① 张贵洪：《联合国与新型国际关系》，《当代世界与社会主义》2015年第5期，第108页。

^② Fariborz Zelli and Harro van Asselt, "The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences, and Responses," *Global Environmental Politics*, Vol. 13, No. 3, 2013, pp. 9-10.

国际社会对联合国的功能与作用提出了新的要求，但是联合国自身的改革与发展却相对滞后，因此改革联合国的呼声持续不断。冷战结束后的历任秘书长（加利、安南和潘基文）都在以不同的方式推动联合国的改革。尤其是在安南担任秘书长期间，将联合国改革问题推向了高潮，他先后提出了四份改革方案^①，内容涉及安理会、大会、经社理事会、托管理事会、秘书处、联合国发展系统等众多问题。新上任的古特雷斯秘书长也提出拟对安理会进行改革。^②由此可见，改革问题长期困扰着联合国，如何使联合国更加高效、强大是联合国改革的核心问题。与此相对应，国际社会围绕联合国各个机构的改革始终未能形成共识，因为改革既要协调主权国家之间的利益，又要平衡联合国在代表性与效率方面的关切。^③这种情况导致国际社会一方面要求联合国改革的呼声高涨，另一方面联合国改革则迟迟难以推进。在这样的背景下，联合国可以借助构建新型国际关系来推动各主要国家之间在改革问题上有所突破，从而在联合国改革问题上有所进展。具体而言，一是坚持由易到难的原则，先在机构精简、提高联合国效率方面有所作为，有效解决部门冗杂、效率低下问题。再逐步推进安理会、大会的改革。二是要有重点地稳步推进，联合国改革涉及193个会员国的利益，要平衡不同国家、层面、领域的利益，因此不宜也不能急于求成；同时也要有重点地选择一些领域和部门加以推进，例如，联合国目前在秘书处和发展问题上的改革相对比较顺利。

第四，提升联合国的全球治理能力。全球治理是实践新型国际关系的重要方式和途径，以合作共赢为核心的新型国际关系建设也有助于推动全球治理进程的发展。联合国作为最大的政府间国际组织，在应对各领域的全球性问题上都不遗余力，也提供了很多公共产品，例如各治理领域的基本原则和规范框架。但是，目前联合国在全球治理中的地位有所下降甚至边缘化，这既有联合国自身的原因，也有其他区域性机制和双边机制对其的影响。从这

^① 这四份改革方案分别是1997年的《革新联合国：改革方案》，2002年的《加强联合国：进一步改革纲领》，2005年的《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》，2006年的《着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织》。

^② 《日媒：联合国新任秘书长古特雷斯拟改革安理会》，中国新闻网，2017年1月8日，http://finance.ifeng.com/a/20170108/15129992_0.shtml。

^③ 参见李东燕：《联合国改革：现状、挑战与前景》，《当代世界》2015年第10期。

个角度讲,联合国需要不断提升自身的全球治理能力,从而助力新型国际关系建设。首先,联合国要提升在全球治理中的组织能力。通过组织联合国系统的各类机构,在对现实问题进行深入调研的基础上形成有科学依据和说服力的报告,从而有效调动包括主权国家在内的各类治理主体参与全球治理的积极性和应对全球问题的责任意识。目前国际社会在气候变化治理、经济治理问题上基本遵循了这样的逻辑。但是这对联合国的组织协调能力提出了更高要求,因为全球问题的复杂性使得机构的合作成为必然。其次,联合国要提升资源整合能力。联合国拥有庞大的机构网络和专业的知识团体,这些优势和资源有助于使提升联合国在全球治理中的价值。但是与此同时,联合国需要对自身的资源进行有效整合,使其发挥最大效用。目前联合国屡遭诟病的现实恰恰说明其尚未充分发挥优势,因此未来要着力提高资源整合的能力,这样才能真正提升联合国在全球治理中的地位。

总体而言,联合国需要通过创新理念、提升能力、提高效率等方面不断改进和完善自身,以更好地参与构建新型国际关系。可以说,新型国际关系的构建对联合国提出了新的要求,同时联合国在参与构建新型国际关系的过程中也将重塑自身形象,并提升自身能力,这是一个过程的两面。

四、中国联合国外交与新型国际关系

新型国际关系理念是中国在新的时代背景下,在吸收中国外交思想精髓,超越西方传统国际关系理论的基础上,对处理国际关系进行创新性思考的理论成果。新型国际关系从理念变为行动,从思想变为方法,既需要中国自身的努力,也需要国际社会的认同与合作;既服务于中国外交与中国崛起,也有利于国际社会的和平与发展,更有利于国际体系的转型。因此,中国在这一过程中,需要通过国际组织尤其是联合国来实现上述目标。这也对中国的联合国外交提出了新的要求。

第一,维护联合国的权威与地位。中国联合国外交的基本立场是:“中国将坚定维护以联合国为核心的国际体系,坚定维护以《联合国宪章》宗旨

和原则为基石的国际关系基本准则，坚定维护联合国权威和地位，坚定维护联合国在国际事务中的核心作用。”^① 同样，在推动联合国构建新型国际关系问题上，首要的问题也是维护联合国的权威和地位。一方面是由于中国是二战后以联合国为核心的国际体系的受益者；另一方面是由于联合国所遵循和倡导的价值是保障国际体系向公正、合理方向发展的必要条件，它所拥有的道德制高点是任何其他国际行为体所不具备的。关于如何更好地维护联合国权威与地位，主要有以下几点：一是在《联合国宪章》的宗旨和原则下开展活动，中国是第一个在《联合国宪章》上签字的国家，也始终在宪章精神的指导下开展外交活动，同时也反对其他国家违反宪章精神的行为，这是维护联合国权威的根本要求。二是支持联合国工作，联合国的工作推进依赖主权国家尤其是大国的支持和配合，中国始终积极支持联合国在涉及人类安全与发展问题上的努力，也将自身的发展融入联合国的全球发展进程。三是为联合国的发展贡献力量。2016年，在各国缴纳的联合国会费中，中国的分摊比例为7.9%，位列第三（表1）。^② 在联合国维和行动方面，中国是派出维和人员数量最多的国家。这些行动都有力地支持了联合国事业的发展。

第二，充分利用联合国的平台和优势推动构建新型国际关系。如上文所述，中国应该重视通过联合国的平台来宣介新型国际关系的新思想和新理念。这样既可以使新型国际关系理念在国际社会产生广泛的影响力，也有利于提升中国自身负责任大国的国际形象。具体可以从以下几个方面来推进：一是借助联合国的各类会议、论坛、宣传平台来具体阐释新型国际关系理念的内涵。二是通过联合国的各类组织、机构来推动新型国际关系理念的实践，例如在具体的安全、发展和人权领域，将合作、共赢、民主、平等等新型国际关系的核心思想加以贯彻。三是在联合国框架下的全球治理中，要真正将新型国际关系的思想内涵融入对全球性问题的解决中，从而形成一种平等、包容、可持续的国际关系。^③ 此外，中国也要重视提升自身在联合国的话语

^① 习近平：《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》，新华网，2017年1月18日，http://news.xinhuanet.com/2017-01/19/c_1120340081.htm。

^② 联合国2016年会费缴纳情况，联合国网站，<http://www.un.org/zh/members/contribution.shtml#text>。

^③ 王毅：《构建以合作共赢为核心的新型国际关系——对“21世纪国际关系向何处去”

权和影响力。只有具备话语权，才能真正将新型国际关系理念推向国际社会并得到认可。就目前的现实情况而言，中国尽管在发展、维和、气候变化等问题上取得了一定成绩，但是在更深层次的规则博弈、制度建设方面的话语权仍然不足，这也决定了中国联合国外交的重点方向，也是进一步推动新型国际关系的难点所在。

表1 2016年主要会员国应缴纳的会费（单位：美元）

国家	分摊比例（%）	会费毛额	员工薪金税抵扣	会费净额
中国	7.921	213 881 899	19 964 001	193 917 898
美国	22.000	594 041 382	a	594 041 382
法国	4.859	131 202 140	12 246 570	118 955 570
俄罗斯	3.088	83 381 808	7 782 961	75 598 847
英国	4.463	120 509 395	11 248 496	109 260 899
德国	6.389	172 515 018	16 102 766	156 412 252
日本	9.680	261 378 208	24 397 366	236 980 842
印度	0.737	19 900 386	1 857 527	18 042 859

注 a：2016 年未抵扣的“员工薪金税抵扣”的会员国：美利坚合众国，55 448 558 美元。

资料来源：联合国网站，<http://www.un.org/zh/members/contribution.shtml#text>。

第三，中国与联合国合作共建新型国际关系。构建新型国际关系将成为中国联合国外交的重要内容，中国与联合国应该在此框架下开展更加深入、务实的合作，并在此过程中提升联合国的推动能力，进而实现维护其权威的目标；同时中国也将在此过程中将全新的处理国家间关系的理念付诸实践，推动实现以合作共赢为核心的新型国际关系，从而造福于国际社会。具体合作内容包括：一是充实与丰富新型国际关系的具体内涵。客观地讲，目前新型国际关系的基本内涵尚未完全充实与完善，比如新型国际关系具体包括什

的中国答案》，外交部网站，2016年6月29日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1376135.shtml。

么内容，它们之间的层次划分与相互关系是什么，通过什么方式和途径来推动，预期效果如何等内容均尚未明确。这些问题为中国与联合国合作留下了空间，双方可以通过深入合作来使新型国际关系的内涵更加丰富，也更符合现实。二是中国与联合国在构建新型国际关系中的具体合作方式的探索。比如采用传统的由联合国提供多边合作平台，中国参与的模式，还是通过中国与联合国具体机构合作的模式来推进，这些都需要在实践中协调并形成契合点。三是中国与联合国共享合作成果。新型国际关系的构建将不仅有助于中国方案的国际化，提升中国的影响力；也将为联合国理顺大国关系，推动世界的和平与发展事业作出积极贡献。

第四，中国联合国外交的转型。从 20 世纪 70 年代恢复在联合国的合法席位后，中国的联合国外交无论在外交实践还是外交理念方面都经历了发展演变的过程，从最初的被动参与到目前的积极引领，从有限参与到全面融入，从注重国家利益到国家利益与国际责任的平衡等几个方面的转变。这些变化从不同角度反映了中国联合国外交的特点和特色，也为中国与联合国合作共建新型国际关系奠定了良好基础。除此之外，未来中国要更加重视联合国外交以及联合国系统内的多边外交。与此相应，中国联合国外交将重点以新型国际关系思想为指导，更加积极主动参与联合国事务，也将为国际社会贡献更多公共产品，承担大国的责任和义务。与此同时，中国联合国外交要逐步走出粗放式参与模式，实现精细化融入，真正能够适应联合国系统内国际规则的变化并影响国际规则的制定。

新型国际关系理念是中国为国际社会贡献的中国智慧和方案，在将这种理念推向世界的过程中，联合国具有不可替代的作用，因此要挖掘联合国的优势和潜力，使其共同参与构建新型国际关系。同时也要求中国的联合国外交有所作为，在凝聚共识的基础上推动联合国在构建新型国际关系中发挥积极作用。

[收稿日期：2016-11-11]

[修回日期：2017-01-27]

[责任编辑：樊文光]

欧盟全球卫生治理战略论析^{*}

——兼论中国参与全球卫生治理

刘长君 高英彤

【内容提要】 全球卫生议题日渐成为国际社会关注的焦点。作为全球治理的重要参与者，欧盟也在不断构建和完善其全球卫生治理战略。欧盟的全球卫生治理战略重视价值理念对治理的引导，侧重从发展的角度来理解全球卫生治理，注重对全球卫生公益的投入，强调世界卫生组织等多边机制在全球卫生治理中的作用。然而，作为全球治理战略的一部分，欧盟的全球卫生治理战略仍然具有非常明确的利己性。由于受领导能力和内部协调等因素的影响，欧盟在推行该战略的过程中也面临着一些困境。尽管如此，欧盟的全球卫生治理战略仍然对中国具有十分重要的借鉴意义。未来，中国应当确立自己的全球卫生治理理念，谋划开展全球卫生治理合作的策略，强化中国与欧盟在世界卫生组织等国际公共平台上的政策协调，并进一步扩大双方面向第三方的卫生治理合作。

【关键词】 欧盟 全球卫生治理 卫生援助 中国的参与

【作者简介】 刘长君，东北师范大学政法学院博士研究生；高英彤，东北师范大学政法学院教授

【中图分类号】 D822.35

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0095-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702006

^{*} 本文系东北师范大学支撑学科巩固计划建设项目“跨国问题治理研究”的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

公共卫生问题是一个既传统又新颖的问题。就传统而言，公共卫生问题一直影响着人类文明的发展，人类文明的发展史也是人类与疾病的抗争史；就新颖而言，公共卫生问题在全球化的背景下有了新的含义，非典型肺炎（SARS）、禽流感、甲型流感、埃博拉病毒、寨卡病毒等全球性公共卫生危机的频繁出现使得全球卫生治理在国际政治议程中获得了更加重要的地位。作为全球治理的重要参与者和全球发展援助与人道主义援助的重要提供者，欧盟一直试图在全球卫生治理领域能够有所作为。进入 21 世纪以后，欧盟陆续出台了一系列官方文件，谋划了欧盟参与全球卫生治理的具体战略。同时欧盟也加强了卫生领域的对外援助，并积极参与国际多边卫生机制的协调活动，宣誓自己要成为全球卫生治理的领导者。本文基于欧盟 2000 年以来所发布的相关文件和实际行动，对欧盟的全球卫生治理战略进行全面的梳理和解读，分析欧盟全球卫生治理战略的特点和面临的困境，并探究该战略对于中国参与全球卫生治理的借鉴意义。

一、欧盟全球卫生治理战略的形成与发展

欧盟对全球卫生治理的关注是一个持续的过程，可以追溯到《马斯特里赫特条约》（以下简称《马约》）。《马约》第 129 条规定，欧盟和成员国“有义务同第三国或卫生领域的国际组织开展国际卫生合作。”^① 随后，欧盟出台的一些基础性法律文件也对全球卫生治理问题有所涉及。2000 年 12 月出台的《欧盟基本权利宪章》从人权的角度明确了卫生治理的必要性。它指出：“接受基本的疾病预防和得到良好的疾病治疗是人类的基本权利，国家的法律要保障这些权利的实现；欧洲联盟要通过切实的政策和实际的行动来定义和贯彻高水平的卫生治理。”^② 2007 年签署的《里斯本条约》在“公共卫生”部分还对 1992 年的《马约》进行了补充，特别强调了欧盟相关机构有

^① 《马斯特里赫特条约》第 129 条第 3 款规定：“共同体和成员国应当促进同第三国及在公共卫生领域中具备一定能力的国际组织的合作”。European Union, *Treaty on European Union* (1992/C 191), p. 24.

^② European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2000/C 364/16), http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

义务控制跨越国界的公共卫生威胁,而且欧盟应当采取必要措施对这些威胁进行及时的预警、监控和根除。^①除基础性法律文件外,欧盟一些与发展和人道主义相关的专门性文件中也强调了卫生治理的重要性。2002年欧盟委员会发布了名为《关于发展中国的健康与减贫》的报告,报告认为公共卫生问题已经成为全球发展的新挑战,提高发展中国的公共卫生条件是全球减贫计划的必要步骤。该文件部分勾勒出了欧盟参与全球卫生治理的政策框架,包括:从政府层面上提高对最不发达国家在基础医疗设施、艾滋病防治和人口调查等方面的援助;增加对全球卫生公益的投资;通过公平的方式来援助最不发达国家中卫生条件最脆弱的人群。^②

(一) 欧盟全球卫生治理战略的正式形成

2003年SARS和2006年禽流感病毒在全球范围内的肆虐使国际社会认识到全球卫生领域存在的危机,因而更加期盼在该领域形成有序有效的治理模式。^③尽管欧洲并不是主要疫区,但欧盟及其成员国也认识到仅仅依靠区域内的合作很难化解全球性卫生危机对本区域的潜在威胁。2004年,时任欧盟卫生与消费者保护事务负责人大卫·拜恩(David Byrne)表示:“欧盟的外交政策和安全政策应当与卫生事务紧密相连”,而且他相信欧盟能够在全球卫生合作中发挥关键性作用。^④2007年欧盟委员会出台名为《“携手为健康”2008—2013欧盟卫生战略》(以下简称“2007卫生战略”)的战略白皮书。该文件也被外界认为是欧盟第一份关于全球卫生治理的战略文件,进而标志着欧盟全球卫生治理战略的正式形成。^⑤

“2007卫生战略”充分吸纳了拜恩的观点。开篇便提出:卫生是关乎人类生存与发展的中心议题,公共卫生作为全球性的公益(Global Public

^① European Union, *Treaty of Lisbon-Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community* (2007/C 306/83).

^② European Commission, *Communication on Health and Poverty*, Brussels: European Commission, 2002.

^③ Ana B. Amaya, Vincent Rollet, and Stephen Kingah, “What’s in a Word? The Framing of Health at the Regional Level: ASEAN, EU, SADC and UNASUR,” *Global Social Policy*, Vol. 15, No.3, 2015, pp. 229-260.

^④ Christoph Aluttis, Thomas Krafft, and Helmut Brand, “Global Health in the European Union: A Review from an Agenda-setting Perspective,” *Global Health Action*, Vol.7, No.1, 2014, pp.1-7.

^⑤ Ibid.

