

# 2030 年可持续发展议程与 中国的南南合作

崔文星

**【内容提要】** 接替联合国千年发展目标的 2030 年可持续发展议程已获通过。中国的南南合作将在 2030 年议程实施过程中扮演重要角色；同时，新议程的实施也会对中国南南合作产生重要影响。首先，改革开放前，中国开展南南合作主要基于政治考虑，改革开放后更多追求经济互利互惠，进入 21 世纪后则与“走出去”战略密切相关。其次，2030 年议程为中国开展南南合作带来了机遇。与千年发展目标不同，南南合作的作用得到 2030 年议程正式认可；基础设施被列为新议程 17 个大目标之一，这将为我国产能走出去及发展中国家基础设施建设带来机遇；“超越援助”的讨论使中国将援助与贸易、投资相结合的南南合作方式得到更大认可。最后，在实施 2030 年议程方面，中国的南南合作模式主要是政府间合作，而全球发展伙伴关系则要求中国更多重视公民社会和私营部门等非国家行为体的作用。为了使南南合作在话语权和影响力上进一步提升，中国需要与其他发展中国家在南南合作的界定、统计与评估方面加强合作。

**【关键词】** 联合国 2030 年可持续发展议程 南南合作 全球发展伙伴关系

**【作者简介】** 崔文星，复旦大学复旦发展研究院金砖国家研究中心博士后

**【中图分类号】** F114.43

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)01-0034-22

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201601003

一般认为,大规模国际发展合作是二战后的现象。随着殖民帝国的解体以及殖民地的纷纷独立,这些新生国家的前途与命运成为国际社会关注的重要议题,而发展学也正是在此背景下产生与发展起来的。这些新生国家在实现发展的道路上面临着种种困难与挑战,而国际发展合作则致力于帮助它们应对上述困难与挑战。国际发展合作通常被划分为北南合作与南南合作,北南合作是发达国家与发展中国家间的合作,而南南合作则是发展中国家之间的合作。南南合作已有几十年的历史,中国长期以来一直致力于南南合作。中国的南南合作受到国内发展与国际局势变迁的影响,在不同的时期呈现出不同的特点。

## 一、中国南南合作的演变

在对中国南南合作的历史演变进行梳理时,常常以 20 世纪 70 年代末中国实行改革开放政策为界进行划分。在改革开放之前的“毛泽东时代”,中国的南南合作主要基于政治考虑。在实行改革开放政策后,随着中国将重心转移到经济建设上来,南南合作转而为国内经济建设服务,追求经济上互利共赢的目标。进入 21 世纪,随着“走出去”步伐的加快,南南合作成为中国推动企业走向全球以及中国参与全球发展治理的重要途径。

### (一) 改革开放前的南南合作

中国的南南合作始于 20 世纪 50 年代,开始是向朝鲜和越南等社会主义国家提供军事与经济援助,后来又向亚洲和非洲友好国家提供经济技术援助。中国开展对外援助并非出于权宜之计,其背后有着深刻的国际主义价值原则。周恩来总理曾在政府工作报告中将这种国际主义与爱国主义结合起来:“我国对外援助的出发点是,根据无产阶级国际主义精神,支援兄弟国家进行社会主义建设,增强整个社会主义阵营的力量;支援未独立的国家取得独立;支援新独立的国家自力更生,发展民族经济,巩固自己的独立,增强各国人民团结反帝的力量。我们对兄弟国家和新独立国家进行援助,把它们的力量加强了,反过来就是削弱了帝国主义的力量,这对我们也是巨大的

支援。”<sup>①</sup>

1954年，周恩来总理在与印度谈判西藏问题期间提出了和平共处五项原则：互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处。六十多年过去了，这些原则仍然是中国外交政策与对外援助战略的基石。新中国成立后，曾采取“一边倒”的外交政策，但在20世纪50年代末，中苏关系恶化。面对美国与苏联两个大国的压力，为了在两极世界中保持平衡，非洲新独立的国家和不结盟世界在中国外交中变得更加重要。正是在这一背景下，1963年12月14日至1964年2月10日，周恩来总理先后访问了埃及、阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、加纳、马里、几内亚、苏丹、埃塞俄比亚和索马里等十个非洲国家，并提出中国对外援助的八项原则。<sup>②</sup>这八项原则以和平共处五项原则为基础，特别强调了中国对外援助的平等互利、不附加条件与尊重主权的原則。直到今天，这三項原則依然为中国南南合作乃至更广泛的国际南南合作所倡导。<sup>③</sup>

20世纪50年代到60年代初，西方国家的援助重点是生产部门和基础设施。其背后的思路是，希望通过援助促进发展中国家的工业化与现代化，而工业化带来的经济增长会渗透到穷人中，进而防止穷国爆发共产主义革命。到60年代中期，这一战略似乎归于失败，革命与暴动持续增加，而且大多数都是以农村为基地。因此，出于投资农村可能防止红色革命的考虑，发达国家的援助重点开始转向农村和基本生活需求。但中国的对外援助并未受这一趋势的影响，反映的依然是中国国内的发展理念，即利用中央计划来推动生产与基础建设。中国在非洲投资国营工厂，其中棉纺厂占据主导地位。“毛泽东时代”的南南合作，政治考虑占据主导地位，主要包括大陆与台湾当局的“外交战”，对抗西方尤其是苏联的影响等。<sup>④</sup>1972—1977年，中

---

<sup>①</sup> 《在第三届全国人民代表大会第一次会议上周恩来总理作政府工作报告》，载《人民日报》1964年12月31日，转引自周弘：《中国对外援助与改革开放30年》，载《世界经济与政治》2008年第11期，第34页。

<sup>②</sup> 周恩来：《对外经济技术援助的八项原则》，人民网，1964年1月15日，<http://cpc.people.com.cn/GB/69112/75843/75874/75994/5182859.html>。

<sup>③</sup> 南南合作历史上最重要的国际会议包括1955年万隆会议、1979年布宜诺斯艾利斯会议、2009年内罗毕会议、2010年波哥大会议和2013年德里会议等，均强调了这三项原则。

<sup>④</sup> [美]黛博拉·布罗蒂加姆：《龙的礼物：中国在非洲的真实故事》，沈晓雷、高明秀

国国务院组织召开了五次全国性对外援助工作会议，开始反思援助政策。1975 年，周恩来总理在政府工作报告中提出了“四个现代化”的规划，强调要建立一个现代化国家，这需要国家将工作重点转到经济建设上来，并从西方工业化国家引进资金与技术。

