

# 國際展望

## GLOBAL REVIEW

(双月刊)2016年5/6月 总第42期

2016年5月15日出版

### 特稿

1 集体认同：增强国际话语权的关键 俞新天

### “一带一路”研究

17 “一带一路”倡议与中国国际产能合作 郭朝先 刘芳 皮思明

37 “一带一路”倡议与2030年可持续发展议程的对接 曹嘉涵

54 “一带一路”倡议与对外援助制度之完善 曹俊金

70 “一带一路”倡议与中国对东南亚援助 刘方平

90 “一带一路”倡议与中国海外劳工保护 章雅荻

### 大国关系研究

107 美元霸权基础的动摇与美国应对战略探析 刘建江 蒋丽霞 唐志良

126 双重互动与南亚安全秩序构建 杨晓萍

142 英文摘要

封三 本刊2016年第5、6期、2017年第1期征稿启事，本刊征订启事

# 國際展望

## GLOBAL REVIEW

Vol. 8 No. 3 May/June 2016

Published on May 15, 2016

### SPECIAL CONTRIBUTION

- 1 Collective Identification and China's International Discursive Power  
*YU Xintian*

### THE ONE BELT AND ONE ROAD INITIATIVE

- 17 The "One Belt and One Road" Initiative and China's International Industrial Capacity Cooperation  
*GUO Chaoxian, LIU Fang, and PI Siming*
- 37 On Connecting the "One Belt and One Road" Initiative to the 2030 Sustainable Development Agenda  
*CAO Jiahua*
- 54 The "One Belt and One Road" Initiative and the Improvement of China's Foreign Aid  
*CAO Junjin*
- 70 The "One Belt and One Road" Initiative and China's Foreign Aid to Southeast Asia  
*LIU Fangping*
- 90 The "One Belt and One Road" Strategy and the Protection of Chinese Overseas Labor Migration  
*ZHANG Yadi*

### MAJOR POWER RELATIONS

- 107 The Shaking Foundation of Dollar Hegemony and U.S. Responding Strategies  
*LIU Jianjiang, JIANG Lixia, and TANG Zhiliang*
- 126 Twofold Interactions and the Construction of a South Asian Security Order  
*YANG Xiaoping*
- 142 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

# 集体认同：增强国际 话语权的关键

俞新天

**【内容提要】** 近年来，随着中国国际地位的提高，增强国际话语权的呼声日益高涨，如何提升话语权成为学术界的研究热点问题。本文认为，建构集体认同是增强中国国际话语权的关键。而集体认同的塑造既需要提出创新观念并获得认可；也要克服排他性的文化封闭主义，兼收各种文化优长；还要反对霸权话语宰制，处理好与西方话语体系的关系，这样才能提高中国话语被各国认同的可能性。另外，中国需要通过主动设置国际议程，促进认知变化；引领国际制度创新，以开放的态度化解疑虑；通过共同行动促进合作，以实践检验话语权的能力等途径不断加强在制度建设中的能力，从而落实中国的国际话语权。最后，要重视研究各国社会和人民的心理，促进与各国精英和民众的集体认同，如此才能为增强中国国际话语权奠定坚实的基础。

**【关键词】** 中国国际话语权 集体认同 沟通协商 制度建设

**【作者简介】** 俞新天，上海国际问题研究院研究员

**【中图分类号】** D820

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)03-0001-16

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201603001

随着中国国际地位和国际影响力的提升，关于提高中国话语权的讨论越来越多，那么提高话语权的关键是什么？在目前的背景下如何推动话语权的提升？以及如何处理好中国与西方话语体系的关系？这些问题成为本文试图回答的问题。

## 一、寻求集体共识 建构集体认同

米歇尔·福柯（Michel Foucault）首次将“话语权”作为一个独立概念提出。话语权区别于马克思主义的阶级斗争论和经济功能论，从非经济的角度，从无所不在的关系中发展出微观权力论。福柯指出，任何话语背后都体现社会权力关系，话语即权力。人类一切认识与思想都由话语表达，话语是连接人与世界的中介，历史是由话语所建构的。福柯还认为，话语权的对外功能就是“对世界秩序的整理”<sup>①</sup>。葛兰西、哈贝马斯、鲍德里亚、霍尔等人虽然没有直接提出话语权的概念，但却为话语权的分析注入了理论元素。葛兰西提出的“领导权理论”丰富了马克思主义，认为被统治阶级不仅要通过暴力革命夺取政权，也要在精神层面上摆脱统治阶级的话语霸权和意识形态控制。<sup>②</sup>哈贝马斯提出“话语民主理论”，关注非政治的私人化的公共领域，与媒体话语形成互动商谈关系，对建立公民自治的民主政治共同体持积极乐观的态度。<sup>③</sup>鲍德里亚对“仿像化的媒体话语”持批判态度。<sup>④</sup>霍尔的“编码理论”分解了话语传输过程的环节，尤其对受众“解码”的分析揭示了话语如何在被接受时实现权力，提供了新的思维方式。

在论及国际话语权时，必须将话语权的理论研究与国际关系理论相结合，其中最重要的是软实力理论和建构主义理论。从软实力的角度分析话语权，学术界已有众多研究课题，例如政治正确性、意识形态、国际道义、国

---

<sup>①</sup> [法]米歇尔·福柯：《必须保卫社会》，钱瀚译，上海人民出版社 1999 年版，第 13 页。

<sup>②</sup> [意]安东尼奥·葛兰西：《狱中札记》，葆煦译，人民出版社 1983 年版。

<sup>③</sup> [德]尤尔根·哈贝马斯：《在事实与规范之间》，童世骏译，生活·读书·新知三联书店 2003 年版。

<sup>④</sup> [法]让·鲍德里亚：《消费社会》，刘成富、全志钢译，南京大学出版社 2001 年版。

际舆论、知识框架、话语标准、国际规范、对外传播等。本文认为，国际话语权的关键是建构集体认同，如果国际话语权不能得到广泛的国际认同，只能自说自话，影响力也无从谈起。而关于集体认同的研究仍然不够充分，值得深入探讨。

话语权是已经表达出来加以实行的观念。国际认同的原则、理念、价值观和制度，归根结底源自观念。在近期的社会科学研究中，观念的重要性愈益提高。正如朱迪斯·戈尔斯坦(Judith Goldstein)和罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)所指出的，观念有三个范畴：世界观、原则化信念和因果信念。当观念以世界观形式出现时，对人类行动具有最广泛的影响。如新的主权观念导致了1648年在威斯特伐利亚和会上建立由独立国家支配的国际秩序。原则化信念区分对错、是非、正义与非正义，对政治行动有深远的影响。如二战中对无辜者的屠杀使欧美人确信，人权应当成为国际规则中的问题。因果信念是精英的共识，具有权威性，为个人提供实现目标的指南。如科学知识可以揭示如何消除天花。<sup>①</sup>这不仅说明观念的重要性，而且启示了达到观念共识的三步途径：首先在全球精英中传播，取得共识，达到因果信念；其次使其成为原则化信念，让越来越多的国家、团体和个人以此来判断是非对错；最后上升到世界观层次，为建立新的国际秩序指引方向。中国有独特而深厚的文化背景，作为大国也更有必要和可能提出新的观念为国际集体认同作出更大贡献，为此，中国必须从国家文化软实力层面关注以下问题。

#### (一) 针对全新问题，提出创新观念

今天，在全球化的推动下，各国之间的了解与认识之广泛与深刻，远远超过了历史上任何时期。国际集体认同层次不同，有国家认同、地区认同和全球认同。从全球的角度看，集体认同的程度已经达到历史性的新阶段，其中民族国家的主权平等是当代国际体系的基础。然而，在冷战结束之后的世界体系和国际体系的转型巨变中，全球集体认同面临的挑战也十分严峻。相比于金融危机和经济危机，认同危机对国际秩序的损害更为严重。

首先，全球集体认同面临的挑战在于人类面临着前所未有的困难和问

---

<sup>①</sup> [美]朱迪斯·戈尔斯坦、罗伯特·基欧汉编：《观念与外交政策：信念、制度与政治变迁》，刘东国、于军译，北京大学出版社2005年版，第8-14页。

题，例如，全球生态变化、恐怖主义加剧、水资源匮乏等。谁能顺应时代潮流，提出创新理念，来解决人类面临的困难，谁就拥有更大的话语权。确实，各种源于不同文化的新观念层出不穷，形成了话语权的竞争态势。中国并未缺席话语权竞争，在全球气候治理中坚持“共同但有区别的责任”原则，针对恐怖主义提出一系列反恐新观念，为解决东亚地区安全困境提出新安全观，等等，这些都受到国际社会的关注。

为了塑造集体认同，中国不仅要进行观念更新和文化创新，而且要善于倾听其他国家精英和人民的声​​音，从中找到共同性和契合点，来解决共同面临的难题。中国维护自身国家利益是必需的，但如果只关心本国所面临的问题，对其他地区和全球的问题漠然置之，则不可能引起国际社会的共鸣和响应，观念更新和文化创新会大打折扣。例如，亚太地区的传统安全威胁与非传统安全威胁相互交织，中国在很多问题上都首当其冲。如果中国能够有针对性地提出新观念，并认真吸取邻国和其他国家提出的观念，找到最大公约数，那么中国话语权的空间将大大拓宽。

## （二）克服排他性的文化封闭主义，兼收各种文化优长

对于塑造全球集体认同的第二个挑战来自于排他性的文化原教旨主义，它们并不特定存在于某国或某个民族之中。<sup>①</sup> 中国的改革开放虽然冲破了长期的文化封闭状态，但是排他性的文化在中国仍有市场，只不过表现为文化上的自大。另外，在中国也存在一些狭隘的民族主义和民粹主义，这增加了文化上的排他性。韩国驻华大使金夏中曾指出：中国作为大国，具有悠久的历史 and 灿烂的文明，具有绝对的文化优势。在这样的传统中接受教育的精英，根本不知道还有与自己文明相媲美的其他文明；而且确信中国在地理及文化方面处于世界的中心，中国文化优于世界其他文化。<sup>②</sup> 显然，这种观念不仅阻滞中国人推动本国文化进步，而且影响中国与世界各种文化的交流与融合。世界各种文化都有自己的特点，经过长期的历史交流和文化互动已经逐步建立了文化共识。尤其在全球化、信息化的背景下，文化融合的广度和深

---

<sup>①</sup> [美]杜维明：《文明对话的发展及其世界意义》，载《南京大学学报》（哲学·人文科学·社会科学版）2003年第1期，第34-44页。

<sup>②</sup> [韩]金夏中：《腾飞的龙》，世界知识出版社2002年版，第49页。

度达到前所未有的水平。民族国家在追求独立自主和现代化的进程中，主要吸收西方文化的精华，在现代国际体系中建立了一系列共同价值、规范和制度。在应对全球性挑战和威胁时，各国又互相借鉴不同的理念、措施和机制。这一切使得各种文化的共性空前增加，但同时也不抹杀文化的个性，而是在个性基础上塑造了共性。胡锦涛在中国共产党第十八次代表大会上提出社会主义核心价值观：富强、民主、文明、和谐；自由、平等、公正、法治；爱国、敬业、诚信、友善。可以看到，核心价值观中既吸收了西方文化价值观，又升华了中华文化价值观，将两者兼容并蓄，使当代中国的价值观达到了新的高度。它是时代的、民族的、也是面向未来的。由此可见，中国不仅要学习西方文化的精华，而且要吸取各民族文化的优秀成果，以便丰富、发展中国的文化，提升中国的话语权能力。

“和平共处五项原则”的提出是中国外交的成功案例，它源于不同的文化，汇聚成闪烁时代光芒的集体共识。中国、印度、缅甸三国依托各自的文化提出了新的理念。印度和缅甸的和平思想来源于佛教、印度教和其他宗教文化，中国的和平思想来源于“和为贵”的伦理价值。“和平共处五项原则”又与联合国所倡导的主权国家独立、平等的理念完全契合。由此可见，“和平共处五项原则”综合了不同文化的智慧，吸取了不同文化的精髓，因此是丰富深刻的，也是具体生动的，至今仍保持强大的生命力。同时，这也说明开放的文化心态能够促进话语权的提升。

### （三）反对霸权话语宰制，处理好与西方文化的关系

对全球集体认同的第三个主要挑战来自于霸权宰制。正如联合国名人小组报告所指出的，国际关系中的霸权也反映在话语权的宰制上。<sup>①</sup> 冷战结束后，美国成为唯一的全球超级大国，为了充分利用和延续美国霸权，老布什政府提出了建立国际新秩序的口号。2001年“9·11”事件后，小布什政府发动了阿富汗战争、伊拉克战争，借反恐提出了一系列霸权话语，如维护美国的绝对安全、军事上“先发制人战略”、单边主义、反对“无赖国家”、

---

<sup>①</sup> “The Dialogue among Civilizations,” Executive Summary of the publication of the Group of Eminent Persons appointed by the United Nations Secretary-General on the occasion of the United Nations Year of Dialogue among Civilizations, June 19, 2003, <http://www.un.org/Dialogue/Summary.htm>.

输出民主等等。美国在无法获得联合国授权的情况下，组织了由 39 个国家组成的“志愿者联盟”攻打伊拉克。小布什政府提出的“政权变更”、输出民主的“大中东计划”，将自身利益凌驾于他国利益之上，违反了主权平等的原则，必然遭到中东各国的抵制，以失败告终。美国的“天赋使命”、传教士热忱和强烈的宗教文化，一直对其外交政策产生巨大影响。小布什总统甚至在结束伊拉克战争时说，“美国军人如先知以塞亚”，把中东人民贬低为不识自由的奴隶。<sup>①</sup> 民主、自由、人权等价值观本是人类的优秀文化成果，然而美国将其奉为宗教式的“普世价值观”，只许按美国的方式去实现，甚至强迫其他国家接受，话语宰制是美国霸权的重要内容之一。世界上许多国家包括美国的西方盟友都反对美国的霸权话语，这场斗争仍将长期延续。然而，应当承认，美国的霸权话语尤其是“普世价值观”也潜移默化地影响了不少发展中国家的精英、青年和人民，很多人甚至会不假思索地将其视为理所当然，并奉为圭臬。

发展中国家增强话语权的努力，不仅要反对霸权话语，而且要处理好与西方文化的关系。欧洲文化是在全球首先进行现代化提炼和世界化传播的文化，其对世界面貌的改变和国际体系的发展作出了独一无二的贡献，因而成为当今国际社会的强势文化。欧洲的有识之士经过长期的文化反思，已经对霸权话语进行了一定的批判。法国前外长德维尔潘提出法国外交的三大理念：一是集体行动的合法性；二是尊重文化多样性；三是以公正求安全。<sup>②</sup> 尊重文化多样性已逐渐成为世界精英的共识，它对提升发展中国家的国际话语权意义巨大。然而，对于文化多样性的理解也是多样的，涉及各种文化的深层哲学认识，例如，西方文化与中华文化所崇尚的理念大相径庭。法国学者认为，文化多样性决非此也是一是非，彼也是一是非，真理是唯一的，而且西方在很多理念上掌握真理。<sup>③</sup> 尽管如此，但仍然允许其他观点存在。这种观点

---

<sup>①</sup> 美联社电讯稿，发自亚伯拉罕·林肯号航母，2003 年 5 月 1 日。

<sup>②</sup> [法]多米尼克·德维尔潘：《全球化的挑战》，载《法国标签》2003 年第 5 期，转引自新华社中文稿，2003 年 5 月 29 日。

<sup>③</sup> 在 2014 年中国国际问题研究院与法国谢阁兰基金会于承德召开的中法圆桌会议上的讨论。

源自西方哲学的两分法思维，非对即错，善恶分明。<sup>①</sup>中华文化对儒、道、佛等各种文化持包容态度，并不认为自身可以垄断真理；恰恰相反，中华文化认为各种文化都只能接近而不可能穷尽真理，因为“道法自然”，自然的玄妙是永无止境的。中华文化和许多发展中国家的民族文化都认为多种文化彼此平等互补，应当互相借鉴，共同努力去接近真理。而西方对于文化多样性的理解则反映了其深层的、隐蔽的“文化中心主义”。

综上所述，发展中国家要提升话语权，既要反对西方公开的霸权话语和深层的“文化中心主义”，又要与其协商沟通，求同存异，以最大限度地达成集体共识，还要学习其他文化包括西方文化的优秀成果，推进本民族文化的现代化与国际化，这是一个是缺一不可的整体进程。

## 二、创新国际制度 提升国际话语

集体认同不仅指口头的或书面的表述，而且必须要有相应的制度巩固和保证。国际关系理论制度主义学派的代表人物罗伯特·基欧汉认为，国际制度是指“规定行为的职责、限制行动，以及影响行为者期望的持久的互为联系的一组正式或非正式的规则”<sup>②</sup>，还包括“帮助实现这些规则的组织”<sup>③</sup>。从话语权的角度观察，国际制度的建立、创新与发展，必定是某种新观念通过话语表达，为世界各国所认同，并通过制度和组织加以落实。当代国际制度的产生与欧洲的新价值观密切相关。第二次世界大战后，国际制度数量呈爆炸式增长，发展中国家的声音也由弱变强，也为制度创新作出了贡献。国际话语权的提升必须致力于推动国际制度的创新，不断提出有利于推动人们认知变化的新观念，突破原有制度的缺陷和限制，寻求制度变迁的路径。

### （一）主动设置国际议程，促进认知变化

“议程设置”原是研究大众传媒对受众的影响的术语。后来罗杰斯（E.

---

<sup>①</sup> 范明生、陈超南主编：《东西文化的比较研究》，上海教育出版社2006年版。

<sup>②</sup> Robert O. Keohane, *International Institution and State Power*, Boulder: Westview Press, 1989, p. 3.

<sup>③</sup> [美]罗伯特·基欧汉：《国际制度：相互依赖有效吗？》，门洪华编译，载《国际论坛》2000年第4期，第77-80页。

M. Rogers) 和迪林 (J. W. Dearing) 将其扩展为“政府议程”、“公众议程”和“媒介议程”。<sup>①</sup> 在国际问题分析上，议程设置已跳出媒介影响受众的框架，扩展到决策者对政治议程的设置。<sup>②</sup> 其中“政府议程”的作用最大，不仅对国内政治产生影响，也对国际制度产生影响。随着全球化的加速，以上三种议程都会溢出国界，成为变革国际制度的观念—话语因素。

众所周知，多元化已成为当今世界的重要现象。从表面上来，话语权似乎非常民主、平等，各种力量甚至个人都能自由地发出其独特的声音。但事实上，有些话语能够成为国际社会的主流甚至共识，有些却默默无闻，不被理睬，因此情况显然并非那么简单。当前全球新闻传播业 2/3 的消息来自于只占世界人口 7% 的西方发达国家，人们所接受的国际新闻有 80% 是西方媒体提供的。西方发达国家向发展中国家输入的信息和发展中国家向西方发达国家输入的信息之比是 100 比 1。而在提供信息的西方国家的新闻机构中，尤以美国为主。<sup>③</sup> 更为重要的是，西方媒体一般传播的是欧、美、日等国政要、智库、企业、社会组织的观念，这也在潜移默化地影响受众的关注焦点。加上西方国家在各种国际机制和制度中占据主导地位，其国际议程设置上富有经验、得心应手、影响深远，这也成为其控制话语权的优势。

过去，中国因国力不足，只能有限参与国际事务；现在，国际形势与国内发展都发生很大变化，中国必须采取更加有所作为的对外政策，而主动设置国际议程便是题中应有之义。自 20 世纪 90 年代初邓小平南方讲话后，中国开启了新一轮快速发展期，美国学者率先提出了“中国威胁论”。2001 年，中共中央党校原副校长郑必坚访美归来，开始研究中国和平崛起的可能性、途径和内外政策。他邀集中国各智库的专家学者组成研究团队，出版报告与书籍。郑必坚及其团队成员与世界政要、专家、精英和社会组织进行广泛对话，理性沟通。在 2003 年和 2004 年的博鳌论坛上，郑必坚主持了以“中国和平崛起”为主题的讨论会，激起了亚洲和世界各国专家的热议。其结果

---

<sup>①</sup> E. M. Rogers and J. W. Dearing, *Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?* Communication Yearbook, 1988, pp. 555-594.

<sup>②</sup> 吴瑛：《中国话语权生产机制研究》，上海交通大学出版社 2014 年版，第 35 页。

<sup>③</sup> 沈国麟：《控制沟通：美国政府的媒体宣传》，上海人民出版社 2007 年版，第 153 页。

是2005年美国助理国务卿佐利克与郑必坚等会面后，专门发表了讲话，表示欢迎中国和平崛起，并提出中美是利益攸关方（stake holder）的观点。此举为美国对中国和平发展道路的态度定下基调，后来美国政要如奥巴马总统、克林顿国务卿等都重申欢迎一个强大的、和平的、开放的中国，并希望中国承担更大的国际责任。从这个案例可以看出，设置国际议程，可以由国家领导人或政府提出，也可以先由智库或专家提出，再由政府接受并支持。如此可以极大地鼓励并激发中国智库、各界精英及社会组织的参与意识和创新精神，从而使中国政府在提升国际话语权方面获得更多资源和动力。

主动设置国际议程，中国就有了引领讨论的影响力。讨论的结果可能与最初的话语有所不同，如中国政府把“和平崛起”改为“和平发展道路”，美国又发展出“负责任的利益攸关方”的观念，但是中国在话语权上已经获得成功。另外，确定国际议程的优先顺序也极为重要。在全球气候变化治理问题上，中国和发展中国家首先提出“共同但有区别的责任”原则，此后关于具体减排指标的讨论才有了准绳。由此可见，今后中国应当优先关注设置国际议程的问题，先由智库、民间组织讨论，并与国际社会沟通协商，兼收并蓄，集思广益，然后再由政府确定和提出，方能收事半功倍之效。

## （二）引领国际制度创新，态度开放化解疑虑

当代国际体系是在二战结束前后建立的。从1944年到1951年，美国集中进行了制度构建：联合国、布雷顿森林体系、关税与贸易总协定组织、北大西洋公约组织均在这一时期建立。此外，美国实施了援助希腊、土耳其以及帮助西欧重建的战略，还帮助德国和日本重建并融入西方体系。通过《大西洋宪章》、《联合国宪章》和《世界人权宣言》，美国对国际社会的安排在世界范围内得以宣传。结果就出现了带有自由主义特征的等级性秩序，美国在其中占据支配地位，这种支配地位是由规则和制度确立的。<sup>①</sup>

美国主导的国际秩序取得了很多历史性突破，但也存在着相当的缺陷。国际体系创新的需求始终存在，当前尤甚。因为冷战结束后，国际体系面临着许多新问题和新的挑战。新兴国家大量涌现，也提出了新要求。而且历史转

---

<sup>①</sup> [美]约翰·伊肯伯里：《自由主义利维坦：美利坚世界秩序的起源、危机和转型》，赵明昊译，上海人民出版社2013年版，第141页。

折关头是制度创新的最佳时机。中国崛起正逢国际体系转型的历史时期，中国力量的上升也是促使国际体系转型的重大动力。无论是在原有制度框架内的改革，还是重新建立新的国际机制和制度，制度化才能保证话语权的落实，也才能将文化观念转化为现实影响力。

新兴国家对国际体系的创新比西方国家更加困难，因为它们既要参与和接受主要产生于西方文化价值观念的现代国际体系，又要坚持本民族文化的特点和价值观念。将二者兼顾和融合，才能收到实效。因此，首先，中国要遵守国际规则。例如，在苏联解体时，中国的西部边疆分别与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等几个国家接壤。中国政府尊重邻国的主权与独立，以和平友好的方式重新划定边界，这为后来的上海合作组织（最初为上海五国机制）的建立奠定了基础。互信在当今世界仍属稀缺资源，但是在五个邻国的边界上，驻军都减少到各国领导人承诺的数字之下。而且各国的驻军和警察共同合作，打击恐怖主义、贩毒、贩武等活动，使中国与这些国家的边界成为友好合作的边界。另外，中国要及时把国际集体认同制度化。例如，在上海五国机制的基础上，中国、俄罗斯、中亚国家、印度、巴基斯坦、伊朗等国形成了新的集体认同，于是上海合作组织于2001年诞生。