Goods) 需要得到欧盟、成员国和全体国际社会在政策和行动上的支持。^① 具体而言, “2007 卫生战略” 首先为欧盟参与全球卫生治理提出了指导性意见: 一是讨论了卫生治理所要秉持的几种理念, 尤其是强调了“公平”(Equity) 和“共命运”(Solidarity) 这两种理念应当被推广到全球卫生治理中; 二是要求欧盟及其成员国充分认识到全球卫生与全球发展的相互依赖关系; 三是“卫生融入各项政策”(Health in All Policies) 战略(以下简称“融入”战略), 要求欧盟将卫生议题融入它的所有政策中, 特别是欧盟在安全、贸易、外交、发展援助和人道主义救援等领域的政策; 四是确定欧盟在全球卫生治理中的角色定位。该战略认为在全球化背景下, 欧盟在全球性卫生危机中无法独善其身, 欧盟及其成员国需要在全球卫生事务中提高自身的话语权, 并获得与自身经济和政治实力相匹配的影响力, 从而在全球卫生治理中长期扮演领导者的角色。^② 关于如何履行上述原则, 该战略在执行部分进行了一些规划, 包括: 在全球层面上分享欧盟在卫生治理方面的理念、经验和知识; 保持欧盟及其成员国卫生政策的内外连贯性, 共同实现全球卫生治理的整体目标尤其是联合国千年发展目标中第 4—6 项任务;^③ 采取相应的发展援助政策, 缓解全球公共卫生问题的根源, 即贫穷; 积极应对发生在第三国的公共卫生危机事件; 鼓励和督促各项国际卫生规制的遵守和执行; 等等。

(二) 欧盟全球卫生治理战略的具体化

2009—2010 年, 甲型 H1N1 流感再次引起了世界的恐慌,^④ 而全球金融震荡也对卫生领域的融资产生了一定负面影响。结合全球卫生治理环境的新变化, 欧盟内部主管卫生、发展援助和科学研究的三个部门计划联合起草

^① European Commission, *Together for Health: A Strategic Approach for the EU 2008-2013*, Brussels: European Commission, October 23, 2007, p. 2.

^② *Ibid.*, pp.6-10.

^③ 联合国千年发展目标 (Millennium Development Goals) 的第 4—6 项目标分别是: 降低儿童死亡率, 五岁以下儿童的死亡率降低 2/3; 改善产妇保健, 产妇死亡率降低 3/4, 到 2015 年实现普遍享有生殖保健; 与艾滋病病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争, 遏止并开始扭转艾滋病病毒/艾滋病的蔓延, 到 2010 年向所有需要者普遍提供艾滋病病毒/艾滋病治疗, 遏止并开始扭转疟疾和其他主要疾病的发病率增长。

^④ European Commission, *Commission Staff Working Document on Lessons Learnt from the H1N1 Pandemic and on Health Security in the European Union*, Brussels: European Commission, 2010, pp.1-2.

关于全球卫生治理战略的新文件。2010 年 3 月，欧盟出台了名为《欧盟在全球卫生事务中的角色》（以下简称“2010 卫生战略”）的新战略文件，而且该文件还包含三个附属文件，分别讨论了“全球性卫生挑战”“全球卫生领域的科学研究”和“构建覆盖全球的卫生服务体系”三个领域的问题。

相比“2007 卫生战略”，“2010 卫生战略”对欧盟如何参与全球卫生治理进行了更加具体的谋划。它首先给出了欧盟对全球卫生治理的理解。该战略认为，虽然国际上对卫生的定义并未形成共识，但欧盟参与全球卫生治理的目的是要整体提高全世界的卫生医疗水平，缩小地区性医疗卫生条件差异，防范全球性的公共卫生威胁。

“2010 卫生战略”的主体文件和三个附属文件共同阐述了欧盟参与全球卫生治理的主要战略内容。第一，对于如何在治理中协调欧盟与成员国的关系，战略主张要保持欧盟在治理中的独立性。尽管欧盟在性质上仍然是由主权国家构成的区域合作组织，但欧盟委员会要求成员国遵守《里斯本条约》中的相关规定，赋予欧盟在外交政策中的独立人格，重视欧盟在世界卫生组织及联合国其他相关机构中的特殊地位。同时欧盟也号召成员国在参与全球卫生治理过程中与欧盟保持政策协调，具体协调的办法包括：欧盟委员会和成员国各指派一名协调员，保持在全球卫生议题中长期协商；建立专家小组，制定统一的指导性意见；等等。

第二，全球卫生治理所面临的挑战，包括地区和国家之间的卫生水平差距、全球性疾病的威胁、治理主体间的政策协调等。关于如何回应这些挑战，“2010 卫生战略”更加重视从以下几个方面着手：一是要从发展的视角来理解全球卫生挑战，尤其是理解经济与社会发展对于应对卫生挑战的意义；二是提高对最不发达国家的卫生援助，扩大基础性卫生服务的普及度；三是在增加援助额度的同时提高对分配额度的重视，加强与受援地区的政治对话，提高援助的精确性和可预期性；四是提高世界卫生组织在全球卫生治理中的地位，充分发挥它在政策协调、疾病监控和卫生援助等领域中的作用。

第三，如何协调卫生议题与其他议题间的关系。“2010 卫生战略”重申了 2007 年的“融入”战略，强调要保持各项政策的一致性。一方面要将

欧盟的卫生治理战略贯彻到贸易、金融、安全、移民、气候变化等多个政策领域，另一方面还要结合欧盟在贸易和发展援助领域的领导优势，构建欧盟在卫生治理领域的领导权。

最后，科学研究的投入与分享。一是要增加在卫生领域的科研投入。二是要在医学研究中关注最不发达国家所面临的一些医疗技术难题，如被忽视的疾病（neglected diseases）。在重视技术创新的同时也关注新的医疗技术在贫穷地区的普及度。^①

（三）欧盟全球卫生治理战略的进一步补充和完善

“2010 卫生战略”明确了欧盟在全球卫生治理中的定位，阐述了欧盟对全球卫生治理的理解，提出和回应了欧盟在全球卫生治理中所面临的挑战。因此，该战略可以说是迄今为止欧盟制定的最为完整的全球卫生治理战略。尽管欧盟在“2010 卫生战略”中也提出要保持对全球卫生治理政策的随时更新，但在 2011—2013 年间欧盟并没有在该领域提出新的政策。2012 年 8 月，欧盟委员会针对 2000—2010 年欧盟参与全球卫生治理的状况发布了一份评估报告，其中一个重要结论就是要求欧盟对已有的全球卫生治理战略做进一步修订。^② 2014 年 2 月，非洲西部地区爆发了埃博拉疫情，世界卫生组织很快将此次疫情确定为全球公共卫生紧急事件。2015 年，中东地区的政治动荡引发了大量难民涌入欧洲的难民危机。在难民危机中，欧盟需要思考如何解决这些难民的基本医疗问题，同样也需要思考如何防止因难民潮而引发传染病的大规模流行。结合这些新变化，欧盟进一步从人道主义危机救援的视角来对它的卫生治理战略进行补充。

2014 年欧盟委员会的人道主义援助与民事保护总司出台《关于强化人道主义卫生救援的指南》，该指南明确了欧盟进行人道主义卫生救援的目标

^① European Commission, *The EU Role in Global Health*, Brussels: European Commission, 2010, pp. 4-10; European Commission, *Commission Staff Working Document: Global Health – Responding to the Challenges of Globalization*, 2010, pp. 4-29; European Commission, *European Research and Knowledge for Global Health: Commission Working Document Accompanying the Communication on the EU Role in Global Health*, Brussels: European Commission, 2010, pp. 3-21; European Commission, *Contributing to Universal Coverage of Health Services through Development Policy, Commission Working Document Accompanying the Communication on the EU Role in Global Health*, Brussels: European Commission, 2010, pp. 3-15.

^② European Commission, *Thematic Evaluation of the European Commission Support to the Health Sector*, Brussels: European Commission, 2012, p. 69.

和原则,以及实施人道主义卫生干预的标准和决定性因素。目标是通过紧急卫生救援来提高疾病的预防能力,降低因紧急卫生事件而产生的死亡率和致残率,并积极应对因疾病而引发的其他性质的人道主义危机。原则部分包括一般原则和特殊原则各七项。一般原则明确了人道主义卫生救援是要在紧急和危机事件中维护受援者基本的生命健康权,而且卫生救援的标准主要依照世界卫生组织的相应标准和人权两公约^①的标准。特殊原则主要阐述了人道主义卫生救援所要达到的一些要求,包括及时对危机事件做出反应、有效控制死亡率以及注重对受援国进行能力建设等,而且特别强调了难民应当包含在受援对象范畴之内,由于难民的流动可能引发传染性疾病的大规模流行,所以要特别重视对难民群体的医疗救援和公共卫生信息采集。干预的标准是指欧盟在何种情况下应当进行卫生干涉。这些标准包括:(1)发病率和死亡率超出危机事件的门槛;^②(2)受援国政府不愿应对危机或缺少应对危机的基本能力;(3)确保欧盟能够独立接触受援对象和独立进行资金项目的监管;(4)是否干预和干预的形式需要在欧盟和伙伴方进行协商后决定。干预的决定性因素主要是在救援过程中会产生影响的一些细节问题,如参照的标准、援助者的中立地位、效果的评估与反馈、针对性的科学研究和综合手段的使用等。^③

二、欧盟全球卫生治理战略的主要特点

欧盟在全球卫生治理领域逐渐形成了较为清晰的战略框架,明确了它在全球卫生治理中的定位、目标、原则、挑战和回应挑战的路径。在战略实施过程中,欧盟也的确在卫生援助和多边协调中采取了有效的实际行动。通过对战略文本和实际行动进行综合分析,可以归纳出欧盟全球卫生治理战略的主要特点。

^① “人权两公约”指联合国《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》,联合国大会于1966年通过这两个公约。

^② 每天的死亡率超过人口总数的1/10000,5岁以下儿童的死亡率超过2/10000。

^③ European Commission, *Consolidated Humanitarian Health Guidelines*, Brussels: European Commission, 2014, pp. 1-29.

第一，欧盟的全球卫生治理战略注重对理念的运用。长期以来，欧盟及其成员国一直重视对人权、平等、民主等价值理念的推广，而且在全球治理中也善于利用这些“软手段”。“2007 卫生战略”和“2010 卫生战略”同样将“价值分享”作为战略实施的一个重要方面。具体而言，欧盟在全球卫生治理中对价值理念的运用主要体现在三个步骤上：第一步是将卫生治理与人权观念相联，第二步是将“公平”和“共命运”两个理念作为战略实施的基本原则，第三步是强调自身“领导者”的地位。

首先，欧盟赞同生命健康权是人权的重要组成部分。《欧盟基本权利宪章》明确提出“接受基本的疾病预防和得到良好的疾病治疗是人类的基本权利”。“2007 卫生战略”也指出健康是人类生存所享有的最基本权利。根据一些基础性的法律文件，欧盟也认为它有义务保障人类充分享有这项权利，如《马约》与《里斯本条约》都认为实现高水平的人类健康和防范公共卫生风险是欧盟的重要责任。其次，对所谓“公平”和“共命运”原则的重视。尽管愿望良好，但是现实问题是世界的卫生水平存在巨大的差异，而且这种差异在欧盟国家与发展中国家之间体现得更为明显。于是便有了“2007 卫生战略”所宣扬的“公平”与“共命运”两个理念。“公平”强调健康权作为一项基本人权应当被全人类所共享，不能因性别、国籍和发展水平等因素的差异而加以限制。“共命运”则强调欧盟与世界的关系：一方面，欧盟会与世界共同担当，通过人道主义卫生救援等方式来与国际社会一道应对全球性卫生威胁；另一方面，欧盟还会与世界分享发展的成果，通过发展援助等方式使发展中国家逐步享有与欧盟国家同样的医疗卫生条件。再次，欧盟认为在全球卫生治理中需要一个“领导者”来引导国际社会实现“共命运”的理念，而且“2010 卫生战略”列举了欧盟担任“领导者”的依据：欧盟地区的卫生体制在全世界都具有较高的示范性，欧盟及其成员国具有较强的政治和经济实力，以及欧盟在国际贸易、发展援助和气候变化等治理领域拥有较为丰富的领导经验等。总之，这三个步骤使欧盟的全球卫生治理战略形成了一个逻辑较为完整的价值链条。将卫生治理与人权理念相联，突出了欧盟全球卫生治理战略的普世价值。通过宣扬“公平”和“共命运”，使欧盟的全球卫生治理战略更具吸引力且更加深入人心。而这两个步骤的最终目的

便是要塑造欧盟的“领导者”身份。

第二，区别于 21 世纪以来全球卫生治理中所盛行的“安全化”逻辑，欧盟的战略文件在表述上更倾向于从发展的角度来考量全球卫生治理。

“2007 卫生战略”将千年发展目标列入欧盟卫生治理的目标体系，而且在原则部分强调了经济与社会发展的不平衡是产生全球卫生问题的主要根源。

“2010 卫生战略”不但重申了千年发展目标的重要性和减贫在全球卫生治理中所处的中心位置，而且进一步提出了发展政策是欧盟卫生治理战略的第一大支柱。2015 年联合国宣布千年发展目标到期，并通过了 2015—2030 年间的全球可持续发展目标（Sustainable Development Goals）。针对新制定的发展目标，欧盟对卫生治理战略也做出了进一步完善。同年欧盟委员会出台了《2015 年后减贫和可持续发展的全球伙伴关系》文件。该文件指出欧盟依然要在可持续发展目标内有关卫生问题的治理中发挥领导者的作用。

在战略实施过程中，卫生发展援助是欧盟的主要战略工具。卫生发展援助主要以官方发展援助（Official Development Assistance, ODA）的形式分配给受援国。援助工具以两个方面为主：一是地缘援助工具，旨在针对特定国家或地区进行发展援助，包括欧洲发展基金（主要针对非加太地区国家）、发展合作工具（针对亚洲、拉丁美洲和南部非洲）和欧洲邻居政策（主要针对东欧、高加索和地中海国家）；二是主题性项目，这些项目对地缘援助工具起到补充性作用，属于“投资于民”（Investing in People）项目。

从数据上看，欧盟的卫生发展援助额度在“2007 卫生战略”推行的第一年达到八年间的最高水平，2009—2010 年有所下滑，但在 2011 年后又有小幅度回升。尽管有所波动，但欧盟在该领域的援助额度一直高于世界卫生组织。除欧盟机构外，欧盟成员国也会根据本国的卫生治理政策而开展卫生发展援助。欧盟及其成员国的援助总量在 2008—2015 年期间均保持在 41 亿美元以上，而且在排名上仅略低于美国，处于世界第二位（表 1）。

从卫生发展援助的分配来看，欧盟基本执行了战略文件的要求，更加注重对受援地区基础卫生领域的投入（表 2）。“2007 卫生战略”和“2010 卫生战略”推行之后，欧盟对基础卫生事业的援助分配逐渐增长到 60% 左右，

欧盟及其成员国在该领域的总体分配也维持在 40% 以上。相比较而言，在 2008—2015 年间，全球用于基础卫生事业的发展援助大概占卫生发展援助总额的 35%—44%，而美国在该领域的分配只占总额的 15%—25%。^①

表 1 欧盟 2008—2015 年卫生发展援助总额（单位：亿美元）

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
欧盟机构	7.16	5.74	4.97	6.49	5.73	6.36	6.30	6.85
欧盟及其成员国	41.23	42.06	43.43	41.62	42.51	47.45	49.64	42.15

数据来源：经济合作与发展组织数据库，<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=58193>。

表 2 欧盟及其成员国 2008—2015 年卫生发展援助的分配^②（%）

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
一般卫生事业	欧盟机构	24.25	26.06	34.01	19.55	21.47	17.61	16.95	25.19
	欧盟机构及成员国	26.31	25.92	27.67	23.29	22.61	23.11	25.55	24.18
基础卫生事业	欧盟机构	53.41	62.25	46.03	59.62	56.47	67.34	64.74	57.88
	欧盟机构及成员国	41.96	41.88	40.79	42.84	41.52	49.68	42.63	42.89
人口与生殖健康	欧盟机构	22.34	11.69	19.96	20.83	22.06	15.05	18.31	16.93
	欧盟机构及成员国	31.73	32.20	32.54	33.87	35.87	27.21	31.82	32.93

数据来源：经济合作与发展组织数据库，<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=58193>。

除发展援助外，欧盟对全球卫生治理中的人道主义援助也比较重视。

^① 经济合作与发展组织数据库，<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=58193>。

^② 根据 OECD 的界定，卫生发展援助主要涉及三个领域：一是一般卫生事业领域，包括卫生政策行政管理、卫生职业教育与训练、医学研究；二是基础卫生事业，包括基础医疗服务、基础卫生设施建设、基本营养供应、大众健康教育、疟疾与结核病的防治；三是人口与生殖健康，包括人口政策、计划生育、艾滋病防控等。

2008—2014 年，欧盟委员会每年用于卫生领域的人道主义援助资金由 1.95 亿美元上升到 4.08 亿美元，卫生领域援助在全部人道主义援助领域中所占的比重也由 14% 上升到 18%。^①

第三，欧盟的全球卫生治理战略强调世界卫生组织在全球卫生治理领域的中心地位。20 世纪 90 年代后，世界卫生组织在全球卫生领域的领导能力和协调能力日渐式微，而且在财政问题上也面临严峻的融资和信任困境。^②虽然欧盟在世界卫生组织中仅具有观察员的身份，但它曾在 2003 年《烟草控制框架公约》和 2005 年《国际卫生条例》的签署过程中发挥了很好的协调作用，积极促进成员国批准两项条约。《里斯本条约》明确规定了欧盟在对外交往中所具有的独立人格，更加推动欧盟借助国际多边平台来提升自己的话语权。“2010 卫生战略”一方面将“行为体间缺乏协调”和“世界卫生组织协调能力欠缺”列为全球卫生治理领域的重要挑战，另一方面也表示支持世界卫生组织在全球卫生治理中发挥更加强有力的规范和指导作用。该战略还对世界卫生组织框架下的“公共卫生、创新和知识产权全球战略和行动计划”表示认同，保证 2016 年 1 月 1 日后仍然确保最不发达国家以较低的价格获得必要的药品，避免成员国利用双边贸易条款来提高药品价格。^③2010 年后，为了便于双方的政策协调，欧盟委员会与世界卫生组织强化了定期例会制度，并在疾病监控、人才培养和科学研究等领域合作制定了多项计划。在 2011—2015 年间，欧盟委员会每年对世界卫生组织的自愿捐助均保持在 0.5 亿美元左右的较高水平。