## （二）“摸着石头过河”与南南合作

20 世纪 70 年代末，世界经济受高油价等因素冲击，许多发展中国家相继要求世界银行和国际货币基金组织提供贷款。在新自由主义思潮的影响下，世界银行批评国家主导的发展模式，要求发展中国家采取市场导向战略，结构调整政策正是在这一背景下产生的。进行结构调整的国家通常被迫采取紧缩政策和市场自由化，而“休克疗法”则意味着需要同时做到这一切。中国向市场转向的道路完全不同，在经历了“大跃进”和“文化大革命”之后，中国不会在没有经过长期研究和试验的情况下大幅度改变政策。这种“摸着石头过河”的渐进模式也同样对中国的南南合作政策产生了影响。

1982 年 12 月底，中国国务院总理访问非洲并宣布“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”四项原则将指导中国与其他发展中国家的经济关系。经济合作四原则的提出，标志着中国将南南合作的重点从援助转向一系列的其他合作。首先，中国加大对发展中国家管理与技术人才的培训，例如，通过设立非洲人力资源开发基金为培训非洲人才提供资金。其次，将贸易与发展计划结合起来。早在 20 世纪 60 年代，中国就与非洲国家签署货物贸易协定，以中国的商品来换取非洲的原材料。但到这一时期，中国扩大了对销贸易体制，将早期的援建项目纳入进来。中国的援助计划也利用非洲各国生产的产品来偿付流动资金贷款、零配件贷款甚至最初的援助贷款，这有利于受援国更有效地使用其有限的外汇。第三，将援助与投资结合起来。1983 年，中国政府向扎伊尔（即今天的刚果民主共和国）提议债转股方案，将扎伊尔欠中国的一亿多美元债务的 10% 转变为中国在合资企业的股份。牙买加是第一个真正与中国实施债转股的国家。<sup>①</sup>

20 世纪 90 年代，“大经贸”战略的提出成为中国援外方式改革的另一

---

译，社会科学文献出版社 2012 年版，第 11-13 页。

<sup>①</sup> 同上，第 33-42 页。

个重要背景。1994 年，时任对外贸易经济合作部部长吴仪在“九十年代中国外贸发展战略国际研讨会”上正式提出“大经贸”战略。其要义包括：其一，使对外贸易、利用外资、对外承包工程与劳务合作、对外援助、对外投资和其他对外经济合作业务相互渗透与融合。其二，将对外经贸的宏观管理与国民经济的宏观调控相结合。其三，贸易、工业、农业、商业、技术与银行业相互形成合力，从深度和广度上拓展国际市场，推动全方位、多渠道、多领域的对外开放。<sup>①</sup> 改革后的中国对外援助，其核心是实践了援助与贸易、投资相结合的“大援助”理念。<sup>②</sup> 在“大援助”理念指导下，援外合资、合作方式成为将援助与投资、贸易和其他互利合作相结合的新方式。在这种方式下，中国政府和受援国政府提供政策与资金支持，推动中国企业与受援国企业进行直接合作。这一方式的好处在于：一是将政府援外资金与企业资金结合起来，扩大了资金来源和项目规模；二是双方企业在管理、技术方面长期合作，项目效益与企业利益挂钩，能够巩固项目成果，提高援助效益；三是受援国能够增加收入和就业，双方企业可以从中受益。<sup>③</sup>

### （三）“走出去”战略与南南合作

进入 21 世纪后，“走出去”战略成为巩固中国援外改革的又一力量。中国的开放政策既包括“引进来”，也包括“走出去”。“走出去”既包括贸易“走出去”，也包括其他方面的“走出去”。早在 1997 年，时任中共中央总书记、国家主席江泽民便指出：“不仅要积极吸引外国企业到中国投资办厂，也要积极引导和组织国内有实力的企业走出去，到国外去投资办厂，利用当地的市场和资源。”<sup>④</sup> 此后，对外贸易经济合作部会同相关部门出台了一系列鼓励企业走出去，促进对外投资、对外援助和国际合作业务发展的

---

<sup>①</sup> 吴仪：《再接再厉 开拓进取 全面提高对外经贸工作的质量与水平》，载《中国对外经济贸易年鉴 1997/98》，中国经济出版社、世界导报社 1997 年版，第 18-19 页。

<sup>②</sup> 参见周宝根：《西方对非援助的教训及借鉴意义》，载《亚非纵横》2009 年第 4 期，第 50-53 页。

<sup>③</sup> 张永蓬：《国际发展合作与非洲：中国与西方援助非洲比较研究》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 96 页。

<sup>④</sup> 江泽民：《实施“引进来”和“走出去”相结合的开放战略》（1997 年 12 月 24 日，在会见全国外资工作会议代表时的讲话），载《江泽民文选》第二卷，人民出版社 2006 年版，第 92 页。

扶持政策和措施。<sup>①</sup>

20 世纪 90 年代，西方对发展中国家的援助仍与以增长为重点的结构调整政策、对自由化和私有化的要求等相挂钩。与此同时，贫困和治理得到西方的关注。2000 年 9 月，147 位国家元首齐聚联合国，一致通过了联合国《千年宣言》，后来逐渐具体化为包括八项目标的联合国千年发展目标（Millennium Development Goals, MDGs）。MDGs 的关注点主要是社会发展：消除贫困和饥饿、与疟疾作斗争、促进两性平等和普及初等教育等。在非洲，捐助者将其用于社会项目的资金增加到总资金的 60%，<sup>②</sup> 对制造业和基础设施的援助降到了历史最低点。而中国的“走出去”战略正好能够填补传统援助者留下的援助真空。

“走出去”战略既包括扶持拥有自主知识产权、高端和高附加值的知名企业，也包括培育“龙头”企业，使之成为具有全球竞争力的跨国公司。通过提供低息贷款，中国进出口银行对这类中国企业加以扶持。此外，为了推动国内经济结构调整，中国政府还鼓励劳动密集型和缺乏竞争力的成熟型产业（如纺织业和皮革业）到其他国家投资建厂。例如，2006 年 7 月，财政部、发改委和商务部为纺织企业建立专项资金，鼓励它们更多地“走出去”。为了使这一战略实施更为稳妥与有序，借鉴国内发展经验，中国商务部在 2006 年宣布境外经贸合作区将成为“走出去”计划的主要平台。中国将支持本国企业在世界各地建立 50 个境外经贸合作区。<sup>③</sup> 这些合作区的重点是中国国内生产能力过剩的成熟型产业，对那些从未进行过对外投资的中国企业来说，合作区为它们提供了减少不确定性与降低风险的投资框架。而对其他发展中国家来说，这些合作区允许它们在合作区试验新的方法而无须改变国家层面的政策。

---

<sup>①</sup> 王晖：《大力实施“走出去”开放战略》，载《中国对外经济贸易年鉴 2001》，中国对外经济贸易出版社 2001 年版，第 66 页。

<sup>②</sup> World Bank, “Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Flows,” International Development Association, Resource Mobilization (FRM), February 2007, p. 11.