其次，积极推动机制创新。中国倡议成立了亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）这一新国际机制，吸引了众多亚洲国家和欧洲国家加入。众所周知，亚洲将是世界经济增长的引擎，但是基础设施资金短缺成为制约其发展的瓶颈。据估算，从2015年到2020年间，亚洲每年对基础设施投资的需求将达到7300亿美元，远超过现有金融机构所提供的数额。<sup>①</sup>中国的倡议符合地区国家的利益，也让区域外的国家看到机会与希望。为了保证亚投行的及时运营，中国积极投入资金，并表示支持建立共识决策的制度。

最后，始终以开放的态度化解疑虑。建立亚投行也曾遭到美国的猜忌，但是中国始终强调该组织的开放性，以及它与其他国际组织的合作与互补，并在制定具体运营规则时，中国又采取了国际认可的公开、透明、开放、清廉、环保的理念，最大程度地化解了疑虑。

---

<sup>①</sup> 《中国为赢得欧洲国家支持放弃在亚投行的否决权》，载《华尔街日报》2015年3月23日。

### （三）共同行动促进合作，实践检验话语权的能力

集体共识来源于实践，并需要具备一定的社会基础，但要转化为国际机制、国际制度，必须经过实践的检验。实践包括试验和试错，以此获得操作经验，从而促进国际合作，解决人类面临的问题和挑战。例如，联合国维持和平机制的建立是对联合国集体安全制度的创新。《联合国宪章》第六条规定和平解决争端的原则，第七条规定用集体安全的强制措施维持或恢复和平的理念。然而，许多国际争端既无法用和平谈判的纯粹外交手段来处理，又未达到集体动武制止的程度，因此发展出预防外交的维持和平机制。联合国前秘书长哈马舍尔德在维和机制的建立中作出卓越贡献。他指出，联合国虽没有明文规定，但是《联合国宪章》的相关条款中却包含这种精神。经过对阿拉伯国家和以色列执行停战的监督，对印巴在查谟和克什米尔停火的监督，组建联合国军队进驻埃及、刚果共和国等成功的实践，联合国的维和机制不断完善和升级，这也成为联合国维护地区和平的重要成绩。国际制度总是在从理念到实践、再从实践回到理念多次反复的过程中演进的。

为了克服国际社会的无政府状态，国际制度的实践不仅需要融入新观念，而且需要物质贡献。后者要求参与国际制度的大国、强国提供更多的公共产品。而这些大国、强国的物质贡献既有助于维护国际机制的运作，也有助于在集体共识和集体行动中扩大贡献国的影响力。例如，美国在建立反恐机制时与联合国积极配合，从多边主义行动中维护并实现其利益，提升其国际地位。尽管联合国经常遭到美国的批评，但仍是全球最具影响力的国际组织，由其来创设国际制度，不仅能够获得大国的认同，而且在国际合法性方面也最有说服力。中国在联合国的舞台上越来越积极，成为安理会五大常任理事国中派驻维和部队人数最多的国家。然而，如何在联合国和其他国际组织中提出中国观念，以此来凝聚集体共识，进而采取共同行动，既实现本国利益，又解决各国共同关切的难题，仍然任重而道远。南海问题的紧张、东亚地区安全机制的缺乏、东亚地区经济整合的不足，都要求中国发挥作用，并考验中国倡议和组织国际集体行动的能力。

总之，提出创新观念还仅仅是开始，从观念转化为制度的过程往往需

要长期的观念传播、国际合作以及权力博弈。希望提升国际话语权的国家必须在实践中解决以下问题：一是深刻洞察各国对国际制度创新的需求；二是在地区层面甚至全球层面获得大国的支持；三是观念需经过一定的实践或试验，积累了相当的经验教训；四是国际制度创新应具有明显的正面预期，使包括本国在内的大多数国家获益，使受损方和受损量降至最低，或使受损方得到某种补偿。

### 三、重视社会心理 增进集体认同

传统外交主要处理政府之间、国家领导人之间的事务，这在今天仍十分重要，但远远不够。今日外交还必须对国内外民众开展工作，获得他们的理解和支持，为塑造国际集体认同奠定坚实而广泛的基础。全球化的迅速发展推动了国内问题国际化、国际问题国内化，国际与国内问题两者之间难以割裂。现代化与民主化使民意对各国内政外交的影响空前提高，各界精英与广大民众的认知对国际集体认同的培育和发展举足轻重。传统媒体与新媒体对于民意的塑造、传播和控制也达到前所未有的程度。广播、电视、网络、手机正在改变人们的生产、生活方式和交往方式。西方国家在媒体上占据主导地位，对发展中国家的话语权形成巨大压力。作为迅速崛起的国家，中国还面临特殊的挑战。“睡狮醒来”引起世界人民的担忧和不安，政治制度和文化背景的差异也容易造成他国民众的误解，某些势力的恶意曲解也蒙蔽了许多民众。因此，中国政府、精英和民众需要共同努力，与国际社会、各种社会组织、各国民众进行交流、沟通对话，才能扭转话语权的劣势。

为了在国际交流对话中争取人心，已经有大量研究涉及媒体和新媒体的作用，非政府组织的地位，宗教、民族和文化因素，以及特定群体如大学生和青年，等等。然而，有一个领域仍未引起足够的重视，即社会心理。理性因素与非理性因素同时作用于人们的认知和言行，非理性因素涉及人的情绪、情感，在身份、认同等问题上，非理性因素的作用甚于理性因素。本文前两节主要探讨了对集体认同的理性认识，本节则侧重于剖析非理性因素，

它对于争取人心更为重要。社会心理学比人格心理学更关注社会的作用和人们共同的特性，人们如何看待彼此，如何互相影响，社会情境如何使大多数个体变得友善或无情，从众或独立，如何对他人产生好感和偏见。将社会心理学运用于国际关系之中，可以深化对人类交往的理论认识。

目前世界各国对中国持有错误认知，其中非理性因素更值得深入研究。

第一，偏见与歧视。偏见是一种态度，态度是感情、行为倾向和信念的独特结合物。偏见导致一个人不喜欢与自己不同的人，认为那些人无知而危险。有些偏见的定义也包括积极的预先判断，但在应用“偏见”一词时几乎都是指负面倾向。戈登·奥尔伯特（Gordon Allbutt）在其经典著作中指出：“偏见是基于错误和顽固的概括而形成的憎恶感”。偏见是负面态度，歧视则是负面行为。歧视行为往往来自于偏见，但态度和行为的关系是松散联结，偏见并不必然导致敌意行为，有些敌意行为也不全因偏见而起。从社会心理学看，人们普遍喜爱自己的群体胜于其他群体。对于人口极其庞大的中国，其他各国人口显得规模太小。较小的群体在面对较大的群体时，会敏感意识到自己群体的成员属性，而大群体成员对此则不太敏感。刻板印象一旦形成就难以改变。更为严重的是，世人对中国所采取的政治制度具有刻板印象，给它贴上“不民主”、“专制”的标签而全盘否定。其实，连美国专家都在质疑美国的民主制度，认为共识民主比多数民主效果更好，<sup>①</sup>并且在重新审视中国的协商民主制度，但是很多被西方思想洗脑的精英和民众仍然盲目相信西方的民主、自由、人权是“普世价值”。

第二，恐惧与排斥。恐惧与排斥是人们面临安全威胁时的心理反应。安全威胁能够激发人们最强烈的反应，包括理性反应和非理性反应，但对大多数人来说，非理性因素的作用甚于理性因素。很多事例证明，很多预估的威胁并未发生，或者发生的概率很小，影响的范围不大，然而大多数人的心理却充满恐惧。正如美国斯坦福大学研究员、前美国国务院助理国务卿、前美国国家情报委员会主席托马斯·芬格（Thomas Finger）所说，与以前相比，当今世界更加和平、繁荣和相互依存。但是由于存在不确定性，人们在更少

---

<sup>①</sup> [美]阿伦·利普哈特：《民主的模式：36个国家的政府形式和政府绩效》，陈崎译，北京大学出版社2006年版，中文版序言第II页。

敌人时却产生更多焦虑和不安全感，如网络战争的危险被过于夸大了。不确定性带来关切，而关切可能被人利用或有时萌生恐惧。<sup>①</sup> 安全问题既有实际存在的威胁，也有心理上的恐惧与防范，后者在民众的反应中更加突出，例如，英国或法国拥有核武器，美国人不感到担忧，但是中国拥有核武器，他们就会莫名害怕。

第三，攻击与伤害。非理性情绪发展到极致，往往表现为攻击与伤害。心理学家把攻击行为分为敌意性和工具性两种。敌意性攻击行为由愤怒引起，以伤害为目的，谋杀多数是敌意性的。工具性攻击行为只是把伤害作为达到其他目的的一种手段。攻击与伤害有个体行为，也有群体行为，群体行为的影响较大，尤其经过媒体渲染，其效应会加倍扩大。近年来，世界上爆发了不少针对中国人或华人的群体事件，有的针对中国的援助工程，有的抗议中资企业，有的反对华人的一些行为，意大利和西班牙发生的烧毁华人鞋城的案例十分典型。群体成员把本群体内的人看作“我们”，把群体外的人视为“他们”或“敌人”。在群体行动中，非理性情绪集中爆发，可以概括为以下三方面特点：首先，不是思想决定行动，而是行动影响态度。一般来说，思想、观念和态度决定人们的行动。然而，在群体行动气势汹汹时，情况恰恰相反，变为群体行为影响个人态度，个体会丧失独立思考和辨别能力，从而被强大的非理性潮流所裹挟。其次，群体会采纳愈益极端的态度。群体行动并不允许多元观点自由发表辩诘，而是在非理性情绪的作用下，态度愈益极端，最后往往由最极端的观点占据主导，绑架所有人的行动。在群体中个人会“匿名化”，自我觉察和自我意识减弱，盲目从众行为会增强。最后，以现在的感觉重构历史记忆。如中国与邻国有许多友好交往的历史故事，但在涉及岛屿海洋争端时，群体参与者不会考虑那些故事。历史虽然重要，但是当代人的重构历史更加重要。

在中国与各国社会及人民交往时，把握说服的心理才能有效地进行观点的沟通。为了克服负面的非理性因素，只有批判性的理性思维才能抑制人们

---

<sup>①</sup> [美]托马斯·芬格：《动荡世界中的安全挑战：更少敌人、更多挑战和焦虑》，载北京大学国际战略研究院：《国际战略研究简报》2015年第21期，2015年5月15日，第1-8页。

的直觉冲动和似是而非的感觉。要进行有效的观点沟通,说服是不可避免的。说服的途径主要有两种,一种叫中心途径,一种叫外周途径。中心途径即提供有力充分的论据,令人信服。如果信息不明确充分,论据薄弱无力,就无法达到目的。外周途径即当人们还不能仔细考虑或不能专注于我们提供的信息时,可以关注令人不假思索就接受的外部线索,而不考虑论据是否令人信服。例如,各种广告和电视购物把要推销的产品和漂亮的、令人愉悦的形象联系在一起,影响人们对产品的感觉。当然两种途径并非泾渭分明,互不相干。由于中心途径能够使个体更持久地改变观点和行为,最具说服力和影响力,所以通常用外周途径的广告商和媒体的最终目的还是要改变受众的观点与行为。另外,即使乐于思考的人也会利用外周途径来形成自己的初步观点。美国的媒体特别善于利用两种途径,推销美国的价值观。中国可以针对不同对象,同时有意识地采用中心途径和外周途径。

大部分精英和民众的脑海中已经存在一些固定的观念,说服他们改变观点非轻而易举之事。当要说服他们接受的观点与他们的既有观念一致时,那么单方面的阐述观点更为有效,会加强其既有观念,受众也不大可能考虑相反的观念。但是,已有先入为主的错误观念的人并不容易接受中国的正确观点,因此包含正反两方面的信息会更为有效。政府发言人如果只是单方面讲正面结果,效果不大,甚至产生副作用。相反,如果政府发言人同时给予正反两方面的信息,其说服力将大大增强。今天人们生活在媒体无所不在的环境中,但是关于说服的研究表明,最主要的影响不是来自于传媒,而是人们之间面对面的接触。社会心理学家们做了大量实际案例研究,证明无论对于政治选举,还是推广健康生活方式降低冠心病的危险,面对面接触的影响都比传媒的作用更大。<sup>①</sup> 尽管如此,我们还是不能低估媒体的作用。能够对社会、公众或个人产生影响的人,其想法必然有一定的来源,媒体是来源之一。媒体发挥作用往往分两步走,先传播到各界精英或意见领袖,再扩散到普通民众。因此,在形成国际集体共识的过程中应当注重与各界精英或意见领袖的交流与沟通,进而影响广大人群。

---

<sup>①</sup> [美]戴维·迈尔斯:《社会心理学》(第8版),侯玉波、乐国安、张智勇等译,人民邮电出版社2006年版,第194页。

在争取国际集体认同时，中国政府、精英和人民必须努力消除世人对中国的负面感情，减少偏见和刻板印象，从心理上拉近与中国的距离，逐渐变为喜欢和热爱。由于偏见源于许多关联的因素，所以消除偏见极其困难，并无简单的方式。不过仍然可以找到一些方法来减少偏见。有些人的偏见来自于傲慢，那么随着中国的现代化、城镇化，更广泛的交流、交往能够帮助减少傲慢。有些人的偏见来自于恐惧，法律与制度的建立能为减少恐惧提供保障。另外，在社会上形成舆论，即将个人行为视为个人行为，而不将其简单概括为“中国人”的群体特性，以便有意识地摆脱刻板印象和偏见。

消除偏见还只是第一步，更加重要的是如何使人民之间心意相通，互相欣赏，互相喜爱，逐渐达到命运共同体的境界。从心理上看，除了谈恋爱的恋人，人们最喜欢与自己相似的人，这是出于社会归属感的需要。当人们有归属感的时候，感觉到被亲密的关系所支撑，会更加积极和快乐。如果被群体所排斥，人们会表现出抑郁、焦虑和沮丧。实验证明，即使在虚拟世界中，被一个永远不可能见面的人拒绝，也会引起挫折感。因此，地理距离不是关键问题，功能性距离才是关键，当人们的生活轨迹频繁相交时，就会建立更多的友谊和亲近感。喜爱是相互的，人们喜爱那些喜爱自己的人。充分地、真诚地表达喜爱的感情，往往得到同样的回报。当中国的综合国力不断提高时，主动地提供更多的公共产品，热情地帮助其他国家的人民，就能赢得更多的信任与喜爱。随着生活水平的改善和国际视野的开阔，中国的精英和人民愈益在志愿服务、救灾治病等方面活跃起来，成为民间沟通的使者。互相喜爱会增加信任，信任能促进求同存异，最终减少误解与隔阂，建立起命运共同体的归属感。

只要中国坚持不懈地尊重文化的多样性，加强参与的相互性，构建社会的共同性，平等双向地与各国精英和民众交流沟通，就能赢得民众的支持，中国话语权的提升也就会水到渠成。

[收稿日期：2016-04-07]

[责任编辑：张 春]

# “一带一路”倡议与中国 国际产能合作\*

郭朝先 刘芳 皮思明

**【内容提要】** 当前，“一带一路”倡议下的产能合作在多方面取得积极进展，合作规模迅速扩大，合作方式多种多样，合作机制不断完善。“走出去”的产业既有我国的传统优势产业，又有新兴产业。在国有企业主导产能合作的同时，民营企业也不甘示弱、蓬勃发展。但由于“一带一路”倡议下的产能合作尚处于起步阶段，还存在规模小、难点多、风险大等问题，需要在今后的实践中逐步解决。根据产业互补指数测算，未来中国与多数“一带一路”沿线国家具有广阔的产能合作空间。为促进“一带一路”产能合作持续深入发展，需要发挥政府、企业和社会力量三方面的积极性并形成合力，本文从建立和完善产能合作体制机制与支持服务体系、实施本土化策略、创新商业运行模式、培养和延揽国际化人才、加强对“一带一路”沿线国家研究等方面提出了相应对策。

**【关键词】** 一带一路 产能合作 走出去战略 产业互补指数

**【作者简介】** 郭朝先，中国社科院工业经济研究所副研究员；刘芳，中国社科院研究生院博士研究生；皮思明，中国社科院研究生院硕士研究生

**【中图分类号】** F125.4

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)03-0017-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201602002

---

\* 本文系国家社科基金项目“中国对外贸易中的隐含资源环境要素流动问题研究”（14BJY067）的阶段性研究成果。

开展国际产能合作是中国主动适应经济新常态的一项重要战略举措，也是中国企业积极适应经济全球化的变化趋势，参与国际产业分工，利用两个市场、两种资源的一种必然选择。随着 2013 年国家“一带一路”倡议的提出，国际产能合作成为政府工作的重点内容、企业发展的重要选择、社会关注的热点话题。笔者首先对中国“一带一路”倡议下产能合作的现状进行了分析，并指出其存在的问题，然后重点分析“十三五”时期产能合作的重点国家和重点产业，并提出对策建议。

## 一、“一带一路”倡议产能合作现状

国际产能合作是指两个存在意愿和需要的国家或地区之间进行产能供求跨国或跨地区配置的联合行动。产能合作可通过两个渠道进行：既可以通过产品输出方式进行产能位移，也可以通过产业转移的方式进行产能位移。我国提出的产能合作超越了传统的资本输出，它既是商品输出，也是资本输出。但是，国际上主流的产能合作主要指产业转移。

### （一）产能合作规模迅速扩大，合作方式多种多样

自中国政府 2013 年提出“一带一路”倡议以来，中国企业对外投资合作快速增长。2014 年，中国对“一带一路”沿线国家和地区的投资流量为 136.6 亿美元，年末存量达到 924.6 亿美元。<sup>①</sup> 2015 年，中国企业在与“一带一路”相关的 49 个国家有直接投资，投资额合计 148.2 亿美元，同比增长 18.2%；在相关的 60 个国家承揽对外承包工程项目 3 987 个，新签合同额 926.4 亿美元，占同期中国对外承包工程新签合同额的 44%。截至 2015 年底，中国企业正在推进的合作区共计 75 个，其中一半以上是与产能合作密切相关的加工制造类园区，建区企业累计投资 70.5 亿美元，入区企业 1 209 家，合作区累计总产值 420.9 亿美元，上缴东道国税费 14.2 亿美元，带动了纺织、服装、轻工、家电等优势传统行业部分产能向境外转移。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国商务部：《中国对外投资合作发展报告 2015》，商务部网站，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tzhzcj/tzhz/upload/zgdwtzhzfbg2015.pdf>。

<sup>②</sup> 《商务部合作司负责人谈 2015 年我国对外投资合作情况》，商务部对外投资与经济合

中国企业与“一带一路”沿线国家产能合作的方式日益多样化。在轨道交通和基础设施建设方面,逐步探索“建设—移交”(BT)、“建设—运营—移交”(BOT)等方式,探讨利用资源和能源换项目,由此建立长效合作机制,保障双方权益。<sup>①</sup> 电力行业参与国际市场的方式,从最初的设备供货,发展到目前的“设计—采购”(EP)、“设计—采购—建设”(EPC)、“独立电站”(IPP)、“建设—拥有一运营”(BOO)、BOT、公私合营(PPP)、融资租赁、并购等多种形式,中国电力企业“走出去”的水平不断提高。<sup>②</sup> 在对外承包工程方面,中国承包企业在发挥传统承包优势的同时,充分发挥技术、资金优势,积极探索开展“工程承包+融资”、“工程承包+融资+运营”等方式的合作,有条件的项目多采用BOT、PPP等方式。<sup>③</sup>

境外经贸合作区是推进“一带一路”倡议和国际产能与装备制造合作的有效平台,已成为促进中国和东道国经贸合作的载体,在推动中国企业“抱团出海”、形成海外产业集聚、维护企业合法权益等方面发挥了积极作用。据统计,截至2015年11月底,中国企业建设境外经贸合作区75个,累计投资179.5亿元,入区企业1151家(中资控股企业723家),建区企业和入区企业总产值419.3亿美元。75个合作区中53个分布在“一带一路”沿线国家。通过考核的13个合作区中,10个位于“一带一路”沿线国家,涉及服装、轻工、食品、家电、机械、电子、建材、化工等行业(表1)。<sup>④</sup> 特色产能合作方式包括:中国广西钦州与马来西亚彭亨州的关丹于2015年建设的“两国双园”——中马钦州产业园和马中关丹产业园顺利开园,这开辟了新时期国际经济和贸易合作的新模式,为中国与“一带一路”沿线国家尤其是东盟国家推进产能合作、促进双向投资提供了有效载体。今后,“两国双园”模式还有可能扩展成“两国多园”、“多国多园”模式。

---

作司网站,2016年1月18日,<http://hzs.mofcom.gov.cn/article/aa/201601/20160101236264.shtml>。

<sup>①</sup> 《中国对外投资合作发展报告2015》。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 商务部对外投资和经济合作司:《2015年产能合作统计数据》、《2015年与“一带一路”相关国家经贸合作情况》,中国投资指南网,2016年1月25日,[http://www.fdi.gov.cn/1800000121\\_33\\_5593\\_0\\_7.html](http://www.fdi.gov.cn/1800000121_33_5593_0_7.html)。

<sup>④</sup> 《中国对外投资合作发展报告2015》。

表1 通过确认考核的境外经贸合作区名录

	合作区名称	分布区位	产业特点	境内实施企业名称
1	柬埔寨西哈努克港经济特区	柬埔寨西哈努克省	纺织服装、机械电子、高新技术等	江苏太湖柬埔寨国际经济合作区投资有限公司
2	泰国泰中罗勇工业园	泰国罗勇府	汽配、机械、建材、家电、电子等	华立产业集团有限公司
3	越南龙江工业园	越南前江省	轻工、纺织、建材、化工、食品等	前江投资管理有限责任公司
4	巴基斯坦海尔鲁巴经济区	巴基斯坦拉合尔市	家电、纺织、建材、化工等	海尔集团电器产业有限公司
5	赞比亚中国经济贸易合作区	赞比亚铜带省	谦比希园区以铜钴开采、冶炼、加工为主导产业；卢萨卡园区以商贸服务、现代物流、房地产、加工制造、新技术为主导产业	中国有色矿业集团有限公司
6	埃及苏伊士经贸合作区	埃及苏伊士湾	纺织服装、通用机械、汽车、高低压电器、配套服务等	中非泰达投资股份有限公司
7	尼日利亚莱基自由贸易区（中尼经贸合作区）	尼日利亚拉各斯州	加工制造、商贸物流、石油仓储等	中非莱基投资有限公司
8	俄罗斯乌苏里斯克经贸合作区	俄罗斯乌苏里斯克市	轻工、机电、木业等	康吉国际投资有限公司
9	俄罗斯中俄托木斯克木材工贸合作区	俄罗斯托木斯克州、克麦罗沃州	木材加工、销售，建筑材料销售服务等	中航林业有限公司
10	埃塞俄比亚东方工业园	埃塞俄比亚奥罗莫州	轻工、纺织、冶金、建材、机电等	江苏永元投资有限公司
11	中俄（滨海边疆区）农业产	俄罗斯滨海边疆区	农产品生产加工、仓储服务、农业生产配套等	黑龙江东宁华信经济贸易有限责任公

	业合作区			司
12	俄罗斯龙跃林业经贸合作区	俄罗斯犹太自治州、滨海边疆区	森林采伐、木材初加工和精深加工等	黑龙江省牡丹江龙跃经贸有限公司
13	匈牙利中欧商贸物流园	匈牙利布达佩斯市	商贸、物流等	山东帝豪国际投资有限公司

资料来源：《中国对外投资合作发展报告2015》，第172页。

## （二）产能合作政策逐步完善，合作机制逐渐形成

2015年3月，中国政府发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景和行动》，倡导政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，为产能合作奠定了重要基础；提出共商、共建和共享的“三共”原则，为产能合作提供了重要保障；对中国与“一带一路”沿线国家传统优势产业领域合作、新兴产业领域合作、产业链国际分工布局、跨境产业园区建设等做了原则性阐述。此后，国务院、发改委等相继出台了多项政策助力“一带一路”战略实施，这标志着国际产能合作成为中国对外经济合作的重中之重。