第四，关注全球卫生公益的供给。全球卫生公益是指能够保护和促进全球人类健康且具有非竞争性和非排他性的产品或服务。它主要分为两大类：一是全球性疾病的预防和控制；二是全球卫生领域的知识创新和技术研发。从供给模式上看，两类公益有一定区别。全球性疾病的防控需要国际社会的普遍参与。特别是在全球化背景下，人类面对全球性疾病可谓一损俱损，疾

^① 联合国人道主义事务协调办公室数据库，<http://ftsbeta.unocha.org/donors/361/summary>。

^② 晋继勇：《世界卫生组织改革评析》，《外交评论》2013 年第 1 期，第 139 页。

^③ 2001 年，在广大发展中国家的努力下，世界贸易组织出台了《TRIPS 与公共卫生多哈宣言》，该宣言同意在 2016 年 1 月 1 日之前不强迫最不发达国家在药品领域实施或适用 TRIPS 协议第二部分第 5 节和第 7 节的限制。

病防控的实际效果往往取决于医疗卫生能力较差的国家或地区，这也促使一些发达国家为避免祸起萧墙之外而向这些国家提供卫生援助。知识技术类公益的供给则更多具有单方供给的特征。一是卫生技术的研发有时不需要国际社会的普遍参与，二是研发过程一般由企业等私人部门主导，三是研发过程通常需要高成本和长周期。因此，知识技术类公益的“公共性”往往受到质疑，此类卫生公益的提供也成为全球卫生治理的一项难题。先进的卫生技术和产品往往受知识产权、技术壁垒和价格门槛等因素的影响而无法在全球范围内普及。^①

欧盟在“2007 卫生战略”中指出，全球卫生公益的供给应遵循基本的人权，按照平等、公平和非歧视原则，保证全人类享受高质量卫生服务。^②“2010 卫生战略”更加明确提出了“即便卫生知识和技术可以转化为具体的物质产品，但它仍属于全球卫生公益，而且欧盟会致力于克服在技术成果转化和普及过程中存在的不公正现象。”^③为贯彻上述战略目标，欧盟首先在政策上认同世界卫生组织 2008 年出台的“公共卫生、创新和知识产权全球战略和行动计划”，努力贯彻实施计划的要点 3 和要点 4^④的要求，在医学研究中关注最不发达国家所面临的一些技术难题，帮助发展中国家引进先进技术，实现一些高技术药物的自主生产。在战略实施过程中，欧盟一方面同发展中国家之间建立了“欧洲与发展中国家临床试验伙伴关系”，在促进研究成果及时转化的同时也注重提高发展中国家的卫生科研能力。另一方面，欧盟积极推动第七框架计划（Seventh Framework Programme,FP7）和“地

^① 陈霞：《区域公共产品与东亚卫生合作（2002—2009）》，复旦大学博士学位论文，2010 年，第 46-47 页。

^② European Commission, *Commission Working Document Accompanying the EU Health Strategy “Together for Health” 2008–2013*, pp. 2-3.

^③ European Commission, *European Research and Knowledge for Global Health: Commission Working Document Accompanying the Communication on the EU Role in Global Health*, p.4 .

^④ 计划的要点 3 为“建设和提高创新能力”，具体内容包括：1.提高发展中国家的能力，以满足卫生新产品的研究与开发；2.设计、制定和支持有效的政策，促进卫生创新能力的发展；3.根据发展中国家的需要，为其创新能力建设提供支持；4.制定和实施政策，促进以传统医学为基础的创新；5.在适当时候，制定和实施卫生相关创新的可激励措施。计划的要点 4 为“转让技术”，具体内容包括：1.促进发展中国家的技术转让和卫生产品的生产；2.支持和改善卫生技术转让方面的合作与协调，同时重视不同的发展水平；3.建立可能的与卫生相关的新机制，以促进转让和获取重要技术。

平线”2020 科研计划。^① 支持医学研究机构和卫生基金组织就欧盟与发展中国家共同的卫生问题开展研究，同时也鼓励中低收入国家的医学研究项目接受欧盟框架计划的资助。2007—2013 年，FP7 在卫生领域的总体研究投入达到 55.7 亿欧元，其中在艾滋病、疟疾和肺结核这三个发展中国家高发疾病领域分别投入了 1.75 亿、1.22 亿和 1.18 亿欧元。2014—2015 年，“地平线”2020 计划再次向三种疾病投入总计 1.5 亿欧元的项目资助，而且在此期间，欧盟委员会对埃博拉疫情又投入了 1.38 亿欧元用于相关项目研究。^②

三、欧盟全球卫生治理战略的困境

毋庸置疑，欧盟全球卫生治理战略的推行的确有助于国际社会更好地应对全球卫生问题，但战略的最终落脚点仍然是要维护欧盟的自身利益。一方面是为了实现欧盟的卫生安全诉求，即防范全球性卫生危机对欧盟地区的威胁，另一方面则是要实现欧盟的一些政治诉求，包括对内整合欧盟与成员国的卫生治理政策，保持对外政策的一致性；对外确立欧盟在全球治理领域的领导地位，推行欧盟的治理理念，获得更高的国际声望。然而，由于受欧盟的领导能力和内部协调能力等因素的影响，欧盟在实现这些诉求的过程中仍然面临诸多困境。

第一，欧盟在全球卫生治理中的“领导能力”日益下滑。一般而言，领导地位的确立既需要“候选人”有着强烈的领导意愿，又要求其拥有足够的领导能力。从欧盟历次战略文件的表述来看，“确立在全球卫生治理领域中的领导地位”一直是欧盟所奉行的战略目标，可见欧盟在全球卫生治理领域具有强烈的领导意愿。然而，欧盟在领导能力方面的表现却令人忧虑。一是

^① FP7 全称“欧盟研究与技术开发第七框架计划（2007-2013）”，是欧盟投资的全球性科技开发计划，其研究以国际前沿和竞争性科技难题为主要内容。“地平线”2020 计划是 2013 年 FP7 到期后，欧盟委员会又推出的一项新的科研规划方案。

^② 欧盟委员会网站信息：<http://ec.europa.eu/research/health/index.cfm?pg=area&areaname=aids>；<http://ec.europa.eu/research/health/index.cfm?pg=area&areaname=malaria>；<http://ec.europa.eu/research/health/index.cfm?pg=area&areaname=tuberculosis>；<http://ec.europa.eu/research/health/index.cfm?pg=area&areaname=ebola>。

受欧盟地区整体经济环境的影响，欧盟在全球卫生援助中的贡献力在持续减少。欧盟及其成员国占世界卫生发展援助总额的比重由 1990 年的 37% 下降到了 2015 年的 19%。欧盟占世界多边机构卫生发展援助总额的比重也由 2008 年的 14% 下滑到了 2015 年的 7.4%。尽管从绝对数量上看欧盟及其成员国的援助额度在逐年增加，但并没有跟上世界整体的增长速度。除此之外，欧盟委员会用于卫生领域的人道主义援助也从 2014 年 4.08 亿美元下降到 2016 年的 2.80 亿美元。^① 二是欧盟的“融入”战略难以推行。“融入”战略曾是“2007 卫生战略”的一个亮点。它的核心是希望欧盟借助它在贸易、金融、气候变化、人权等治理领域的优势来确立其在卫生领域的领导地位。然而，伴随着世界新兴力量的崛起，欧盟在这些领域的优势地位事实上被不断弱化，很难在全球卫生治理中进一步分散它的微弱优势。三是欧盟在一些有关全球卫生治理的政策倡议中处于曲高和寡的尴尬状态。2010 年后，欧盟不断要求广大成员国保证世界卫生组织资金来源的稳定性，但并没有得到美国、日本等会费大国的积极响应。尽管欧盟并不建议在医药技术领域采取严格的知识产权保护政策，但也不赞成一些中等收入国家对发达国家的医疗技术加以仿制并将产品出口到经济发展落后的国家。这种中间立场不但没有得到广大发展中国家的认同，更是遭到美国等发达国家的反对。

第二，欧盟在全球卫生治理中面临严峻的内部协调问题。由于欧盟本身存在着多层治理体系，所以欧盟在全球治理中的领导能力在很大程度上取决于欧盟各机构之间和欧盟与成员国之间能否达成政策共识。尽管欧盟在历次战略文件中都强调欧盟整体要在全球卫生治理中强化共同的话语权，但仍难以解决欧盟内部的一些政策协调问题。

首先是欧盟整体战略与成员国国家战略之间的分歧。除欧盟委员会制定的总体战略之外，之前的英国、瑞典和德国等成员国也在 2008 年后相继制定了本国的全球卫生治理战略。但是从总体上看，由于欧盟成员国的全球卫

^① Global Health Council, *Health Financing: Unpacking Trends in ODA for Health*, Washington D. C.: Global Health Council Briefing Paper, 2015, p. 6. http://www.actionforglobalhealth.eu/uploads/media/AfGH-ODA-Paper_Cross-Euro-Analysis.pdf; 经济合作与发展组织数据库, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=58193>; 联合国人道主义事务协调办公室数据库, <http://ftsbeta.unocha.org/donors/361/summary>。

生战略完全从本国的实际利益出发,所以在战略的目标、原则和执行方面都与欧盟的整体战略有所不同。德国在2013年6月出台的全球卫生治理战略中,更倾向于以“安全化”的思维逻辑来理解全球卫生治理,将维护德国的公共卫生安全作为战略的首要目标。在领导者的问题上,德国并没有提及如何确立欧盟整体在全球卫生治理中的领导地位,而是更多强调德国在该领域所拥有的特殊责任。^①除此之外,德国对欧盟在全球卫生治理中的一些主张也持不同观点。例如,德国在医药知识产权问题上持更加保守的态度,对欧盟在“2010卫生战略”中表示认同的“公共卫生、创新和知识产权全球战略与行动计划”持保留意见;德国也是反对增加世界卫生组织会费的主要国家之一;德国也不赞成在全球卫生谈判中牺牲烟草和酒饮料产业的利益。^②

其次,欧盟在全球卫生谈判中的代表权受到质疑。尽管欧盟在世界卫生组织和联合国其他相关机构中只是观察员,但欧盟一直希望能够借助成员国的力量来提高它在全球卫生谈判中的影响力。《里斯本条约》在2009年生效后,欧盟希望进一步强化它在世界卫生组织的代表权。在2010年世界卫生大会上,欧盟委员会甚至主张接管欧盟及其成员国在谈判中的代表权。然而,成员国却认为这是欧盟委员会发起的一场“政变”,英国、德国、瑞典等成员国坚决表示要维护自己在谈判中的代表权,而且这些国家认为卫生政策应属成员国的主权范围之内,欧盟无权干涉。^③ 欧盟理事会对此的态度也比较慎重,理事会在一份关于“2010卫生战略”的结论性文件中指出:“欧盟和成员国应当在不损害彼此的前提下,尽可能在与第三国或全球性的谈判中发出一致的声音”。^④ 除此之外,欧盟之外的一些国家也对欧盟的代表权表示质疑,美国甚至在2005年表示欧盟不应当进入世界卫生组织的执行委员会,更反对欧盟拥有成员国的权利。

^① Christoph Aluttis, Timo Clemens, and Thomas Krafft, “Global Health and Domestic Policy - What Motivated the Development of the German Global Health Strategy?” *Global Public Health*, November 26, 2015, pp.1-13, <http://dx.doi.org/10.1080/17441692.2015.1094706>.

^② Louise Van Schaik, “The EU’s Performance in the World Health Organization: Internal Cramps after the ‘Lisbon Cure,’” *Journal of European Integration*, Vol. 33, No. 6, 2011, pp.699-713.

^③ Ibid.

^④ Council of the European Union, *Council Conclusions on the EU Role in Global Health*, p.3.

四、关于中国参与全球卫生治理的思考

不可否认，中国应当在全球卫生治理中发挥关键作用。这一方面体现在几次重大的全球性卫生危机给中国带来了沉重的压力，防范卫生风险和构建稳定的卫生安全环境是中国在发展过程中的重要利益诉求。另一方面，伴随着中国国家总体实力的不断上升以及国际责任意识不断增强，中国也愿意在全球卫生治理中扮演更重要的角色。事实上，中国在全球卫生治理领域中已经作出了卓有成效的贡献。例如，中国已经向近 70 个国家派遣了医疗队，并为受援国援建和提供了大量医疗设施、医疗设备和药品物资，而且中国还与非洲、东盟和金砖国家之间建立了常态化的卫生合作机制等。尽管如此，中国的全球卫生治理政策仍然存在进一步完善的空间。结合欧盟的相关经验，中国可以在理念选择、战略设计、多边合作平台建设等领域有所创新。

第一，中国应当确立自己的全球卫生治理理念。

“价值分享”是欧盟实施全球卫生治理战略的一个重要方面。“重人权”“公平”和“共命运”等治理理念的提出和推广既保持了欧盟全球卫生治理政策的连贯性，又增进了国际社会对欧盟卫生治理战略的认同。因此，中国在推进全球卫生治理政策的过程中同样需要理念的引导和支撑作用。

“中国式”的全球卫生治理理念一方面要与中国参与全球治理的总体理念相一致，另一方面还要符合中国在全球卫生治理转型进程中既是贡献者又是接受者这一双重身份。^① 具体而言，中国可以选择“共命运”、“共分享”和“共协商”的卫生治理理念。“共命运”的理念旨在打破全球卫生治理领域盛行的“安全化”逻辑，倡导全球卫生治理事关人类的共同命运。面对全球卫生问题，世界各国不应优先选择“独善其身”，而是要采取携手合作的方式来共同应对。与欧盟的“共命运”理念相比较，中国应注重将广大发展中国家融入到“共命运”的理念中，强调中国作为“最大发展中国家”的特殊身份。这主要体现在：同样作为发展中国家，中国依然面临广大发展中国家所普遍承受的卫生风险，中国能够更加感同身受地理解这些国家的实际处

^① 汤伟：《2030 可持续发展议程与全球卫生治理的转型》，《国际展望》2016 年第 2 期，第 111 页。

境，从而增进这些国家对中国的认同感；作为最大的发展中国家，中国可以作为广大发展中国家卫生权益的代表者，进而在全球卫生治理中发挥引领作用。“共分享”理念的内涵在于倡导全世界更加公平地共同分享人类在卫生治理领域的宝贵经验和优秀科学成果。主张各国本着“全人类共命运”的原则，将最新的科学发现、先进的医药技术以及相关的疾病信息和疾病样本向世界开放。逐渐降低因知识产权保护和疾病信息保护而人为产生的治理成本。“共协商”主要是指在遭遇全球性卫生危机或讨论国际卫生援助、医药技术贸易保护和全球卫生规制修订等重要问题时，各国之间应当采取集思广益和友好协商的方式来共同寻求问题的解决路径，化解彼此的利益分歧。

第二，确定中国的全球卫生治理战略。

从欧盟、美国及其他发达国家的相关经验来看，从整体层面上设计全球卫生治理战略，有助于厘清治理中所面临的挑战和所要实现的目标，并更好地协调卫生治理与其他议题之间的关系。从 1963 年中国第一次派出援外医疗队开始，中国实际参与全球卫生治理已有 54 年。和世界卫生组织等国际机构也开展了良好的合作。2017 年 1 月，习近平主席在对瑞士进行国事访问期间，还访问了世界卫生组织总部，这是中国最高领导人首次访问该组织，体现了中国对国际卫生合作和全球卫生治理的高度重视。访问期间，中国和世界卫生组织正式签署了关于“一带一路”卫生领域合作的文件，具有积极的示范意义。

就中国全面参与全球卫生治理来说，今后还需要形成全球卫生治理战略。这样，将使中国的全球卫生治理政策更系统化，也更有助于宣传中国的治理主张和治理贡献。就战略设计而言，中国的全球卫生治理战略首先要明确中国参与全球卫生治理的目标。该目标一方面体现在减轻中国业已承受的卫生压力，如提升国内整体卫生条件和防范重度传染病的大面积流行等；另一方面还要与中国整体的对外战略相协调，如防范中国在“一带一路”建设中所面临的卫生风险和发挥中国全球治理理念在世界的引领作用。在战略的实施过程中，中国应当将在全球卫生治理中处于弱势地位的广大发展中国家作为战略支撑。在保持现有援助机制的同时，有重点地对一些国家加大医疗

项目的投资与合作。除疟疾、艾滋病、肺结核和眼部疾病等常规的疾病外，中国还可以加大对一些发病率高、死亡率高而国际投入却相对较少的疾病（如“被忽视的热带病”）的投资，保证卫生援助得到公正与合理的分配。除此之外，由于全球发展水平的不平衡是产生全球卫生问题的主要原因，而解决全球卫生问题的关键在于逐渐减少南北国家间的垂直落差。因此，中国全球卫生治理战略还应将发展作为战略实施的落脚点，把全球减贫和可持续发展作为落实战略的支柱。

第三，强化中国与欧盟在世界卫生组织等国际公共平台的全球卫生治理合作。

强调世界卫生组织在全球卫生治理领域的中心地位是欧盟全球卫生治理战略的一大特色，而中国也主张提升世界卫生组织在全球卫生治理中的核心与主导地位。结合欧盟在世界卫生组织框架内提出的倡议，中欧之间可以在以下几个方面进行合作：