<sup>③</sup> 《中国将建立 50 个境外经贸合作区 欲解决贸易摩擦》，人民网，2006 年 6 月 20 日，<http://finance.people.com.cn/GB/4505340.html>。

## 二、2030 年议程与中国南南合作的机遇

MDGs 的截止期限是 2015 年年底。早在 2010 年前后，国际社会就开始密集地总结 MDGs 的实施经验和教训，并以此为基础制定 2015 年后全球发展目标。2015 年 9 月，新的 2030 年可持续发展目标（以下简称“2030 年议程”）取代了 MDGs。与 MDGs 重点关注社会部门、仅适用于发展中国家不同，2030 年议程不再局限于发展中国家，而是适用于世界各国。此外，总结 MDGs 的教训，新议程强调在经济、社会与环境三个维度上保持平衡。新议程包含 17 个大目标，前 16 个是国际社会致力于实现的目标，第 17 个（全球发展伙伴关系）是用来实现前 16 个目标的手段（在前 16 个目标中也有特定的执行手段）。新的发展框架的确立特别是对全球发展伙伴关系的倡导，为中国的南南合作带来了机遇。

### （一）国际发展议程与南南合作

根据发展合作的主体不同，国际发展合作常被划分为北南合作与南南合作。一般认为，北南合作始于美国总统杜鲁门提出的开发落后地区的“第四点计划”，而南南合作则与 1955 年的万隆会议和随后的不结盟运动密切相关。虽然两者都与殖民体系解体和美苏冷战相关，但总体来说这两种发展合作模式有着不同的起源，在相当长的时期内也没有交集。从万隆会议到不结盟运动与建立国际经济新秩序的斗争，从布宜诺斯艾利斯行动计划再到 20 世纪八九十年代的低潮，南南合作经历了波折与起伏。进入 21 世纪后，随着新兴经济体的群体性崛起，南南合作才焕发出新的生机与活力，并得到北方国家的逐渐认可。2005 年，由经济合作与发展组织（OECD）发展援助委员会（DAC）推动的《关于援助有效性的巴黎宣言》（以下简称“《巴黎宣言》”）并未提及南南合作行为体与合作模式。2008 年，作为《巴黎宣言》后续行动的《阿克拉行动议程》则承认南南合作是北南合作的有益补充。<sup>①</sup> 2011 年，在韩国釜山举行的第四次援助有效性高级别论坛则标志着北方态度

---

<sup>①</sup> OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005/2008. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>.

的更大转变，南南合作的合法性得到北方国家的进一步承认。<sup>①</sup>

从联合国层面来看，MDGs 的制定过程是由经合组织主导，是北方国家为南方国家制定的发展目标，其执行目标的主要方式是北方向南方提供援助。不论是在发展目标的制定还是实施过程中，南方国家都处于相对被动的地位，而 2030 年议程的制定则有很大不同。2030 年议程的讨论于 2010 年下半年正式启动；尽管在讨论过程中，北方国家仍然占据着话语权与主导地位，最后通过的 17 个可持续发展目标也主要是以欧盟提议为基础，<sup>②</sup> 但与 MDGs 的制定相比，发展中国家发挥了更大作用。2015 年后联合国发展议程高级别名人小组（High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda）中包含众多发展中国家成员，作为新兴经济体重要代表的中国<sup>③</sup> 和印度<sup>④</sup> 都发布了关于 2015 年后议程的官方立场文件，非洲国家也积极参与其中，并于 2014 年 2 月 28 日在乍得首都恩贾梅纳发布了非洲关于 2015 年后议程的共同立场。<sup>⑤</sup>

发展中国家的参与影响了 2030 年议程的最后确定，印度和中国都认为发展议程不是治理议程，尽管诸如人权和治理这类问题与全球发展有关，但不能将它们作为发展议程的重点，更不能作为目标。欧盟提议的 17 个目标中，第 16 个目标为“人权、法治、善治和有效的机构”，联合国大会通过的最终文本并没有这一目标。在第 17 项可持续发展目标（加强执行手段恢复可持续发展全球伙伴关系的活力）中，南南合作与三边合作的重要性得到了肯定。<sup>⑥</sup>

---

<sup>①</sup> OECD-DAC, “Busan Partnership for Effective Development Co-operation,” Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, November 29- December 1, 2011, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>.

<sup>②</sup> See European Commission, “A Decent Life for All: From Vision to Collective Action,” Brussels, June 2, 2014.

<sup>③</sup> 《2015 年后发展议程中方立场文件》，外交部，2013 年 9 月 22 日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/1179\\_611310/t1078969.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1078969.shtml)；《2015 年后发展议程中方立场文件》，新华网，2015 年 5 月 13 日，[http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/13/c\\_127796126.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/13/c_127796126.htm)。

<sup>④</sup> United Nations Resident Coordinator’s Office, *Post-2015 Development Framework: India, National Consultation Report*, May 2013.

<sup>⑤</sup> African Union, “Communique of Ndjamena on the Common African Position on the Post 2015 Development Agenda,” February 28, 2014, <http://ea.au.int/fr/sites/default/files/Final%20Communique%CC%81%20-EN.pdf>.

<sup>⑥</sup> 联合国：《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》，2015 年 9 月 25 日联合国大

## （二）基础设施领域的南南合作——中国大有可为的领域

回顾北南合作的历史，受发展理念演变与国际局势变迁的影响，北方国家援助的重点最初置于基础设施与生产部门，20 世纪 70 年代后转向农村与贫困问题，80 年代重新回到经济维度并强调结构调整的重要性，90 年代则更多关注人权、民主与善治，21 世纪重新强调基本需求与社会部门。这一演变过程反映了北方国家对发展问题的理解不断深入，传统援助机构将援助重点更多地转向了所谓“更软性”的支出，理论导向则逐渐从“发展目标论”滑向“发展条件论”。<sup>①</sup> 学术界在民主与发展、善治与发展、发展条件与发展结果孰先孰后问题上存在着激烈的争论。在辩论中各方可以各执己见，但在具体实践中则应由发展中国家自行选择发展道路，北方与南方发展合作伙伴可以发挥各自的比较优势。正是通过辩论与试错，2030 年议程将钟摆从强调社会部门回调到强调经济、社会与环境三个维度的平衡。可持续发展目标的第 9 项目标（建设有韧性的基础设施，促进包容性的可持续工业化，推动创新）将基础设施建设单列出来，反映出国际社会对基础设施重要性所达成的新共识。