2015年5月16日，国务院印发了《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》（以下简称《产能合作指导意见》），提出要坚持企业主导、政府推动，突出重点、有序推进，注重实效、互利共赢，积极稳妥、防控风险等原则，立足国内优势并结合当地市场需求开展优势产能国际合作，就国际产能和装备制造合作提出了7大部分共41条指导意见，要求将钢铁、有色金属、建材、铁路、电力、化工、轻纺、汽车、通信、工程机械、航空航天、船舶和海洋工程等共12大产业作为重点，明确产能合作的任务和领域。以《产能合作指导意见》为基础，2015年中国政府至少出台了11份与产能合作相关的政策文件，从金融服务、中国制造走出去、“一带一路”等多个角度提供产能合作的政策支持。

2015年以来，中国着力建立三方面的产能合作机制：一是与国外商谈建立双多边产能合作机制。国家发改委牵头与17个国家开展了机制化的双边产能合作；对接东盟、非盟、欧盟等区域组织，借助多边舞台推动产能合

作；与法国、韩国等发达经济体建立第三方合作机制。二是建立中央地方协同联动机制。国家发改委与河北、江西等 10 多个省分别签署合作协议，通过委省协同联动机制，上下合力推进国际产能合作。三是建立央企、民企、协会协同推进机制。国家发改委分别会同国资委、全国工商联、各行业协会有关协会建立协同机制，推动央企、民企走出去，发挥行业协会桥梁纽带作用，全面推进国际产能合作。

（三）“走出去”产业既有传统优势产业，又有新兴装备制造优势产业

中国当前在“一带一路”沿线开展国际产能合作的产业，既有以轻工、家电、纺织服装为主的传统优势产业，也有以钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃为主的富余产能优势产业，又有以电力设备、工程机械、通信设备、高铁和轨道交通为主的装备制造优势产业。

中国实施“一带一路”产能合作，带动了中国铁路、电力、通讯等优势行业的相关技术和标准“走出去”，有利于提升中国在全球产业链和价值链中的地位。比如，印度尼西亚雅加达至万隆的高速铁路项目是中国从技术标准、装备制造，到勘察设计、工程施工和运营管理等全方位整体“走出去”的第一个项目，具有标杆意义；已开工的中老铁路（自中国昆明经老挝著名旅游胜地琅勃拉邦至首都万象，全长 417 公里）、匈塞铁路（自匈牙利首都布达佩斯至塞尔维亚首都贝尔格莱德，全长 350 公里）也有力地带动了中国铁路标准和设备“走出去”。再如，南方电网在老挝北部 230 千伏电网建设中也直接应用自主技术与管理标准。<sup>①</sup>

（四）国有企业占主导地位，民营企业异军突起

企业是产能合作的主体。截至 2014 年末，中国对外非金融类投资存量为 7 450.2 亿美元；其中，国有企业占 53.6%，尽管仍处于主导地位，但同前些年相比持续下降；非国有企业占 46.4%，同前些年相比稳步提升，投资主体结构持续优化。<sup>②</sup>

在国有企业中，中央企业是“走出去”的主要力量。截至 2014 年底，共有 107 家中央企业在境外设立了 8 515 家分支机构，分布在全球 150 多个

---

<sup>①</sup> 根据《中国对外投资合作发展报告 2015》整理。

<sup>②</sup> 《中国对外投资合作发展报告 2015》，第 6 页。

国家和地区。其中，已有 80 多家央企在“一带一路”沿线国家设立了分支机构。<sup>①</sup> 比较有代表性的央企包括中国石油、中国石化、中国海油、中国移动、国家电网、南方电网、中国建材集团、中国电建等。

在“一带一路”战略引导下，众多民营企业也纷纷参与国际产能合作。比如，青山钢铁公司在印尼建设青山工业园，华夏幸福基金有限公司在印尼合资建设产业新城，等等。事实上，当前许多境外经贸合作区是由民营企业作为境内实施主体运营的。特别值得一提的是，2014 年 8 月，由全国工商联发起成立的中国民生投资股份有限公司（简称“中民投”）在上海正式成立，主要服务于民营企业参与“一带一路”产能合作。目前，中民投已在香港、新加坡、伦敦等地开展业务。<sup>②</sup>

## 二、“一带一路”倡议产能合作的问题与障碍

据商务部统计，2014 年中国对外非金融类直接投资达到 1 231.2 亿美元，其中对“一带一路”沿线国家直接投资流量为 136.6 亿美元，占比仅为 11.1%；2015 年对外非金融类直接投资达到 1 180.2 亿美元，其中对“一带一路”沿线国家直接投资为 148.2 亿美元，占比略有上升，为 12.56%。目前，中国与“一带一路”沿线国家开展产能合作还处于起步阶段，存在规模小、难点多、风险大等问题，因此需要在今后的“走出去”实践中逐步解决。

（一）促进产能合作的体制机制不健全，支持服务体系建设滞后

发达国家早已形成了较为完善的促进对外投资体制机制、政策支持体系、公共服务体系，而中国才刚刚起步，各方面都很不完备，有的做法还处于试错阶段。自 2014 年 5 月国家发改委发布《境外投资项目核准和备案管理办法》（国家发展改革委第 9 号令）起，中国政府逐步放松了境外投资管理体制，除少数敏感投资国别、投资项目必须经过审批之外，其他境外

---

<sup>①</sup> 《国资委召开推进中央企业参与“一带一路”建设暨国际产能和装备制造合作工作会议》，国资委网站，2015 年 6 月 19 日，<http://www.sasac.gov.cn/n85881/n85926/c1961109/content.html>。

<sup>②</sup> 参见中国民生投资股份有限公司网站，<https://www.cm-inv.com/cn/introduce/index.htm>。

投资一律实行备案制，清理和取消了一批不合理的限制和收费。但除了改革前置审批环节外，事中、事后监管机制并没有及时建立起来。国际产能合作要采取政府推动、企业主导、市场运作、项目化管理的合作机制，仍有待构建和健全。另外，当前促进国际产能合作的政策分散、不成体系，政策支持力度严重不足；由于政府职能转变进程缓慢，距离建成服务型政府要求还很远，这使已出台的支持性政策执行不到位。特别是涉及国有企业的海外投资管理体制机制一直处于“放”与“管”的摸索状态之中，至今仍既不清晰也不健全。

国际产能合作支持服务体系严重滞后，信息服务网络不完善。商务部门虽有相关的信息服务，但信息相对滞后，不能适应复杂多变的市场和产业环境，信息分类粗略，难以服务于企业对外投资决策。另外，企业国际产能合作的统计监测系统不健全，不能及时掌握其在外的投资经营信息，不利于中央政府对国际产能合作进行总体部署和决策，难以及时发布风险预警。

## （二）国外制度环境和技术标准差异大，中国企业应对准备不足

企业“走出去”要面对与国内迥异的制度环境，中国企业由于准备不足，不熟悉国外商业习惯、法律环境，也缺乏国际项目运营经验等，面临较高的风险。目前中国“一带一路”建设具有明显的“政府对政府”特点，重点关注政府或执政党，对各国市场和当地居民的利益关注不够，容易遭到各国反对党乃至社会层面的抵制，影响投资项目的顺利进行。<sup>①</sup> 制度环境差异还表现在合同不规范方面，有些合作国家未采用国际通用的合同条款，随意性较大，增加了中资企业执行合同的风险。另外，中国企业还需要应对产能合作技术标准不对接的问题。很多国家推崇欧美工业技术，多采用欧美和日韩标准，甚至明确规定不使用中国标准。

由于国外的制度环境和技术标准与中国相去甚远，使中国企业在国际产能合作各环节均面临困难，包括海外项目投建阶段的土地、矿产、交通设施等主体及配套设备的建设问题，运营阶段的税收缴纳、员工身份、劳工纠纷等属地化的管理问题，以及退出阶段的项目清算和投资退出的机制安排问

---

<sup>①</sup> 例如，2015年1月，斯里兰卡政府换届，重新审查外商投资贷款条款并调查腐败行为，价值14亿美元的科伦坡中资港口城建设项目被紧急叫停。

题，等等。

### （三）“走出去”企业尚未形成合力，国际化能力亟待提高

中国企业“走出去”尚未形成有效的对外投资网络和相互需求网络，未形成合力。金融业国际化进展缓慢、覆盖范围有限，难以有效支持中国企业“走出去”；境外施工的中国企业对国外品牌的偏好和依赖，不利于本国工程机械技术装备企业开拓国际市场。另外，中国企业在部分领域存在盲目竞争的情况，损害了整体利益。例如，曾出现一个电力项目有六七家中国企业投标，或者母公司与子公司、众多子公司之间相互竞争的情况。

中国企业“走出去”还存在国际化能力不足的问题，这在部分行业表现得较为突出。例如，汽车行业对各国市场特征和规则的了解尚待深入，品牌形象维护、知识产权保护、外方违约责任追究、反倾销诉讼等自我保护能力不足；工程机械行业参与海外竞争，但关键技术和关键设备依赖发达国家的企业，售后服务成为明显的制约因素；钢铁行业由于国际产能过剩、产业技术水平不高、国际商务谈判能力差、市场狭窄，投资主要集中在上游矿产资源开发环节，中游冶炼环节很少，目前只在东南亚、非洲零星建厂。

跨国产能合作涉及各国法律、汇率、财会制度等各种复杂因素，企业只有拥有完备的熟悉国际市场分析、商务规则、法律法规、投融资管理、项目管理等人才队伍，才能在错综复杂的国际市场中作出正确的投资决策。中国企业在跨国产能合作中遇到的问题，很大程度上与具有国际化视野的人才队伍、尤其是中高级经营管理人才和技术人才匮乏有关。

### （四）沿线国家主权信用低，境外各类风险将长期存在

“一带一路”沿线国家多属于发展中国家，经济发展水平和工业化程度较低，多数国家主权信用状况不佳，大部分国家主权信用处于 CCC—B 级，且 2012 年以来部分国家面临主权信用评级下调的风险。<sup>①</sup> 与此相联系，“一带一路”沿线国家也存在政治、经济、社会、环境和医疗卫生等方面的风险。

---

<sup>①</sup> 参见毛振华、阎衍、郭敏：《“一带一路”沿线国家主权信用风险报告》，经济日报出版社 2015 年版。采用国际通行的“四等十级制”评级等级，具体等级分为：AAA、AA、A、BBB、BB、B、CCC、CC、C、D。从国际惯例来看，通常把前四个等级定为“投资级”（即 AAA—BBB），把后五个等级定为“投机级”（BB—C）。

第一，政治风险。“一带一路”沿线涉及全球多个高风险地带，地区局势紧张、恐怖主义、极端主义势力及跨境犯罪等问题在部分国家较为集中。例如，既有叙利亚、阿富汗、伊拉克等战乱频仍的国家，也有伊朗、巴基斯坦这样的次高风险国家。同时，许多“一带一路”沿线国家内部还面临领导人更替、民主政治转型、民族冲突等多重矛盾。比如，由于埃及国内局势动荡，致使中国部分在埃企业停产甚至撤资；<sup>①</sup>又如，希腊和墨西哥均因国内政治原因而重新审核中国公司港口收购计划或者撤销中国公司高铁中标结果。据《中国企业国际化报告（2014）》蓝皮书分析，在2005至2014年间发生的120起“走出去”失败案例中，有25%是由于政治因素所致，有8%的投资项目在审批环节因东道国政治派系的阻挠而失败，还有17%是在运营过程中因东道国政治动荡、领导人更替等原因而遭受损失。<sup>②</sup>

第二，经济风险。对“一带一路”沿线多数国家特别是发展中国家来说，资金不足是首要问题。例如，尼日利亚每年电力投资需求为100亿美元，而政府投入却不到10亿美元。<sup>③</sup>部分国家贸易保护主义抬头，关税及非关税壁垒、零部件本地化生产政策、本地工厂生产的产品享受银行特别贷款优惠利率成为阻止外来投资者的常用手段。2007年俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦三国成立了海关联盟，2013年2月15日起，凡属于俄（俄罗斯）白（白俄罗斯）哈（哈萨克斯坦）海关联盟认证范围内的产品，强制申请CU-TR认证，三国同时停止签发旧的GOST证书，改为申请签发CU-TR证书，CU-TR证书认证成为进军这些国家市场的羁绊。

第三，社会风险。“一带一路”沿线国家和地区民族、文化、语言及宗教信仰多样，对中国企业的海外项目建设和运营带来重大挑战。这与西方媒体所渲染的“中国威胁论”相结合，把“一带一路”倡议解读为冷战时期美

---

<sup>①</sup> 李大伟：《“一带一路”战略下中埃合作前景及对策建议》，载《中国投资》2015年第9期，第49-51页。

<sup>②</sup> 张明燕：《企业国际化蓝皮书：中国企业“走出去”呈十大趋势 临八大问题》，中国经济网，2014年10月30日，<http://finance.chinanews.com/cj/2014/10-30/6734516.shtml>。

<sup>③</sup> 驻尼日利亚大使馆经商参处编译：《尼日利亚电力行业需投入100亿美元以实现新增发电500万千瓦目标》，2014年2月18日，<http://nigeria.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201402/20140200491410.shtml>。

国推行的“马歇尔计划”，有意制造敌对意识，极大地增加了中国对外产能合作的交易成本。

第四，环境风险。尽管中国的过剩产能都是优质产能，并非淘汰的落后产能，钢铁、水泥、建材、化工等产业转移到工业化程度较低的国家均受到普遍欢迎，但仍潜藏着巨大的环境风险。在部分沿线国家和地区的法律制度尚待完善、经营环境不成熟、生态环境脆弱、环保意识较差的情况下，中国重化工业跨国产能合作应警惕因侥幸心理引发的环保纠纷。

第五，医疗卫生风险。“一带一路”沿线国家也是疫情多发地区。在全球化带来的全球交往异常复杂的背景下，各类传染性疾病时有发生，而中国很多企业在项目医疗、卫生与保健预防方案乃至防疫处置与职业健康等方面基本上还是一片空白。当疫情发生时，往往不能及时有效应对，影响企业正常运营。

### 三、“十三五”期间产能合作的重点国家和重点产业分析

“一带一路”倡议产能合作的重点国家和重点产业选择是研究的重点。部分学者利用工业化综合评价体系，测度“一带一路”沿线国家的工业化进程，以不同国家和产业为划分标准，研究其与中国产能合作的潜力；这样，尽管各国可能处于不同的工业化阶段，但仍可通过差异化的角色定位，与中国共同培育以“互补合作”为主导的产能合作“雁阵”模式。<sup>①</sup> 另有部分学者从国别的角度研究“一带一路”沿线国家与中国产业的互补性和开展产能合作的潜力，探讨了中国西部地区、东北地区各省份对接“一带一路”战略的优劣势和战略选择，以及与相关国家开展产能合作的潜力。<sup>②</sup> 还有一些学者具体研究个别国家或产业的跨国产能合作问题，如通过分析波兰地理位置和经济发展水平，认为波兰可以成为中国企业开拓欧洲市场的中转站。<sup>③</sup> 尽

---

<sup>①</sup> 参见黄群慧、韵江、李芳芳：《“一带一路”沿线国家工业化进程报告》，社会科学文献出版社 2015 年版。

<sup>②</sup> 参见张其仔、郭朝先、白玫等：《中国产业竞争力报告（2015）：“一带一路”战略与国际产能合作》，社会科学文献出版社 2015 年版。

<sup>③</sup> 参见余锦：《“一带一路”倡议下的中国与波兰经贸关系》，载《中外企业家》2016

管如此，既有研究仍相对粗糙和单薄，需要进一步深化。笔者尝试计算和分析中国与沿线国家产业互补指数，进而识别“十三五”期间“一带一路”国际产能合作的重点国家和重点产业，以推动这一研究的深化。

产业互补指数计算公式是：A国和B国在单个产业互补指数=A国该产业显示性比较优势指数×B国该产业显示性比较劣势指数；A、B两国产业互补指数=Σ（分产业权重×分产业互补指数）。

其中，某国某产业显示性比较优势指数=（该国该产业或产品出口额/世界市场该产业或产品总出口额）/（该国总出口额/世界市场总出口额）。如果出口数据用进口数据代替，则某国某产业显示性比较优势指数就成为某国某产业显示性比较劣势指数。

如果产业互补指数大于1，说明两国之间存在产能合作的潜力，如果该指数大于2，则存在显著的产能合作空间。反之，如果该指数小于1，则说明目前产能合作的空间不足。

产业互补指数有两种计算方式，即采用A国出口、B国进口方式，和采用A国进口、B国出口方式计算，两种计算方式得出的结果从不同侧面反映两国产能合作的潜力和趋势。

根据国际贸易标准分类（SITC, Rev.4），国际贸易产品分为10类。在SITC分类系统中，SITC 0-9分别是：食品及活动物、饮料及烟类、非食用原料（燃料除外）、矿物燃料、润滑油及有关原料、动植物油脂及蜡、化学成品及有关产品、按原料分类的制成品、机械及运输设备、杂项制品以及未分类的商品。基于数据的可用性，笔者测算了中国与46个“一带一路”沿线国家的产业互补指数，分别以中国出口、外国进口侧（CXFI）和中国进口、外国出口侧（CIFX）加以计算。

基于中国出口、外国进口侧（CXFI）的产业互补指数显示（表2），中国产能合作的重点产业主要集中在按原料分类的制成品（SITC6）、杂项制品（SITC8）、机械及运输设备（SITC7），以上产业互补指数大于等于1的国家数分别为44、37、26个。按原料分类的制成品和杂项制品是劳动力

表 2 中国与“一带一路”沿线国家产业互补指数（基于 CXFI 侧计算）

产 业	有合作潜力的国家数量	产业互补指数处于前 10 位的国家
SITC0+1 食品及活动物、饮料及烟类	5	也门 (1.51)、黑山 (1.46)、马尔代夫 (1.16)、亚美尼亚 (1.01)、埃及 (1.00)、约旦 (0.94)、阿塞拜疆 (0.90)、波黑 (0.88)、文莱 (0.85)、黎巴嫩 (0.83)
SITC2+4 非食用原料(燃料除外)、动植物油脂及蜡	0	巴基斯坦 (0.45)、尼泊尔 (0.41)、埃及 (0.34)、保加利亚 (0.32)、土耳其 (0.29)、印度 (0.29)、阿曼 (0.22)、斯洛文尼亚 (0.22)、印度尼西亚 (0.19)、格鲁吉亚 (0.17)
SITC3 矿物燃料、润滑油及有关原料	0	印度 (0.19)、新加坡 (0.15)、巴基斯坦 (0.15)、白俄罗斯 (0.14)、马尔代夫 (0.14)、乌克兰 (0.13)、约旦 (0.13)、蒙古 (0.13)、印度尼西亚 (0.12)、立陶宛 (0.12)
SITC5 化学成品及有关产品	0	乌克兰 (0.85)、巴基斯坦 (0.78)、斯洛文尼亚 (0.75)、塞尔维亚 (0.73)、波兰 (0.73)、土耳其 (0.69)、克罗地亚 (0.67)、立陶宛 (0.67)、罗马尼亚 (0.67)、埃及 (0.65)
SITC6 按原料分类的制成品	44	柬埔寨 (4.41)、斯里兰卡 (2.90)、以色列 (2.59)、尼泊尔 (2.48)、波黑 (2.44)、罗马尼亚 (2.31)、亚美尼亚 (2.26)、阿塞拜疆 (2.23)、蒙古 (2.21)、埃及 (2.11)
SITC7 机械及运输设备	26	斯洛伐克 (1.96)、俄罗斯 (1.90)、匈牙利 (1.85)、捷克 (1.85)、沙特阿拉伯 (1.84)、马来西亚 (1.81)、新加坡 (1.76)、哈萨克斯坦 (1.74)、菲律宾 (1.73)、科威特 (1.67)

SITC8 杂项制品	37	柬埔寨(3.36)、科威特(2.90)、黑山(2.68)、克罗地亚(2.63)、斯洛伐克(2.57)、俄罗斯(2.44)、哈萨克斯坦(2.36)、文莱(2.20)、捷克(2.08)、波兰(2.06)
SITC9 未分类的商品	0	阿富汗(0.35)、阿尔巴尼亚(0.24)、也门(0.18)、土耳其(0.10)、塞尔维亚(0.06)、拉脱维亚(0.06)、印度(0.05)、爱沙尼亚(0.05)、匈牙利(0.03)、尼泊尔(0.03)

资料来源：笔者根据联合国商品贸易数据库 (<http://comtrade.un.org>) 计算得出，数据库中将 SITC0 和 SITC1 两项初级产品合并计算，并将 SITC2 和 SITC4 两项初级产品合并计算。

密集型产品，中国与“一带一路”沿线国家在此类产品上的产业互补显著，排名前 10 位的国家的指数全部大于 2。机械及运输设备是资本、技术密集型产品，排名前 10 位的国家的指数在 1.5—2 区间内，中国与沿线国家在此类产品上的产业互补较为明显。此外，食品及活动物、饮料及烟类(SITC0+1)是初级产品，仅有 5 个国家的产业互补指数大于 1，这类产业的产能合作潜力亟待进一步开发。

基于中国进口、国外出口侧(CIFX)的产业互补指数(表 3)显示，产能合作的重点产业集中在初级产品，包括非食用原料(燃料除外)、动植物油脂及蜡(SITC2、SITC4)和矿物燃料、润滑油及有关原料(SITC3)以及食品及活动物、饮料及烟类(SITC0、SITC1)，产业互补指数大于等于 1 的国家数分别为 40、13、10 个。在这些产业领域加强与“一带一路”沿线国家特别是科威特、沙特阿拉伯、俄罗斯等国家的产能合作，可有效缓解中国能源供应紧张，保障能源安全。另外，基于 CIFX 侧计算，劳动密集型产品也是开展产能合作的重点产业，包括按原料分类的制成品(SITC6)和杂项制品(SITC8)，产业互补指数大于等于 1 的国家数分别为 16、7 个。“一带一路”沿线国家劳动力资源丰富，尤其是印度、土耳其，与之开展按原料

表 3 中国与“一带一路”沿线国家产业互补指数（基于 CIFX 侧计算）

产业	有合作潜力的国家数量	产业互补指数处于前 10 位的国家
SITC0+1 食品及活动物、饮料及烟类	10	马尔代夫 (5.52)、格鲁吉亚 (1.60)、亚美尼亚 (1.55)、黑山 (1.46)、斯里兰卡 (1.42)、乌克兰 (1.16)、尼泊尔 (1.14)、约旦 (1.09)、塞尔维亚 (1.05)、巴基斯坦 (1.02)
SITC2+4 非食用原料(燃料除外)、动植物油脂及蜡	40	蒙古 (68.68)、印度尼西亚 (16.08)、乌克兰 (15.58)、黑山 (15.45)、亚美尼亚 (15.32)、拉脱维亚 (10.13)、波黑 (9.47)、格鲁吉亚 (8.59)、黎巴嫩 (8.23)、马来西亚 (7.55)
SITC3 矿物燃料、润滑油及有关原料	13	科威特 (5.03)、阿塞拜疆 (4.95)、文莱 (4.94)、沙特阿拉伯 (4.58)、也门 (4.47)、哈萨克斯坦 (4.14)、阿曼 (3.99)、俄罗斯 (3.77)、白俄罗斯 (1.81)、印度尼西亚 (1.68)
SITC5 化学成品及有关产品	8	约旦 (2.76)、以色列 (2.28)、斯洛文尼亚 (1.57)、埃及 (1.43)、白俄罗斯 (1.19)、立陶宛 (1.14)、新加坡 (1.06)、印度 (1.01)、泰国 (0.94)、克罗地亚 (0.92)
SITC6 按原料分类的制成品	16	尼泊尔 (2.95)、巴基斯坦 (2.55)、以色列 (2.04)、乌克兰 (1.87)、亚美尼亚 (1.75)、土耳其 (1.57)、黑山 (1.43)、印度 (1.41)、波黑 (1.37)、保加利亚 (1.29)
SITC7 机械及运输设备	12	斯洛伐克 (1.99)、菲律宾 (1.97)、捷克 (1.89)、匈牙利 (1.80)、新加坡 (1.59)、泰国 (1.48)、罗马尼亚 (1.43)、波兰 (1.31)、马来西亚 (1.31)、斯洛文尼亚 (1.24)