其一，充分利用世界卫生组织的组织与协调作用，加强中国与欧盟及其成员国之间在全球卫生治理领域的信息交流，搭建中国、欧盟与世界卫生组织三方之间的定期例会机制。其二，共同履行世界卫生组织提出的各项倡议。在疾病控制领域，建立中欧之间跨区域的疾病监测网络和紧急状况下的联合反应机制。在卫生援助领域，积极响应世界卫生组织针对特定项目和特定地区的援助倡议，特别是就共同关注的项目和地区可以开展联合卫生救助。在疾病治疗领域，中国与欧盟可以在落实“公共卫生、创新和知识产权全球战略与行动计划”的过程中保持协调，尽可能保证低收入国家获取必要的医疗药品和技术。其三，共同支持世界卫生组织的改革议程。一方面，中欧需要共同支持世界卫生组织在管理、决策和筹资等方面的革新计划，提升世卫组织在全球卫生领域的主导地位。另一方面，中国与欧盟之间可以就改革的建议进行沟通和交流，以改革为契机提升中欧在世界卫生组织内的话语权，并将双方共同秉持的治理理念贯彻到世界卫生组织的决策议程中。

第四，中国与欧盟之间可以进一步扩大面向第三方的卫生治理合作。

中欧在全球卫生领域已经开展了一些卓有成效的合作。2009年，中欧之间的定期卫生对话机制正式开启，双方开展了多层级、多领域、多渠道的

卫生交流。2014年，双方又在非洲开展了联合抗击埃博拉病毒的行动，将中欧之间的卫生合作进一步扩展到了第三方。中欧之间的卫生治理合作在未来还有很大的发展空间。

其一，解决发展问题是中欧在应对全球卫生问题上共同认可的治理路径。因此，针对低收入国家，双方可以在全球减贫和基础医疗设施建设等方面实施更多的联合援助计划。其二，针对特殊疾病的防控与治疗，中国与欧盟可以施行联合行动计划，并鼓励欧盟成员国、其他国家、国际组织和私人团体的加入，共同倡导“兼济天下”的责任意识。其三，将中欧在全球卫生治理领域的合作与“一带一路”倡议相联结。结合欧盟的技术与资金优势，吸引欧盟及其成员国在“一带一路”沿线相关国家和地区与中国共同开展卫生发展合作项目，从而为防范“一带一路”建设中的卫生风险起到一定的积极作用。最后，作为在发展中国家和发达国家两大群体中具有代表性的国家和组织机构，中国与欧盟之间的卫生合作机制可以成为两大群体间对话的“窗口”。通过中欧之间的卫生交流与合作，使发展中国家和发达国家更好地了解彼此的意愿与需求，尽快使两大群体在医疗卫生援助和医药技术贸易等问题上达成共识，从而为全球卫生治理领域的南北合作奠定一定的基础。

[收稿日期：2016-11-02]

[修回日期：2017-01-22]

[责任编辑：樊文光]

后埃博拉时期中非卫生合作的 趋向、挑战与建议*

郭 佳

【内容提要】 中非卫生合作是约翰内斯堡峰会提出的中非“十大合作计划”之一，后埃博拉时期中非卫生合作逐渐从传统友谊型援助向多层次、宽领域、全方位合作方向转变，呈现出从双边援助到多边合作、由临床医疗到公共卫生体系建设、由全科医疗到专科特色医疗、从国家层面上助推中国药品走进非洲、注重中国经验在非洲的运用等趋势与特点。与此同时，中非卫生合作也面临着一些问题与挑战，卫生战略与决策有待进一步规划与统筹，援助项目有待深耕细作，医药产品走进非洲的瓶颈问题有待突破，体系建设的相关技术转移和经验分享有待开发。为此，中国应调整工作思路，着眼长远，将中非卫生合作纳入中国的全球卫生外交与卫生安全战略整体布局中，以中非卫生合作为契机和支点，将中国在健康领域的国际合作和全球卫生战略的实施引向深入。

【关键词】 中非卫生合作 对非援助 卫生外交 非洲

【作者简介】 郭佳，中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员

【中图分类号】 D822.34

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0114-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702007

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

卫生议题一直以来都是非洲乃至全球发展领域的重要议题，特别是自埃博拉疫情发生之后，卫生议题的重要性越发凸显，加强卫生系统的相关内容不仅被写入非洲“2063年愿景”，也在联合国“2030年可持续发展议程”中占据重要地位。中非卫生合作更因共同抗击埃博拉疫情而进一步深化，2015年的约翰内斯堡峰会将中非卫生合作列入中非“十大合作计划”之中。这些成果性文件和实施框架既反映出卫生议题在全球发展治理以及中非合作中的突出地位，也规划了后埃博拉时期非洲卫生发展与中非卫生合作的方向与目标。

所谓“后埃博拉时期”，它不仅仅是一个事件或时间概念，而是一种符号或象征，它意味着非洲卫生发展和中非卫生合作自埃博拉危机之后，步入与以往不同的历史阶段：一方面，对非洲国家而言，埃博拉疫情是一次转“危”为“机”的节点，它促使非洲国家动员和整合各方资源，启动和推动国内医疗卫生体系改革，着力解决非洲卫生领域中最薄弱环节，诸如公共卫生体系建设、全民健康覆盖等，加快基于本土及自有方案应对健康与发展挑战的进程；另一方面，对中国而言，埃博拉疫情结束之时，正值中国的“十三五”规划以及“健康中国2030”纲要启动，中国与非洲有着相似的发展经历和同样的健康追求，中国在卫生领域已经取得的成就可以为非洲国家所借鉴和分享，中国未来的健康规划与中非卫生合作同向而行，中国对非洲的卫生工作与之之前相比表现出更注重协同性，更加开放、灵活、务实的特点。

尽管后埃博拉时期中非卫生合作呈现出崭新的局面，但与此同时，双方合作也面临诸多问题与挑战，这些问题和挑战或来自于观念层面，或存在于实际操作之中。为此，要加强对非卫生合作的顶层设计和资源整合，将中非卫生合作置于更高的战略层级上，纳入中国的全球卫生外交与卫生安全战略整体格局中，提高设置和引领国际卫生议题的能力，并解决实践中存在的关键性问题，从而以中非卫生合作为契机和支点，将中国在健康领域的国际合作和全球卫生战略的实施引向深入。

一、后埃博拉时期非洲的卫生状况

非洲是世界上卫生状况最为落后的地区之一，它拥有全世界 12% 的人口，却承受着全球约 24% 的疾病负担，^① 许多国家医疗基础设施落后，缺医少药情况严重，医护资源匮乏，卫生体系支离破碎无法有效运转，疾病预防和治疗工作面临巨大压力。总体而言，目前非洲的卫生状况具有以下四个特点。

（一）面临着传染病与慢性非传染病的双重威胁

非洲大陆一直以来深受艾滋病、疟疾和结核病三大传染病困扰。据世界卫生组织统计，2015 年非洲艾滋病病毒（HIV/AIDS）携带者和感染者人数约为 2 550 万，约占全球患者的 70%，^② 15—49 岁人口感染艾滋病病毒的比例为 4.6%，^③ 撒哈拉以南非洲 2015 年新增感染病例约 140 万，占全球新感染艾滋病人数的 2/3 以上，死亡 80 万。^④ 世界卫生组织《2016 年世界疟疾报告》显示，2015 年全球有疟疾病例 2.12 亿，42.9 万人死于疟疾，其中 90% 的疟疾病例和 92% 的疟疾死亡病例都集中在非洲，约 8 亿非洲人面临患疟疾的风险，疟疾已成为阻碍非洲社会发展的重要因素。^⑤ 目前非洲有 270 万结核病患者，约占全球结核患者的 1/3，^⑥ 绝大多数肺结核死亡病例发生在非洲，大部分非洲国家结核患者的死亡率超过 20%。^⑦

除了传统传染病威胁以外，过去三十多年，由于全球化的影响，城市化的发展、生活方式的改变，预期寿命的延长，慢性非传染性疾病（NCD），例如，冠心病、高血压、糖尿病、肿瘤、哮喘、慢性肝脏疾病和慢性肾脏疾

^① World Health Organization, *Atlas of African Health Statistics 2016: Health Situation Analysis of the African Region*, Brazzaville: WHO Regional Office for Africa, 2016, p. 21.

^② World Health Organization, Global Health Observatory Data Repository, *Number of People (all ages) Living with HIV*, January 27, 2017, <http://apps.who.int/gho/data/view.main.22100WHO?>.

^③ World Health Organization, *Overview of the African Region*, <http://www.who.int/afr/>.

^④ Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, *AIDS by the Numbers*, Geneva: UNAIDS, 2016, pp.16-17.

^⑤ World Health Organization, *World Malaria Report 2016*, Geneva: World Health Organization, 2016, pp. xv-xvi.

^⑥ World Health Organization Regional Office for Africa, *Tuberculosis*, <http://www.afro.who.int/en/tuberculosis.html>.

^⑦ World Health Organization, *Global Tuberculosis Report 2016*, Geneva: World Health Organization, 2016, p. 15.

病等在非洲的流行率也持续上升, 传染病与慢性非传染病的双重负担给原本就资金短缺的非洲卫生服务造成巨大压力, 使非洲面临更为严峻的公共卫生挑战。

(二) 卫生支出总量不足且过度依赖外部援助

非洲近年来总体经济形势向好, 卫生支出在国内生产总值中占比从 1995 年的 2.6% 增加到 2013 年的 5.8%,^① 但是在各国政府预算中, 卫生支出普遍处于相对落后的位置。2001 年, 《阿布贾宣言》承诺将政府预算的 15% 用于卫生, 但实际上大多数非洲国家至今无法兑现。至 2013 年, 政府卫生支出占预算总支出的比例达到和超过 15% 的国家只有 7 个, 分别是乌干达 (24.3%)、卢旺达 (22.3%)、斯威士兰 (18.1%)、埃塞俄比亚 (16.4%)、马拉维 (16.2%)、中非共和国 (15.9%) 和多哥 (15.4%),^② 而且这些国家的政府卫生投入中可能包含国外援助资金, 大多数国家的政府卫生支出都低于《阿布贾宣言》承诺的标准, 从而难以确保实现基本卫生服务的全民覆盖。

此外, 非洲国家在卫生领域过度依赖国际援助或私人捐款等外来资金投入。2013 年, 非洲国家外部援助资金占本国卫生总费用的平均比例为 10.4%, 在世界卫生组织非洲区域所辖的 47 个非洲国家中,^③ 有 30 个国家外援资金占比超过该平均水平, 最高的前 5 位分别是布隆迪 (73.3%)、南苏丹 (68.5%)、马拉维 (68.3%)、利比里亚 (57.8%)、刚果民主共和国 (52.4%)。^④ 在许多国家, 外援资金的增加很多时候并没有缓解非洲本国卫生投入不足的情况, 反而形成一种“替代效应”, 代替了非洲政府本应在医疗方面的投入, 使得政府卫生支出占卫生总费用的比例不升反降。

^① World Health Organization, *Atlas of African Health Statistics 2016: Health Situation Analysis of the African Region*, Brazzaville: WHO Regional Office for Africa, 2016, p. 59.

^② *Ibid.*, p. 64.

^③ 世界卫生组织非洲区域所辖 47 个非洲国家, 指除摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚、埃及、苏丹、吉布提、索马里之外的非洲国家, 上述 7 个国家虽然在地理上属于非洲, 但在世界卫生组织的分区中隶属于中东区域。

^④ World Health Organization, *Atlas of African Health Statistics 2016: Health Situation Analysis of the African Region*, Brazzaville: WHO Regional Office for Africa, 2016, p. 66.

（三）尚未建立有效的医疗卫生体系

非洲国家至今尚未建立一个反应迅速、运转有效的公共卫生防控体系和医疗服务体系，2014年埃博拉疫情的爆发和一度失控，进一步暴露了这一体系的脆弱性。多数非洲国家只有城市医院可以获得公共财政支持，而区县医院、贫困地区、农村地区的卫生服务机构很难被公共财政覆盖，这导致基层卫生机构在设备、药品、技术、管理等方面的滞后，城乡之间卫生发展不平衡，难以建立有效的卫生服务网络。此外，非洲国家卫生人力资源严重匮乏，平均每万人拥有医生数量为2.7人，远低于世界平均水平的13.9人，在现有有统计数据的34个非洲国家中，每万人拥有医护人员量少于1人的有17个，最低的利比里亚为0.1/10000，马拉维、尼日尔、塞拉利昂为0.2/10000，埃塞俄比亚和坦桑尼亚为0.3/10000，即使在医疗条件相对较好的南非，也仅为7.8/10000。^①

（四）医疗卫生服务的可及性及公平性较差

一个合理的医疗卫生体系应该是逐渐扩大基本医疗卫生服务的覆盖人口，同时保证医疗卫生服务的效率与公平。而人口覆盖率的提高不仅取决于卫生资源的供给，还需要减少就医过程中的个人现金支付。世界卫生组织指出，当一个国家自费医疗支出超过医疗总支出的20%时，由医疗支出造成家庭财产危机的风险就会加大，因为在患者直接支付费用过高的情况下，即使卫生设施、服务、产品到位，一般的家庭也无力支付相应的费用，从而对全民健康覆盖的推进形成障碍。而目前非洲国家的个人支出占卫生总支出的平均比例为51%，在47个世界卫生组织所辖非洲国家中，除了津巴布韦和塞舌尔，其余国家全部超出了20%的安全范围，其中占比最高的几个国家甚至达到了百分之七八十，分别是塞拉利昂（86%）、几内亚比绍（80%）、尼日利亚（76%）、圣多美和普林西比（71%）、科摩罗和科特迪瓦（67%）。^②

此外，非洲的卫生服务供给偏向富裕阶层和城市居民，联合国千年发展报告显示，在以非洲为代表的发展中地区，最贫穷的20%家庭的儿童发育迟

^① World Health Organization, *Atlas of African Health Statistics 2016: Health Situation Analysis of the African Region*, Brazzaville: WHO Regional Office for Africa, 2016, p. 69.

^② *Ibid.*, p. 79.

缓的可能性是最富裕的 20% 家庭儿童的两倍以上; 最贫穷家庭的 5 岁以下儿童死亡率几乎是最富裕家庭的两倍。^① 由于接生环境和技術的问题, 非洲孕妇死亡率占全球总数的 1/2, 近 1/3 的新生儿面临破伤风的威胁, 还有近 1/4 的 1 岁儿童不能接种脊髓灰质炎疫苗,^② 而这些病例大多发生在医疗条件较差的农村地区。

总而言之, 落后的卫生状况对非洲各国的经济、社会、政治、文化等产生了重大影响, 它延缓经济增长, 加剧贫困, 削弱国家的综合国力与可持续发展能力, 导致对政府支持率降低, 引发国内局势的不稳定; 与此同时, 随着全球化发展, 世界日益相互依存, 非洲的疾病传播及公共卫生事件不仅涉及非洲本身, 也对全球公共卫生安全造成威胁, 埃博拉疫情已经给全球卫生安全拉响了警报。因此, 各方合作保障全球卫生安全是全球卫生治理的共识, 也成为全球发展治理的核心议题。中国作为国际发展领域的积极参与者, 与非洲的卫生合作必将在原有基础上得到进一步深化和拓展。

二、后埃博拉时期中非卫生合作的趋势与走向

约翰内斯堡峰会, 中非卫生合作不断在创新中发展, 通过双边与多边相结合, 政府与民间相结合, 技术支持与能力建设相结合, 全科医疗与专科医疗相结合, 长期派出与短期派出相结合, 定期支援与项目管理相结合, 援助与投资相结合, 医疗服务与医学教育相结合方式, 逐渐从传统友谊型援助向多层次、宽领域、全方位合作方向转变。

(一) 从双边援助到多边合作

中非卫生领域合作由来已久, 从 1963 年中国向阿尔及利亚派出第一支医疗队起, 50 多年来, 中非卫生合作已形成包括派遣援外医疗队、援建医院和疟疾防治中心、赠送药品和医疗器械、双边人员交流、人员培训等多层次宽领域的工作模式。这种模式多为政府间双边援助, 鲜有与第三方的多边

^① United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York: United Nations, 2015, p. 8.

^② World Health Organization, *Atlas of African Health Statistics 2016: Health Situation Analysis of the African Region*, Brazzaville: WHO Regional Office for Africa, 2016, pp. 97-113.