基础设施落后成为发展中国家发展道路上的重大障碍。以非洲为例，其基础设施非常落后，不能满足经济社会发展的需要。首先，多数非洲铁路是单轨，从沿海通向内陆。非洲铁路线路密度非常低，有 16 个非洲国家没有国内或国际铁路线路。<sup>②</sup> 其次，地区发展不平衡。沿海国家交通较发达，内陆国家交通运输非常落后，有的甚至仍然处于交通运输线的空白区。第三，带有显著的殖民地痕迹。非洲各地的铁路轨距不同，有 11 种之多。第四，非洲未形成洲际交通运输体系。迄今非洲只有一条横贯东西的铁路，而无一纵贯南北的铁路。此外，非洲国家侧重于重要城市和沿海地区的交通建设，而忽视城乡之间、地区与地区之间、国与国之间的经济交往。<sup>③</sup> 基础设施的

---

会决议，UNDOC A/RES/70/L.1。

<sup>①</sup> 张春：《中非关系国际贡献论》，上海人民出版社 2013 年版，第 211 页。

<sup>②</sup> African Development Bank Group, African Union and NEPAD, *Study on Programme for Infrastructure Development in Africa*, Inception Report, April 2010, p. 91. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/PIDA%20-%20Inception%20Report.pdf>.

<sup>③</sup> 张忠祥：《非洲基础设施建设报告》，载舒运国、张忠祥主编《非洲经济发展报告 2013

落后制约了非洲内部的贸易往来与一体化进程，对物流系统造成严峻考验，也限制了本地区内部的产品运输能力，并最终影响了产品价值链的形成。<sup>①</sup> 世界银行 2010 年的一份报告显示，非洲国家每年基础设施的资金缺口高达 310 亿美元。<sup>②</sup> 由于基础设施落后，非洲内部贸易（包括进口与出口）的比例一直很低，2012 年仅占非洲对外贸易总额的 11.5%，<sup>③</sup> 明显低于世界平均水平。1/4 的非洲人没有电力供应，非洲的发电能力只达到南亚的一半。<sup>④</sup> 此外，非洲道路和出口路径的旅行时间比亚洲高两到三倍，也增加了贸易商品的价格。

在国际合作方面，中国是非洲基础设施建设的重要参与者与合作方。早在 20 世纪 60—70 年代，中国援建了著名的坦赞铁路。进入 21 世纪后，中国在非洲基础设施建设方面发挥了更大的作用。2007 年 7 月 10 日，世界银行发表的《搭建桥梁：中国在撒哈拉以南非洲国家基础设施融资中不断增长的作用》（*Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*）报告称，中国、印度和多个海湾国家在撒哈拉以南非洲的基础设施投资项目数量空前，中国向非洲每年投入数十亿美元的基础建设资金。北京和 35 个非洲国家达成协议，帮助建设大批基础设施。<sup>⑤</sup> 在 2012 年 7 月召开的中非合作论坛第五届部长级会议上，中国政府承诺在未来三年内向非洲国家提供 200 亿美元的贷款，重点支持非洲基础建设、农业、

---

—2014》，上海人民出版社 2014 年版，第 89-90 页。

<sup>①</sup> [南非]马丁·戴维斯：《中国如何影响非洲发展？》，载门镜、[英]本杰明·巴顿主编：《中国、欧盟在非洲：欧中关系中的非洲因素》，李靖堃译，社会科学文献出版社 2011 年版，第 257-258 页。

<sup>②</sup> Vivien Foster and Cecilia Briceño-Garmendia, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 1.

<sup>③</sup> United Nations Economic Commission for Africa, *Annual Report 2014*, E/ECA/COE/33/11, March 21, 2014, p. 3.

<sup>④</sup> 《新的融资方在缩小非洲地区的基础设施融资缺口》，世界银行网站，2008 年 7 月 10 日，<http://www.shihang.org/zh/news/press-release/2008/07/10/new-financiers-narrowing-africas-infrastructure-deficit>。

<sup>⑤</sup> Vivien Foster, William Butterfield, Chuan Chen, and Nataliya Pushak, *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C.: World Bank, 2009, p. xi.

制造业和中小企业发展。<sup>①</sup> 2013 年 11 月 28 日，肯尼亚最大的基础设施工程——东非铁路正式动工，工程总造价高达 138 亿美元。<sup>②</sup> 2014 年 5 月 5 日，中国土木工程集团与尼日利亚联邦交通部在尼首都阿布贾签订尼日利亚沿海铁路项目框架合同，合同金额达 131 亿美元。尼日利亚沿海铁路项目是西非共同体“互联互通”铁路网的主要组成部分，建成后对于拉动整个西非地区经济发展、建设沿海经济走廊具有重要的战略意义。<sup>③</sup>

基于中国“要想富、先修路”的发展理念，基础设施建设在中国已经开展了几十年。进入 21 世纪后，中国在基础设施建设领域的产能逐渐过剩，急需开拓国外市场。其他发展中国家对基础设施的迫切需求与中国在此领域的比较优势高度吻合。除了双边合作外，中国也积极利用甚至创建多边平台推进南南基础设施合作。2012 年 6 月，在上合组织成员国元首理事会第十二次会议上，时任国家主席胡锦涛就指出，“各成员国要努力建成铁路、公路、航空、电信、电网、能源管道互联互通工程，为古老的‘丝绸之路’赋予新的内涵”。<sup>④</sup> 2013 年 9 月，习近平主席在提出“丝绸之路经济带”倡议时建议，“通畅从波罗的海到太平洋、从中亚到印度洋和波斯湾的交通运输走廊”，<sup>⑤</sup> “逐步形成连接东亚、西亚、南亚的交通运输网络，为各国经济发展和人员往来提供便利”。<sup>⑥</sup> 更为引人瞩目的是由中国倡议建立的亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）：它是政府间性质的亚洲区域多边开发机构，法定资本 1000 亿美元，重点支持基础设施建设，旨在促进亚洲区域实现互联互通并推动经济一体化进程，同时加强中国及其他亚洲国家和地

---

<sup>①</sup> 胡锦涛：《开创中非新型战略伙伴关系新局面——在中非合作论坛第五届部长级会议开幕式上的讲话》，外交部网站，2013 年 7 月 19 日，<http://www.focac.org/chn/lda/dwjbzzjh/zyjh/t953168.htm>。

<sup>②</sup> 《肯尼亚东非铁路正式开工 由中国公司承建》，环球网，2013 年 11 月 30 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-11/4616474.html>。

<sup>③</sup> 《中土与尼日利亚签约沿海铁路项目 合同金额 131 亿美元》，新华网，2014 年 5 月 6 日，[http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/06/c\\_1110552365.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/06/c_1110552365.htm)。

<sup>④</sup> 胡锦涛：《维护持久和平 促进共同繁荣——在上海合作组织成员国元首理事会第十二次会议上的讲话》，载《人民日报》2012 年 6 月 8 日，第 2 版。