SITC8 杂项制品	7	柬埔寨(4.47)、斯里兰卡(2.54)、阿尔巴尼亚(1.42)、波黑(1.36)、巴基斯坦(1.34)、约旦(1.15)、土耳其(1.01)、克罗地亚(0.87)、立陶宛(0.81)、罗马尼亚(0.79)
SITC9 未分类的商品	11	阿富汗(17.42)、阿尔巴尼亚(14.34)、吉尔吉斯斯坦(10.87)、黎巴嫩(3.52)、新加坡(2.09)、拉脱维亚(2.08)、阿曼(2.02)、也门(1.72)、爱沙尼亚(1.52)、亚美尼亚(1.41)

资料来源：笔者根据联合国商品贸易数据库 (<http://comtrade.un.org>) 计算得出。

表 4 “一带一路”产能合作的重点国家

产 业	国 家
SITC0+1 食品及活动物、饮料及烟类	越南、乌克兰
SITC2+4 非食用原料、动植物油脂及蜡	蒙古、印度尼西亚、乌克兰、马来西亚、泰国、印度、俄罗斯
SITC3 矿物燃料、润滑油及有关原料	科威特、沙特阿拉伯、俄罗斯、阿联酋、卡塔尔
SITC6 按原料分类的制成品	印度、土耳其、印度尼西亚、越南、巴基斯坦、罗马尼亚、埃及、沙特阿拉伯、捷克、波兰、泰国、斯洛伐克、阿联酋、匈牙利、马来西亚、以色列、乌克兰
SITC7 机械及运输设备	新加坡、俄罗斯、马来西亚、泰国、印度、波兰、沙特阿拉伯、捷克、土耳其、印度尼西亚、越南、阿联酋、菲律宾、哈萨克斯坦、罗马尼亚、以色列
SITC8 杂项制品	俄罗斯、沙特阿拉伯、泰国、土耳其、马来西亚、越南、巴基斯坦、阿联酋、柬埔寨、新加坡

资料来源：作者根据计算结果制作。

分类的制成品和杂项制品方面的产能合作，可有效缓解中国当前劳动力成本

上升带来的经济压力，实现合作双赢。

综合上述分析，结合进出口规模，可看出中国产能合作的重点国家（表4）。不难看出，中国与“一带一路”沿线国家具有广阔的产能合作空间，“十三五”时期国际产能合作的重点方向集中在以下几方面：与自然资源丰富的国家开展原料型产品的合作，并衍生出与按原料分类的制成品的合作；与劳动力资源丰富的国家开展劳动密集型产业产能合作；与油气资源丰富的国家开展油气产品生产合作；与多数工业化水平比中国低的国家开展初级产品生产、机械及运输设备、杂项制品制造产能合作。

需要说明的是，在上述纳入计算的“一带一路”沿线国家之外，还有部分国家也具备与中国开展产能合作的重大潜力，它们或者是劳动力资源丰富国家（如孟加拉国），或者是油气初级产品丰富、油气资源丰富国家（如缅甸、土库曼斯坦、伊拉克、伊朗等），或者已经与中国开展了相关产能合作的国家（如塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等）。

#### 四、对策建议

“十三五”乃至更长时期，推进“一带一路”产能合作具有十分重要的意义，既有利于促进国内经济发展和产业转型升级，也有利于推动新一轮高水平对外开放和增强国际竞争优势，还有利于深化与“一带一路”沿线国家互利合作。为深入实施“一带一路”国际产能合作，调动政府、企业和社会力量三方面积极性并形成合力，防范合作风险，提高合作效益，特提出如下对策建议。

第一，建立完善的促进产能合作体制机制与支持服务体系。在新形势下，中国推动“一带一路”产能合作，需要政府对现有管理体制加以改革和创新，塑造适应新形势的海外投资与国际合作体制。中国政府要主动出面，尽快与尚未达成双边投资保护协定的国家签署协定，积极参与多边投资贸易协定谈判和签署，使中国企业在世界各地的投资更方便、更安全；还要尽快把对外投资体制从审批制转变为备案制为主、审批制为辅，并在此基础上构建对外

投资和国际合作的促进体制。另外，中国要推动尽快落实与有关国家已签署的共同行动计划、自贸协定、重点领域合作谅解备忘录等双边合作文件。

中国要制定相应的支持政策措施。对企业开展海外投资与合作项目给予所得税优惠和关税优惠鼓励；制定相应的金融、保险促进与支持政策措施；制定外贸与外援支持政策措施；积极动员各方力量，搭建以政府为主体的国际产能合作信息平台与情报网络体系，如由商务部牵头在主要投资国设立专门的“中国驻外商业服务机构”，负责为中国对外投资企业和机构提供相关服务；研究建立国际产能合作重大项目库，向相关企业提供境外项目信息；加强与相关国际组织的合作，优先与亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行和丝路基金等金融机构开展合作；等等。

从国际经验来看，会计师事务所、律师事务所、投资银行以及证券公司、征信、评级机构等中介机构在跨国产能合作中发挥着十分重要的作用。中国要加大支持力度，培育相关中介机构，并推动中资中介机构“走出去”，使其为中国企业“走出去”提供相关服务。

第二，坚持合作共赢，积极实施本土化策略。企业“走出去”应提前做好东道国市场、行业、金融、法律、税务等方面的调查研究工作，面对东道国陌生的法律法规、经营习惯、劳工素质、人文环境等问题，中国企业和人员直接出面应对可能困难重重，但如能善用外部力量去解决，则可能事半功倍。中国企业要坚持合作共赢理念，重视与当地有实力的企业、经验丰富的跨国公司、相关金融机构等合作，聘请当地知名咨询机构，对相关投资项目做出有针对性的系统分析与评估，从而达到规避政治风险、法律风险、经济风险、外汇风险、治安风险的目的。

除了做好调查研究工作、制定全方位的投资计划外，企业还要增强自身的社会责任意识，提高本土采购力度，尽可能雇用当地员工，与当地中介机构合作，实现产品技术设计、经营管理模式的本土化。同时，企业要加强与当地民众的交流，带动当地中小企业和配套产业发展，争取当地民众与社会舆论的支持。另外，企业要加大对海外项目安全、质量、环保等因素的投入力度，使其声誉通过良好的安全记录和高质的项目标准而得到提升。

第三,创新商业运行模式,提高产能合作经济效益。创新运用 PPP 模式开展基础设施投资和产能合作。借鉴国家开发银行在国内设立“城市建设基础设施平台公司”的成功经验,发起设立“一带一路”沿线国家基础设施投融资平台,由中资公司以美元和人民币投资、相关国家授权企业以矿产资源入股的形式,把相对高收益的资源产业开发与低收益的基础设施建设结合起来,解决基础设施项目建设周期长、回报低、融资难的问题,进而促进产能合作。

积极实施基础设施建营一体化。以往中国企业参与国际基础设施建设的主要业务是施工总承包或 EPC 总承包,不仅不能全面满足国际市场的需求,也使自己处于基础设施和产能合作价值链的低端,利润微薄。今后,中国企业要将“基础设施建营一体化”作为重点工作来推进。这项工作的重点是加大生产性服务的投入,将以工程建设为主体的对外工程承包业务链前伸后延,提升中国企业在国际基础设施产业分工体系中的地位,进而在价值链体系中实现从“汗水建造”向“智慧创造”的转变。

第四,增强企业国际竞争力,培养和延揽国际化人才。在国际产能合作中,企业面临各种风险和障碍,如何在海外生存,打铁还需自身硬,关键要增强国际竞争力。日本跨国公司“母子工厂”体系为中国企业增强国际竞争力提供了可借鉴的思路。构建“母子工厂”体系,就是将中国在新兴市场国家投资的产能作为承载一般产品和技术“子工厂”,而将中国国内的工厂建设成为具有技术支援、开发试制、先进制造技术应用和满足高端市场需求功能的“母工厂”,通过“母子工厂”体系建设,既可有序推进中国过剩产能的输出和转移,又可通过提高本土的生产效率提升竞争能力,解决要素成本快速上涨的问题。

建立多元化海外用人机制,大力实施中高级管理人才国际化,基层管理人才及操作人员本土化的人力资源开发战略。中高级人才国际化即引进一些具有国际经营能力、熟悉国际运营模式的高级人才,利用外籍雇员的语言和管理经验上的优势,推动国际产能合作。在中高级国际化人才的开发上,要采取内部培养和外部延揽相结合的方式。

第五，加强对“一带一路”沿线国家的研究，降低产能合作的风险。为应对和降低产能合作可能存在的各种风险，要加强对“一带一路”沿线国家国情、社情、民情的研究。科学评估相关国家的投资风险，谨慎选择合作东道国，将此作为“一带一路”产能合作的前置条件。

当前中国正在加强智库建设，而实施“一带一路”战略需要动员智库力量，加强对沿线国家在政治、经济、文化、产业、环境等方面的分析研究，规划好产能合作方式，提升合作效率，为企业“走出去”实施产能合作提供科学决策服务。

注重发挥行业协会等中介机构的桥梁作用，政府可以借助行业协会的信息平台和沟通渠道，及时将对外产能合作的相关工作部署和政策信息准确传达给企业。另外，以协会联合企业的形式开展海外调研、数据统计和形势分析，掌握行业产能规模和分布情况，并明确重点国家的市场需求和资源禀赋，为企业决策提供支持。

[收稿日期：2016-03-10]

[修回日期：2016-03-26]

[责任编辑：石晨霞]

# “一带一路”倡议与 2030 年可持续发展议程的对接

曹嘉涵

**【内容提要】** 联合国 2030 年可持续发展议程的启动，为中国深入实施“一带一路”倡议，尤其是推动建立平等均衡的新型全球发展伙伴关系提供了重要机遇。“一带一路”倡议与 2030 年议程理念相通、目标一致，相互对接有助于中国与沿线国家增信释疑，增强“一带一路”倡议的国际吸引力，提升中国参与南南合作的水平，帮助中国在新的国际发展治理体系乃至整个全球治理架构中获得更多话语权和影响力。同时，两者的对接也有利于形成对中国企业落实可持续发展理念的外部约束，促使中国企业履行好社会责任。当前，“一带一路”倡议对接 2030 年议程面临着落实时间差、理念与议题契合、非国家行为体作用、与西方大国协调合作、地缘政治风险等一系列挑战，中国需在战略理念、合作政策、落实平台、具体目标等层次明确对接方向，认真设计对接方案，积极参与全球可持续发展监测指标设计和后续评估体系建设。

**【关键词】** 一带一路 2030 年可持续发展议程 对接 全球治理

**【作者简介】** 曹嘉涵，上海国际问题研究院助理研究员

**【中图分类号】** D5/F114.44

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)02-0037-17

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201602003

随着联合国 2030 年可持续发展议程(以下简称“2030 年议程”)于 2015 年 9 月正式通过并于 2016 年 1 月 1 日进入落实阶段,国际发展治理体系正式迈开了升级换代的步伐。与联合国千年发展目标相比,2030 年议程不再单纯聚焦于减贫问题,而是从经济、环境、社会三个维度制定了 17 个可持续发展目标和 169 项具体指标,要求实现经济的绿色增长和社会的包容性发展。当前,国际社会对中国推动落实 2030 年议程充满期待,国内学者也普遍认为,中国应该牢牢抓住这一历史机遇,主动参与新国际发展治理体系的建构。<sup>①</sup>作为新时期中国对外交往的重要谋划,“一带一路”倡议经过两年多的磨合,现已实现良好开局,进入全面推进阶段。2030 年议程的启动,为中国深入实施“一带一路”倡议提供了难得的国际机遇。本文试图从构建新型全球发展伙伴关系的视角考察“一带一路”倡议与 2030 年议程进行对接的意义、挑战与可能的方向,从而为“一带一路”倡议的成熟与完善提供新的思路。

## 一、“一带一路”倡议对接 2030 年议程的意义

经过一系列顶层设计、国内部署和外交动员,“一带一路”倡议将在 2016 年通过以点带面的方式全面推进,一批标志性基础设施工程与项目有望在沿线重点国家落地;而随着亚洲基础设施投资银行(以下简称“亚投行”)、丝路基金等的投入运营,上述工程项目也有望获得稳定的融资支持。作为一项覆盖全球 60 多个国家的巨型区域经济合作倡议,“一带一路”倡议的经济效应十分显著,除可促进中国经济结构调整和产业转型升级外,还能为沿线国家经济发展带来新机遇,进而为全球经济增长注入新动力。但与此同时,“一带一路”倡议并非仅为中国绘制对外经贸合作的蓝图,它还具有鲜明的南南合作特点。“一带一路”沿线国家或地区人均国民生产总值仅为 5 050 美元,不到世界平均水平的一半,区内大多数是发展中经济体,其

---

<sup>①</sup> 黄梅波、吴仪君:《2030 年可持续发展议程与国际发展治理中的中国角色》,载《国际展望》2016 年第 1 期,第 17-33 页。

中人均国民生产总值在1万美元以下的国家达35个,人口近40亿。<sup>①</sup>因此,通过坚持共商、共建、共享原则,积极推进沿线国家发展战略的相互对接,中国可以带动提升沿线区域各国的交流合作水平,促进这些国家的经济社会发展与环境保护,从而实现打造命运共同体、利益共同体和责任共同体的目标,为地区和平与稳定奠定基础。如此看来,“一带一路”建设实际上也是新时期中国探索国际发展合作与全球治理新模式的积极尝试。

经过4年多的讨论和磋商,2030年议程的制定已经完成,目前进入了落实阶段。与千年发展目标相比,建立新型全球发展伙伴关系是2030年议程最重要的升级之一。鉴于国际社会落实千年发展目标第8项目标(建立促进发展的全球伙伴关系)的效果并不理想,2030年议程在制定过程中就非常重视发展中国家、国际组织、公民社会、私营部门、智库甚至个人等多元行为体的参与和作用,启动后更是将“恢复可持续发展全球伙伴关系的活力”作为实现各项可持续发展目标的关键手段。事实上,中国倡导建立新型全球发展伙伴关系要早于筹备2030年议程的联合国秘书长2015年后联合国发展议程<sup>②</sup>高级别名人小组(High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda,简称“高级别小组”)的呼吁。在2012年召开的中共十八大上,中国就提出了“在谋求本国发展中促进各国共同发展,建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系”的倡议。<sup>③</sup>中国外交部在2013年9月和2015年5月公布的两份有关2030年议程的政策立场文件也都提出要“建立更加平等均衡的全球发展伙伴关系”<sup>④</sup>。因此,建立新型全球发展伙伴关

---

<sup>①</sup> 隆国强:《扎实推进“一带一路”合作》,载《国家行政学院学报》2016年第1期,第19-22页。

<sup>②</sup> 在接替联合国千年发展目标的新议程的制定过程中,其名称曾几度变更,但使用得更多的名称是“联合国2015年后发展议程”(UN Post-2015 Development Agenda,简称“联合国2015年后议程”)。有关2030年议程的名称变化的讨论,可参见张春:《中国参与2030年议程全球伙伴关系的战略思考》,载《国际展望》2015年第5期,第113页。

<sup>③</sup> 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,人民出版社2012年版,第47页。

<sup>④</sup> 《2015年后发展议程中方立场文件》,外交部网站,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》,外交部网站,2015年5月13日,[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zcwj\\_674915/t1263453.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1263453.shtml)。

系是中国自身深入参与国际发展合作事业与支持发展中国家落实联合国 2030 年议程的共同要求。

随着国际经济格局的变化尤其是中国、印度等新兴经济体的崛起，南南合作在全球发展伙伴关系中的比重得到前所未有的提升。2030 年议程从制订到付诸实施都始终强调发展中国家的参与，国际社会期待包括中国在内的新兴经济体在国际发展合作领域扮演更为重要的角色。与此同时，越来越多的国际政府间组织与非政府组织也希望中国的“一带一路”倡议能在推动全球可持续发展方面发挥积极作用。联合国开发计划署（UNDP）中国国别处副主任赫夫曼（Patrick Haverman）就指出，“一带一路”建设不但能帮助沿线国家实现基础设施领域的目标，同时还可在减贫、增强环境可持续性、包容性社会发展方面取得积极成果。<sup>①</sup> 美国环保协会（Environmental Defense Fund）总裁克朗普（Fred Krupp）也认为，“一带一路”倡议能够带来经济繁荣和环境改善的双重效益。这一倡议不但可以推动沿线国家的经济发展，改善当地民生，还能使中国在成为资本和产能输出国的同时成为可持续发展理念的输出国。未来，中国在帮助沿线发展中国家应对气候变化、维护环境安全和人类健康、维持海洋生态系统等方面大有可为。<sup>②</sup> 鉴于当前全球各国尤其是新兴经济体对于如何推动新型全球发展伙伴关系建设仍然关注较少，中国完全可以考虑在聚焦 2030 年议程国内落实的同时，适当关注“一带一路”这样宏大的对外经贸战略如何与 2030 年议程实现对接，从而在推动建立平等均衡的新型全球发展伙伴关系方面发挥新兴经济体的引领作用。

总体上看，将“一带一路”倡议与 2030 年议程进行对接具有积极的意义。首先，“一带一路”倡议对接 2030 年议程有助于增信释疑。如上所述，在 2030 年议程启动实施的背景下，国际社会不但对中国更多参与国际发展合作充满期待，而且也希望中国提出的“一带一路”倡议在促进沿线国家经济、环境与社会福祉上取得平衡。未来，中国的国际发展合作努力需要为以

---

<sup>①</sup> 赫夫曼：《“一带一路”应该考虑到社会和环境的标准》，国务院新闻办公室网站，2016 年 2 月 4 日，<http://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slxxy/31215/Document/1468125/1468125.htm>。

<sup>②</sup> Fred Krupp, “How to Keep Belt and Road Green?” *China Daily*, May 8, 2015, [http://europe.chinadaily.com.cn/epaper/2015-05/08/content\\_20654025.htm](http://europe.chinadaily.com.cn/epaper/2015-05/08/content_20654025.htm)。

联合国为中心的全球发展合作努力提供更多正能量,从而推动整个国际发展合作事业继续前进。“一带一路”倡议对接 2030 年议程可以让中国更好地完善自身在国际发展合作事业中的角色,满足国际社会的希望和期待,减轻域内外大国以及沿线国家的担忧和疑虑。“一带一路”倡议的国际吸引力与接受度也将由此提升,推动中国成为新形势下国际发展合作事业的贡献者。中国在落实千年发展目标方面取得了举世瞩目的成就,如在减贫领域就走出了一条具有自身特色的道路。中国特色减贫道路和减贫模式,已经成为一项拥有国际比较优势的重要软实力,国际影响源源不断。<sup>①</sup> 习近平主席在 2015 年承诺,中国在未来五年要使国内现有标准下 7 000 多万贫困人口全部脱贫,同时着力加快全球减贫进程。<sup>②</sup> 在 2015 年 9 月召开的联合国发展峰会上,习近平主席宣布了一系列帮助发展中国家振兴经济、改善民生的新举措,与 2030 年议程的多项目标相契合。与 2030 年议程进行对接之后,“一带一路”倡议将能更好地与中国作出的国际承诺有机结合,突出向沿线发展中国家提供国际公共产品的功能,展示中国作为国际体系中负责任大国的形象。

其次,通过对接 2030 年议程,“一带一路”倡议有望在经贸合作之外获得增幅效应,尤其是能够深化中国参与南南合作的水平,突出中国在参与构建新型全球发展伙伴关系中的地位,帮助中国在新国际发展治理体系乃至整个全球治理架构中赢得更多话语权和影响力。“一带一路”建设的优先领域是实现基础设施的互联互通,2030 年议程第 9 项目标将建设有韧性的基础设施和促进可持续工业化予以单列,既反映了国际社会在解决发展中国家基础设施落后问题上的普遍共识,也体现了优质基础设施在 2030 年议程经济、环境、社会三维平衡中的枢纽作用。所以,“一带一路”建设本身就是帮助沿线发展中国家落实 2030 年议程第 9 项目标。同时,考虑到基础设施互联互通能够极大地提高发展中国家的农业生产和工业化水平,增进粮食安全,保障民众健康,缓解能源短缺,扩大信息交流,促进贸易与投资合作,

---

<sup>①</sup> 参见刘倩倩、王小林:《减贫软实力外交的时代意义》,载左常升主编:《国际发展援助理论与实践》,社会科学文献出版社 2015 年版,第 239-247 页。

<sup>②</sup> 《习近平主席在 2015 减贫与发展高层论坛上的主旨演讲》,新华网,2015 年 10 月 16 日, [http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/16/c\\_1116851045.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/16/c_1116851045.htm)。

“一带一路”倡议实际上也在间接促进 2030 年议程其他各项可持续发展目标的完成。如果将两者对接，“一带一路”倡议就获得了与综合性国际发展议程相互融合的机遇，从而得以超越单纯的基础设施建设与贸易金融合作范畴，贡献于减贫等更大范围的国际发展合作事业，成为中国推动南南合作的旗舰平台。同时，“一带一路”倡议的包容性与开放性也决定了其能够在对接 2030 年议程过程中兼容南北合作、南南合作和三边合作，彰显中国推动新型全球发展伙伴关系建设的努力。

第三，“一带一路”倡议与 2030 年议程对接有利于形成对中国企业落实可持续发展理念的外部约束，促使中国企业在“走出去”时履行好社会责任。作为落实“一带一路”倡议最重要的行为体，企业的一举一动无疑会对沿线国家的发展造成影响。“一带一路”倡议鼓励中国的国有企业与民营企业积极参与沿线国家的基础设施建设与产业投资，倡导按属地化原则经营管理，不但要帮助当地发展经济，改善就业和民生，还要主动承担社会责任，保护好生态环境和生物多样性。将可持续发展理念全面融入“一带一路”建设，是落实科学发展观与生态文明建设的内在要求，有助于推动我国的生态文明理念和成就向国际延伸。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的中央领导集体将生态文明纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局中，为国内生态文明建设进行了顶层设计和制度安排。中共中央、国务院 2015 年 4 月发布的《关于加快推进生态文明建设的意见》进一步要求以全球视野加快推进生态文明建设，把绿色发展转化为新的综合国力、综合影响力和国际竞争新优势。通过加强与世界各国在生态文明领域的对话交流和务实合作，促进全球生态安全。<sup>①</sup> 因此从国内政治动员的角度来看，推动中国企业在“一带一路”建设中实践可持续发展理念已经具备了一定基础。但是，随着标志性基础设施项目的先后铺开，中国企业能否真正按照政府提出的要求行事及其行事效果如何，均有待进一步观察。如果政府能够进一步规范企业在“一带一路”建设中的经济行为，使之接受 2030 年议程目标的检验，就可以给企业落实可持续发展理念带来压力，这种压力完全可以转化为它们

---

<sup>①</sup> 《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》，新华网，2015 年 5 月 5 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/05/c\\_1115187518.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/05/c_1115187518.htm)。

履行社会责任的动力。

## 二、“一带一路”倡议对接 2030 年议程的挑战

尽管“一带一路”倡议与 2030 年议程具有相当关联，对接意义重大，但考虑到“一带一路”倡议覆盖的特定地域范围及其与 2030 年议程在背景、目标、实施进度等方面存在的差异，两者在对接过程中会不可避免地面临一些问题和挑战。

第一，如何克服“一带一路”倡议与 2030 年议程在落实方面的时间差，从而既确保“一带一路”倡议的有效推进，同时又在互不干扰的前提下尽可能使其与沿线各国“内化”2030 年议程的国家战略相结合。“一带一路”倡议提出至今已有两年多时间，目前进入了全面推进阶段。相比之下，2030 年议程则刚刚启动，现仍处于国别“内化”时期。考虑到千年发展目标从规划到落实之间长达五年的准备期，2030 年议程的全面落地尤其是新型全球伙伴关系的建构也需要一定的准备——尽管国际社会普遍期望这应比千年发展计划要短。当前，全球广大发展中国家正在努力将 2030 年议程设定的各项目标与国内发展战略进行对接。对于以发展中国家为主体的“一带一路”沿线国家而言，未来 15 年应该怎样对促进健康、消除饥饿、能源配置、生产消费、用水安全、劳动就业、城市发展、基础设施、全球合作、社会平等、海洋利用、性别平等、优质教育等目标进行排序，每个国家的优先选择不尽相同，最终形成的将是符合各自国情的可持续发展战略，作为执行 2030 年议程的基础。<sup>①</sup> 中国在 2030 年议程制定完成前后，始终强调“发展模式多样化”原则和“共同但有区别的责任”原则，支持各国自主选择适合本国的发展政策、模式和道路，同时根据各自能力以各自方式实现发展并参与全球发展合作。因此，“一带一路”倡议在全面推进过程中，也需要充分了解沿线国家的不同国情、发展水平和发展阶段，评估这些国家可持续发展面临的

---

<sup>①</sup> 刘怡君、王光辉、王红兵：《未来 15 年“后发展议程”的目标选择》，载《中国科学院院刊》2015 年第 5 期，第 593-601 页。

挑战及其对 2030 年议程各项目标和指标的优先选择，从而与各国“内化”2030 年议程的国家发展战略相对接。

第二，如何聚焦重点，尽可能在理念和议题层面找到“一带一路”倡议与 2030 年议程的契合点，从而在实现两者配合的基础上发挥“一带一路”倡议的增幅效应。“一带一路”倡议主要关注的是“设施联通”和“贸易畅通”，而 2030 年议程的理念和议题则要宽泛得多，除对包容、可持续的经济增长和基础设施建设有所要求外，还涉及人权、安全、治理等多个非发展领域。以契合度较高的可持续发展理念为例，两者对接任重道远。毋庸置疑，“一带一路”倡议需要充分贯彻可持续发展理念，在大力推动基础设施互联互通和国际产能合作的同时，兼顾生态环境保护和社会包容性。“一带一路”是全球生态环境问题最为突出的地区之一，沿线发展中国家正面临严重的环境安全挑战，应对能力十分薄弱。<sup>①</sup>随着项目建设的不断推进，这些国家的环境安全问题将进一步凸显。自“一带一路”倡议提出以来，国际社会对中国将以何种模式进行产能转移高度关注。<sup>②</sup>在基础设施建设与国际产能合作中能否做到资源节约与环境友好，从而避免在沿线国家复制高污染、高排放、高能耗的发展模式，是中国面对的严峻考验。“一带一路”倡议的实施只有坚持可持续发展理念，才能更好地回应国际社会的关切。同样，暂时撇开若干非发展议题，而以最直接相关的基础设施建设议题为例，两者如何最大程度地对接也需要认真思考。“一带一路”倡议所强调的基础设施绿色低碳化建设和运营管理，与 2030 年议程目标 9 提出的发展有韧性基础设施的主张高度一致，但目标 9 在基础设施建设之外还包含促进包容性的可持续工业化的要求，尤其是对扶持发展中国家制造业和小型工业，加强这些国家的技术研发与创新能力提出了明确指标。同时，目标 9 对用于基础设施的国际官方援助数额也有所衡量。这就需要“一带一路”倡议在实施过程中适当扩充合

---

<sup>①</sup> 李志斐：《环境安全与“一带一路”：战略实施与安全挑战》，载张洁主编：《中国周边安全形势评估（2016）——“一带一路”：战略对接与安全风险》，社会科学文献出版社 2016 年版，第 210 页。

<sup>②</sup> Zhou Jiayi, Karl Hallding, and Han Guoyi, “The Trouble with China’s ‘One Belt One Road’ Strategy,” *China Dialogue*, June 29, 2015, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/8001-The-trouble-with-China-s-One-Belt-One-Road-strategy>.