合作。2014 年埃博拉疫情发生之后，中非之间的卫生合作逐渐呈现由双边援助向多边合作发展的态势，且合作主体多元化，不仅包括政府、国际和地区组织、非政府组织，也包括企业、社会团体等民间机构。2014 年 5 月，中国与世界卫生组织合作在桑给巴尔（Zanzibar）开展血吸虫病防控试点项目，开启了中国与国际组织在非洲国家开展卫生合作的首次探索；2015 年 3 月，中国公共卫生专家参与了由世界卫生组织主导的塞拉利昂埃博拉防控多边合作；2015 年 4 月，中国疾控中心与非盟 8 个成员国代表，以及世界卫生组织、美国健康与人类事务部（Department of Health and Human Services, HHS）、美国疾病控制中心（Centers for Disease Control and Prevention, CDC）、非洲实验医学协会（African Society for Laboratory Medicine, ASLM）等多家机构共同参与了非盟的非洲疾病预防控制中心建设的筹备工作；2015 年 4 月中国—英国—坦桑尼亚疟疾防治试点项目也在坦桑尼亚启动。参与非洲卫生领域的国际合作在中国对非卫生合作中具有重要意义，尤其是在中国资金、人力、技术资源无法完全覆盖的领域，有较大拓展空间。例如，与国际质量认证权威机构合作援建药品质量检测中心，与国际组织合作建立生物等效性实验室等，都是未来可能会启动的合作项目。埃博拉疫情发生以后，中非双方还积极推进中国民营企业在非洲卫生领域的投资，相较于政府机构，民间机构具有更高的创新热情，而且更便于走进基层，提高医疗卫生服务的可及性，在完善非洲社区医疗体系方面有着政府机构不可比拟的优势，民间投资作为一种务实合作的新模式，正在成为官方援助有益的补充。

（二）由临床医疗援助到公共卫生体系建设

解决非洲地区卫生问题的基础是公共卫生体系中疾病预防控制体系的建立。它的效益虽非即时显现，但却可以通过公共卫生政策的制定、评价机制的完善、传染病防范措施的实施等方式，从宏观层面使受援国的卫生事业得到整体性提高，并形成良性发展，使民众的健康得到有力保障。非洲国家至今尚未建立起一套健全、响应及时、运转有效的公共卫生防控体系，为此，非盟在“2063 年议程”中将公共卫生体系建设置于卫生领域的重要位置，提出了“完全遏制埃博拉等传染病和热带病、大幅减少非传染性疾病的发病率、

将非洲人民的人均寿命提升至 75 岁以上”的发展目标。中国的卫生事业经过几十年发展，特别是在经历了 2003 年“非典”之后，建立起了公共卫生管理的长效机制，公共卫生水平不断提高。中非医疗合作从之前医务人员的派出、医疗设备或药品的捐助等临床层面逐步向公共卫生体系建设层面转型，除了体现出中国愿将经验与非洲分享的态度，也是中非卫生合作向纵深发展的必然要求。中国不仅关注非洲当下的卫生状况，更从源头入手，着眼于非洲卫生事业的能力建设与长远规划，这符合中非双方的利益与需要。

2014 年埃博拉疫情爆发后，中方就向疫区国家率先派遣了多批公共卫生专家组成的医疗队，在基层进行疾病监测以及传染病防范知识的培训。今后，中国将以参与非洲疾病控制中心筹建为抓手，加强中非之间的公共卫生政策沟通，结合非洲发展目标和实际需求，深化、扩展中非公共卫生合作。中国将支持非盟及各非洲国家建立健全疾病预防控制体系，帮助非洲国家形成对疫情的监测、预警和快速反应能力，为及时处置突发公共卫生事件提供可靠保障；将协助非洲国家提高实验室技术能力，重点帮助防控影响非洲人民健康的慢性非传染性疾病以及疟疾、艾滋病、结核病、霍乱、埃博拉等可预防的传染性疾病和新发疾病；开展卫生人力资源培训，举办卫生相关专题培训班，为非洲国家培训卫生管理和医护人员，加强卫生技术转移，帮助非洲国家提升卫生事业的自主发展能力。

（三）由全科医疗向专科特色医疗深化

中国一直以来对非洲各国都实行整齐划一、全科式的医疗援助，这种形式虽然具有各方兼顾的优势，但鉴于非洲国家情况各异，医疗水平参差不齐，这种一刀切式的援助模式往往因为缺乏针对性而影响效果。在埃博拉疫情发生以后，中非卫生合作愈发注重差异化的国别政策，注重专科医学的交流与合作，在实践中表现为以下四种形式：

第一，建立专科中心。一些传统型的全科医疗队依据受援国的实际情况侧重于某些专业领域建立专科中心，就可凸显援助效果。如中国派往坦桑尼亚桑给巴尔的医疗队在当地设立了微创外科中心与眼科中心；援坦桑尼亚医疗队在当地建立了以心胸外科为主的“中坦医疗技术与培训合作中心”；援

毛里塔尼亚医疗队拥有中国援非医疗队中唯一一支疾病预防控制与公共卫生专家组；^① 中国医疗队还在阿尔及利亚等国开设了中医中心或中医诊所。

第二，对口医院合作。从 2015 年 12 月约翰内斯堡峰会至今，中国已先后与非洲 10 个国家建立对口医院合作关系。通过技术交流和转移，医护培训，加强专业科室建设等，特别是在非洲空白的高层次专业技术领域，提升非洲国家的临床专科治疗水平。同时，在设备维护和医院运营管理等方面也积极开展支援合作。例如，广东省人民医院心血管研究所专家团队与位于加纳第二大城市库马西的教学医院（Komfo Anokye Teaching Hospital,）开展心胸外科领域的合作，除了在库马西医院进行心脏外科手术，帮助医院成立心血管病治疗中心外，还邀请加纳医生到广东心血管病研究所学习，目的是使他们具备独立承担手术的能力，在加纳建立面向中西非的心脏中心。此外，还有北京阜外医院与南非格鲁特索尔医院（Groote Schuur Hospital）在心血管领域的合作，河南省人民医院与埃塞俄比亚提露内丝—北京医院（Tiluneisi Beijing Hospital）在创伤治疗与妇幼健康领域的合作等。

第三，短期项目式医疗队。在约翰内斯堡峰会上，中国承诺未来向 40 个非洲国家派遣由临床专家组成的短期医疗队，除了继续正在进行的“光明行”项目，为非洲民众实施免费白内障手术以外，还将增设妇幼保健等专项医疗援助，进行理论授课、技能培训、义诊咨询和疑难病例会诊等医疗活动。相较于传统上两年一轮换的全科医疗队，这种短期项目式医疗队更有针对性，更具灵活性。

第四，专项传染病防控。2007~2014 年中国与科摩罗启动“青蒿素复方快速控制疟疾项目”，8 年内将疟疾死亡人数降低到零，发病人数减少了 98%，这是人类通过主动的群体药物干预，首次在非洲国家成功且快速地控制了疟疾传播，也是中非之间进行专项传染病防控合作的一次尝试。未来几年，中国除了将在肯尼亚、马拉维、多哥等国家运用这一抗疟疾模式建立抗疟疾示范区以外，还将在防治艾滋病、结核等领域与非洲国家展开合作。

^① 参见郭佳：《援非医疗队与中国在非洲的软实力建设》，载张宏明主编：《非洲发展报告 No.17（2014~2015）——中国在非洲的软实力建设：成效、问题与出路》，社会科学文献出版社 2015 年 9 月版，第 90 页。

（四）将助推中国药品走进非洲上升到国家战略层面

中国药品难以走进非洲一直是多年来禁锢中非卫生合作向纵深发展的瓶颈。以青蒿素产品为例，青蒿素是中医药对人类的重大贡献，为此中国女科学家屠呦呦教授还获得了 2015 年诺贝尔生理学或医学奖，以青蒿素为基础的复方药物是目前疟疾治疗的首选方案，并得到世界卫生组织的推荐。中国虽然是青蒿素的原创发明国，却在青蒿素类药品国际市场上几乎“被出局”，据行业人士估算，在当前全球疟疾药品市场中，中国青蒿素药品所占份额不足 5%，中国制药企业更多只是充当了原料供应商的角色，长期处于供应链的最底层。这一现象的出现，既有中非医药体系差异、国际医药市场既有格局影响的原因，也有国内医药行业与企业自身的因素。国内医药行业对这一问题的呼吁由来已久，但是从国家层面上加以重视，甚至上升到国家战略层面，写入中国对非洲政策文件中，约翰内斯堡峰会是第一次。

约翰内斯堡峰会明确指出要鼓励和支持中国企业赴非洲开展药品本地化生产，提高药品在非洲的可及性；支持 10 家大型制药和医疗器械企业与非洲国家在药品研发和制造领域开展合作，转移相关技术，向民众提供可及、可靠、可负担的医药产品、疫苗及医疗设备。2016 年 11 月，第六届中非卫生合作国际研讨会在上海召开，会议的主题就是“中非携手，提高医药产品可及性”。这次会议除了现场交流讨论以外，还安排了优质中国医药产业展示，就产品的标准和认证等问题与非方进行沟通，为中非供需对接搭建平台；此外，国家卫计委与中非发展基金筹备设立“中非医疗卫生联合基金”和“中非医疗器械联合基金”，以此加强对医药企业投资非洲的资金支持。这次会议成为落实约翰内斯堡峰会成果，助力中非医药产品合作的一次重要行动。

（五）注重中国经验在非洲的运用

除了公共卫生体系建设以外，实现全民健康覆盖是当前非洲卫生工作的另一个重点领域。全民健康覆盖的核心是对人口的全面覆盖和对基本医疗卫生服务的覆盖，即提高医疗卫生服务的可及性，让每个人都可获得质量良好的卫生服务，而不会面临因付费带来的经济困难风险。多数非洲国家面临的挑战是如何在医疗卫生服务体系尚不健全的情况下，利用有限的资源来满足

日益增长的需求。事实上，当今非洲很多地区的卫生状况与中国建国初期的卫生情况十分相似，而中国当时在既有条件下在短时期内建立了世界上最大、最高效的合作医疗体系和基层卫生组织系统，用实践证明了低收入国家也可以通过符合本国特色与国情的途径实现全民健康覆盖。中国经验包括政府主导、预防为主、注重基层等，即由政府主导进行医疗卫生领域的规划、筹资、监管，优先投入经济薄弱地区和重点领域，加强薄弱地区卫生服务体系建设，特别是农村医疗卫生服务体系，保证基层、农村地区卫生资源的可及性与公平性。

中国当前在与非洲的卫生合作中，特别是在全民健康覆盖领域，尤其注重中国经验在非洲的运用，特别是在非洲国家最为薄弱的基层卫生体系建设方面。例如，在农村培养基层卫生工作者，提高农村地区的初级卫生覆盖率，扩大医疗卫生可及性；再如，分享中国预防为主要的理念，组织全民参与的群众性卫生防疫运动，并在社区加强健康教育，改善生活环境。这是一种不同于西方医学“以治疗为本”的思路，这种思路的核心在于，用社会组织的手段，替代专业性的高成本、高技术投入，从而加强公共卫生体系建设。这种低成本方式尤其适用于缺乏资金和技术的发展中国家与贫困地区，对于深受传染病威胁的非洲国家具有借鉴意义。

总之，上述趋势与转变丰富了中非卫生合作的内涵和途径，使得合作主体更加多元化，合作渠道更加多样化，合作内容更具针对性和有效性，表现出更加开放灵活务实的特点，也体现了合作理念上的关口前移，即从治病到防病，着眼于长远，注重体系建设与能力建设，致力于从根本上解决非洲的卫生问题。中非卫生合作的不断深化，也推动中国从全球健康治理的参与者逐步向全球健康议程的影响者和新型国际卫生发展援助体系的构建者转变。

三、后埃博拉时期中非卫生合作的问题与挑战

中非卫生合作经过几十年发展，已取得长足进步，但仍然面临一些问题与挑战，卫生战略与决策有待进一步规划与统筹，援助项目有待深耕细作，

医药产品走进非洲的瓶颈问题有待突破，体系建设的相关技术转移和经验分享有待开发。

（一）战略、决策与管理缺失

首先，在宏观战略层面，中非卫生合作在中国对外合作整体格局中层级较低，长期以来停留在传统友谊型援助模式上，缺乏创新性和时代性，即使现在的合作形式不断丰富与发展，也仍然缺乏着眼于全球卫生战略的顶层设计与长远规划。其次，在决策机制上，中非卫生合作是包含多个项目的有机整体，决策与管理涉及中央、地方两个层级的多个机构，在中央一级，除了国家卫计委以外，商务部、外交部、财政部等也在实际操作中发挥着重要作用。尽管上述机构均为我国对外援助部际协调机制成员单位，但彼此间只是加强了行动上的联动与合作，并未在决策机制上实现通盘考虑与统筹规划，不仅导致决策效率低下，也削弱了决策的系统性和前瞻性。再次，在管理方面，由派出省进行管理的合作项目会由于各省财力、人力和组织能力的差别存在项目质量上的差异。

（二）部分援助项目效果欠佳

中非卫生合作中相当一部分为援助项目，一些援助项目效果欠佳，主要表现在以下三个方面：首先，国内粗放型的援助模式往往以我为主，不考虑国别差异、受援国民众习惯以及当地环境特点。例如药品说明书未翻译成受援国语言；药品剂型和规格缺乏人性化设计；药品名录不能根据受援国疾病谱的变化进行调整；有些药品忽略了人种差异；基础设施援助缺乏设备配套与后续管理；等。^①其次，中非文化差异使得符合“中国标准”的援助项目并不切合“非洲标准”。例如，由于中非双方对“计划生育”概念理解的不同，在避孕产品的选择上也有所区别。中国计划生育的焦点是控制人口，而非洲一些国家对计划生育的理解不是控制人口，而是有计划地生育，即利用技术手段创造有利于孩子成长的生育间隔，因此在避孕产品的选择上，需要的是长效、可逆、不影响生育力恢复的产品，如果不了解当地的文化和价值观，就会把符合“中国标准”却并不适用于非洲的避孕产品投放到当地，从

^① 参见郭佳：《援非医疗队与中国在非洲的软实力建设》，第87-88页。

而造成援助物资的浪费。再次，因为缺乏与其他“利益攸关方”的沟通而导致援助项目得不到国际社会的认可。例如，中国在刚果（金）援建的五十周年医院（Padiyath Medicity Hôpital du Cinquantenaire），本来是按照刚果方面的要求，为满足其富裕阶层的医疗需求而建设的，因此定位较为高端，但由于缺乏与国际机构等方面的沟通而被认为是不符合非洲实际需要的建设，破坏了医疗体系的有序性。^①

（三）医药产品并未进入非洲主流医药市场

非洲医药市场需求巨大但自身供给能力不足，80%以上的药品依赖进口，尽管中国药品具有价格低、质量高的优势，非常符合非洲市场的需求，但是中国却不是非洲的主要医药产品进口国。事实上，我国目前进入非洲市场的药品大多是通过在非洲当地跨国注册的方式从私立市场进入的，极少有制药企业能够进入非洲的公立市场，而无论是从采购量还是影响力来说，进入公立市场才是进入非洲主流医药市场的标志，从这个意义上说，我国医药产品并未进入非洲主流医药体系。

医药产品进入非洲公立市场的渠道主要有两种：一是通过世界卫生组织等国际机构的多边市场采购；二是通过非洲各国的政府采购，进入这两种采购体系的入场券就是通过世界卫生组织的预认证（PQ认证）。PQ认证分为制剂认证和原料药认证两种，制剂认证主要针对艾滋病、疟疾和结核病三大疾病的用药，截至2017年2月，在全球520个通过制剂PQ认证的产品中，中国产品只有16个，^② 主要为疟疾和艾滋病用药；^③ 在获得PQ认证的100种原料药中，中国占有34个。^④ 由此可见，能够进入国际供应商体系的中国医药产品寥寥无几，且大多充当原料供应的角色。尽管目前中国政府鼓励医药企业赴非洲投资建厂，以此助力中国药品走进非洲，但如果贸易无法先

^① 参见蒋晓晓：《中非卫生合作的特点：基于刚果民主共和国的案例研究》，《中国卫生政策研究》2014年第3期，第67页。

^② 其中11种为疟疾用药，3种为艾滋病用药，1种结核用药，1种生殖健康用药。

^③ World Health Organization Prequalification of Medicines Programme, *Medicines/finished Pharmaceutical Products List*, <https://extranet.who.int/prequal/content/prequalified-lists/medicines>.

^④ World Health Organization Prequalification of Medicines Programme, *WHO List of Prequalified Active Pharmaceutical Ingredients (APIs)*, <https://extranet.who.int/prequal/content/active-pharmaceutical-ingredients-0>.

行,企业依然面临产品的市场准入问题。归根结底,难以通过世界卫生组织的PQ认证,是目前中国医药产品进军非洲主流医药市场的最大障碍。造成这一现象的原因主要有两点,其一,技术性壁垒。一方面,我国制药行业的药品生产质量管理标准不能与国际对接;另一方面,中国企业与国际组织接触不多,对国际招投标程序与规则认知有限,缺乏足够的经验。其二,企业自身的原因。因为PQ认证周期较长,一般需要3~5年,加之非洲公立市场药品采购招标价格不断压低,产品几乎没有利润而言,因此企业对于申请PQ认证内生动力不足。

(四) 中非卫生合作的领域有待进一步拓展

卫生事业的发展是一项复杂的系统工程,世界卫生组织认为,一个完善的卫生系统应包含下列几大体系:卫生服务体系、公共卫生体系、卫生筹资体系、人力资源体系、卫生信息体系以及药品供应体系。^①卫生系统的整体缺陷,阻碍了非洲卫生发展目标的实现,而只有从加强卫生系统的高度进行改革,推进各体系协同发展,才能使卫生事业整体向前推进。

当前中非卫生合作的内涵正不断丰富,而在卫生体系建设方面的合作潜力依然有待释放。例如,信息系统建设是非洲卫生领域急需加强的环节,由于数据信息的不足,政府无法根据人群需要确定基本卫生服务的内容,无法及时、准确地掌握卫生供求关系和卫生系统运行效能,而中国可以通过从国家层面制定卫生信息化整体规划方案,通过移动医疗、远程医疗、信息中心管理等手段和项目,帮助非洲国家提升卫生信息化水平。再如,在卫生筹资体系建设方面,中非双方也具有很大的合作空间。实现全民健康覆盖,急需解决的是资金来源问题,也就是筹集到足够资金并持续增长,不断提高覆盖面和服务水平,这也是当前非洲国家实现全民健康覆盖所面临的最主要挑战。从非洲国家目前的财政状况看,大多数国家难以在短期内提高卫生投入在政府预算中的优先等级,比较可行的办法是建立多元、可持续的筹资机制,丰富国内融资渠道,中国在筹资渠道、筹资方式、资金的管理与使用等方面可以为非洲国家提供经验,以提高非洲各国财政对公共卫生和初级卫生保健

^① World Health Organization, *Health Systems*, http://www.who.int/topics/health_systems/en/.