<sup>⑤</sup> 习近平：《弘扬“上海精神” 促进共同发展——在上海合作组织成员国元首理事会第十三次会议上的讲话》，载《人民日报》2013 年 9 月 14 日，第 2 版。

<sup>⑥</sup> 习近平：《弘扬人民友谊 共创美好未来——在纳扎尔巴耶夫大学的演讲》，新华网，2013 年 9 月 8 日，[http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/08/c\\_117273079.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/08/c_117273079.htm)。

区的合作。截至 2015 年年底，亚投行意向创始成员国为 57 个，其中域内国家 37 个、域外国家 20 个。

### （三）“超越援助”与中国南南合作的机遇

北方国家对发展合作的理解主要是从官方发展援助来界定的。根据经合组织发展援助委员会的定义，官方发展援助是指：（1）由官方机构提供，包括国家和地方政府或通过其执行机构进行；（2）官方发展援助的主要目标是用以促进发展中国家的经济发展与福利；（3）具有优惠性质，至少包含 25% 的赠款。<sup>①</sup> 即使在发展援助委员会内部，上述定义也仍在争论之中。同时，南南合作各方也认为其内容过于狭窄，主要强调赠款和优惠贷款，未能涵盖发展合作活动的特殊性与全面性。发展中国家强调，其他合作形式是用来促进发展的强有力手段，但却被排除在经合组织发展援助委员会的传统定义之外。因此，国际发展合作需要将上述定义排除在外的合作形式包含进来，如促进出口、削减关税、促进投资、优惠幅度较小的贷款类型、学生奖学金、降低汇款成本及支持私营部门的发展等。受南南合作话语的影响，再加上北方国家对援助有效性、发展有效性、发展政策一致性等议题的重视，贸易、投资与迁徙等因素正日益被纳入对发展合作的讨论中。欧洲学界在关于 2030 议程的讨论过程中形成的一个共识是，新议程在目标设定方面要“超越千年发展目标”（beyond MDGs）、“超越援助”（beyond aid）。《欧洲发展报告 2013》在对国际发展框架进行讨论时，除了援助之外还着重分析了其他发展融资方式、贸易与投资、迁徙对促进发展所发挥的作用。<sup>②</sup> 这推动了北南合作与南南合作分析框架的趋同。

贸易是世界经济体系中国家间货物和服务的交换过程。国际贸易的增加有助于减少贫困，因为它可以创造就业机会，增强竞争力，改善教育和卫生，并促进技术学习。发展中国家的产品出口面临着各种各样的贸易壁垒，包括关税、补贴、配额、标准和规定以及日益增多的安全检查。对更具包容性的全球化来说，保护的减少至关重要。发展中国家贸易出口市场准入标准的高

<sup>①</sup> OECD DAC Statistics, Official Development Assistance-definition and coverage, <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>.

<sup>②</sup> ECDPM, ODI, DIE, *Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, European Report on Development 2013, European Union, 2013.

低也影响着贫困人口的数量。因此培养与贸易相关的能力十分必要，尤其要鼓励出口产品的多样化，避免一律的标准化初级产品。此外，外国直接投资也有助于缓减贫困，因为它有助于创造就业，提高教育水平，培训投资所在国的工人，并方便转移技术。长期以来，移民是贫困人口摆脱贫困的最重要手段。除有助于摆脱贫困外，移民还通过向国内亲属汇款而为减贫作出贡献。在一些汇款数额较大的地区，汇款额甚至超过了实际外国直接投资总额。<sup>①</sup>

事实上，在将援助、贸易与投资的结合方面，中国已作了不少有益的探索。20世纪50年代到70年代期间，中国对外援助主要通过直接提供成套项目建设、技术援助、物资援助和现汇援助的形式进行，以中国提供单向援助为主。到70年代末启动改革开放之后，为解决履行国际义务和国内能力有限的矛盾，中国政府开始调整援外政策。以1983年提出的“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”四项原则为标志，中国对援外方式逐步进行改革。80年代上半期，为了解决中国海外工程承包企业资金不足等问题，中国推出援外与工程承包相结合的合作方式。具体做法包括：一是通过贷款给国内企业，中国政府支持国内企业到国外承包项目；二是为受援国的招标项目提供少量资金，从而使受援国通过招标方式将该项目交给中国公司承包实施。加蓬党部大楼和索马里巴尔德拉水坝设计项目便采用类似方式。<sup>②</sup>通过中国企业的参与，为受援国解决部分资金缺口并提供项目实施条件，同时带动中国企业“走出去”，实现互利共赢。进入90年代后，发展中国家的经济自由化和私有化进程对中国传统的援外方式提出了挑战。中国政府认为必须推动中国企业与受援国企业直接合作。90年代初中国的援外方针是，通过帮助受援国发展中小型生产项目，与发展双边、多边经贸关系和互利合作相结合，促进外援方式、内容和资金来源渠道的多样化；通过推动中国企业与受援国企业直接合作开办合资、合作企业，巩固援助成果，让有限的外援资金发挥更大效益，促进受援国与中国的共同发展。<sup>③</sup>1995年10月，中

---

<sup>①</sup> [南非]伊恩·戈丁、[美]肯尼斯·瑞尼特：《全球化与发展问题研究——贸易、金融、援助、移民和政策》，张蓝予、王林译，经济科学出版社2008年版，第11-14页。

<sup>②</sup> 田润之：《1987年中国对外经济技术援助概况》，载《中国对外经济贸易年鉴1988》，中国展望出版社1988版，第63页。

<sup>③</sup> 张炽鑫：《贯彻援外新方针 开拓援外新局面》，载《中国对外经济贸易年鉴1994》，

共中央召开进一步改革援外工作的会议，对援助方式与政策进行调整，其切入点是建设适合当地需求和资源的生产性项目，并将援助与投资 and 贸易结合起来，通过发挥企业和金融机构的作用，实现投资与生产的相互促进，既有利于受援国的经济发展，也有利于中国企业的发展。

改革后的中国对外援助，核心是实践援助与贸易、投资和减免债务相结合的“大援助”理念。主要分为三种方式：第一种是政府贴息优惠贷款。中国政府提供具有援助性质的优惠贷款，其优惠利率与银行基准利率之间的利息差额由国家援外经费进行补贴。其好处包括：政府援外资金和银行资金相结合，能够扩大对外援助规模；银行作为实施优惠贷款方式的机构，能够提高援外资金的使用效益；推动中国设备、材料和技术的出口。第二种是援外合资、合作方式。这是援外与投资、贸易和其他互利合作相结合的新方式，由中国政府与受援国政府提供政策与资金支持，推动中国企业与受援国企业进行直接合作。这一方式也有其好处：一是将政府援外资金与企业资金结合起来，扩大了资金来源和项目规模；二是项目效益与企业利益挂钩有助于提高援助效益。第三种是无偿援助。中国继续提供少量无偿援助，用于受援国公共和社会福利项目等的建设。<sup>①</sup>