作范围，统筹考虑 2030 年议程的部分目标。

第三，如何实现“一带一路”倡议在推动新型全球发展伙伴关系建设方面的作用，特别是要让公民社会组织和私营部门等非国家行为体在沿线发展中国家扮演更为积极的角色，同时处理好三角合作的问题。2030 年议程的后续执行和监督评估，需要强有力的全球发展伙伴关系加以支撑。“一带一路”倡议能否有效深化南南合作并协助构建一套新型全球发展伙伴关系，将直接决定其与 2030 年议程对接的成败。长期以来，西方发达国家非常注重非国家行为体对发展事业的参与程度，与各类非政府组织和跨国企业在救灾、医疗、教育、农业、信贷、创业、环境等领域保持着频繁互动，听取它们对制定 2030 年议程的意见和建议。相比之下，中国参与 2030 年议程的制定基本由外交部、财政部、商务部等少数政府部门主导，企业、公民社会组织、研究机构等非政府行为体的参与严重不足，在 2030 年议程的执行与评估阶段，这些问题可能仍会继续存在。如何最大限度地挖掘非国家行为体的潜力，将影响“一带一路”倡议推动新型全球发展伙伴关系建设的质量。此外，中国在帮助沿线国家培育可持续发展能力的过程中，怎样与美国、欧盟、日本等西方主要经济体进行协调合作也是一大挑战。比如，中美对 2030 年议程的基本取向、“共同但有区别的责任”原则、国际发展合作规范设置等问题就长期存在战略性分歧。不过，在中短期的政策性议题上，双方仍然能够找到合作空间。<sup>①</sup> 所以，未来中国需要坚持联合国在落实 2030 年议程中的领导作用，同时积极借助二十国集团（G20）等多边平台和多边机制，努力与西方大国协调并共同推动“一带一路”沿线发展中国家落实 2030 年议程设定的各项目标。

第四，“一带一路”沿线地区存在巨大的地缘政治风险和安全挑战，而要在缺乏和平与包容环境的国家与社会中实现可持续发展可谓困难重重。

“一带一路”沿线许多国家现正处于政治、经济与社会结构的转型时期，国内安全与发展态势具有很大的不确定性。由于地缘矛盾和宗教教派恩怨错综复杂，位于“一带一路”沿线的西亚和北非等地区常年处于冲突和战乱之中，

---

<sup>①</sup> 张春：《中美在“2015年后议程”框架下的合作可能性探析》，载《中美新型大国关系研究报告》第9期，复旦大学中美新型大国关系协同创新中心，2015年9月，第7-13页。

部分国家始终处于争端与敌对状态。目前，乌克兰问题和叙利亚危机已经出现长期化的演变趋势，加上以“伊斯兰国”为代表的恐怖势力短时期内难以根除，而且正向欧洲大陆蔓延扩散，威胁范围日益扩大。与中国相邻的巴基斯坦、阿富汗以及中亚国家在经历内部转型的同时，也时常遭受恐怖主义和极端主义的威胁。同时，“一带一路”沿线的地缘政治风险不仅来自区内相关国家，很多情况下域内外大国的博弈也会进一步加剧风险。美国、俄罗斯、印度、日本等大国在“一带一路”沿线均拥有自己的传统势力范围，或明或暗地对中国的合作方案进行战略性防范与阻挠。以“丝绸之路经济带”所经过的中亚为例，该地区长期被俄罗斯视作“后院”，其他大国很难介入，美国借助阿富汗反恐战争得以涉足其中并与俄展开竞争。近年来，两国先后推出自己的地区整合计划。无论是俄罗斯的“欧亚联盟”计划还是美国提出的“新丝绸之路”计划，在地域上都与“一带一路”倡议存在较大重合，同时也会给“一带一路”倡议带来一定的地缘政治压力。总体上看，以冲突、动荡或竞争为主要特征的区域环境无疑将增加“一带一路”倡议帮助沿线国家落实 2030 年议程各项目标和指标的难度和成本。

### 三、“一带一路”倡议对接 2030 年议程的方向

考虑到“一带一路”倡议与 2030 年议程在对接过程中面临的现实困难与挑战，中国需要在战略理念、合作政策、落实平台、具体目标等层次明确对接方向，同时认真设计“一带一路”倡议与沿线各国“内化”2030 年议程的国家战略对接方案，积极参与各国可持续发展监测指标设计和后续评估体系建设。

第一，要加强战略理念的对接。“一带一路”倡议与 2030 年议程之间理念相通、目标一致，都致力于推动包容、可持续的经济增长与社会发展。

“一带一路”倡议实现沿线各国多元、自主、平衡、可持续发展的愿景与 2030 年议程提出的各项可持续发展目标异曲同工。贸易畅通和投资便利化既是“一带一路”倡议的核心要素，也是实现 2030 年议程可持续发展目标

的政策工具。同时，“一带一路”倡议与 2030 年议程共同强调基础设施在实现可持续发展方面具有不可替代的作用。因此，加强包容式发展、联动式发展等战略理念的对接是实现“一带一路”倡议与 2030 年议程整体对接的基础性方向。包容式发展就是要减少全球经济发展中的不平等和不公正问题，同时协调应对气候变化和生态环境方面等挑战，让位于全球产业链、供应链和价值链不同位置上的国家都能发挥自身优势，共享发展机遇。联动式发展旨在通过推动基础设施互联互通，促进贸易和投资，打破资金、技术、人才流动的藩篱，完善全球统一市场平台，打造开放型世界经济新体制。“一带一路”倡议提出的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通五大合作重点，很好地反映了包容式发展和联动式发展的主题，有助于帮助沿线国家开展落实 2030 年议程的能力建设。

第二，要寻求合作政策的对接。“一带一路”倡议将加强政策沟通视作重要保障，致力于“构建多层次政府间宏观政策沟通交流机制”，旨在通过经济发展战略和对策的充分交流达成合作新共识。到 2016 年 4 月，中国加强政策沟通的努力取得了显著成效，已与“一带一路”沿线 30 多个国家签署了合作文件。与此同时，2030 年议程 17 项目标所包含的执行手段对开展国际合作提出了更高和更广泛的要求，特别是目标 17（加强执行手段，恢复可持续发展全球伙伴关系的活力）下的 19 个具体目标，比如为发展中国家提供官方发展援助，帮助其实现长期债务的可持续性；为发展中国家筹集更多财政资源；促进对最不发达国家的投资；在科技创新领域加强南北、南南和三角区域合作；向发展中国家转让技术；为发展中国家提供能力建设支持；增加发展中国家的出口，确保其在世贸组织建立的多边贸易体系下获益；加强宏观经济政策的协调统一，以促进可持续发展；加强全球可持续发展伙伴关系，支持发展中国家实现可持续发展目标；促进有效的公私伙伴关系；帮助发展中国家发展统计能力，提高数据透明度；等等，涉及多项与建设可持续发展全球伙伴关系相关的国际合作。在此背景下，“一带一路”倡议的政策沟通有必要超越沿线国家之间经济发展战略交流对接的层面，进而促使各国的国家战略共同嵌入 2030 年议程建设可持续发展全球伙伴关系的各项

合作指标之中，从而确保沿线国家在执行可持续发展国际合作政策时取得应有的共识。

第三，要完善落实平台的对接。2030 年议程与“一带一路”倡议的落实平台基本上可以分为三种类型。第一类是双方政策框架内的“自有平台”，以融资平台为代表。对于“一带一路”倡议而言，亚洲基础设施投资银行和丝路基金是核心支撑机制，也是南北国家共同参与的发展融资平台。同时，政府间可持续发展融资专家委员会（Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, ICESDF），以及第三次联合国发展融资大会确定的综合性发展筹资框架也为 2030 年议程全球伙伴关系建设尤其是可持续发展目标的实施提供了融资平台。未来，中国应继续支持南北合作发挥国际发展筹资主渠道的作用，同时重点建设并经营好亚投行、丝路基金等“一带一路”倡议框架下的发展筹资新机构，使其与现有的可持续发展国际融资平台进行适度对接。

第二类是位于双方政策框架边缘的“相关平台”，主要是联合国系统内的一些组织机构，如世界贸易组织（WTO）、联合国贸发会议（UNCTAD）等。此类平台是“一带一路”倡议与 2030 年议程对接的重要落脚点，有利于发挥联合国在构建全球发展伙伴关系中的核心地位与主导作用。“一带一路”倡议的“贸易畅通”部分明确提出要“推动世界贸易组织《贸易便利化协定》的生效和实施”，而 2030 年议程也将完成世贸组织下的多哈回合谈判，建立以普遍、基于规则、开放、非歧视和公平的多边贸易体系作为促进国际贸易合作的重要前提。

第三类是超脱于双方政策框架范围的“外部平台”，比如“77 国集团+中国”这一坚持“共同但有区别的责任”原则的南南合作平台、融通南南合作与南北合作的 G20 平台，以及开展应对气候变化合作的主要政府间国际论坛《联合国气候变化框架公约》等。此类平台可以在更为具体的全球治理议题上为“一带一路”倡议对接 2030 年议程提供支撑。中国呼吁 G20 成员国在落实 2030 年议程方面先行一步，并将“落实 2030 年可持续发展议程，消除贫困，实现共同发展”列为 2016 年 G20 杭州峰会的四大重点工作领域之

一。<sup>①</sup>“一带一路”倡议可以成为中国作为 G20 主席国倡导落实 2030 年议程的重要抓手。

第四，要实现具体目标的对接。“一带一路”《愿景与行动》文件<sup>②</sup>提出的合作重点与 2030 年议程下 17 个可持续发展目标及 169 个具体指标<sup>③</sup>之间存在许多对接点，按相关程度由高到低大致可分为核心、重点和一般三类（表 1）。

首先，建设基础设施互联互通网络无疑是两者对接的核心。“一带一路”沿线发展中国家对于基础设施有着巨大而紧迫的需求，这与中国在产能方面的比较优势高度互补。中国通过参与或支持沿线国家开展基础设施互联互通建设，可以增强它们发展经济的基础，使其更好地融入全球供应链、产业链和价值链，从而加速其现代化进程。为此，“一带一路”倡议将“设施联通”设定为优先领域和首要目标，提出要“建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系，构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络”，并确定了交通、能源、通信三大基础设施建设重点。同时，这样庞大的基础设施互联互通网络又必须以包容、可持续的方式来搭建，在建设、运营和管理过程中融入绿色低碳理念，充分考虑气候变化的影响。上述内容与 2030 年发展议程目标 7（每个人都能获得廉价、可靠和可持续的现代化能源）与目标 9（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）下多项具体目标（如 7.1, 7.2, 7.a, 7.b, 9.1-9.5, 9.a, 9.b, 9.c）高度契合，也最具对接的可行性。

其次，促进贸易与投资合作、深化金融合作可以成为对接的重点。由于种种原因，“一带一路”沿线国家彼此在经济政策与发展战略上的联系和协调极其有限，贸易与投资壁垒繁多，区域合作水平长期在低位徘徊，不少发

---

<sup>①</sup> 《习近平在二十国集团峰会工作午宴上关于中国主办 2016 年峰会的发言》，外交部网站，2015 年 11 月 16 日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/t1315456.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1315456.shtml)。

<sup>②</sup> 国家发改委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，新华网，2015 年 3 月 28 日，[http://news.xinhuanet.com/finance/2015-03/28/c\\_1114793986.htm](http://news.xinhuanet.com/finance/2015-03/28/c_1114793986.htm)。文中有关“一带一路”倡议的合作内容，如无特别说明，均引自此处。

<sup>③</sup> 参见联合国：《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，外交部网站，2016 年 1 月 13 日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/xzxzt/xpjdmjxggsfw\\_684149/zl/t1331382.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xpjdmjxggsfw_684149/zl/t1331382.shtml)。文中有关 2030 年议程目标、指标或执行手段，如无特别说明，均引自此处。

表 1 “一带一路”倡议与 2030 年议程对接表

对接点	2030 年议程目标	“一带一路”合作领域	具体目标
核心	7. 每个人都能获得廉价、可靠和可持续的现代化能源	能源基础设施互联互通、清洁能源技术合作	7.1、7.2、7.a、7.b
	9. 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	绿色低碳化基础设施网络建设, 金融、科技、环保合作	9.1、9.2、9.3、9.4、9.5、9.a、9.b、9.c
重点	8. 促进持久、包容性和可持续经济增长, 促进充分的生产性就业, 使人人有体面的工作	贸易合作、投资合作、旅游合作	8.9、8.a
	10. 减少国家内部和国家之间的不平等	金融、投资合作	10.5、10.6、10.b
一般	3. 确保健康的生活方式, 促进各年龄段人群的福祉	妇幼健康、传染病防治、卫生人才培养	3.1、3.2、3.3、3.c
	4. 确保包容和公平的优质教育, 让全民终身享有学习机会	合作办学、吸引留学生、扩大奖学金名额	4.b
	6. 为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理	保护生态环境和生物多样性合作	6.a
	11. 建设包容、安全、有韧性的可持续城市和人类住区	城市道路建设、世界遗产保护、应对气候变化合作	11.2、11.4、11.b
	12. 采用可持续的消费和生产模式	企业社会责任	12.6
	13. 采取紧急行动应对气候变化及其影响	应对气候变化合作	13.1、13.b
	14. 养护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展	保护生态环境和生物多样性合作、科技合作	14.2、14.a

	15. 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续地管理森林，防治沙漠化，制止和扭转土地退化，阻止生物多样性的丧失	保护生态环境和生物多样性合作	15.1-15.9、 15.a、15.b、 15.c
--	---	----------------	----------------------------------

资料来源：作者自制

展国家在经济社会建设中还普遍面临资金短缺的问题。针对上述问题，“一带一路”倡议将“贸易畅通”和“资金融通”作为两大合作重点。2030 年议程目标 8（促进持久、包容性和可持续经济增长，促进充分的生产性就业，使人人有体面的工作）、目标 10（减少国家内部和国家之间的不平等）等也要求增加最不发达国家、非洲国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家获得促贸援助（具体目标 8.a）、外国直接投资（具体目标 10.b）以及金融服务的机会，提高这些国家在国际经济和金融机构决策过程中的代表权和发言权（具体目标 10.6），两者因此存在一定对应关系。

此外，卫生、教育、旅游、文化、科技、环保合作也为两者对接提供了空间。“一带一路”倡议倡导的“民心相通”对妇幼健康、传染病防治、卫生人才培养、扩大奖学金名额与吸引留学生、城市道路建设、捍卫世界遗产、履行企业社会责任、应对气候变化、保护生态环境和生物多样性、科技创新等方面合作提出了相应要求，与 2030 年议程目标 3（确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉）、具体目标 4.b（到 2020 年，大幅增加发达国家和发展中国家为其他发展中国家特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家提供高等教育奖学金）、具体目标 6.a（到 2030 年，把围绕水和环境卫生活动和方案开展的国际合作和能力支助扩展到发展中国家）、具体目标 11.4（进一步努力保护和捍卫世界文化遗产和自然遗产）、具体目标 12.6（鼓励各个公司特别是大公司和跨国公司，采用可持续的做法，并将可持续信息列入它们按期提交的报告）、目标 13（采取紧急行动应对气候变化及其影响）、目标 14（养护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展）、

目标 15（保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续地管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，阻止生物多样性的丧失）等都具有相通之处。

除认真对比和寻找不同层次的对接方向外，“一带一路”倡议与 2030 年议程的对接还需要注意两方面问题：一是认真设计“一带一路”倡议对接沿线各国“内化”2030 年议程的国家战略的方案；二是在确保各国自主权的前提下，积极参与各国可持续发展监测指标设计和后续评估体系建设。如前所述，中国通过“一带一路”倡议帮助沿线各国进行可持续发展能力建设时必须做到因地制宜，这就要求“一带一路”倡议充分兼顾沿线各国迥异的国情、发展水平和发展阶段，尽可能实现与各国“内化”2030 年议程的国家战略的对接，提出有针对性的国别方案。同时，中国的“一带一路”倡议应致力于提高和改进沿线国家执行可持续发展目标的评估方式和评估能力。除继续支持配合联合国统计委员会设计全球指标框架进行后续评估外，中国还可参与“一带一路”沿线国家可持续发展监测指标设计和评估体系建设。作为尝试和探索，中国首先应帮助沿线国家充分认识数据革命在落实 2030 年议程中的重要性，共同寻求更好的数据来指导决策制定、目标跟踪和履责监督，在全球数据伙伴关系的构建中发挥建设性桥梁作用。<sup>①</sup>

## 结 束 语

作为具有广泛包容性与开放性的发展平台，“一带一路”倡议不是中国一家的“独奏曲”，而是各方共同参与的“交响乐”。“一带一路”倡议并不局限于古丝绸之路的地域范围，世界上各发达国家、新兴经济体、发展中国家、国际和地区组织、跨国企业、国际非政府组织等均可成为“一带一路”建设的贡献者和受益者。“一带一路”倡议也不是要取代现有的国际和地区合作机制，而是与它们相互补充，共同促进人类社会的发展。基于这样的信

---

<sup>①</sup> 张春、高玮：《联合国 2015 后发展议程和全球数据伙伴关系》，载《世界经济与政治》2015 年第 8 期，第 88-105 页。

念和原则，“一带一路”倡议必将对打造合作共赢的全球发展伙伴关系产生积极而深远的影响。随着 2030 年议程的启动，建立新型全球发展伙伴关系实际上成为中国“一带一路”倡议与联合国 2030 年议程的共同愿景。通过将“一带一路”倡议与 2030 年议程进行适当对接，中国可以更为深入地实施“一带一路”倡议，使其服务于建立平等均衡的全球发展伙伴关系的目标，从而加速 2030 年议程在发展中国家的落实。对接之后，“一带一路”建设也有望获得增幅效应，超越单纯的经贸合作范畴，正式升级成为以基础设施互联互通、贸易与金融合作为载体构建新型全球发展伙伴关系的综合性倡议，收获更多国际支持。尽管在“一带一路”倡议对接 2030 年议程问题上目前仍面临一些困难和挑战，但两者仍然能够在战略理念、合作政策、落实平台和具体目标等层次上找到明确的契合方向，相互对接不但可行，而且意义重大。

同时，“一带一路”倡议与 2030 年议程进行对接，对如何最大限度地发挥中国倡议的国际效能也具有一定的启示意义。通过将单边倡议与世界各国普遍参与的全球发展议程相结合，中国可以在新国际发展治理体系与全球治理规则的制定过程中赢得更多的话语权，提高自身的国际地位和影响力；通过单边倡议与国际发展议程之间的紧密配合，中国也可以实现外交资源效应的最大化，以提供更多公共产品的方式，有效改善国家形象；通过单边倡议与全球发展议程的对比，中国还可以进一步明确转型调整的国际身份，以及在国际发展合作事业中的角色定位，从而为促进国内全面深化改革提供外部动力。

[收稿日期：2016-03-13]

[修回日期：2016-04-09]

[责任编辑：樊文光]

# “一带一路”倡议与对外 援助制度之完善\*

曹俊金

**【内容提要】** 对外援助是中国与其他国家间进行政治、经济合作，实现政策、民心互通的重要政策工具。中国在推进“一带一路”倡议过程中，需要不断扩大对外援助规模。对外援助需要在“一带一路”倡议推进过程中发挥先锋、先导作用，从战略上与“一带一路”倡议相对接，在资金上向“一带一路”沿线国家倾斜，并通过构建援外制度来推动“一带一路”倡议的顺利实施。目前，中国存在援外制度不健全、援外基本法缺位、援外管理体系不协调等制度问题。在“一带一路”倡议实施过程中，如何落实援外战略、调整援外资金结构和数量、提高对外援助实效等都对中国的对外援助制度提出新的挑战。当然，“一带一路”倡议也为完善对外援助制度提供了新的动力和契机，中国可尽快出台《对外援助法》，理顺对外援助管理体系，加强对外援助绩效评估，通过制度完善提升援助实效，为“一带一路”倡议的顺利推进奠定坚实基础。

**【关键词】** 一带一路 对外援助 对外援助法 发展援助

**【作者简介】** 曹俊金，上海杉达学院法学系讲师，华东政法大学博士研究生

**【中图分类号】** D822.2

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)03-0054-16

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201603004

---

\* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部老师的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

习近平主席于2013年9月、10月出访时先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的倡议（即“一带一路”倡议）。2015年3月28日，国家发改委、外交部、商务部经国务院授权联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》（以下简称“愿景与行动”），这成为中国深入贯彻“一带一路”倡议的“行动方案”。对外援助是中国与其他国家间进行政治、经济合作和实现政策、民心互通的重要政策工具，“一带一路”倡议的启动必然对中国的援外活动提出更高的要求。本文拟就“一带一路”倡议对中国援外工作带来的制度压力及援外制度的完善问题进行探讨。