服务融资的自给能力。此外，非洲国家目前依各自国情，以覆盖不同人群的多种医疗保险为主要筹资方式，在如何完善医疗保险制度，特别是在这一过程中政府如何履行公共责任，以保障弱势群体的利益和基本公共卫生服务方面，中国也有许多值得非洲国家借鉴的经验。当然，鉴于体系建设的某些措施会触及一国的政治、经济、社会等深层次问题，中国应秉持“非洲提出、非洲同意、非洲主导”的原则，尊重非洲国家的意愿。中国需要做的，主要是支持非洲国家卫生体系的能力建设，而卫生发展的模式和道路则应由非洲国家自主选择。

四、后埃博拉时期中非卫生合作的建议

为巩固中非卫生合作成果，进一步扩大合作的有效性及其影响力，拓展中国在非洲以及全球卫生战略布局中的利益，实现中非双方卫生领域的互利共赢，中国应有针对性地调整工作思路，着眼长远，有所作为。

（一）加强中非卫生合作的顶层设计、理论创新和资源整合

首先，提升对非卫生工作的战略层级，增加卫生援助在对外援助总额中的比重。为此，中国应加强顶层设计，确定中非卫生合作在中国全球卫生外交战略中的定位，加强理论、模式和机制创新，创建有中国特色的国际卫生发展援助理论，掌握话语权，推动国际卫生援助议题朝中国的优势方向发展。在这方面，西方传统援助国的做法值得学习，它们不仅高度关注卫生议题，并且具有较强的卫生议题设置能力，例如美国通过“总统防治艾滋病紧急援助计划”和“总统防治疟疾援助计划”引领了非洲防治艾滋病和疟疾的方向；英国牵头成立了“全球疫苗免疫联盟”（Global Alliance for Vaccines and Immunisation, GAVI），对疫苗在全球普及发回了显著的影响作用；日本尤其注重社区和农村的卫生援助，抓住草根阶层的民心。其次，整合国内对非卫生工作的渠道和归口，为此有必要建立一个全面统领对非和对外卫生合作的专门机构，统筹政策并加强部门间协作，优化议程目标与战略布局，使人力、物力、财力得到最有效配置。再次，卫生系统的研究机构与非洲学界的

研究机构应加强交流与合作。为此,应将专业技术角度的微观研究与中非关系的宏观研究结合起来,为对非卫生工作提供更加行之有效且富有长远意义的战略决策支撑。

(二) 提升卫生援助项目的效用、效果与影响力

非洲国家在政治体制、经济发展水平、人口疾病、获得国际援助的便利性、方式以及国家卫生发展规划等方面存在差异,援助项目需要结合各国国情,从实际出发。中国与非洲国家政府应加强合作项目的前期调研、过程监督、结果评估和社会影响评价,以确保项目的实用性与可行性、资源利用的最大化与有效性、卫生服务供应的透明性与公平性、项目效果反馈的及时性与准确性。此外,近年来中非文化交流日益密切,但交流内容往往限于艺术和语言方面,很少涉及卫生领域,建议通过孔子学院、援非医疗队、人力资源培训、人员互访等渠道加强中非之间的卫生文化交流,增进对彼此的理解与认知、增强双方在医疗技术以及医药文化的了解与认可,从而推动双方卫生合作的顺利进行。另外,对非卫生发展援助领域存在诸多相互关联、互相影响的“利益攸关方”,包括各国政府、国际组织、地区性组织、非政府组织、慈善机构、企业等,除了与受援国政府进行协调之外,还应加强与其他机构的沟通与交流,以体现中国推动非洲卫生发展的责任,从而消除误解,增进共识,营造良好的外部环境。事实上,中非卫生合作项目本身的质量固然重要,但只有在项目之外的合作也得到高分,才能获得更大的影响力与可持续的竞争优势。

(三) 政企合作加快药企 PQ 认证进程, 增强企业国际竞争力

在政府层面,政府应联合行业协会共同为企业搭建平台,建立企业与国际组织、非政府组织、非洲区域性组织、非洲卫生和药监部门的联系,在医药产品 PQ 认证、招投标、非洲各国医药政策动向、市场准入条件、投资政策等方面为企业提供信息和指导,也要为企业提供必要的金融、语言、文化和法律方面的咨询和培训,同时帮助建立企业之间的联系,使之形成合力,共同拓展产业链的终端市场。此外,应从政府层面加强与非洲药监部门的合作,建立针对输往非洲的医药产品的监管机制(其中可以包括将国内的药品

电子监管码系统推广至对非药品出口领域等内容)。这可以杜绝非法药品流入供应链。在医药产品投资领域,可以将医药产业作为中非产能合作的重点领域,让持续升温的中非产能合作成为拉动中国医药产品走进非洲的引擎。

在企业层面,企业应站在更高、更广阔的视角定位其发展战略,创造机会让国际组织等机构参与到企业的运营中来,并与之建立稳定与信任的关系。企业需要尽快熟悉 PQ 认证的流程与注意事项,确保药品生产过程、临床试验、生物等效性研究等遵循国际规范,以达到世界卫生组织预认证的要求。应积极促进卫生科研创新,提升医疗卫生产品的生产能力及流通水平,提高企业产品质控水平,打造“中国制造”的医疗卫生产品品牌形象,严厉打击假冒伪劣的医疗卫生产品。应提高专利保护意识,保障产品在国际药品市场的优势地位,抑制仿制药品的冲击。

(四) 倡导卫生安全理念,在非洲建立传染病研究基地

目前中国在与非洲的卫生合作中,多以非洲的卫生需求为主,缺少利用热带非洲的医疗卫生资源,开展发源于热带地区(尤其是非洲)的重大传染病和新发传染病的相关研究,从而为中国的卫生安全战略服务的意识。事实上,中国目前相关疾病的研究尚处于空白状态,对于输入性重大传染病的防治也处于守势,存在巨大的卫生安全隐患。因此,在非洲一线建立医疗卫生研究基地,特别是源于非洲的重大传染病和新发传染病研究基地,不仅必要而且很迫切。

在这方面,西方国家起步较早。它们依靠在海外的传染病临床研究基地,掌握了研究的前沿和制高点,不仅可以影响当地防治重大传染病的政策,也能够引领全球防治重大传染病的政策制定,并推动西方药品及防治技术在全球的推广。以法国巴斯德研究所为例,该研究所遍布世界各地,特别是非洲和亚洲,集医、学、研为一体,该机构除了致力于传染病的监测和防控以外,还将基础研究与应用研究相结合,开发疫苗、新的诊断技术,以及用于发现新生病毒的新技术,同时与世界卫生组织、医院实验室、制药企业保持密切联系,注重研究成果向临床实践的转化,将成果的实际应用价值最大化。

中国在帮助西非抗击埃博拉疫情期间,也已经在进行这方面的尝试。在

塞拉利昂建立的生物安全三级固定实验室（P3 实验室）就是集医疗与研究为一体的平台。除了进行埃博拉、疟疾等传染病样本的检测以外，还进行埃博拉幸存者多种体液的排毒研究，为后埃博拉时期消除埃博拉病毒传播隐患，科学管理埃博拉幸存者的生活和社会行为提供科学依据。未来，我国应重视在非洲的传染病研究基地建设，进行创新性研究，在重大传染病防治方面力争有所突破，为我国的卫生安全战略服务。

结 束 语

中国是世界上最大的发展中国家，非洲是发展中国家最为集中的大陆，中国与非洲人口占世界人口的 1/3。作为发展中国家，中国在医疗卫生领域积累了广泛经验，并得益于自身经济社会的发展，对外医疗卫生合作能力得以提升；非洲则由于目前存在医疗卫生事业发展水平低与社会需求庞大之间的落差，因此有大力发展卫生医疗事业的迫切需求。

中非之间构建新型的卫生合作关系，推进健康领域的互利共赢，不仅对中非双方有利，而且对实现联合国 2030 年可持续发展目标以及人类发展和全球繁荣稳定也都具有重要意义。

中非卫生合作既是国际发展领域合作的重要组成部分，也是中国参与全球卫生外交和治理的重要途径。中国在后埃博拉时期帮助非洲构建有应变能力、有适应能力、可持续发展的卫生系统的过程，也是中国自身不断充实与推进全球卫生战略的过程。在这一过程中，中国设置和引领国际卫生议题的能力将逐步得到提高，同时，以中非卫生合作为契机和支点，中国在健康领域的国际合作也将不断走向深入。

[收稿日期：2016-11-15]

[修回日期：2017-02-22]

[责任编辑：杨 立]

中国企业在巴基斯坦投资的 政治风险及管控^{*}

——以中巴经济走廊为例

黄河 许雪莹 陈慈钰

【内容提要】 “一带一路”倡议以及中巴经济走廊建设为中国同巴基斯坦的经贸合作带来新的机遇，但是巴基斯坦内部局势与外部环境均存在不可控因素。这使中国企业在巴基斯坦的投资面临较大的政治风险，主要包括恐怖主义威胁、印度、美国等域外大国干预、巴内部省份的利益竞争、宗教因素和非传统政治风险。因此，在建设中巴经济走廊过程中，为了有效管控风险，中国政府应该通过提供安全类公共产品打造区域及区域间安全共同体；建立企业境外投资风险评估机制，形成多方合力以防范与应对投资风险；动员社会资源，创新海外公民保护机制；对外投资企业则应建立境外投资保险制度。

【关键词】 一带一路 中巴经济走廊 政治风险 企业投资

【作者简介】 黄河，复旦大学国际关系与公共事务学院教授；许雪莹、陈慈钰，复旦大学国际关系与公共事务学院本科生

【中图分类号】 F125.535.3

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0132-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702008

^{*} 本文系上海市浦江人才项目“中国海外投资企业的权益保护研究”(15PJC006)、云南省省院省校教育合作人文社科项目“云南参与澜湄合作机制下的国际扶贫开发合作研究”(SYSX201602)的阶段性研究成果。

中巴经济走廊是“一带一路”的重要组成部分，相关项目建设被中方视为“一带一路”的旗舰项目，并希望将其建成共商、共建、共享的样板。^① 2015年4月，习近平主席访问巴基斯坦，两国签署了51项合作协议，总额达460亿美元。2016年8月29日，在伊斯兰堡举行的中巴经济走廊峰会暨走廊博览会上，巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫（Nawaz Sharif）指出，该走廊建设是21世纪南亚地区最重要的经济发展倡议，也是中国“一带一路”倡议与巴基斯坦“2015年远景规划”的完美结合。^② 虽然中国视巴基斯坦为全天候的“铁杆朋友”，巴基斯坦无论是军人政权还是民选政府都始终坚持对华友好政策，双方保持着独一无二的“全天候战略合作伙伴关系”，但是其国内外政治局势对于中国企业而言，仍然存在不可控因素。中国企业在巴基斯坦的投资并非一帆风顺，受到东道国政治局势动荡、政策变化、文化差异、第三国干预、地方民族主义运动等因素的共同影响，加之企业自身对海外投资的经验和准备不够充分，遭遇了不少挫折。例如，《今日巴基斯坦》《论坛报》《巴基斯坦国防论坛》等主流媒体针对中国企业的投资发出质疑的声音。自2013年5月以来，信德联合阵线（Jeay Sindh Muttahida Mahaz）、俾路支共和党（Baloch Republican Party）等组织更是开始发动小规模的反华游行示威，^③ 上述情况应引起参与中巴经济走廊建设的中国企业的高度关注。

一、政治风险的基本内涵及分类

对于海外投资的政治风险，国内外学术界已经进行了大量研究。这些研究中既有对政治风险的定义的探究，也有对政治风险的成因及规避措施的分析。关于政治风险的定义，富兰克林·鲁特（Franklin R. Root）认为是指任何能够引起跨国商业经营利润受损或资产受损的政治事件的可能性，如战

^① 刘宗义：《中巴经济走廊建设：进展与挑战》，《国际问题研究》2016年第3期，第123页。

^② 陈利君：《“一带一路”与中巴经济走廊建设》，《当代世界》2017年第1期，第55页。

^③ 涂涂：《从巴基斯坦国内反华示威看“一带一路”隐患》，观察者网，2016年5月9日，http://www.guancha.cn/tutu/2016_05_09_359490.shtml。

争、革命、政变、国有化、征用、征税、交易控制等。^① 而斯蒂利·罗博克 (Steely H. Robock) 则认为政治风险是指因政治原因导致企业跨国经营出现了不连续性, 并对企业跨国经营的利润或其他商业目标的实现产生了显著的负面效应。^② 在中国, 学者们对政治风险这一概念也存在不同的解读和界定。一些学者把海外投资的政治风险定义为由于东道国与母国甚至第三国政治、经济、安全等关系发生变化、东道国政治和社会的不稳定性以及政策变化而导致的跨国公司跨国经营活动和价值受影响的可能性。^③ 还有部分学者认为“政治风险”一般也称为“国家风险”或“主权风险”, 三者之间有细微的区别, 但通常情况下不加以细分。政治风险的概念范围较广, 它包括影响跨国公司在该国进行商务活动的所有环境的变化, 严格地说, 它是各种政治力量使一个国家的商务环境发生激烈的变化, 并将影响跨国企业利润及其他目标实现的可能性。^④ 2011年, 商务部制定的《对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度》指出: 政治风险是指驻在国的政局变化、战争、武装冲突、恐怖袭击或绑架、社会动乱、民族宗教冲突、治安犯罪等。^⑤ 笔者将政治风险的概念界定为“能够引起一个跨国商业运作的利润潜力或资产损失的任何类型的政治事件”。^⑥

目前, 学者们在政治风险的定义方面尚无定论, 但可以找到一些带有共性的要素: 第一, 经营环境的不连续性的可能性, 特别是经营环境的剧烈变化的可能性。第二, 政治力量的作用使然。事实上, 造成经营环境不连续性的因素相当繁杂, 有些是政治力量作用的结果, 有些则是非政治力量作用的结果。第三, 不确定性。这是风险的本质特征, 风险实际上是一种不确定性,

^① Franklin R. Root, “U.S. Business Abroad and Political Risks,” *MSU Business Topics*, Winter 1968, pp. 73-80.

^② Steely H. Robock, “Political Risk Identification and Assessment,” *Columbia Journal of World Business*, Vol. 6, No.4, July/August 1971, p. 7.

^③ 张贵洪、蒋晓燕: 《跨国公司面对的政治风险》, 《国际观察》2002年第3期, 第51页。

^④ 吴月英: 《跨国公司应如何预测和规避政治风险》, 《对外经贸实务》1994年第2期, 第22页。

^⑤ 乔慧娟: 《“一带一路”战略实施背景下中国对外承包工程企业海外投资的风险管理》, 《对外经贸》2015年第8期, 第5页。

^⑥ 黄河: 《中国企业跨国经营的政治风险: 基于案例与对策的分析》, 《国际展望》2014年第3期, 第73页。

即难以事先确定可能发生的变化。第四，能够显著影响某个企业的利润或其他目标。第五，政治风险难以预测。^①

政治风险内涵的宽泛性导致其定义的不确定性。例如，人们很难识别经济风险与政治风险的区别，因为市场性风险在很大程度上是由政策性风险导致的，而在研究政治风险之前就确定严格的风险范围既不实际也不科学。^②因此，比较现实可行的办法是将政治风险从风险来源上区分为传统风险与非传统风险。例如，杰弗里·西蒙（Jeffrey Simon）将政治风险来源归纳为八大类五十余种，其中既有宏观因素，也有微观因素；同时这些因素按其最终来源又分为与社会条件相关或与政府行为相关两类；某些风险由境外因素引起，另外一些则完全由国内因素引起（表1）。^③

关于传统政治风险和非传统政治风险，学界并没有严格的定义和区分。笔者认为，海外投资领域的传统政治风险主要指战争、政局动荡、政府不稳定、社会政策突变性高等，这些因素会影响跨国公司的正常经营活动。而非传统政治风险主要指由于双方观念上、认知上的分歧或矛盾导致战略上、政治上的互不信任所引发的一系列后果。^④有的学者把传统政治风险按其影响程度分为七个等级（表2）：（1）政府的非区别性干预。这是东道国政府为了达到预定的经济增长目标而通过人员、环境、价格、国有化比例等措施控制在本国的所有外国企业。（2）政府区别性干预。这主要表现为东道国政府采取某种干预性措施限制某些行业、区域或某种类型外资企业的经营活动与范围。（3）制裁。东道国政府对外资企业施加各种压力，最终导致外资企业不能盈利甚至破产。（4）国有化。（5）强制变更所有权。这是东道国政府强制剥夺外国企业财产的行为。（6）财产毁损。主要指由内战、边境战争、骚乱以及与政治因素相关的恐怖事件所造成的损失。（7）人员伤亡或人身安全失去保障。

^① 杨德新：《海外投资战略》，中国财政经济出版社1999年版，第442页。

^② 黄河等：《中国企业在“一带一路”沿线国家投资的政治风险及权益保护》，《复旦国际关系评论：一带一路与国际合作》，2015年第16辑，第107页。

^③ Jeffrey Simon, "Political Risk Assessment: Past Trends and Future Prospects," *Columbia Journal of World Business*, Fall 1982, p. 67.

^④ 黄河：《中国企业跨国经营的政治风险：基于案例与对策的分析》，第77页。

表 1 政治风险来源

	宏观		微观	
	社会层面	政府层面	社会层面	政府层面
国内	革命	国有化或征用	选择性恐怖主义	选择性国有化或征用
	政变	逐渐国有化	选择性罢工	选择性当地化
	内战	资本与利润汇出限制	选择性抗议	合资经营压力
	派性冲突	领导人斗争	个别企业抵制	差别税收
	民族与宗教骚乱	政体巨变		地方要求或雇用法律
	大范围闹事或恐怖主义	高通货膨胀		某种产业管制
	全国罢工、抗议、抵制	高利率		违约
	舆论转向	官僚政治		地方竞争补贴
	联合行动主义		价格控制	
国外	跨国游击战争	核战争	国际行动集团	母国与东道国关系紧张
	国际恐怖主义	常规战争	外国跨国公司竞争	双边贸易协定
	世界舆论	边界冲突	选择性国际恐怖主义	多边贸易协定
	撤资压力	联盟变化 禁运与国际抵制 高外债偿还比率 国际经济不稳定	国际企业抵制	进口或出口限制 外国政府干预

资料来源: Jeffrey Simon, "Political Risk Assessment: Past Trends and Future Prospects," *Columbia Journal of World Business*, Fall 1982, p. 67.

表 2 传统政治风险

层次	发生背景	范例
国际政治环境	国际间冲突 相互依赖 政治稳定性	世界战争 国与国之间政治互动 国际领导者稳定与否
区域政治环境	区域冲突 区域结盟 区域政治稳定性	边境战争 宗教或意识形态上的不友善行为 区域主导国家与各国关系是否稳定
国家政治环境	仇外情形 民族主义情结 其他因素	对外资企业攻击行为 将外资企业国有化 国境内排外行为 领导者个人特质等

资料来源：David A. Brummersted, “Host Country Behaviour Issues and Concepts in Comparative Political Risk Analysis,” in J. Rodgers ed., *Global Risk Assessment: Issues, Concepts and Applications Book 3*, Riverside: Global Risk Assessments, Inc., 1988.