由此可见，中国的南南合作早已超越单纯的援助，将援助与贸易和投资等结合起来。援外改革后的实践效果良好，逐步得到受援国的认可和欢迎。中国的南南合作实践可为北方国家的发展政策一致性讨论和 2030 年议程的实施提供参考。同时，2030 年议程及国际发展合作的新动向也对中国的南南合作实践提出了新的要求。

### 三、2030 年议程与中国南南合作的挑战

MDGs 的 8 项目标中，前 7 项<sup>②</sup> 是发展中国家要实现的目标，第 8 项

---

中国社会科学出版社 1994 年版，第 65 页。

<sup>①</sup> 参见张焜鑫：《援外工作在改革中发展》，载《中国对外经济贸易年鉴 1996/97》，中国经济出版社、世界导报社 1996 年版，第 72-73 页。

<sup>②</sup> 这 7 个目标分别是：消灭极端贫穷和饥饿，实现普及初等教育，促进两性平等并赋予妇女权力，降低儿童死亡率，改善产妇保健，与艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争，确保环境

（制定促进发展的全球伙伴关系）则是实现前 7 项目标的手段。目标 8 强调应充分发挥私营部门的作用来促进 MDGs 的实现。在 MDGs 实施期间，国际形势发生了重大变化，其中之一是权力扩散——从国家行为体向非国家行为体扩散，从发达国家向发展中国家扩散。这一变化体现在发展合作领域就是参与国际发展合作的行为体更为多元化，包括发达国家、发展中国家、政府间国际组织、公民社会、私营部门、智库机构乃至个人。包括中国南南合作在内的国际南南合作主要采取政府对政府的合作方式。在动员其他行为体为发展合作作出贡献以及与其合作方面，中国还有很多需要学习的地方。

#### （一）进一步发掘公民社会组织对 2030 年议程的贡献

与其他利益相关者相比，公民社会组织扮演着十分不同的角色。它们代表了相当的人口，反映着不同社区的广泛需求。公民社会组织在减贫战略的议题选取、政策制定、政策实施、监测与评估方面都扮演着重要的角色。

第一，在制定目标方面提出倡议。公民社会组织能够将公众注意力集中到一定目标，并为实现目标采取行动。公民社会组织能够动员草根阶层对领导人进行监督，使其对民众负责。公民社会组织能够使公众关注政府对实现目标所作的承诺，突出政府需要立即采取行动的重点，并确保不同群体的需求均被加以考虑。例如，英国的“让饥饿成为历史运动”（*Make Poverty History Campaign*）动员民众敦促政府组织发达国家积极参与发展合作尤其是 MDGs 方面取得重大突破。<sup>①</sup>

第二，促进政策制定。虽然多数公民社会组织将重点放在宣传方面，但仍有一些组织则在政策制定过程中发挥着关键作用。许多国家的经验表明，政策制定过程的开放程度直接影响政策的质量和执行效率。公民社会组织可以帮助确定需要重点投资的领域和社区，帮助制定有效的执行战略，确定国家和地方预算中的轻重缓急，并确保穷人和边缘化群体成为主要受益者。

第三，扩大服务交付。公民社会组织和各国政府可以通过让当地社区参与、人的能力建设、加强地方治理和领导服务交付这四个主要渠道帮助扩大

---

的可持续能力。

<sup>①</sup> UNDP, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005, p. 128.

服务交付。当地社区动员涉及在服务提供的决策中将直接受益者和未被充分代表的群体（尤其是妇女）囊括进来。在人的能力建设方面，公民社会组织可以培训教师、社区工作者和义务工作者。公民社会组织在多地创新性地建立了成功的交付模式，政府可进行大规模复制，尤其是在难以到达的地区和冲突地区。在过于敏感的问题上，公民社会组织往往发挥着更大的作用。例如，泰国的公民社会组织在为边缘人群和被视为罪犯的群体（如吸毒者、性工作者、移民）提供医疗服务方面发挥着显著的作用，这些群体的成员往往不愿与政府官员打交道。

第四，监督问责。公民社会组织还可以对目标进展情况进行监督，这对于建立问责制至关重要。它们可以指出进展缓慢的原因及需要付出的努力。此外，它们可以追踪政府支出并向公众实时反馈进展情况。

早在 20 世纪 80 年代，中国政府就开始吸纳非政府组织参与对外人道主义援助，扩大资金来源。在 2004 年东南亚海啸救灾期间，国内首次出现大规模民间力量参与对外人道主义援助。中华慈善总会和中国红十字会成为政府指定接收社会捐款的非政府组织。之后，中国扶贫基金会也加入国际人道主义救援行列。尽管如此，公民社会组织参与中国南南合作仍然不足，<sup>①</sup> 且其参与方式相对单一。随着中国经济的发展，公民社会的日益壮大是必然趋势。中国应充分发挥公民社会组织在本国发展、对外发展合作中的积极作用。更为重要的是，中国在南南合作过程中只与伙伴国政府打交道是不可能的。中国政府在提高与伙伴国公民社会组织交往能力的同时，还应鼓励本国公民社会组织积极参与。总之，公民社会组织是 2030 年议程制定与实施过程的重要行为体，鼓励其积极参与既是南南合作进一步发展的内在需求，也是中国参与全球发展伙伴关系并为 2030 年可持续发展目标作出贡献的重要途径。

## （二）进一步探索私营部门参与 2030 年议程的途径

私营部门在发展合作中发挥着重要作用。近年来，由于全球经济危机的影响，公共部门提供发展融资的能力受到极大限制。在这种情况下，国际社

---

<sup>①</sup> 黄梅波：《中国对外援助机制：现状与趋势》，载《国际经济合作》2007 年第 6 期，第 9 页。

会加大了对其他发展融资渠道的探索，其中一个重要方面就是更大程度地发挥私营部门的作用。

第一，私营部门对发展的贡献。任何国家发展目标的实现都需要将私营部门的增长考虑在内。通过提高劳动生产率、创造就业机会以及公私合作伙伴关系（PPPs）提供服务，私营部门可以直接为促进可持续发展目标的实现贡献力量。通过参与政策设计、公开倡导发展目标以及各类企业慈善活动，公司及其领导人可以在更大范围内采取行动支持发展目标。通过这些方式，企业可以成为国家发展中可靠的合作伙伴。<sup>①</sup>

其一，有助于提高生产率和创造就业机会。在以市场为基础的经济中，民营企业可以通过多种渠道为减贫作出贡献。当生产力上升、就业机会增加、工人之间的竞争推高工资时，贫困会因此而减少。私营部门大量提供日用必需品和服务还有助于使这些商品和服务保持低价，从而增加贫困人口的实际有效收入。随着企业的成长，它们为政府提供了大量的税收，这反过来又为公共投资的增加提供支持。