## 一、“一带一路”倡议与援外工作的关系

“一带一路”倡议的提出标志着中国国际政治、经济战略的重大调整与创新，也是中国与其他发展中国家实现共同发展的重要手段。在当前背景下，中国提出“一带一路”倡议主要是出于两方面的考虑：一方面是基于地缘政治的考虑。长期以来，中国在外交上奉行“韬光养晦”政策，回避了许多不利因素，为中国的发展赢得了宝贵的时间。但在此过程中，中国很少成为国际规则和国际议程的主导者，经常以被动参与者的角色适应国际制度的变迁。随着国际政治和经济地位的提升，许多国际矛盾和冲突已经不容中国继续采取回避政策，尤其是在以美国为首的部分国家对中国实行经济围堵的情况下，中国必须要立足本国利益来参与、影响甚至主导符合自身利益的国际制度建设，否则中国未来的发展将受到更大的制度限制。“一带一路”倡议的重要作用之一便是要化解这种现实危机，以此来应对美国军事上平衡、围堵和遏制中国的战略，同时它对于确保中国继续坚持和平发展、和平崛起的政策至关重要。<sup>①</sup>另一方面则是基于促进全球发展的考虑。在全球共同发展领域，经过国际社会十几年的共同努力和推动，在反贫困问题上取得了一定

---

<sup>①</sup> 黄靖：《“一带一路”、和平崛起与中国应注意的问题》，载《亚太安全与海洋研究》2015年第1期，第52-59页。

成就，但人类发展目标的实现仍然需要国家间的通力合作。如何通过相互合作与帮助实现共同发展已经成为国际社会的一致目标，《联合国千年发展目标》、《阿拉克宣言》以及《变革我们的世界——2030年可持续发展议程》等都对此予以强调，发展是当今世界无可争辩的时代主题。与“跨太平洋伙伴关系协定”（The Trans-Pacific Partnership, TPP）以及发达国家制定的其他经济规则相比较，“一带一路”倡议最大的不同在于其倡导的共同发展理念，即通过发展中国家伙伴间的互助、合作实现持续、包容、共同的发展。

可见，中国提出的“一带一路”倡议有效融合了国家发展利益与国际发展利益的双重需求，因而不仅得到国内社会及舆论的支持，也受到了国际社会的关注。需要指出的是，在“一带一路”沿线国家中，大多数国家的经济发展和基础设施均较为落后，尤其缺乏开展基础设施建设与消除贸易与投资限制的能力和财力，当然也有一部分属于经济较为发达的国家。《愿景与行动》将政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通等作为“一带一路”沿线各国合作的主要内容，但其中的部分工程因规模较大需要大量资金投入，而部分沿线国家缺乏相应的财政、人力与技术资源，尤其是其中的设施联通、贸易畅通以及民心相通的实现一定程度上依赖于中国在资金、人力、技术方面的援助，所以援外工作就显得非常必要。

例如，基础设施互联互通是“一带一路”倡议的优先领域，中国可以充分发挥技术成熟和人力成本相对低廉的优势，帮助其他发展中国家建设交通、通讯、电力等基础设施项目，<sup>①</sup>用以支持受援国的交通运输建设、能源供给能力提升，并推动其社会的信息化发展，<sup>②</sup>这些基础设施项目的建设是贸易互通的基础。又如，中国与“一带一路”沿线国家大多具有良好的政治互信和经济合作基础，也取得了较好的经济合作效果，当然在中国利用天然的地缘优势进一步推动与沿线国家的贸易与投资合作过程中，既存的贸易与投资限制制约了中国与沿线国家开展更深入的贸易与投资合作，同时也制约

---

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》白皮书，新华网，2011年4月21日，[http://news.xinhuanet.com/2011-04/21/c\\_121332527.htm](http://news.xinhuanet.com/2011-04/21/c_121332527.htm)。

<sup>②</sup> 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014）》白皮书，新华网，2014年7月10日，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201407/10/t20140710\\_3135434.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201407/10/t20140710_3135434.shtml)。

了这些国家通过经济合作实现增长。中国对“一带一路”沿线国家提供的援助可以帮助其消除与贸易和投资相关的限制因素，提升中国与这些国家之间的经济合作水平。此外，民心互通是设施联通与贸易畅通的基础与保障，特别是在地缘关系复杂、部分国家政局不稳定、投资摩擦较大等问题突出的情况下，中国应当通过民心相通来促进投资合作。除了通过帮助“一带一路”沿线国家建设基础设施、促进民生改善之外，中国还可以通过帮助沿线国家培养专业技术人才、提供技术援助，开展教育、医疗、减贫开发等各类发展和人道主义援助，为深化各层面的经济合作奠定深厚的民意基础。

中国正是秉持“合作—发展”的理念开展对外援助，并在此基础上配合“一带一路”倡议的实践，得到了沿线国家的欢迎与支持。“一带一路”倡议不仅可以保证在新的经济格局下中国的经济合作获得新突破、经济实力得到持续增长，同时也能推动沿线国家乃至发达国家在内的世界各国实现互利共赢。援助理念与援助方式的差异，决定了中国的对外援助与发达国家提供的对外援助相比存在一定优势。此外，与发达国家的对外援助相比，中国的经济发展水平与其他发展中国家更为接近，在技术、设备、人员方面差距更小，在基础设施建设方面具有比较优势，因而在经济合作与发展援助基础上，更容易使其他发展中国家形成自身“造血”功能，助其摆脱贫困。

因此，作为国家对外战略重要工具的对外援助，可以对“一带一路”倡议的落实发挥先导作用。而且，对外援助工作的成果很大程度上也会影响“一带一路”倡议的实施效果。

经过六十多年的经验积累，中国在对外援助领域已经探索出一套具有中国特色的、以构建全球伙伴关系为目的的援外模式，如果能够将对外援助与“一带一路”倡议相对接，进一步发挥对外援助的重要作用，则能够有效推进“一带一路”的实施。但也应看到，中国对外援助工作长期在政策的指导下开展，制度建设存在明显滞后，导致公众对政府的实际援外工作不了解、不支持。在“一带一路”倡议推出之前，援外制度存在的问题就已对援外工作提出了挑战，这些问题也可能对“一带一路”倡议的未来落实产生影响。

随着“一带一路”倡议的推进，必然要求对援外战略进行相应的调整、

增加援外资金并调整其结构，并将对外援助的实际效果与“一带一路”倡议的对接相联系，这些工作的完成很大程度上都依赖于国内制度的贡献。可以说，中国的援外工作不仅承受着援外制度不完备所带来的传统压力，而且在“一带一路”开展过程中，还面临着新的制度压力，这将对今后开展援外工作提出巨大挑战。要避免“一带一路”倡议推进过程中的“锋线危机”，应当重新审视我国对外援助制度，分析其传统制度压力以及在“一带一路”倡议落实过程中面临的新压力，并以此为基础探讨援外制度改革的方向。

## 二、中国援外工作面临的挑战

### （一）对外援助制度不完善导致援外工作受到质疑

对外援助活动是政府的对外交往行为，是国家权力行使的重要组成部分。然而，权力在社会关系中代表着能动而易变的原则。在权力未受到控制时，可以将它比作自由流动、高涨的能量，而其结果往往具有破坏性，在权力统治不受制约的地方，它极易造成紧张、摩擦和突变。<sup>①</sup> 由于中国有关规制援外工作的约束性机制并不完备，导致公众对援外活动（如 2011 年对日本“3·11”特大地震的援助、2011 年向马其顿援助校车等）存在争论与质疑，焦点集中在对外援助的合法性、合理性、对外援助的管理以及对外援助的程序等问题上。这些争论反映出公众对完善对外援助法律制度的强烈要求，以及对相关职能部门开展援外工作的质疑。

作为一种正式规则以及正式的社会控制机制，<sup>②</sup> 法律除了发挥其定分止争的功能之外，其社会控制功能更值得关注：一方面，法律通过制定和维系规则的运行，限制私人的权利，防止社会陷入无序状态；另一方面，法律限制国家权力，避免因权力滥用而产生的冲突和紧张。法律制度在权力的扩张与限制中实现均衡，这不仅是法律制度本身持久运行的保障，也是权力本身

---

<sup>①</sup> [美]E. 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社 2004 年版，第 373 页。

<sup>②</sup> 参见[美]史蒂文·瓦戈：《法律与社会》（第九版），梁坤、邢朝国译，中国人民大学出版社 2011 年版，第 13 页。

得以长期合法存在的保证。完善的对外援助法律制度限制了政府利用援外资金的随意性，同时也赋予其援外职能及援外资金使用的正当性。援外制度的确立和完善成为援外资金使用正当性的前提，也为民意与公众的普遍支持提供了基础。今后要在“一带一路”倡议背景下开展对外援助活动，更应通过完善援外制度保证援外活动的顺利推进，减少因制度不完善而引发公众对援外工作的质疑。否则，随着对外援助资金的进一步增加，容易产生较大的舆论压力，反而不利于对外援助工作的开展，也不利于“一带一路”的推进。

## （二）援外基本法缺位制约援外制度完善

对外援助相关职能部门已逐渐意识到制度建设的重要性，先后出台了一系列规定来规范援外活动。但是，中国目前还没有出台综合性的对外援助法，只有规章意义上的对外援助规范性文件，这导致援外制度体系化不强，各类规章杂乱，援外制度之间无法相互衔接。认识到这一状况，同时为了配合“一带一路”倡议的开展，商务部出台了《对外援助管理办法（试行）》以理顺对外援助制度体系。该办法的出台和实施强化了中国对外援助的管理能力，有助于完善中国对外援助的规划和落实机制，也在很大程度上启动了中国对外援助的思维更新。<sup>①</sup>但部门规章在效力层级、效力范围及立法技术方面存在的问题导致援外制度无法得到有效供给。例如，以部门规章为主体的援外制度效力层级比较低，致使援外活动的战略重要性无法得到应有的重视，使援外实效大打折扣。又如，中国的援外工作形成了由商务部牵头、多部门联动的工作机制，然而，由商务部起草的《对外援助管理办法（试行）》仅适用于商务部门的对外援助工作，并不包含其他部门协作实施援外工作的制度规范，也不存在约束其他部门完善援外相关制度的效力。

援外工作是一项集战略、制度、实施于一体的综合性、多元性工作，援外工作不仅需要实施层面的制度供给，同样需要战略层面与职能协作层面的制度供给。对外援助基本法的缺失导致战略协作制度与援外匹配制度的缺失，而这种制度供给危机的应对则依赖于对外援助基本法。可以说，当前援外基本法的缺失在一定程度上已经阻碍了援外制度完善与部门间援外工作

<sup>①</sup> 张春：《中国对外援助需有大国气度》，载《社会观察》2015年第1期，第41-43页。

协调的进程。如果要有效发挥援外工作在“一带一路”中的先导作用，就必须通过制定对外援助基本法，以法律的形式将对外援助的战略决策、执行机构及职能分配、提案、审批程序及援助总额与国内生产总值（GDP）或财政收入的比例等内容予以规定，使对外援助具体制度实现有法可依、有理可循，从而提升落实“一带一路”的制度能力。

### （三）援外管理体系问题影响援外工作效果

从建国初期到目前，中国援外实施机构几经变迁。在不同的历史时期，国家分别成立对外经济合作总局（1956年）、对外经济合作委员会（1964年）、对外经济联络部（1969年）、外经贸部（1982年）负责对外援助工作。2003年组建商务部以后由其主管对外援助工作，并形成以商务部统筹、其他部委在各自职责范围内承担相应工作的援外工作机制。这一工作部署在以经济援助为主的援外工作管理中具有很强的合理性，但也应当认识到其目前面临的一些问题，特别是履行援外职能的部门职权界限划分不够明确，容易产生执行机构多部门化、职能交叉重叠、对外援助随意性较大等问题。<sup>①</sup>

因此，中国需要通过制定援外基本法，并逐步完善援外制度，从而理顺当前援外管理体系中存在的问题。具体而言，需要通过对外援助立法来确定对外援助活动的最高议事、协调机构，制定对外援助战略，作出对外援助决策；同时也要明确授权援外活动的具体执行机构，使职能部门之间分工明确，合作流畅，实现制度协同效应，有效推动“一带一路”的实施。

## 三、“一带一路”对援外制度带来的新压力

### （一）落实“一带一路”与援外战略的制度压力

战略是指“为了达到目的而以最佳方式利用资源的行动规划”<sup>②</sup>，对外援助战略往往服务于一定的政策目标或国家重大战略。纵观中国的对外援助

---

<sup>①</sup> 参见曹俊金：《完善我国对外援助立法之探讨》，载《天津法学》2014年第3期，第66-72页。

<sup>②</sup> [美]詹姆斯·施莱辛格：《国家安全的政治经济学》，韩亚军等译，北京理工大学出版社2007年版，第10页。

历史,一直以来主要是出于国际道义、立足于构建国际伙伴关系来开展援助活动,并没有形成明确的、功利性的对外援助战略或有针对性地服务于政策目标。“一带一路”是在中国国际经济地位发生重大转变以及应对国际经济新挑战的背景下提出的,而对外援助作为重要的外交工具,应当服务于“一带一路”倡议的开展。即对外援助应当从战略上与“一带一路”进行对接,推动其实施,充分发挥援外工作的先导作用。<sup>①</sup>

援外战略对接“一带一路”倡议是援外工作服务国家重大战略的体现,中国援外职能部门也开始从国家中长期援外战略以及国别援外战略的制定出发,来配合“一带一路”倡议的开展。然而,无论是“一带一路”倡议,还是与其对应的对外援助战略,尽管从宏观方面决定了对外援助法律制度的方向与内容,但“一带一路”倡议与对外援助战略目标的实现则取决于援外法律制度的实施效果。没有与对外援助制度相匹配的援外战略无异于空中楼阁,目标高于实际,口号多于落实,“一带一路”及援外战略的每一步推进都会对中国的援外工作产生较大的制度压力。因此,要充分发挥对外援助对“一带一路”的先锋、先导作用,不仅需要制定与“一带一路”相匹配的援外战略(例如可从战略目标、援助计划、援助资金、援助优先范围、援助方式等方面与“一带一路”倡议全面对接),也应据此制定相应的援外法律制度加以落实,以便更好地服务于“一带一路”倡议的推进。

## (二) “一带一路”倡议新增援外资金形成的制度压力

为配合“一带一路”倡议的开展,中国对外援助资金无论是在资金的分配上还是在援助数额的总额上都出现了不同程度的调整。一方面,中国援助资金的分配将从分散走向适度集中。原来中国的对外援助资金分配在地域范围上较为均衡,基本符合中国构建全球伙伴关系的特点,但与“一带一路”倡议的要求并不完全吻合。商务部相关负责人在2014年年底《对外援助管理办法(试行)》出台时曾强调,新增援助资金主要向“一带一路”沿线国家和周边国家倾斜。这将逐渐改变中国之前对外援助资金使用区域相对分散

---

<sup>①</sup> 商务部新闻办公室:《商务部召开〈对外援助管理办法〉解读媒体吹风会》,商务部网站,2014年12月8日,<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/slfw/201412/20141200824824.shtml>。

的现状，使对外援助资金的使用更具针对性，以符合中国的战略利益。从中国近期关于重点援助区域的援助举措来看，对外援助资金分布已经呈现出较为明显的地域性特征，如 2015 年底中国宣布为中非合作提供 600 亿美元的资金支持，2016 年 1 月习近平主席在访问中东时决定向中东国家提供 550 亿美元资金支持以促进地区工业化进程；尽管援外资金在其中仅占较小部分，但这类对外援助活动的开展对“一带一路”倡议的推进具有重要意义。可以说，中国援助资金的分布已经逐渐与中国的总体战略布局相呼应。

另一方面，要做到政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，则必然需要增加对外援助的资金数额。作为“一带一路”合作模式的倡议者和最大的发展中国家，中国在建设基础设施互联互通中必然要发挥更大的作用。目前，中国已着手打造国内外融资平台，为“一带一路”的基础设施建设提供资金保障。例如，中国倡议成立的亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）与“一带一路”倡议提出的“基础设施互联互通”在战略层面具有高度的契合性，将成为“一带一路”基础设施建设的重要资金来源。除亚投行之外，中国还推动金砖国家共同投资成立新开发银行，以便为“金砖国家以及其他新兴市场和发展中国家的基础设施建设、可持续发展项目筹措资金”。<sup>①</sup> 这些新机构不仅在一定程度上能够为新兴经济体和发展中国家的基础设施建设提供资金，还能动员更多的社会资金和国际资金来弥补基建资金缺口，从侧面为中国“一带一路”提供了资金保障。<sup>②</sup> 此外，丝路基金的宗旨也是通过为“一带一路”沿线国家的基础设施、资源开发、产能和金融合作等项目提供融资支持，促进中国与“一带一路”沿线国家的共同发展与繁荣。<sup>③</sup> 要快速、有效推动“一带一路”沿线国家基础设施建设，势必需要进一步扩大中国的对外援助规模，通过援外资金形成资金杠杆，撬动社会资本参与“一带一路”基础设施建设。

---

<sup>①</sup> 《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》，新华网，2014 年 7 月 17 日，[http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/17/c\\_126762039.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/17/c_126762039.htm)。

<sup>②</sup> 参见张海冰：《新开发银行的发展创新》，载《国际展望》2015 年第 5 期，第 20-31 页。

<sup>③</sup> 参见丝路基金有限责任公司官方网站，<http://www.silkroadfund.com.cn/cnweb/19854/19858/index.html>。

但援外资金地域分配的调整将影响援外资金的总体平衡,鉴于非“一带一路”沿线国对中国政治经济合作的重要性,对这些国家的援助资金也会只增不减,长此以往,随着援外资金总体比例的调整,必将大幅提升援外资金的总预算。实际上,无论是“一带一路”的推进还是今后中国全球伙伴关系的构建,中国在国际发展中作出更大的资金贡献都是一种必然。<sup>①</sup>因此,援外资金总额的增加对援外资金预算、拨付和执行都会造成一定的制度压力。

法律超越政治是法治的体现,税收的使用过程是民主的进程,政府行使职能必然要依靠公共支出。从援外资金的预算管理和拨付上看,为了有效限制过度而无效的公共支出,许多国家的宪法都规定公共支出需要事先获得议会的批准以获得合法性,英国、美国等国家甚至还就相应的政府财政行为颁布拨款法案,中国也逐渐从预算制度上制约公共财政的随意使用问题。《中华人民共和国预算法》(2014年修订)规定在预算编制时应当参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测,按照规定程序征求各方面意见后进行编制,且中央预算由全国人大审查、批准。<sup>②</sup>对外援助战略中新增对外援助资金的预算编制及后续审查、批准,都成为考量援外资金能否得到合法、充分供给的前提。

尽管对外援助战略为了配合“一带一路”倡议的开展,对援外资金的分配及总额的增加制定了相关计划,但援外战略相对具有一定的宏观性和原则性,对在具体落实中存在的制度压力及落实过程中出现的突发情况并不具有全面的预见性。这就决定了商务部门及其他对外援助部门在预算编制时应当全面考虑本年度需要使用的援外资金,不得随意进行调整,包括政府的援助承诺也应当编制在对外援助预算中。这类临时性的援助金额可能数额较大、且在援助预算编制时无法预计,因而必须留足相应的预留空间,这就为今后的援外预算编制提出了更高的要求。在预算执行阶段,各级政府、各部门应当按照前述业已批准的预算予以执行,如果需要增加或减少预算总支出,则应当作出预算调整方案,并经本级人大批准后执行,从援外预算资金总额的

---

<sup>①</sup> 参见张春:《中国参与2030年议程全球伙伴关系的战略思考》,载《国际展望》2015年第5期,第115-127页。

<sup>②</sup> 参见《中华人民共和国预算法》(2014年修订),第三十二条、四十三条。

增加及结构的调整程序而言，需要经过各方的论证以及全国人大的审查。这些程序性工作可能导致错过最佳的援助时机，因而可以考虑设立援外资金预算调整“快轨程序”，既能保证援外资金预算、拨付与执行的合理性与合法性，同时也能较好地应对出现的新情况、新挑战。

可以说，中国对外援助资金供给在“一带一路”倡议实施过程中并不是最大的问题，关键在于援外资金如何在现有的制度框架下合理、灵活、有效地进行预算、拨付与执行，以保证援助实效。这不仅需要使援助资金按照预算制度进行运作，也需要通过制度创新来保证援外预算执行的灵活性，当然，更需要预算绩效管理制度的保障来实现公共支出的有效性。

### （三）援外评价机制粗陋造成实效压力

对外援助的实效在“一带一路”倡议推进中具有极其重要的地位，因此，对外援助工作是否有效成为影响“一带一路”能否顺利开展的重要因素。

法律不仅应成为行为是否合法的标尺，也不能仅仅作为合约是否有效的判断，法律更应当对实效加以规范。政府的行为是否能够产生预期效果，并不依赖于其本身及其职能部门的“自觉”，而是取决于法律对政府行为的“验收”，这是将绩效评价机制从私营部门引入政府公共管理领域的根本原因。政府绩效管理主要发挥两方面作用，即通过绩效管理和绩效评估方法检验和评价政府部门的管理成效，并据此对政府管理加以改进和提高。<sup>①</sup> 因此，尽管由于政府公共管理目标的复杂性和综合性导致政府绩效的测量存在一定的难度，但绩效作为政府重塑的工具、实施变革和改善公共管理的工具、衡量和评估的工具，政府绩效管理对于政府治理而言意义重大。

中国对外援助绩效评价机制已经初具雏形，《对外援助管理办法(试行)》设专章就援外项目的监督与评价问题作出了规定。财政部发布的《对外援助支出预算资金管理办法》以及商务部针对不同援外模式制定的援外规章也就援外资金使用的监督评价作出了规定，还就援外项目实施的监督评价作出了规定。但若深入分析、审视上述规章中的监督与评价规范，可以发现，中国的对外援助监督与绩效评价制度并不完善，主要存在监督与绩效评价的可操

---

<sup>①</sup> 参见刘旭涛：《政府绩效管理：制度、战略与方法》，机械工业出版社 2003 年版，第 3 页。

作性不强、缺乏专业和独立的监督及评价部门、缺乏援助实效评估程序等问题。<sup>①</sup> 在今后的工作中要不断细化、补充监督机制与绩效评价制度，明确援外活动的监督机构，健全监督机制；逐步建立独立的绩效评价机构，制定绩效目标，设定绩效标准，建立绩效指标体系，完善绩效评估程序，建立实效评估结果的反馈与应对机制；等等。

对外援助工作如果缺乏援外制度的保障，援外战略就无法落到实处，对外援助资金也难以得到保障。因此，无论是从服务“一带一路”倡议的角度，还是从援外战略实施与援外资金拨付的层面而言，都需要依赖于援外制度保障。但从目前的实际情况而言，对外援助制度建设存在的问题将制约对外援助战略作用的发挥，进而影响“一带一路”倡议的推进。由此可见，援外制度问题的发现和解决是“一带一路”倡议实施过程中不可或缺的方面。

#### （四）“一带一路”倡议已开启援外制度完善的阀门

从制度建设上而言，在中国的援外制度本不完善的情况下，随着“一带一路”倡议的推进，对外援助工作的开展将承受更大的压力，制度上的短板也亟须弥补。但从积极的方面看，一方面，中国开始着手研究制定系统、全面的援外战略，特别是注重援外战略与“一带一路”倡议的对接，有效发挥对外援助工作的先锋、先导作用。另一方面，近年来中国逐步完善对外援助制度，特别是商务部近几年出台了许多与对外援助相关的规章，如2014年出台的《对外援助管理办法（试行）》，对商务部的援外职责、方式等进行了梳理；2015年出台的《对外援助项目实施企业资格认定办法（试行）》合并了原来商务部发布的关于成套项目与物资项目企业资格认定的规定，使援外企业的资格认定规则更为完善、更具可操作性；2015年12月以来先后出台或修订的《对外技术援助项目管理办法（试行）》、《对外援助物资项目管理办法（试行）》、《对外援助成套项目管理办法（试行）》分别针对不同的援助模式进行规制，以提高援助效果。此外，为规范对外援助项目的采购行为，商务部还出台了《对外援助项目采购管理规定（试行）》。