目前，在对中国企业海外经营的政治风险进行考查时，中国学者的研究主要关注宏观经济风险、东道国法律法规的变动风险以及因人员、文化等因素引发的并购后整合风险。而更为紧迫的非传统政治风险尚未受到足够重视，包括东道国政府或企业因与中国在国家利益观、认知上有分歧，导致战略上、政治上的不信任，进而导致对中国企业海外投资的排斥或限制。^①

二、巴基斯坦的政治风险变量

2015 年 4 月，随着习近平主席访问巴基斯坦，“中巴经济走廊”建设成为落实“一带一路”倡议的开局之作。价值 460 亿美元的投资使巴基斯坦

^① 黄河等，《中国企业跨国经营的国外政治风险及对策研究》，上海人民出版社 2016 年版，第 45 页。

对建设经济走廊的态度更加积极活跃。一时间，大批中资企业赴巴考察，准备并计划在巴投资，参与中巴经济走廊建设。^①但也应看到，正在稳步推进的中巴经济走廊仍面临着潜在的政治风险。本文将从传统政治风险与非传统政治风险的视角，进一步分析中国企业在巴基斯坦投资面临的潜在政治风险及其表现形式。

（一）巴基斯坦内部政治风险变量

第一，政府控制能力。巴基斯坦由四个省和两个联邦直辖区组成，中央设联邦政府和两院制议会制度。参议院代表全国各省，并通过比例代表制由省级议会选举产生，国民议会直接由选民选举产生。总统由全国性和省级议会组成的选举团选出，任期为5年，并可任命各省省长。总理由国民议会选举产生，并领导由各省多数党组建的省级政府。该政治制度实质上为半总统共和制，总统、总理均有可能拥有实权，为权力中心反复转移埋下伏笔。在该制度下，省级议会保有立法权，且在野党只要成为省级议会多数党就有权在地方组建政府，这无疑削弱了巴基斯坦中央政府的控制能力。

第二，军政关系。军政体系是影响巴基斯坦政治稳定的制度性因素。巴基斯坦建国后，国内政治呈现出军人政治和选举民主制周期性交替的局面。从建国至今，巴基斯坦主要经历了四次军人政权，分别是1958年上台的穆罕默德·阿尤布·汗（Muhammad Ayub Khan）政权、1969年上台的阿迦·穆罕默德·叶海亚·汗（Agha Muhammad Yahya Khan）政权、1977年的穆罕默德·齐亚·哈克（Muhammad Zia-ul-Haq）政权和1999年的佩尔韦兹·穆沙拉夫（Pervez Musharraf）政权。在紧急情况下，军方首领可对外宣布接管政府，自任首席执行官并就任总统，通过总统制独揽大权，实行军法管制下强有力的统治。对巴基斯坦军事政变频繁发生的原因的解释主要包括公民对世俗国家的向心力缺乏，民主政府能力较弱、政局不稳，长期紧张对峙背景下军队社会地位高、社会影响力大，军队形成了较为稳固的特殊利益集团乃至与政府平行的管理机构等。1981年，巴基斯坦第三次军人政治首席执行官齐亚·哈克颁布临时宪法，削弱立法和司法机构的许可权，在巴基斯坦实行

^① 郑刚：《中巴经济走廊的风险挑战、大战略思考及其对策建议》，《太平洋学报》2016年第4期，第89页。

“伊斯兰化”，并采取包括调整税收体系、取消银行利息等一系列严厉的财政和货币手段整顿国内经济，严重破坏了巴基斯坦的投资环境，巨大的社会动荡给投资者造成损失。

第三，政治派别。在没有军人干政的民选政府时期，巴基斯坦的政治稳定性风险主要来源于政治派别斗争。国父穆罕默德·阿里·真纳(Mohammed Ali Jinnah)逝世后，巴基斯坦国家政权迅速落入地区世家大族手中，民主政体的支持者也多出自于这些世家大族，民主制度逐渐沦为政治世袭权贵和大产业主维护和争夺家族、地区利益的工具，^①例如，布托(Bhutto)家族、谢里夫(Sharif)家族，都是地方豪门。以家族为基础的利益集团往往只代表本地或本省的利益。这些家族，通过操纵政党选举，以维护自己在政治中的特权地位，从而获取各种政策上的优惠和经济利益。再如，穆斯林联盟(谢里夫派)(Pakistan Muslim League)和人民党(Pakistan People's Party)作为巴基斯坦历史最悠久、实力最雄厚的两大政党，分别以谢里夫家族和布托家族为主导，代表旁遮普省和信德省的地方利益，为了稳住“票仓”，迎合选民，它们千方百计地将国家资源输送给自己的大本营。^②2013年大选后，人民党在国民议会中拥有40席(共344席)，成为最大反对党，该党在其他省议会选举中几乎没有拿到席位，但在传统“票仓”信德省议会获得90席(共162席)。^③

政党之下是巴基斯坦国内的政治生态中各方利益集团的斗争，如封建地主家族、军队、政府官僚、宗教领袖和城市大工业资产阶级等。利益集团彼此间密切联系，形成盘根错节的利益链。它们通过控制选区中的选举，维护自己在国家政治权力结构中的特权地位。在巴基斯坦国民议会中，狭隘的地区利益、族群利益以及个人野心得到集中体现，无论在选举还是通过议案时，利益集团首先考虑一己私利，而置巴基斯坦民族和国家利益于不顾。^④因而

^① Lawrence Ziring, *Pakistan: At the Crosscurrent of History*, Oxford: One World Publications, 2004, pp. 50-57.

^② 陆洋、史志钦：《巴基斯坦地方民族主义运动和国家治理政策探析》，《国际论坛》2017年第1期，第69页。

^③ Mahmood Amna, "Regional Political Parties, Challenge to Political Stability of Pakistan," *Pakistan Vision*, Vol. 15, No. 2, 2014, p. 1.

^④ 张华琴、刘成琼：《巴基斯坦政治文化发展探析》，《南亚研究季刊》2008年第2期，

在 2014 年，反对大家族政治的政治新秀巴基斯坦正义运动党（Pakistan Movement for Justice）以 2013 年大选舞弊为借口，通过长时间的示威游行及静坐活动要求传统家族政治的代表谢里夫总理辞职，重新进行选举和行政改革。^① 此次政治危机不仅使得巴基斯坦社会动荡，经济遭受重大损失，更导致习近平主席访巴时间被迫推迟。巴基斯坦政府声称，此次反政府示威活动是一次“延迟中国国家主席访巴的阴谋”。^②

第四，腐败风险。腐败严重削弱了巴基斯坦政府效能和公信力。根据透明国际（Transparency International）2014 年全球清廉指数报告，巴基斯坦得分为 29 分（总分 100 分），在 175 个国家和地区中排在第 126 位，处于 50 个腐败最严重的国家之列。^③ 巴基斯坦贪污腐败盛行的原因主要在于其社会根基亲缘政治化的影响。政治团体的领导人在赢得选举前需要大量费用以保证选票，当选后他们一方面需要利用执政期间能够掌握的权力弥补之前的付出，另一方面还要感谢那些曾经支持过自己的政治势力，所以腐败不仅产生在这些政治团体领导人的亲属身上，也产生在那些支持他们的政治势力身上。^④ 腐败削弱了中央政府的威信和效能，在集团斗争中，国家利益和市场效率必须让位于集团利益，这使在巴基斯坦有长期投资项目的中国企业面临极大的政治风险。

第五，安全风险。巴基斯坦是南亚地区面临恐怖主义威胁最为严重的国家之一。其境内恐怖主义由开普省“巴塔”为主导的恐怖势力、俾路支省的民族分裂势力、遍布巴基斯坦全境的宗教极端势力以及卡拉奇和北部的黑社会势力构成。自 2013 年以来，巴基斯坦恐怖袭击事件显著增加。根据全球恐怖主义数据库（Global Terrorism Data）数据显示，从 2003 年到 2013 年，巴基斯坦针对企业的恐怖袭击事件显著增加，成为当地政府军队、个人之后

第 17 页。

^① 姚芸：《中巴经济走廊面临的风险分析》，《南亚研究》2015 年第 2 期，第 4 页。

^② “London Plan was Conspiracy against Pakistan: Shahbaz,” *Radio Pakistan*, September 21, 2015, <http://www.radio.gov.pk/newsdetail/70957/1>.

^③ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2014: Results*, August 28, 2015, <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

^④ 凤凰网：《亲缘政治成巴基斯坦腐败的根本原因》，2013 年 01 月 15 日，http://news.ifeng.com/world/detail_2013_01/15/21225028_0.shtml。

的第三高风险袭击目标。

（二）外部/国际政治风险变量

1947年的印巴战争造成印度和巴基斯坦在南亚地区的长期敌对状态。1965年，两国围绕克什米尔争议地区开战，虽然战争在联合国框架内调停，但“短暂的战争已经给两国留下了永久的创伤和回忆”^①。1971年的第三次印巴战争造成东巴基斯坦（现孟加拉国）独立的后果，这被巴基斯坦视为印度联合西方势力对其进行的一次“羞辱”。^②2015年10月，巴基斯坦总理谢里夫与美国时任总统奥巴马（Barack Obama）会面时坦承巴基斯坦已发展和部署用于战场的战术核武器，以应对印度部署在克什米尔争议地区“冷启动”的传统武器攻击，^③这是巴基斯坦首次公开承认战术核武器的部署，也使得印巴边境安全态势在核威慑下走向复杂化，不利于巴基斯坦经济发展计划以及经济走廊建设在和平稳定的国际环境中取得进展。目前，巴基斯坦和印度的关系始终不能尽快实现良性互动，不是归因于某一个方面的原因，而是和长期的积怨有关。

中印关系则在1962年中印边境战之后较长时期陷入冰点。2011年11月，印度国防部长安东尼（A. K. Antony）公开宣称中国正在印度边境增强军事存在，^④而美国在“重返亚太”战略背景下出于遏制中国的意图，当时也公开宣称印度为其亚太地区的重要安全合作伙伴，支持印度军事上对华强硬政策。^⑤2011年10月，时任美国国务卿希拉里（Hillary Clinton）发表文章表明美国重返亚太时，特别强调印度的重要性。在希拉里公开发表的外交政策文章“美国的太平洋世纪”中提出印度在美国推进的六大领域行动中的每一个领域都将发挥关键角色。^⑥随着2014年美国从阿富汗撤军，巴基斯

^① Paul J. Smith, “The Tilting Triangle: Geopolitics of the China-India-Pakistan Relationship,” *Comparative Strategy*, Vol. 4, No. 32, 2013, p. 329.

^② *Ibid.*, p. 317.

^③ 《巴基斯坦首次承认拥有战术核武，宣称要将其部署在印巴边境》，澎湃新闻，2015年10月21日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1387510。

^④ “Defense Minister Says India to Match China’s Military Might,” PTI News Agency, November 15, 2015.

^⑤ Paul J. Smith, “The Tilting Triangle: Geopolitics of the China-India-Pakistan Relationship,” *Comparative Strategy*, Vol. 32, No. 4, p. 319.

^⑥ 赵江林：《中美丝绸之路战略比较研究》，社会科学文献出版社2015年版，第32-33

坦作为美国主导的全球反恐战略中前线国家的重要性进一步下降，美国在南亚地区的战略重心进一步向印度倾斜，美印关系的迅速升温引起了美国在南亚地区的传统盟友巴基斯坦的担忧。^① 同时，美国、日本对印度实施的拉拢政策以遏制、防范甚至敌对中国为目标。这不仅恶化了中国的周边环境，而且由此造成地区局势的复杂化，并影响包括巴基斯坦在内的其他国家的利益。

自 2001 年时任总理朱镕基访问巴基斯坦之后，中巴两国以经济互助为起点展开多方面合作，其中包括后来进入“一带一路”范畴的从瓜达尔港到喀什的经济走廊系列项目。但西方媒体认为“一带一路”实质上是将巴基斯坦视为中国在南亚地区平衡印度军事实力的重要支点。^② 而中国在瓜达尔港的重点投入被解读为印度洋“珍珠链”部署的一大胜利。^③ 在此背景下，中巴经济走廊的建设无疑将触动印度在南亚地区核心利益的敏感神经，更令美国担忧中国将通过“一带一路”建设实现能源封锁和陆权扩张。而且美国早在 2010 年就已公开宣布将“全力支持印度军事现代化进程”，^④ 这增加了中国在巴项目建设的政治压力。邻国特别是域外大国的介入，对“一带一路”倡议在巴基斯坦的落实必将产生一系列不容忽视的影响。这些外部或国际政治的风险变量，需要引起中国政府和企业的重视，并积极寻找应对之策。

三、对中巴经济走廊的风险评估

一直以来，巴基斯坦政府在民主政治与军事统治之间相互交替。尽管目前巴基斯坦穆斯林联盟政府政局稳定，但军队仍然扮演着关键角色。军方主

页。

^① 王旭：《巴基斯坦对中美两国南亚战略的认知与反应》，《南亚研究》2016年第2期，第1页。

^② Iskander Rehman, “Keeping the Dragon at Bay: India’s Counter-Containment of China in Asia,” *Asian Security*, Vol. 5, No. 2, 2009, pp. 117-119.

^③ Wang Shufang, Yuan Cao, and Yuejing Ge, “Spatio-temporal Changes and Their Reasons to the Geopolitical Influence of China and the US in South Asia,” *Sustainability*, Vol. 1, No. 7, 2015, pp. 1064-1080.

^④ Remarks by Secretary of State Hillary Rodham Clinton, Opening of the Plenary Session of the U.S.-India Strategic Dialogue, Federal News Service, June 3, 2010.

导着巴基斯坦的国防、外交和国内安全政策，这使现政府在执政方面面临较大困难。虽然目前穆斯林联盟政府与军方的关系有所改善，并在国会中占据多数席位，但由于反对派正义运动党多次指控其操纵了 2013 年的选举，穆斯林联盟政府的支持率未来有可能下降。^①

目前，中巴经济走廊建设主要集中在经济领域，其中不乏大型基础设施建设项目。随着 2018 年巴基斯坦将进行新一轮大选，届时国内利益冲突将进一步加剧。谢里夫在处理内政上已焦头烂额，可能无法将更多精力投入到中巴经济走廊建设中，从而使相关政策出现不连续性或滞后性，巴基斯坦有可能再次面临政局动荡的风险。政局稳定既是影响中国企业在巴基斯坦投资的重要因素之一，也是中国企业在“一带一路”沿线其他国家的投资过程中不可忽略的因素。综合上述分析，本文认为在建设的中巴经济走廊过程中，中国企业急需关注以下一些政治风险。

第一，恐怖主义。恐怖主义对中巴经济走廊建设的威胁既是潜在的，也是现实的。2013 年 6 月 23 日，巴基斯坦塔利班组织和极端武装“真主旅”发动的恐怖袭击致使中国游客在巴遇险。^② 另外，阿富汗与巴基斯坦接壤，2008 年以来，阿富汗的动荡局势也波及到巴基斯坦。巴基斯坦财政部公布的数据显示，在 2011—2014 年期间，恐怖袭击造成的经济损失超过 280 亿美元，安全局势是制约未来投资发展的决定性因素。^③ 自以美国为首的联军撤离阿富汗起，阿富汗国内塔利班组织有复活之势，一旦阿富汗安全形势恶化，与巴基斯坦国内局势形成呼应，巴基斯坦安全形势不容乐观。目前仅活跃于俾路支省的重要恐怖组织就有数十个，包括俾路支解放军（Baloch Liberation Army）、俾路支共和军（Baloch Republican Army）、俾路支民族阵线（Baloch National Movement/Front）、民族党（National Party）、俾路支斯坦民族党（Balochistan National Party）、俾路支学生组织（Baloch Student Organization）以及真主旅（Jun-Dallah）和圣贤军（Sipha-e-Sahaba）等。巴

^① 中国出口信用保险公司编著：《全球投资风险分析报告 2016》，中国财政经济出版社 2016 年版，第 117-118 页。

^② 姚芸：《中巴经济走廊面临的风险分析》，第 4 页。

^③ 《中企投资巴基斯坦的风险因素与应对策略》，和讯网，2016 年 1 月 20 日，<http://news.hexun.com/2016-01-20/181918342.html>。

基斯坦社会秩序与安全形势有可能不断恶化,这将给中巴经济走廊建设带来诸多潜在的安全挑战,也增加了中国一些企业对巴基斯坦投资的担忧和恐慌。^①由此可见,以恐怖主义为代表的安全风险需要引起在巴投资中国企业的高度警惕。

第二,域外大国干预。中巴经济走廊的建设,无疑会引发印度、美国等域外相关大国的反应,需要早作预判和准备。目前,印度对中巴经济走廊的态度最具敌意和挑衅意味。一方面,印度对于中国主导的国际和地区事务具有惯性排斥。早在中国的“一带一路”倡议提出之初,中巴经济走廊和孟中印缅经济走廊就是中国积极倡导的两大次区域互联互通项目,但印度不甘心在中国提出的倡议中扮演配角或并列主角,不仅对孟中印缅经济走廊未作积极回应,还提出印度扮演绝对主角的“北部走廊”倡议进行对冲。此外,印度还提出“季风计划”反制中国的21世纪海上丝绸之路建设。另一方面,印巴之间的领土争议导致印度否认中巴经济走廊的合法性。2015年5月,在莫迪访华期间,违背外交礼节地提出对中巴经济走廊途经巴控克什米尔争议地区不满,更有巴基斯坦媒体称印度研究与分析处斥资3亿美元精心打造专门针对中巴经济走廊进行袭扰破坏的特殊行动部门。^②