其二，通过公私合作伙伴关系提供服务。在很多情况下，私营部门可以与政府在提供服务方面进行合作。为了实现可持续发展目标，政府需要普及电力、道路、供水和卫生服务。在许多情况下，民营企业具备大规模有效提供商品和服务的专业知识和物流资源。公私合作伙伴关系可以将公共和私营部门各自的优势整合起来。私营部门可以发挥其效率高、成本低、输送系统更为多元的优势；公共部门则可以通过提供资金来资助贫困家庭，从而确保民营企业在进入大市场时消费者拥有足够的购买力。

其三，负责任的企业治理与公民责任。在所有活动中，民营企业及其主管领导有义务遵守企业治理和公民责任方面的规定。民营企业的生产过程和交付机制往往有着广泛的经济、社会和生态后果，企业对此负有社会责任。一些国际条约和文书，如《世界人权宣言》《国际劳工公约》《哥本哈根社会发展问题宣言》的通过，有助于确保私营部门能够造福于社会 and 环境保护。2000 年，联合国全球契约组织（UN Global Compact）倡导全球性企业签订

---

<sup>①</sup> United Nations, *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, 2003, p. 10.

行为规范，尊重人权、劳工标准并打击腐败。<sup>①</sup>

其四，倡议制定发展目标。由于私营部门的成员经常会获得公共辩论的机会，它们可以对刺激私人经济发展的公共投资规模（特别是在低收入国家）提出倡议。通过公开游说，民营企业可要求改善基础设施，为工人提供更好的医疗服务，并为劳动力提供更好的教育，进而影响发展目标的制定。它们也可以协助规划中长期大规模基础设施建设；它们还可以告知本国政府维持经济增长所需的投资规模和类型。大型跨国公司还能在全球倡议活动中发挥领导作用：或者通过游说当地政界人士，使其相信全球发展是一项有价值的事业；或者使本国人民了解并支持 2030 年议程的目标。

其五，企业慈善。许多企业还通过直接捐助或其他慈善模式为 MDGs 和 2030 年议程作出贡献。总体来说，企业捐助或慈善类的资金规模比较大。例如，2003 年美国最大的 232 家公司为国际慈善事业捐赠了 11 亿美元。<sup>②</sup> 虽然这些资金并不单纯流向发展中国家，但它代表了来自企业的大量资源，对许多国家的减贫事业具有重要作用。

第二，私营部门参与发展合作的方式。在与私营部门开展发展合作方面，欧洲国家特别是德国表现突出。根据德国的经验，以下两个私营部门参与发展合作的形式值得借鉴，特别是公私伙伴关系。

首先，赞助与共同融资。赞助是企业用于沟通的工具。20 世纪 90 年代，赞助出现了两种形式：社会赞助（socio-sponsoring）和生态赞助（eco-sponsoring）。企业通过赞助来提升品牌价值和提高市场占有率。在开展赞助的过程中，企业正越来越多地与政府和非政府发展组织合作。作为回报，企业也从这些组织对其的积极评价和良好印象中获益。在提供赞助的情况下，企业的目的是获得直接回报，服务于它的沟通目标。与此相反，当企业家或公司进行慈善性资助时，他们并不期望获得任何商业利益方面的回报。对非政府组织来说，企业赞助已经成为其资金的重要来源。目前，虽然企业对国家发展合作项目的资助或与政府的联合融资还处于起步阶段，但它

---

<sup>①</sup> 参见联合国网站，<https://www.unglobalcompact.org/>。

<sup>②</sup> “Corporate Contributions Continue to Rise,” *PR Newswire*, October 12, 2004, <http://www.prnewswire.com/news-releases/corporate-contributions-continue-to-rise-74246877.html>.

正在成为一个新的选项。需要强调的是，在发展合作中需要鉴别赞助的性质，应尽量避免“漂绿”（greenwashing）<sup>①</sup>型赞助。

其次，公私合作伙伴关系。“公私合作伙伴关系”这一术语起源于公共采购领域，是指将执行某一公共任务的责任转移给私营部门的行为体。德国交通、建设与城市发展部（BMVBS）将“公私伙伴关系”定义为，可以被抽象地描述为公共与私营部门行为体之间为执行公共任务而进行的一项长期的、以合同为基础的合作安排，所需的资源（如专业技术、设备、资金、人员）由双方共同组织，项目风险根据项目伙伴的危机管理能力来分担。公共部门在公私伙伴关系中所追求的主要目标是舒缓公共预算压力，并通过利用私营部门的专业知识来提高效率。对于私营部门的合作伙伴来说，公私伙伴关系是其核心业务的一部分。它们所追求的目标包括开发市场和改善业务，有时也包括与企业社会责任相关的目标。公私伙伴关系在英语国家（主要是英国、美国和澳大利亚）有着悠久的传统，在德国则相对较新。<sup>②</sup>

长期以来，中国承担援外工作的主体较为有限，对外援助多由国有企业承担，民营企业参与较少。2004 年东南亚海啸发生后，中国企业开始主动参与对外人道主义援助，如华为集团向印尼紧急提供了大量无线通信设备。未来，中国应该更多地将有资质、有实力、有信誉的民营企业吸纳到发展合作中来：一是可以借助企业力量扩大合作规模；二是可以通过转变传统的直接拨款给受援国政府的方式，提高援助资金的利用效率，实现更好的援助效果；三是可以适当“缓冲”和“稀释”官方援助的政治性；<sup>③</sup> 四是可以缓解在“走出去”战略实施过程中中国公司所遭受的诸多指责。中国在参与 2030 年议程的过程中应进一步发掘私营部门的潜力，探索私营部门参与发展合作的新方式，为 2030 年可持续发展目标的实现做出贡献。

### （三）南南合作面临的挑战

---

<sup>①</sup> 术语“漂绿”特别用于非政府组织，指其使用的公关方法，为某一公司塑造环保和负责任的形象。赞助有时用于此目的。

<sup>②</sup> Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of Germany (BMZ), “Forms of Development Cooperation Involving the Private Sector,” *Strategy Paper*, 05/2011e, 2011.