当前中国政府及援外主管部门逐步完善了对外援助制度，以缓解“一带

---

<sup>①</sup> 参见曹俊金、薛新宇：《对外援助监督评价制度：借鉴与完善》，载《国际经济合作》2015年第4期，第20-26页。

一路”倡议开展过程中对援外工作带来的制度压力，这些努力有目共睹。但不可否认的是，中国援外工作的开展仍面临着由于制度疏漏而形成的制度压力，并将承受“一带一路”倡议的推进给援外工作带来的新的制度压力。因此，为了进一步规范援外活动，提升援外工作的有效性，使其实际成果更好地服务于“一带一路”倡议，必须完善中国对外援助制度，避免出现“锋线危机”。

#### 四、完善援外制度建设 助推“一带一路”倡议

##### （一）出台援外基本法：援外从政策走向法律

制度是由一些国家、组织或个人设计的、形塑人们互动关系的约束机制，制度的目的是通过提供规则来减少不确定性。<sup>①</sup> 缺少制度约束的权力同样是不确定性的源泉，这种不确定性带来的直接后果是援外资金的滥用并造成公共财政浪费。中国在政策指引下开展的对外援助活动虽然在灵活性方面有优势，但缺乏必要的透明度和稳定性，同时也对援外制度的形成产生了阻滞作用。任何一个社会都存在多种行为规范，把哪种规范奉为最高准则是确定这个社会是法治社会还是非法治社会的重要标准之一。<sup>②</sup> 政策在历史上和现实中对中国的经济、社会发展都发挥着很大作用，也在中国法治建设初期弥补了法律的不足，但政策不是法治社会的特征，更不能替代法律的作用。同样作为正式的制度，法律在效力位阶、稳定性、透明度以及强制执行力方面都高于政策，是国家制度建设的基本架构。

早在 2007 年就有人大代表提出提案，建议尽快制定“对外援助法”，但由于当时立法条件尚不成熟，因而对外援助法一直搁置至今。<sup>③</sup> “一带一

---

<sup>①</sup> 参见[美]道格拉斯·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，格致出版社 2008 年版，第 3-4 页。

<sup>②</sup> 尹春丽：《论依法治国与依法治权》，载《安徽大学学报》（哲学社会科学版）1998 年第 4 期，第 74-78 页。

<sup>③</sup> 参见全国人大外事委员会：《全国人大外事委员会关于第十届全国人民代表大会第五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告》，2007 年 9 月 24 日。该报告于 2007 年 10 月 28 日由第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过。

路”倡议的推行要求对外援助发挥必要的先锋、先导作用，很多情况下只有援外工作做好了，其他工作才能相继跟进。完善的制度建设是对外援助工作有效开展的根本保证，同时也是规范对外援助的决策与管理、有效调整援外战略的基础性框架。“一带一路”倡议的成功，需要援外制度的成功；援外制度的成功，则需要将援外制度从政策指引转向法律调整，因此，应当响应十八届四中全会的精神，做到依法援外；借助“一带一路”倡议的全面推行，尽快出台《对外援助法》，并在此基础上完善援外的各项制度。

## （二）理顺管理体系：援外从半集中管理走向集中管理

中国当前的援外管理体制是 60 多年援外经验的总结，有其合理性：由于商务部负责国际经济合作事宜，而经济援助属于经济合作范畴，因而由商务部作为主管部门；经济援助与外交、政治、军事紧密相关，因而由外交部就援外事宜与有关单位协调，向党中央、国务院报告情况并提出建议，作为商务部援外工作的重要补充；财政部负责制定具体援外预算、管理援外经费并监督经费的使用；这样一种部门之间的分工协作显然是比较合理的。另外，科技部、卫计委、农业部分别承担与其职能部门相关的援外项目，这种半集中管理的方式既明确了商务部作为援外的主管部门，也有利于发挥各个职能部门的专业优势，降低具体援外项目实施的难度。但这种“九龙治水”的半集中管理模式也造成了援助工作的低效，部门间相互推诿现象很容易导致国家经济战略、外交战略及其他各项战略的不协调。

实际上，在食品安全领域，职能部门“多头治理”的情况也曾备受诟病，但随着食品安全管理体系的改革和相关法律的修订，目前的食品安全管理体系已经有了较大改善。<sup>①</sup> 因此，在对外援助管理体系改革方面，可以借鉴食品安全管理体系改革的模式，通过《对外援助法》设立对外援助委员会，由

---

<sup>①</sup> 《中华人民共和国食品安全法》（2015 年修订）规定由国务院设立食品安全委员会作为食品安全议事协调机构，规定食品药品监督管理部门对食品生产经营活动实施监督管理，统一了原来分散的食品安全监督管理权，并明确食品安全国家标准的制定部门。详见该法第五条规定：国务院设立食品安全委员会，其职责由国务院规定。国务院食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责，对食品生产经营活动实施监督管理。国务院卫生行政部门依照本法和国务院规定的职责，组织开展食品安全风险监测和风险评估，会同国务院食品药品监督管理部门制定并公布食品安全国家标准。国务院其他有关部门依照本法和国务院规定的职责，承担有关食品安全工作。

负责对外援助工作的相关职能部门共同参与，主要负责分析国际政治、经济形势，研究部署对外援助战略，指导对外援助工作，协调对外援助职能部门间的摩擦。此外，可以通过《对外援助法》明确对外援助工作的主管部门，从其他国家的经验来看，<sup>①</sup> 对外援助工作一般由一个独立的部门完全集中管理为宜。具体而言，将各部委的对外援助职能分离出来成立独立的对外经济合作发展部，也可以通过由商务部主导设立一个独立的对外援助机构专门负责对外援助事宜。对外援助管理从半集中治理走向集中治理是提高对外援助管理效率的保障，同时也是保障战略实施和协调的重要途径。如果没有高效运行、统一部署的对外援助管理机构，那么中国的对外援助工作始终是“一带一路”倡议推进中的“不确定因素”。

### （三）注重援外实效：援外从资金走向绩效

自开启对外援助以来的 60 多年里，中国共向 166 个国家和国际组织提供了近 4 000 亿元人民币的援助，随着“一带一路”的推进，中国对外援助的规模必将进一步扩大。援助资金的扩大并不意味着援助效果的提升，援助实效才是对外援助的核心与灵魂。援助实效一般通过绩效评价来衡量，而绩效评价则依赖于对外援助评价机制的建立。根据《预算法》的规定，全国人大财经委应向人大提交关于中央和地方预算编制及执行的审查结果报告，该审查报告应当包括对执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议。按照财政部 2015 年 5 月 21 日发布的《中央部门预算绩效目标管理办法》，今后应当按照援外预算时设定的绩效目标组织预算执行，并设立相应的绩效指标体系，根据绩效目标与绩效指标体系开展绩效自评与绩效评价工作。至于援外工作的绩效评价机构设置问题，中国目前尚未予以明确，商务部的规章中一般规定由商务部开展监督评价，但并未进行细化。从发达国家的情况来看，各国都十分注重援外活动的效果评估，并通过独立的专家评审团进行评估或者设立专门的援外评估机构进行评估。

对援外绩效进行考核实则是对援外资金的“投入—产出”情况进行比对，

---

<sup>①</sup> 在援外机构设置上，许多发达国家采取了“集中式管理”的模式，如美国设立了国际开发署（United States Agency for International Development）主管援外工作，英国则成立了国际发展部（Department for International Development）承担官方发展援助职责。

可以通过加强援外项目的管理与考核有效防止国家资源的浪费,进一步提升中国的软实力与话语权。但是,国内关于对外援助工作绩效评价的研究刚刚起步,实践中关于援外活动的绩效评价也不够深入、公开,在援外绩效评价机制的实体和程序规则方面基本是空白。当然,可喜的是商务部发布的规范性文件已经对援外项目的绩效评价作了规定,但尚未提及对援外工作的整体绩效进行评价,国别援助的绩效评价问题也未在官方文件中公布,可见中国的援外绩效评价机制仍需要向前推进。“一带一路”倡议实施过程中要实现基础设施联通、贸易畅通以及民心相通,就必须重视援助实效,否则将会使东道国对中国企业和公民产生反感。因此,应当健全中国的对外援助绩效评价机制,真正做到从强调援助资金阶段过渡到注重援助绩效阶段。

#### (四) 服务发展大局: 援外制度反哺“一带一路”倡议

对外援助在对外政策层面的热度和在公民社会遭受的冷遇,形成了对外援助高调发展、低调援助的局面。援外基本法的缺位、制度短板问题导致援外制度建设不充分、援外职能部门分工不明,进而导致对外经济援助与外交战略无法产生协同效应。“一带一路”倡议作为国家层面的重大对外战略构想,融合了政治、外交、经济等各个方面的合作理念,成为对外援助制度建设的重要引擎,直接推动《对外援助管理办法(试行)》的出台,也为《对外援助法》的出台和对外援助制度的完善提供了契机。

援外制度改革必然要关注对外援助的顶层设计、理顺管理体系、评价援助绩效、注重援助实效,这些方面的改革也必然会带来相应的援外制度红利,实现中国对外援助的政策目标。完善对外援助制度建设,就是要使对外援助活动真正在“一带一路”倡议建设中发挥先导作用,为中国企业“走出去”做好“开路先锋”,反哺“一带一路”倡议大局。我们期待一个完善的对外援助制度,能够成为“一带一路”倡议最可靠而有力的“锋线”。

[收稿日期: 2016-02-20]

[修回日期: 2016-04-07]

[责任编辑: 樊文光]

# “一带一路”倡议与中国 对东南亚援助\*

刘方平

**【内容提要】** 自建国以来，中国对东南亚援助走过了增长、调整和发展三个阶段；尽管维护了国家利益并带动双边关系的发展，但也面临有效性递减，领域不平衡的问题。而“一带一路”倡议既为援助东南亚带来机遇，也提出挑战。

“一带一路”倡议既可提升中国对东南亚援助的战略地位，又可提高中国对东南亚援助的资金水平，还可以增强中国在对东南亚援助领域的话语权。同时，中国对东南亚援助既面临如何发挥援助引领作用的挑战，又面临如何兼顾援助领域平衡的挑战，还面临如何提升援助有效性的挑战。中国对东南亚援助需要把握机遇，克服挑战，做出主动应变。中国可以利用援助打造“一带一路”建设的支点，发挥印度尼西亚在地区中的引领和带头作用，在兼顾援助领域平衡的基础上，为“一带一路”建设打造社会根基。此外，丰富援助政策的灵活性，为东南亚提供更多的公共安全产品也已成中国对东南亚援助的当务之急。

**【关键词】** 对外援助 “一带一路” 战略调整 东南亚

**【作者简介】** 刘方平，武汉大学马克思主义学院博士研究生

**【中图分类号】** D822.2

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)03-0070-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201603005

---

\* 本文系教育部新世纪人才支持计划“国外社会主义”（NCET-12-0431）的阶段性研究成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵意见和建议，文中错漏由笔者负责。

自第二次世界大战结束后美国的“马歇尔计划”开启现代援助的历史以来,作为外交工具之一的对外援助,在维护地区和平与稳定、促进全球发展等方面发挥了巨大的作用。据 2015 年经济与合作组织(OECD)发布的统计报告显示,2014 年发展援助委员会(DAC)成员提供的官方发展援助(official development assistance, ODA)金额高达 1 352 亿美元。<sup>①</sup>作为国际援助领域中的一员,中国也积极开展对外援助工作。从目前的学术研究成果来看,从总体上分析中国对东南亚援助的资料不多,多数研究集中在对东南亚个别国家的案例分析上,仅有的一些研究成果集中在数据梳理,缺乏明确的目标和战略指向。“一带一路”倡议的提出使东南亚的地缘战略价值再次得以凸显。因此,中国对东南亚的援助必须从战略的角度予以分析,以配合“一带一路”倡议的顺利推进,为稳定周边提供支持与帮助。

## 一、中国对东南亚援助的历史发展

考察中国对东南亚国家的援助情况,可将其划分为不同的类别,但现实困难是,划分对外援助的类别是一个很复杂的问题。它因援助国在各个历史时期所处的发展阶段,以及每一个发展阶段援助目的不同而各有不同。同样的援助活动,不同的援助国有不同的价值追求,对某一援助国来说是战略性援助,对另一国来说有可能仅仅是经济援助或人道主义援助。对受援国而言,最不发达国家可能认为所有形式的援助都具有战略价值;而对于发展水平较高的国家来说,对于同样的一笔援助,可能仅仅把它视作普通形式的援助,有则更好,没有也能接受。在援助项目的划分标准方面,不同的国家和组织遵循不同的划分标准,也就有不同的划分结果。OECD/DAC 将援助的类别划分为食品援助、预算援助等不同类型,而非 OECD/DAC 成员国则未按照此类型进行援外实践,如中国对援外的类别有着不同划分依据。综合以上分析,尽管对外援助有多种划分标准,但对援助国而言,其援助行为往往会受到占主导地位的援助动机的影响。以此作为参考尺度,国际援助可以划分为

---

<sup>①</sup> “Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action,” OECD, September 7, 2015, p. 164, <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-en>.

战略性援助、发展性援助、人道主义援助三种类别。<sup>①</sup>就中国对东南亚的援助而言，在不同的历史阶段，援助类型也有所不同。以此为基础，中国对东南亚的援助总体上可以分为以下几个阶段：

（一）中国对东南亚援助的增长阶段：1950—1978年

在这一阶段，中国对东南亚的援助以战略性援助为主，兼顾其他类型的援助。所谓战略性援助是指援助国为达到国家战略目标而采取的援助，包括政治目标、经济目标以及安全目标等。<sup>②</sup>战略性援助有以下几个特点：一是援助的目的具有明确指向，以重大的政治、经济或安全目标为主；二是援助的手段具有多样性，不仅采取经济手段，还包括在一定范围内施加政治影响乃至军事干预，其中采取政治或军事手段是战略性援助的明显标志。中国之所以在这一阶段实行这种援助政策，主要出于以下两个原因：一方面，东南亚各国对中国战略性援助的需求量巨大。在这一时期，东南亚各国进入了民族革命战争时期。在20世纪50年代的越南抗法战争，70年代的越南、柬埔寨、老挝抗美战争期间，中国均给予了上述国家巨额援助，其中大部分都是战略性援助，在援越抗美期间，中国甚至派出军事力量帮助越南做好后勤保障工作。另一方面，为了维护中国的安全利益，保障社会主义阵营的安全。新中国成立后，面对西南周边的战争危险，传统的经济援助手段已经不能发挥直接作用，中国必须运用战略性援助手段来巩固新生政权，保障社会主义阵营的安全。

中国对东南亚的战略性援助表现在很多方面，但限于资料欠缺或保密等因素，同时为避免案例和数据的简单堆积，本文仅选取有明确资料及有代表性的援助案例作为分析对象，但这并不意味着中国对东南亚的战略性援助仅限于此，后文关于其他援助类型的分析也遵循这一逻辑。改革开放之前，中国对东南亚的战略性援助表现在很多方面。在1950—1954年，越南抗法战争期间，中国基于反对帝国主义、维护社会主义阵营安全等目标，向越南提

---

<sup>①</sup> 李小云、唐丽霞、武晋：《国际发展援助概论》，社会科学文献出版社2009年版，第4页。

<sup>②</sup> 同上，第4页。

供 11.6 万余支枪、4 630 余门火炮和大批弹药及军需物资。<sup>①</sup> 越南抗法战争胜利后，为维护越南社会主义政权稳定，中国又向其提供大量资金，帮助其恢复和发展国民经济。对越战略援助的基本目标均已实现，包括巩固了越南社会主义政权、维护了社会主义阵营及中国西南边陲的安全利益等。在对越南援助的同时，中国对柬埔寨、老挝等东南亚国家也进行了战略性援助。1960 年，在老挝国内局势动荡期间，中国向老挝政府提供军事、经济援助，在云南为老挝整训 3 个营。<sup>②</sup> 在 1959—1975 年间，中国为帮助老挝实现民族独立、反抗外国侵略，共向老挝提供总额达 89 567 万元的援助。<sup>③</sup> 在 1958—1959 年间，为支援印尼反帝反殖运动，中国向印尼无偿提供海陆空军事装备。<sup>④</sup> 中国对这些国家的援助目标基本是一致的，即把中南半岛的东南亚国家打造成为社会主义阵营的桥头堡，维护该地区的稳定，防止帝国主义势力的渗透和策反。中国为此采取的政治、经济和军事等援助手段，都属于战略性援助的范围。

进入 20 世纪 70 年代后，国际形势发生了巨大变化。中国恢复了在联合国的合法席位之后，迎来了建交高潮，中国援外的规模迅速扩大。尽管如此，中国对东南亚的援助仍然以战略性援助为主，这主要是由于中国大规模援助越南、柬埔寨、老挝三国抗击美国侵略造成的。在越南抗美战争期间，中国向越南提供大量军事物资，并在海南岛建立援越战略物资基地。1970 年，中国向越南提供 500 万美元现汇，越美停战后，中国又向越南提供无偿物资援助，帮助越南巩固新生政权。<sup>⑤</sup> 在 1970—1975 年柬埔寨抗美战争期间，中国共向柬埔寨提供 3.1 亿元的无偿军事援助。<sup>⑥</sup> 在老挝抗美战争期间，中国给予老挝大量军事援助，在 1969—1973 年间，中国甚至直接派出高炮部队进入老挝进行防空作战，以直接干预的方式对老挝进行大规模战略性援

---

<sup>①</sup> 韩怀智、谭旌樵：《当代中国军队的军事工作（上）》，中国社会科学文献出版社 1989 年版，第 576 页。

<sup>②</sup> 《老挝国王萨旺·瓦达纳访华卷：参考资料》，中国外交部开放档案 204-00923-02。

<sup>③</sup> 王泰平：《中华人民共和国外交史（第三卷）》，世界知识出版社 1999 年版，第 83 页。

<sup>④</sup> 周弘、熊厚：《中国援外 60 年》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 229 页。

<sup>⑤</sup> 王泰平：《中华人民共和国外交史（第二卷）》，第 35 页。

<sup>⑥</sup> 周弘、熊厚：《中国援外 60 年》，第 219 页。

助，为老挝抗美战争胜利提供了保障。

## （二）中国对东南亚援助的调整阶段：1979—2000年

在这一阶段，中国对东南亚的援助以人道主义援助和发展性援助为主，战略性援助大幅度减少。人道主义援助一般是指以提高社会基本福利水平等为核心的援助，如在医疗卫生、教育等方面的援助，当然也包括一般意义上的紧急救灾援助。<sup>①</sup> 人道主义援助的实施主体既包括政府，也包括各种非政府组织，它具有一定的非营利性和利他性。进入20世纪80年代后，在国际援助领域中，随着关注的重点逐渐由政治议题转向经济议题，发展经济学的相关理论，包括大推进理论、涓滴理论、新制度主义经济学等理论成为发展性援助的直接理论来源。在实践中则与之相反，政治学理论对发展性援助依然有着根本性的影响，这是由于国际事务中的经济行为往往有着深厚的政治意图，对受援国的选择往往受到援助国战略目标的影响，而不在于受援国经济发展程度究竟如何。因此，具有重要地缘政治地位的国家和地区往往成为国际发展援助青睐的目标。在发展性援助的概念问题上，OECD对发展性援助的概念和实践影响较大，OECD将优惠贷款比例不少于25%的援助项目定义为官方发展援助。<sup>②</sup> 这个概念主要是从狭义的角度来定义发展性援助，从广义的角度看，发达国家之间为解决发展问题而提供的援助与合作也应当属于发展性援助范畴。因此，所谓发展性援助是指为帮助受援国解决经济社会发展问题而提供的援助。<sup>③</sup> 尽管发展性援助的动机仍不可避免地受政治因素的影响，但总的来看还是以解决受援国现实的发展问题为主。

中国之所以在这一阶段实行这种援助政策，有以下几个方面的原因：一是改革开放之后，中国对援外政策进行了调整，中国的对外援助不再以输出意识形态和革命思想为己任，支撑中国提供大规模战略性援助的主观基础不复存在。二是中越关系破裂，中国停止对越南的援助，而此前越南一直是中国对东南亚战略性援助的最大受援国，支撑中国提供战略性援助的客观基础

---

<sup>①</sup> 李小云、唐丽霞、武晋：《国际发展援助概论》，第4页。

<sup>②</sup> “Official Development Assistance (ODA) -Distribution of Net ODA-OECD Data,” OECD, <http://data.oecd.org/oda/distribution-of-net-oda.htm>.

<sup>③</sup> 李小云、唐丽霞、武晋：《国际发展援助概论》，第4页。

不复存在。三是进入改革开放时期后，中国迫切需要大量的建设资金，在主观上，中国削减了对东南亚的援助资金。援助资金的减少迫使中国将援助重点集中在基本的人道主义援助和发展性援助上。但应当看到的是，这一时期中国提供的发展性援助还是低层次的，主要包括技术援助、人力资源援助等方面，尽量减少对东南亚国家耗资巨大的生产性援助项目投入。四是进入20世纪80年代之后，国际局势出现缓和迹象，东南亚各国先后进入了发展经济、提高人民生活水平的阶段，对战略性援助的需求相应减少。在这一时期，虽然中国对东南亚的援助资金大幅度减少，但中国对东南亚开展的援助案例仍很多。例如，从1993年开始，中国帮助柬埔寨培训政府官员和技术人员，为其国内发展奠定人才基础。1997年东南亚金融危机期间，中国向缅甸和泰国提供了大量贷款和银行担保来稳定东南亚金融秩序。1999年，中国与菲律宾签署农业合作协议，中方向菲方提供500万美元赠款建立中菲农业技术中心，推广中国杂交水稻技术，以应对菲律宾粮食危机。<sup>①</sup>

### （三）中国对东南亚援助的发展阶段：2001—2013年

在这一阶段，中国对东南亚的援助以发展性援助为主，兼顾人道主义援助，战略性援助较少。需要注意的是，在这一阶段中，中国对东南亚的发展性援助已经超越了低层次的发展需求，开始朝着高层次的发展合作转变，中国逐渐开始加大对东南亚国家耗资巨大的生产性项目援助力度。中国之所以在这一时期采取这种援助策略是基于以下原因：一是中国于2003年加入《东南亚友好合作条约》，成为第一个加入此条约的域外大国，中国与东盟之间的关系提升到一个新的层次，中国提高对东南亚发展性援助力度是双边关系发展的一个正常表现。二是进入新世纪以来，中国与东南亚国家之间的关系发展迅速，双方在经济、能源、安全等多个领域有着重要合作，日益成为一荣俱荣、一损俱损的命运共同体。中国在这一时期增加对东南亚的发展性援助是为了带动双边经贸关系的进一步发展。三是中国—东盟自由贸易区正式启动建设，中国势必要投入更多的发展性援助来推动自贸区建设的顺利进行。四是在这一时期，中国经济实力快速增长，综合国力显著提升，这为扩

---

<sup>①</sup> 卢光盛：《中国和大陆东南亚国家经济关系研究》，社会科学文献出版社2014年版，第237页。

大对外援助的规模提供了物质基础。

中国在此阶段的援助表现在很多方面：在发展性援助方面，2009年，中国政府宣布建立100亿美元的“中国—东盟投资合作基金”。为了改善东盟内部经济发展的不平衡性，中国向东盟国家提供150亿美元贷款，并向柬埔寨、老挝、缅甸等不发达国家提供2.7亿美元特别援助。截至2013年，已完成在印度尼西亚、泰国、马来西亚、菲律宾等国家的9项投资。在2010—2012年间，在中国提供的优惠贷款中，有55.7%的资金投入到了经济基础设施建设方面，<sup>①</sup>其中东南亚地区占20%左右。<sup>②</sup>在社会发展领域，2003年，中国在缅甸、老挝等国开展了罂粟替代种植计划，2006年中国政府开始每年拨款5000万元作为专项援助资金用于支持该计划的实施。在基础设施建设方面，中国向东南亚国家提供大量援助力量，包括修建交通设施，建立工厂，建造水电站等。在国别方面，中国成为向老挝提供官方发展援助最多的国家。<sup>③</sup>中国还向柬埔寨、缅甸、印度尼西亚等国家提供了大量发展援助，帮助其恢复和发展国民经济。在人道主义援助方面，中国的表现更加积极。东南亚地区因四面环海，内陆多山地、河流，自然灾害频发。2004年，东南亚发生强烈海啸，导致当地遭受重大人员、财产损失。中国累计向受灾的东南亚国家提供了超过7亿元的援助。除此之外，中国还在卫生、农业等基本福利项目方面给予东南亚国家援助支持。2007年，中国政府向柬埔寨提供4亿美元优惠贷款，帮助柬埔寨发展农业，缓解贫困。<sup>④</sup>2014年11月，中缅签署合作协议，中国向缅甸提供3亿美元农业贷款，帮助其解决贫困问题。<sup>⑤</sup>