第三,巴基斯坦内部省份的利益竞争。目前,在巴基斯坦国内,大多数政党均承认中巴经济走廊对于巴基斯坦经济发展大有裨益,各省都对经济走廊建设态度积极,希望能够分享中巴经济走廊建设的红利。中巴经济走廊虽然确定了以喀什为起点,以瓜达尔港为终点的基本路线图,但具体经由路线在巴基斯坦国内具有较大争议,导致中央政府未能按照原计划落实走廊建设进度。目前,巴基斯坦国内关于中巴经济走廊的争议主要集中在路线选择的问题上。开普省首席部长佩尔韦兹·哈塔克(Pervez Khattak)曾誓言,“如果联邦政府改变走廊最初的路线规划,开普省政府将发起一场法律和政治抗争。”^③

^① 谢贵平:《“中巴经济走廊”建设及其跨境非传统安全治理》,《南洋问题研究》2016年第3期,第27页。

^② 梁桐:《试析中巴经济走廊对美国“新丝绸之路”计划的地缘冲击》,《南亚研究》2016年第3期,第32页。

^③ 王旭:《巴基斯坦对中美两国南亚战略的认知与反应》,《南亚研究》2016年第2期,

第四，非传统政治风险。中国企业对外投资的非传统政治风险主要指他国对中国在战略层面的不信任、对中国市场经济地位的怀疑、对中国“政企不分”状态的疑惑以及对中国企业海外拓展的真实意图的担忧等带来的政治风险。在中巴关系友好的背景下，中国企业在巴基斯坦开展项目投资可保证战略互信，但由于巴基斯坦内部地区差异、宗教差异、民族差异和文化差异较大，各地方政治派别和部落传统势力仍未对中巴经济走廊形成统一认知，非传统风险仍然存在。例如，自走廊项目实施以来，巴基斯坦国内展开了一场激烈讨论，俾路支分离主义势力对此尤为关注。强硬政党和武装团体反对中巴经济走廊。他们的理由是：中巴经济走廊可能会让中方过多开采和利用俾路支省的自然资源，作为本地人应制止中方的投资活动。他们认为在经济全球化时代，俾路支省由于独特的地理位置和丰富的自然资源成为中国商业资本掠夺的对象。俾路支共和党主席卜拉哈姆达格·布格蒂（Brahmadagh Bugti）在2015年6月该党欧洲分部召开的日内瓦会议上明确表示，“中国对俾路支省的开发和干预不可接受，对巴投资是中国掠夺俾路支自然资源的借口。”俾路支解放阵线领导人阿拉·纳扎尔·俾路支（Allah Nazar Baloch）已对投资瓜达尔港口建设的中国公司提出严正警告。^①

第五，宗教因素。在巴基斯坦境内共有246个有宗教背景的政治团体和军事组织，这些团体和组织根据它们各自对教法的解读来对政治、经济、社会、文化活动进行管理。例如，2013年以来，巴基斯坦什叶派与逊尼派之间的斗争愈演愈烈，宗教极端主义势力（如穆罕默德战士会、阿里战士会）时常制造暴力和恐怖事件，诸如公共场所爆炸、暗杀对方领导人等。由于中国与巴基斯坦的特殊友好关系，中国在巴人员会受到巴政府对内行为的牵连而成为宗教极端组织的目标之一。例如，瓜达尔港的建设本质上是为了以港口运输激活全国市场，增加巴基斯坦的投资吸引力，但其经济效应与宗教团体所倡导的伊斯兰传统主义文化相矛盾。且瓜达尔港的运营必须要有南亚次大陆背后的广阔市场作支撑，在经济活动中必然涉及到处理和印度的双边经

第17页。

^① 张元：《俾路支分离主义势力对中巴经济走廊的看法及其成因》，《南亚研究》2016年第2期，第31-32页。

贸关系，这也很容易被解读为破坏伊斯兰教义、损害巴基斯坦利益和企图掠夺当地资源的表现。

四、风险管控及政策建议

自20世纪70年代起,就有学者对政治风险的风险管控方法进行了研究。^①例如,博林(A. Berlin)认为,“风险是商业决策过程中持续存在的因素,采取合适的方法去管控风险、缓解风险,对任何新投资或现有商业运营扩容的最终成功,都至关重要”。^②对投资者来说,评估投资项目的政治风险也至关重要,这有助于指导投资者在何处投资以及是否应该进行投资方面做出决定。一旦投资者意识到政治风险对未来或现有的投资造成影响,就应着手管控这一问题,以避免损失,并使收益最大化。基于此,为了保护中国企业的海外投资,应重点在以下几个方面有所作为。

第一,通过提供安全类公共产品打造区域及区域间安全共同体。在全球性公共产品供应严重不足或无法满足其个性化需求的情况下,中国可以提供区域性或区域间公共产品。区域性或区域间公共产品是指只服务于特定区域或跨区域,其成本由区域内或区域间国家共同分担的安排、机制或制度。^③国务院新闻办在2015年5月发布的《中国的军事战略》白皮书中提出:在军事安全合作中,中国军队将加大参与国际维和、国际人道主义救援等行动的力度,在力所能及范围内承担更多国际责任和义务,^④提供更多的安全类公共产品。事实上,截至2014年8月,中国已经连续、常态化地派出了17批次编队执行护航任务,为5670余艘中外船舶实施了安全护航,成功解救、接护和救助了六十余艘中外船舶。未来,中国在安全类公共产品的提供方面不应仅仅提出理念,还需要进一步落实到具体实践中去,积极提供区域性或

^① 李菲:《跨国投资政治风险管理的研究综述》,《经济师》2013年第10期,第32页。

^② A. Berlin, “Managing Political Risk in the Oil and Gas Industries,” *Oil Gas and Energy Law*, Vol. 1, No. 2, 2003, p. 3.

^③ 黄河:《公共产品视角下的“一带一路”》,《世界经济与政治》2015年第6期,第138页。

^④ 2015年中国国防白皮书《中国的军事战略》,中国日报网,2015年5月26日, http://www.chinadaily.com.cn/interface/toutiao/1138561/2015-5-28/cd_20821000.html。

区域间安全治理的公共产品，引领区域性或区域间安全机制的构建，^①为中国企业“走出去”创造良好的外部条件。

第二，建立企业境外投资风险评估机制，形成多方合力防范与应对投资风险的平台。借助国内外研究机构和金融、保险等行业的力量，加强对中国企业对外投资的重点国家和地区政治经济形势、民族宗教矛盾、恐怖主义活动等信息的收集、评估和发布，建立中国企业“走出去”综合管理信息系统与网站，制定中国企业“走出去”的战略方案，列出适宜投资的重点地区和国家建议名单，包括政治、经济、法律、移民和文化等方面的基本情况，列出鼓励企业海外投资的行业，供企业参考。

第三，动员社会资源，创新海外公民保护机制。保护海外公民是一个国家的应有权利和应尽义务。也就是说，以外交部门为主的政府部门应负起保护海外公民（特别是自我保护能力较差的个人）的首要责任。一些国家的成熟经验表明，充分动员社会各方面资源投入是比单纯以政府投入更为经济、更有效率的方式。例如，刚果（金）当地有大量国际背景的非政府组织（NGO）和专业机构在各个社会领域活动，这些机构出于本职工作的需要，必然要针对性地进行当地社情、民情调研，由此也使外界得以获得大量、详尽的国情基础信息，这些海量信息显然是任何一国政府甚至是东道国政府都难以独立组织采集完成的，而这些信息的获益者首先是NGO的母国，由此可见社会资源的强大作用。相比之下，中国的外交部门的组织理念和思维还相对比较传统，而在新形势下需要革故鼎新、与时俱进。^②

第四，建立境外投资保险制度。目前，由于非传统政治风险的存在，导致一些东道国政府和民众对中国投资者产生了一定的排斥情绪，这种情绪遇到特定事件被激化后极易引发针对中国投资者及其投资的暴力行为。这种风险具有很大的不确定性，也很难为企业所预防和避免，对中国海外投资者的人身和财产均有极大的危害。自中国企业“走出去”战略实施以来，由于宗

^① 刘海泉：《“一带一路”战略的安全挑战与中国的选择》，《太平洋学报》2015年第2期，第77页。

^② 汪段泳、赵裴：《撒哈拉以南非洲中国公民安全风险调查：以刚果（金）为例》，载黄河主编《复旦大学国际关系评论：一带一路与国际合作》第16辑，第102页。

教信仰、宗教冲突问题导致的海外投资项目选址遇阻的事件也时有发生。针对这些特殊风险，中国企业投资项目的政治风险保险可采取两种不同的方式。第一种是可包括某些形式的政治风险保险。这能够使企业确信，如果损失确实出现，其可得到投资项目的大部分补偿金。第二种是可采用事实保险形式，包括旨在防止损失最初出现的一套战略合作关系或计划。^①

由于政治风险的不可预测性较大，做好政治风险的管控在中国企业“走出去”过程中的作用举足轻重。为了规避政治风险，中国急需制定有效的政策措施。总体说来，应注意以下五个方面：在原则方面，应作好自身战略定位，审慎、节制地配置战略资源；在安全方面，要坚决打击“三股势力”和跨境威胁，通过提供安全类公共产品打造区域及区域间安全共同体；在政治方面，应主动发展与相关国家国内各主要政治力量、派别或者族群的友好关系，确保不同势力掌权不会导致中国企业的投资风险增加；在外交方面，加强与各国的政策沟通与协调，妥善处理好与大国和国际组织的关系。最后，对面临的政治风险要提前进行细致评估，并及早制定风险防范措施。^②

[收稿日期：2016-11-03]

[修回日期：2017-01-26]

[责任编辑：石晨霞]

^① 黄河、Starostin Nikita：《中国企业海外投资的政治风险及其管控》，《深圳大学学报》2016年第1期，第98页。

^② 同上，第99页。

ABSTRACTS

China's Cooperation with Neighboring Developing Countries in the Twenty-first Century

LI Chenyang and YANG Xiangzhang

ABSTRACT: Developing countries in China's neighborhood occupy a unique position in China's foreign policy since the beginning of the twenty-first century. China has intensified cooperation with neighboring developing countries due to a number of factors: growing overall national strength, increasingly urgent development needs of neighboring countries, and extraregional powers' shifting strategic focus. Closer cooperation in the economic realm has facilitated the formation of networks of partnership and sharpened China's sense of global responsibility. However, multiple challenges have to be addressed before China can elevate its relations with its neighboring countries to a new level, such as better protection of expanding overseas interests, intensified territorial disputes, extraregional powers' interference, and the shifting global landscape.

Keywords: neighborhood, developing countries, cooperation, challenge

On China's Integrative Diplomacy toward the Middle East in the New Era

SUN Degang

ABSTRACT: Integrative diplomacy is a diplomatic paradigm for great powers to carry out comprehensive cooperation with a group of stakeholders through multilateral organizations and regimes. China's integrative diplomacy vis-à-vis the Middle East can be classified into four types: bilateral cooperation ("1+N"),

proactive engagement (“N+1”), regional interaction (“1+N+X”), and global consultation (“X+X”). China’s integrative diplomacy in the region serves as a key platform to carry out all-round cooperation with developing countries, to build great power relations, and to foster a community of shared interests in the Middle East. It places more emphasis on the less-binding process than on treaties and regulations; more on official diplomacy than on public diplomacy; more on economic than on security cooperation; more on tactic than on strategic design; and more on the central government than on the local provinces. As a means to implement the “Belt and Road” initiative in the Middle East, China should attach more importance to the participation in multilateral organizations and bilateral partnership networks as well as the usage of its diplomatic resources. In the process of integrative diplomacy, China should enhance its discourse in the global arena and promote a closer partnership with Middle Eastern countries.

Keywords: integrative diplomacy, the Middle East, Chinese diplomacy, international regimes, international organization

China’s Diplomacy Vis-à-vis the Developing World: Evaluation and Prospects

LONG Jing

ABSTRACT: Since the beginning of the twenty-first century, China has devised a comprehensive framework of cooperation mechanisms aimed at improving its diplomacy vis-à-vis the developing world. As a development-oriented, innovative framework, it features China’s leadership, regional integrity, and institutionalization. Building on the achievements in South-South cooperation, the framework has been incorporated into the theory and practice of Chinese diplomacy. All the cooperation mechanisms - some have yielded tangible results while others are fast evolving - have been institutionalized to provide strategic guidance on improving China’s relations with the developing world by advancing mutually beneficial cooperation. Nonetheless, significant challenges remain

regarding China's diplomacy in the developing world. A wholesale approach might prove insufficient to the varied development needs of different regions. Prospects differ to varying degrees as some cooperation is based on longstanding political mutual trust while others on rosy expectations of economic benefits. Besides, extraregional powers' behavior, the degree of regional integration, and the shifting global landscape also affect China's interactions with the developing world.

Keywords: overall diplomacy, cooperation mechanism, developing world

FOCAC and China-CELAC Forum: Case Studies of China's Diplomacy Vis-à-vis the Developing World and New South-South Cooperation

ZHANG Hui

ABSTRACT: As two important forums based on the "1+N" model, the Forum on China-Africa Cooperation and the China-CELAC Forum have expanded their scope to include not only economic and trade cooperation, but also efforts to push for a more just and reasonable international order by bridging globalization and regionalization at a time of growing tendency toward deglobalization. As parallel institutions within the framework of South-South cooperation, the two forums face challenges with regard to agenda setting, extraregional powers' interference, competing cooperation mechanisms, and so on. To tackle numerous challenges, the author proposes discriminatory agendas tailored for different regions, greater multilateralism to counter interference, synergistic efforts against fragmentation, and innovative models to ensure equality and effectiveness.

Keywords: Forum on China-Africa Cooperation, China-CELAC Forum, overall diplomacy, new South-South cooperation

The United Nations and Construction of a New Type of International Relations

SHI Chenxia

ABSTRACT: The new type of international relations is a new idea and new approach put forward by China to deal with state-to-state relations, especially the major-power relations, under new circumstances. It is also an important theoretical contribution of China in reforming and perfecting the existing international order. Building the new type of international relations is a common task of the international community, and the United Nations should play an active role during this process. On the one hand, the Charter of the United Nations and the new type of international relations share similar goals; on the other hand, broad representation and comprehensive cooperation mechanisms have given the United Nations special advantages in building the new type of international relations. Thus, the United Nations has the capability and resources to play the role of a participant, guide, consensus builder, and supervisor in building the new type of international relations. China and the United Nations should promote cooperation in building the new type of international relations by restoring the authority of the United Nations, promoting its role as a coordinator, advancing its reform steadily, and enhancing its global governance capacity. Accordingly, China should improve its United Nations diplomacy by making use of the advantages and platforms of the United Nations, and enhancing cooperation to build a new type of international relations.

Keywords: new type of international relations, United Nations, China's United Nations diplomacy

Analysis of EU's Global Health Governance Strategy and Implications for China's Participation in Global Health Governance

LIU Changjun and GAO Yingtong

ABSTRACT: Global health issues have increasingly become a focus of the international community. As an important participant in global governance, the European Union has gradually constructed and improved its own strategy for

global health governance. EU's global health governance strategy attaches great importance to values, and tends to understand the global health governance from the perspective of development. In addition, it prioritizes investment in global health public goods, and emphasizes the role of the World Health Organization and other multilateral institutions in global health governance. However, the EU's global health governance strategy is clearly European-oriented. With weak leadership and ineffective coordination, the EU is faced with multiple challenges in implementing its strategy. Nevertheless, China could still learn from EU's global health governance strategy. China should first formulate its guiding principles in global health governance, and then formulate a cooperation strategy for global health governance. Furthermore, China and the EU need to strengthen policy coordination in the World Health Organization and other multilateral forums, and further expand global health cooperation targeted at third parties.

Keywords: European Union, global health governance, health assistance, China's contribution

China-Africa Health Cooperation in the Post-Ebola Era: Trends, Challenges, and Suggestions

GUO Jia

ABSTRACT: China-Africa health cooperation is one of the “10 Major China-Africa Cooperation Plans” proposed by the Chinese government during the FOCAC Johannesburg Summit. In the “post-Ebola era,” China-Africa health cooperation evolved gradually from traditional assistance into multilevel, wide-ranging, and all-round cooperation. Specifically, it is evolving from bilateral aid into multilateral cooperation, from clinical medicine into public health system construction, and from general medicine into special medicine. Moreover, the cooperation now focuses on promoting the Chinese medicine in the African markets and introducing China's experience in Africa. China-Africa health cooperation is also facing challenges. Health strategies and

decision-making need further coordination; aid projects need more careful planning and management; Chinese medicine met obstacles in the African markets; technology transfer and experience sharing on the health system building need to be facilitated. Therefore, China-Africa health cooperation should adopt a forward-looking perspective, and be integrated into China's global health diplomacy and health security strategy, so as to deepen China's international cooperation in the area of public health and its involvement in the global health initiative.

Keywords: China-Africa health cooperation, China's aid to Africa, health diplomacy, Africa

Political Risks and Risk Control for Chinese Enterprises in Pakistan: A Case Study of the China-Pakistan Economic Corridor

HUANG He, XU Xueying, and CHEN Ciyu

ABSTRACT: The "Belt and Road" Initiative has brought new opportunities for China's economic and trade cooperation with Pakistan. However, uncontrollable factors remain in Pakistan's domestic situation and external environment, which expose Chinese enterprises' investment in Pakistan to considerable political risks, including terrorism, external interference, domestic rivalries, religious factor, and nontraditional political risks. Therefore, in building the China-Pakistan Economic Corridor, the Chinese government should effectively control risks by taking the following measures: to provide security public goods for regional and interregional security mechanisms; to establish a risk-assessing mechanism for overseas investment, and promote cooperation in risk prevention; to mobilize resources of the private sector, and innovate the protection mechanism for overseas Chinese citizens; and to encourage Chinese enterprises to build insurance systems for overseas investment.

Keywords: Belt and Road Initiative, China-Pakistan Economic Corridor, political risks, corporate investment