<sup>③</sup> 刘鸿武、罗建波：《中非发展合作理论、战略与政策研究》，中国社会科学出版社 2011 年版，第 310 页。

中国对外援助与其他形式的经济合作的管理分属不同的部门。随着对外援助的开展，中国逐步建立了以商务部、外交部和财政部为主，23 个部委以及地方省区市商务部门共同参与的对外援助管理体系。商务部主要负责拟定对外援助政策、编制对外援助计划、拟定国别援助方案等；外交部负责在外交战略上提出对外援助的建议，包括对哪些国家提供援助、采取什么方式援助等；财政部负责制定对外援助的具体预算。<sup>①</sup> 目前，中国现有的以及正在建设的援外管理机制包括：商务部、外交部和财政部三部门援外工作联动机制，商务部、中国人民银行、财政部及国家开发银行、进出口银行等部门和机构的减免债务工作机制，商务部、外交部、解放军总参谋部等部门的紧急人道主义援助联动工作机制，23 部委援外合作机制，商务部与地方省区商务部门的工作联系机制，进出口银行优惠贷款联系会议工作机制，等。<sup>②</sup> 虽然中国的援助机构间存在众多的合作与联系机制，但总体上仍是“各自为政”，<sup>③</sup> 不同部委负责援助的部门横向沟通较少，也很少与外界接触甚至不与本部委的其他部门接触。<sup>④</sup> 而很多发达国家都设有专门负责发展合作的高级别部门，如美国国际开发署（USAID）、英国国际发展部（DFID）、德国联邦经济与合作发展部（BMZ）、澳大利亚国际发展署（AusAID）等，中国政府也可考虑设立一个专门负责发展合作事务的部级单位。

如前所述，经合组织发展援助委员会国家对发展合作的理解过于狭窄并受到众多指责，但总体上传统援助国在发展合作的概念、统计与评估方面已达成了相当共识。经合组织发展援助委员会在数据统计方面扮演着重要角色，且已举办了四次关于援助有效性的高级别论坛<sup>⑤</sup>，对各国的发展合作政策与实践进行协调。与之相比，发展中国家尚未对南南合作的概念形成统一

---

<sup>①</sup> 李小云、唐丽霞、武晋编著：《国际发展援助概论》，社会科学文献出版社 2009 年版，第 314 页。

<sup>②</sup> 黄梅波：《中国对外援助机制：现状与趋势》，第 6 页。

<sup>③</sup> Ai Ping, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development: China’s Cooperation with Tanzania, 1965-95,” in *Agencies in Foreign Aid: Comparing China, Sweden and the United States in Tanzania*, New York: Macmillan, 1999, pp. 156-201.

<sup>④</sup> [美]黛博拉·布罗蒂加姆：《龙的礼物：中国在非洲的真实故事》，第 95 页。

<sup>⑤</sup> 这四次论坛分别为 2003 年在罗马举行的第一次高级别论坛，2005 年在巴黎举行的第二次高级别论坛，2008 年在阿克拉举行的第三次高级别论坛和 2011 年在釜山举行的第四次高级别论坛。

认识,在统计与评估方面更加薄弱。北南合作与南南合作虽然可以相互补充,但很多时候也存在着竞争。因此,在如何提升南南合作的话语权与影响力方面,南方国家需要进行协调;在数据统计、结果与过程的评估方面,努力达成共识。目前,南南合作的量化与核算等存在一些问题,主要原因在于:南方国家对南南合作的记录方式尚未达成一致;各国负责开展发展合作的机构往往高度分散,缺乏一个中央协调机构和报告框架;透明度与问责制薄弱;缺乏对数据进行收集、分析与报告的共同方法;技术合作与知识转让方面的南南合作常常难以用货币价值来衡量。这也是中国面临的主要问题。

在发展合作的影响方面,北南援助常常受到激烈的批评。很多发展中国家接受发达国家的援助已经有几十年的历史,但它们依旧未能实现发展。因此很多文献开始强调南南合作的优势,但这些文献很难提供具有说服力的证据。我们不应该随意批评北南援助,在构建南南合作框架的过程中,首要的问题是要对北南合作的经验与教训进行总结,因为北南合作在长期实践中所形成的评估原则与标准都值得南南合作借鉴。经合组织发展援助委员会的援助者已经在以下五个评估发展援助项目的标准上达成一致:第一,相关性(relevance)——援助活动与目标群体和接受者的优先事项与政策相适应的程度;第二,有效性(effectiveness)——衡量援助互动在多大程度上实现了目标;第三,效率(efficiency)——衡量相对于输入的输出;第四,影响(impact)——发展干预所产生的积极与消极变化,不管是直接或间接、有意还是无意;第五,可持续性(sustainability)——涉及衡量活动带来的好处在援助者资金撤回后是否能继续。发展中国家可以此为参考并结合南南合作互利互惠等特征构建南南合作的评估标准。在制定原则与标准的过程中,中国需要与其他发展中国家进行密切协调与合作,同时中国的南南合作需要融入全球南南合作的主流中才能发挥更大的影响力。

## 结 束 语

中国的南南合作从改革开放前的“政治挂帅”到改革开放后对经济上互

利互惠的追求，其演变过程受到中国国内发展道路与国际局势变化的影响。进入 21 世纪后，包括中国在内的一批新兴经济体实现了群体性发展，南南合作焕发出新的生机与活力，并成为推动 MDGs 取得进展的重要力量。2008 年全球金融危机对发达国家造成了严重冲击，在自身财政紧缩的情况下，它们也难以再为发展提供更多资金。正是在这一背景下，全球发展伙伴关系进一步受到重视。全球发展伙伴关系要求充分发挥新兴经济体、其他发展中国家、非政府组织、私营部门等其他行为体的作用，南南合作因此成为 2030 年议程的重要推动力。

南南合作对援助、贸易、投资等因素的协同作用的重视，以及对发展合作外延的扩展日益受到传统援助者的认可，这为南南合作话语权和影响力的提升提供了机遇。联合国 2030 年议程汲取了 MDGs 的经验教训，从过于强调社会部门转为强调经济、社会与环境三个维度的平衡。新议程进一步突出了基础设施在发展中的作用，并将其作为一个大目标单列出来。基于自身的发展道路，中国在基础设施领域具有巨大的生产能力和过剩的产能，因此需要在该领域实施“走出去”战略。而其他发展中国家的基础设施则急需得到改善，这为中国与其他发展中国家的互利合作提供了重要机遇。

2030 年议程目标的实现，需要复兴全球发展伙伴关系。而这一伙伴关系又需要发挥更多的公民社会和私营部门的促进作用。中国南南合作在与非国家行为体打交道方面已经有了一些有益的探索。但在与其他发展中国家开展合作的方式方面，总体上还是以政府对政府的模式为主。为了进一步发掘中国南南合作的潜力，中国需要借鉴其他国家的有益经验，在加强非国家行为体的参与方面进行探索。另外，中国还需要与其他发展中国家进行协调与合作，在南南合作的定义、统计与评估方面制定统一的标准与框架，这样才能更好地发挥中国南南合作的影响力。

[收稿日期：2015-11-30]

[修回日期：2015-12-26]

[责任编辑：杨立]