人道主义援助虽然没有政治动机，但在特定的政治环境下，它却可以发

---

<sup>①</sup> 《中国的对外援助（2014）》，载《人民日报》2014年7月11日，第2版。

<sup>②</sup> 根据2011年中华人民共和国新闻办公室颁布的《中国的对外援助（2011）》白皮书中的数据和地区分布推算得出。

<sup>③</sup> 《中国连续第2年成为对老挝最大援助国》，中华人民共和国驻老挝人民民主共和国大使馆经济商务参赞处，2014年12月31日，<http://la.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201501/20150100855926.shtml>。

<sup>④</sup> 卢光盛：《中国和大陆东南亚国家经济关系研究》，第237页。

<sup>⑤</sup> 《中缅签署78亿美元协议》，新浪网，2014年11月17日，<http://finance.sina.com.cn/stock/c/20141117/104920837475.shtml>。

挥一定的政治功能。非政府组织提供的人道主义援助可以改善或恶化援助来源国的政府形象；受援国政府接受援助的同时，也会对该组织所倡导的援助理念以及价值观有积极响应，并在一定程度上给予认可。同样，援助国以政府名义提供给受援国的人道主义援助可以增进两国间的友好关系，在此基础上产生的各种援助声明或合作文件则会在援助结束之后，产生积极的政治效应。这种建立在人道主义救援基础上的文件或机制可视为其政治功能的外化形式。这方面的典型案例是在防治“非典型肺炎”（以下简称“非典”）过程中，中国对东南亚国家的援助。2003年，“非典”肆虐中国内地、香港之后，开始向越南、马来西亚、泰国、菲律宾、柬埔寨等国家蔓延，造成了严重的社会恐慌，并影响到地区经济发展与国际合作往来。为应对“非典”疫情，2003年4月，中国政府宣布在卫生领域对东南亚展开援助，中国政府出资1000万元成立非典型肺炎研究基金会，帮助东盟国家共渡难关。此次援助与合作产生了重要政治影响，它不仅控制了疫情蔓延，而且在缓解社会恐慌、维护社会稳定、塑造中国—东盟命运共同体方面产生积极作用。

## 二、中国对东南亚援助的评估

自新中国成立以来，中国对东南亚的援助已经走过了半个多世纪的历史征程，这其中既取得了成绩，也存在问题。在“一带一路”倡议实施的大背景下，中国对东南亚援助的力度势必进一步强化，对以上问题的回答有助于中国对东南亚援助工作的开展。

### （一）中国对东南亚援助取得的成绩

从总体上看，中国对东南亚援助可从直接作用和间接作用两个角度进行分析，这样分析有两个目的：一是可以明确划分援助所产生的直接现实作用，避免在评价援助过程中出现扩大化和盲目化倾向；二是很多援助所产生的效果不是在短时间内就能体现出来，或者其体现的方式有所不同，对某一领域的援助可能会在其他领域中产生间接影响。如对某一国的战略性援助，援助国可能在不同的时间，通过不同的方式得到回报。因此，从间接的角度考察

援助成果会更加客观。本文结合直接和间接的角度，分别对战略性援助、发展性援助、人道主义援助三个领域进行分析，力求得出比较客观的评价结果。

在战略性援助方面，中国对东南亚的援助直接增强了中国的地缘政治优势。20世纪50—70年代，中国对越南、老挝、缅甸、柬埔寨等国家所展开的政治、经济、军事援助不仅扩大了社会主义阵营的范围，而且增加了中国在西南周边的缓冲地带，为冲破帝国主义的封锁提供了地缘战略空间。2013年，由中国援助建成的中缅油气管道，为中国增加了新的地缘政治优势。这种战略优势表现在以下两方面，一是中国在一定程度上摆脱了马六甲困境，尽管目前中缅油气管道的运输能力还比较有限。<sup>①</sup>二是与油气管道配套建设的中国云南至缅甸仰光或实兑的铁路、公路、水路，一定程度上为中国进出印度洋提供了新的地缘战略支点。在间接影响方面，1971年，在恢复中国在联合国合法席位的过程中，缅甸作为中国的援助对象国就是提出该提案的23个国家之一。在该提案的表决中，中国在东南亚的援助国，如缅甸、老挝、马来西亚等都投了赞成票。

此外，在涉及领土主权等中国国家利益问题上，受援国成为中国坚定的支持者。在2012年4月召开的东盟峰会上，时任东盟峰会轮值主席国柬埔寨坚决维护了中国国家主权，没有发表任何涉及南海问题的不利声明，使越南、菲律宾将南海问题国际化的企图落空。中国在柬埔寨、缅甸等国家处于艰难时刻提供的援助，培育了中国与这些国家的亲密友谊。长期以来，在这些国家的政坛上形成了一批对华友好官员，他们不仅在国内维护中国援外企业的正当利益，而且在国际上与中国保持密切沟通，支持中国正当的合法权益。在对东南亚的战略性援助方面，中国援外所取得的成绩不止于此。由于战略性援助效应的周期一般较长，而且成果形式具有多样化特点，因此，一些援助的效果仍有待进一步观察。

在发展性援助方面，中国对东南亚的援助直接促进了当地经济的发展，

---

<sup>①</sup> 据美国国防部发布的《2014年中国军事和安全发展》报告显示，经中缅油气管道进口的石油总量约占中国进口总量的4.4%，而中国84%的石油进口仍然要通过马六甲海峡。参见 Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2014*, Annual Report to Congress, Washington, D.C.: Ministry of Defense, 2014, p. 16, [http://www.defense.gov/pubs/2014\\_DoD\\_China\\_Report.pdf](http://www.defense.gov/pubs/2014_DoD_China_Report.pdf).

降低了贫困率。自 20 世纪 90 年代中国在东南亚开展罂粟替代种植以来,中国对该项目的援助力度持续加大,也收到良好的效果。截至 2007 年,中国开展替代种植地区的罂粟种植面积已经下降超过 85%。<sup>①</sup>中国在开展罂粟替代种植的基础上,还向当地提供禁毒方面的援助,促进了当地经济的健康发展。在降低贫困率方面,中国的对外援助也产生了直接影响。以柬埔寨为例,在 1992—2009 年间,中国向柬埔寨提供的援助总额由 91 万美元上升至 2.57 亿美元。<sup>②</sup>在 2004—2007 年间,柬埔寨经济平均增长率达到 11%,其贫困人口比例由 1994 年的 49% 下降到 2008 年的 27%。柬埔寨副首相索安称,“这一切都离不开各种基础设施的建设与完善,而中国近年来在这方面给予了大量援助。”<sup>③</sup>另外,中国对东南亚的发展性援助也间接带动了双边贸易、投资的增长。随着“一带一路”倡议的实施,中国对东南亚国家的投资和贸易增长速度有望得到进一步提升。

最后,中国对东南亚的人道主义援助产生了积极的政治效果。这不仅体现在中国的援助帮助受灾地区恢复了社会秩序,避免了大规模的社会骚乱,还体现在中国援外医疗队、援外志愿者在发扬人道主义精神的同时,在当地民众中树立了良好的形象,对塑造中国负责任的大国形象建构产生了积极作用。中国始终秉持睦邻友好的周边外交政策,对周边国家提供的人道主义援助也是这一政策的集中体现。东南亚国家以小国、弱国为主,中国在人道主义援助方面的积极表现可以降低其对中国政治、经济依赖的担忧,缩小了“中国威胁论”的市场,为增进双边关系的发展提供帮助。

## (二) 中国对东南亚援助存在的问题及原因

在对东南亚的援助中,中国对外援助存在的问题具有明显的阶段性。改革开放前,中国对东南亚的援助主要有如下问题:一是援助资金增长过快,增加了中国财政负担。1973 年中国援外资金占当年财政支出的 6.9%,占当年国民生产总值(GNP)的 2.05%。而同期 OECD/DAC 提供的官方发展援

<sup>①</sup> 《替代种植——中国改变“金三角”》，载《人民日报》2007年6月27日，第13版。

<sup>②</sup> 薛力、肖欢荣：《中国对外援助在柬埔寨》，载《东南亚纵横》2011年第12期，第24-30页。

<sup>③</sup> 《专访柬埔寨副首相：“柬埔寨从中国援助中广泛受益”》，新华网，2010年8月14日，[http://news.xinhuanet.com/world/2010-08/14c\\_13445067\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2010-08/14c_13445067_2.htm)。

助占国民生产总值（GNI）的比重不到 0.3%。<sup>①</sup> 中国在东南亚国家援建的许多地标性建筑，如会议大楼、大型雕塑等政治意味太过浓厚，企业缺乏承担援建任务的主动性。从受援国的角度来看，存在不能有效利用中国援助物资的问题。如中国在越南抗美战争期间援助的大量物资，越南方面并未有效利用，很多优质钢铁和设备任凭风吹日晒，生锈变质。中国提供的大量粮食和压缩饼干，越军根本吃不完，有的浪费，有的拿去变卖。

改革开放以后，中国对东南亚的援助由政治、军事援助为主转变为以经济援助为主。短期来看，经济援助提高了东南亚低收入国家的发展水平；长期来看，也产生了经济援助效应递减等问题。自改革开放以来，中国对东南亚的援助由追求政治目标转向单纯追求经济目标。这造成了中国援外在追求经济效益之外，一定程度上忽视了社会效益和环境保护。如中国援助开展的罂粟替代种植项目，少数企业不重视环保问题，在当地的毁林垦殖造成生态环境破坏。中国在缅甸援建的密松水电站，成为集生态破坏、依法腐败、发展不足等问题于一体的焦点，最终导致该计划的搁浅。经过长时间的发展，越南、马来西亚、泰国、新加坡等已经达到或超过中等收入国家水平，对援助的依赖度已明显降低，也导致中国援外的边际效应递减。在中国援助东南亚的过程中，以上问题较具代表性，但并不意味着问题只有这些方面，很多问题的出现需要时间的积累以及各种因素的持续发酵。尽管从目前来看，中国对东南亚的援助出现的问题不是很多，但这仅仅是表面现象。问题的出现意味着原有的援助体系和理念未能与时俱进，中国援外仍需保持谨慎。

总体来看，中国对东南亚的援助之所以出现问题是由于主客观两方面原因造成的。在主观方面，中国援外政策缺乏独立性和灵活性。改革开放之前，中国援外与外交政策一样，都受国际主义原则的指导，对外援助只是中国履行国际主义的一个工具，并没有自身独立的理论构建和配套政策，因而援助资金的增长显得相当随意。随着国际共产主义运动出现低潮，对外输出革命与主义的援助得不到受援国的欢迎，甚至这种形式的援助成为中国干涉其他

---

<sup>①</sup> “Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition,” OECD, October 14, 2011, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4311011e.pdf?expires=1442370447&id=id&accname=guest&checksum=AD5193B1D73D249D2E6E3C1A572B5304>.

国家内政的一种工具，严重影响了中国与受援国之间的正常往来。如在越南抗美战争结束后，中国在援助中要求越南在反帝的同时，与苏联修正主义也要划清界限，这在一定程度上对越南“左右逢源”的对外政策造成干涉，使两国关系的正常发展受到影响。改革开放后，在经济效益优先理念的指导下，中国援外成为促进双方在投资、贸易等领域展开合作的工具，但中国以经济援助为主的援助效果具有局限性，它不能产生足够的政治效益和社会效益。在推动受援国或地区怎样发展这个问题上，中国援外缺乏理论建树和具体的国别方案，援助中产生环境破坏等问题也在所难免。中国对外援助中产生的环境问题，不仅意味着中国的对外援助企业缺乏环保理念，也意味着受援地区和民众已经树立了明确的环保观念并追求可持续发展。如果中国援外没能捕捉到东南亚国家在发展理念和受援政策方面的变化，而是依然追求只注重经济发展的援助理念，那么中国在东南亚的援助可能会面临更大的危机与挑战。

客观方面，大国力量角逐东南亚使得中国援外的边际效应出现递减。政治上，自美国宣布重返亚太以来，美国及其盟友日本、澳大利亚等国高调介入东南亚，使东南亚地区局势更加复杂多变。经济上，美国宣布启动“湄公河下游行动计划”（Lower Mekong Initiative, LMI）<sup>①</sup>，并提供5000万美元援助LMI国家在环境、疾病预防等方面的活动。<sup>②</sup>除美国之外，日本也加强了在东南亚地区的援助力度。据共同社报道，日本首相安倍晋三在2015年宣布，未来5年日本将通过亚洲开发银行向亚洲国家提供高达1100亿美元的优惠贷款及援助资金，力争与亚投行相抗衡。<sup>③</sup>另据《缅甸新光报》报道，缅甸在2011—2012财年至2015—2016财年接受了大量援助款项，其中欧盟、美国、澳大利亚、日本等国的援助金额名列前茅。<sup>④</sup>各大国对东南亚

<sup>①</sup> LMI计划覆盖越南、老挝、柬埔寨、泰国、缅甸五个国家。

<sup>②</sup> “U.S. Institutional Support for ASEAN,” U.S. Department of State Office, September 3, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/09/20120903135426.html#axzz2X75lhVcR>.

<sup>③</sup> 《日本将向亚洲基建投资1100亿美元以抗衡亚投行》，共同网，2015年5月22日，<http://china.kyodonews.jp/news/2015/05/97952.html>。

<sup>④</sup> 《缅甸近年接受外国援助情况》，中华人民共和国驻缅甸联邦共和国大使馆经济商务参赞处，2014年3月17日，<http://mm.mofcom.gov.cn/>。

援助力度的加强降低了低收入国家对中国援助的依赖，伴随着援助同时而来的投资、技术、资源大量进入东南亚市场，这在一定程度上降低了中国经济援助的溢出效应。

### 三、“一带一路”与中国对东南亚援助战略调整

2015年，中国对巴基斯坦、印度尼西亚以及非洲的援助及投资计划拉开了“一带一路”建设的序幕。从目前的情况来看，虽然南海问题依然没有得到根本解决，但局势总体可控，在较长时间内争取地区安全与稳定是完全可能的。“一带一路”建设既给中国对东南亚的援助提供了新机遇，又带来了新的挑战，中国对东南亚的援助需要抓住机遇，应对挑战，进行积极的战略调整。

#### （一）“一带一路”给中国对东南亚援助带来的新机遇

东南亚位于“一带一路”建设的路线节点上，从目前的发展趋势来看，“一带一路”给中国对东南亚援助带来的新机遇至少有以下几点表现：

第一，提升中国对东南亚援助的战略地位。汉斯·摩根索认为，有些国家利益的获取是军事和外交手段所不能完成的，唯有对外援助才是最佳途径。<sup>①</sup> 东南亚位于中国周边地区，历来是各大国力量争夺的主要区域，任何一个大国在东南亚地区展开的势力扩张都会引起其他国家的担心和忧虑。在带动东南亚各国参与“一带一路”建设的过程中，中国可以利用的手段并不多，而且手段的运用不当有很大可能会使中国陷入舆论被动，不利于“一带一路”建设。既然对外援助是获取国家利益的途径之一，“一带一路”建设将会使中国更加重视对东南亚援助的重要性，提升东南亚在中国对外援助全局中的战略地位。从受援国的角度看，东南亚各国国力相对弱小，老挝、柬埔寨、缅甸等不发达国家对援助的依赖性依然很大。其他国家如越南、印度尼西亚、马来西亚等国家经济发展水平虽然较高，但仍渴望外来资金的支持与帮助。2008年之后，发达国家向国际发展领域提供的援助资金有逐渐减

---

<sup>①</sup> Hans Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, 1962, pp. 301-309.

少的趋势，这种趋势的持续有助于东南亚国家加强与中国的双边关系，以期获得更多的援助和投资。目前，中国援外在东南亚国家仍有很大的需求市场，这一点从东南亚各国对“一带一路”的积极响应方面可以得到证实，这为进一步提升中国对东南亚援助的战略地位提供了客观基础。

第二，提高中国对东南亚援助的资金水平。进入 21 世纪以来，虽然中国对东南亚国家的援助资金有了一定程度的增长，但中国对东南亚国家的援助资金占中国援外资金总额中的比重仍然不高，甚至有所起伏。2012 年，中国对东盟国家的援助资金约占中国对亚洲国家援助资金的 30%，仅占中国对外援助资金总额的 10% 左右。<sup>①</sup>“一带一路”建设启动之后，中国对东南亚援助的资金数额及分配比例都有望获得一定程度的提高。据《中国的对外援助》白皮书显示，目前亚洲国家约占中国对外援助资金总额的 45% 左右。从商务部透露的未来援助调整信息来看，随着“一带一路”建设的进行，亚洲国家所占中国援外资金总额的比例将达到 50% 左右。<sup>②</sup>根据目前的发展趋势来看，处在“一带一路”建设路线关键节点上的东南亚各国将成为中国对亚洲国家援助的重点区域之一，“一带一路”建设将会进一步增加中国对东南亚各国的援助力度，提升中国对东南亚援助的资金水平。援助资金的提高对中国发挥对东南亚援助的战略作用提供了物质基础和前提条件。

第三，增强中国在东南亚援助领域中的话语权。在国际援助领域中，西方国家一直牢牢掌握话语权。以美国、日本为代表的 OECD 成员国长期以来对东南亚各国进行了大量援助，通过规则设定掌握和控制东南亚援助领域中的话语权。在对东南亚的援助领域中，中国掌握的话语权依然有限，这容易导致中国的援助政策在东南亚国家中得不到正确理解，如西方国家批评中国在资源开发领域对东南亚国家的援助是一种“新殖民主义”，这实质上是掌握话语权的西方国家对援外的一种故意歪曲。“一带一路”提出以后，这种局面有望得到一定程度的改善。“一带一路”对于东南亚国家来说是一

---

<sup>①</sup> 左常升主编：《国际发展援助理论与实践》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 143 页。

<sup>②</sup> 张梦洁、鲍涵：《对外援助资金将向“一带一路”沿线和周边国家倾斜》，凤凰财经，2014 年 12 月 10 日，[http://finance.ifeng.com/a/20141210/13342786\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20141210/13342786_0.shtml)。

种新型援助产品，它是一种共同发展的机会援助。东南亚国家接受共建“一带一路”的同时，也是对“一带一路”建设所倡导的理念、规则的认可与支持，中国援外可以借此机会引领援助规范，带动东南亚国家产生规范化认同并约束其国家行为，进而塑造新的援助规则，增强在东南亚援助领域中的话语权，更好地实现发展中国家共同发展的宏伟愿景。

## （二）“一带一路”给中国对东南亚援助带来的新挑战

在可预见的范围内，“一带一路”给中国对东南亚援助带来的挑战主要包括以下几个方面：

第一，如何发挥援助的引领作用？在“一带一路”建设中，如何利用援助带动东南亚国家共同参与进来，是“一带一路”建设给中国对东南亚援助提出的第一大挑战。在国际援助领域中，援助国通过援助达到战略目标是基于两种行为模式选择：一是援助国对受援国的援助行为能够使受援国产生道德层面的感谢，进而提升两国关系，达到援助国的战略目标；二是援助双方就援助行为达成一致意见，受援国以满足援助国的条件来换取援助行为的产生，这就是所谓的在援助中附加政治条件。对于中国援外来说，援助中不附加任何政治条件是基本原则之一，中国不可能为“一带一路”建设对援助行为附加政治条件。在这种情况下，只有第一种行为模式可供中国选择，但这一种行为模式并不具有很高的可靠性，对不同国家、不同地区的援助可能会产生不同的援助效果，对一国的援助能否有效带动其他国家采取相似的行为仍具有不确定性。因此，如何选取合适的受援国，发挥援助的引领作用，是“一带一路”建设给中国援外提出的挑战。

第二，如何兼顾援助领域的平衡？当前的中国援外领域以经济基础设施为主，对受援国社会基础设施领域中的援助比重相对较低。“一带一路”建设不仅需要物质基础，也需要营造有利的社会根基。从短时间内看，中国援外的领域想要做出较大幅度的调整仍有很大困难，在“一带一路”建设中难免会产生一些环境破坏等问题，成为西方媒体口诛笔伐的对象。如何兼顾援助领域的平衡，稀释中国援外的负面影响，是“一带一路”建设给中国对东南亚援助带来的第二大挑战。

第三,如何提升援助的有效性?提升援助有效性是国际援助领域面临的主要困难之一,对于中国援外来说同样如此。“一带一路”给中国对东南亚援助带来了更多的援助资金,这既是机遇,也是挑战。如何有效管理这部分资金,提高资金的使用效率,成为摆在中国援外面前最现实的挑战,这也是中国援外管理体系所面临的一大问题。随着大国力量角逐东南亚,中国经济援助的安抚效果在递减,经济援助的有限性日益凸显出来。对于中国援外来说,应当学习发达国家的援助经验,为提升援助的有效性积极做出改变。当前,南海局势不稳,中国以经济手段为主的援助方式难以满足各方利益诉求。如何提升援助的有效性,是“一带一路”建设给中国对东南亚援助带来的第三大挑战。

#### (一) 国别调整:以援助打造“一带一路”战略支点

目前中国尚未正式出台国别援助计划,亦未出台区域援助战略,使援外功能的发挥受到制约。东南亚国家之间乃至国家内部不同区域之间经济发展水平差距很大,据世界银行的统计显示,2014年新加坡人均国民收入为5.52万美元,同期柬埔寨仅为1660美元,<sup>①</sup>收入差距为30多倍。就各国内部情况看,2014年越南东南部最富有地区人均月收入为4124000越盾<sup>②</sup>,最贫困的中北部山区人均月收入仅为1613000越盾,收入差距也十分巨大。<sup>③</sup>经济发展水平的差异,导致东南亚各国及一国之内的不同区域在接受援助过程中的利益诉求不一致。经济发展水平高的国家对发展性援助的渴求高于战略性援助要高,经济发展水平低的国家可能更加渴求战略性援助以及人道主义援助。如果不考虑这些不同的利益诉求,援助效果可能大打折扣,如对新加坡开展战略性援助的效果可能没有对老挝的效果好。在国际上,很多国家都制定了区域及国别援助计划。日本外务省早在1998年就制定了《政府开发援助白皮书》,并且在2000年就制定了对中南半岛的区域援助战略,旨在加强在越南、老挝、柬埔寨三国的影响力。除此之外,日本还于2004年

<sup>①</sup> 《按图表集法衡量的人均国民总收入(GNI)(现价美元)》,世界银行,<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries/SG--XR?display=graph>。

<sup>②</sup> 1美元约等于2.2426万越盾。

<sup>③</sup> “Health, Culture, Sport and Living Standard,” General Statistics Office of Vietnam, [http://www.gs-o.gov.vn/default\\_en.aspx?tabid=776](http://www.gs-o.gov.vn/default_en.aspx?tabid=776)。

制定了对越南的国别援助计划，旨在提高援助的针对性和有效性。<sup>①</sup>

对于中国而言，有必要根据沿线国家对“一带一路”倡议的合作意愿制定区域及国别援助计划，以提高援助的有效性与针对性，打造战略支点。中国欢迎东南亚国家参与“一带一路”建设，并以提供援助的方式帮助其共建“一带一路”，但必须根据沿线国家合作意愿制定不同的援助计划。从目前东南亚各国对“一带一路”倡议的反应来看，中南半岛国家缅甸、柬埔寨、马来西亚、泰国、老挝等国家合作意愿强烈，越南也表达了积极研究参与建设意愿。中国援助要利用好中南半岛国家的合作意愿，制定区域援助战略，打造中国与中南半岛国家命运共同体。在具体的国别援助计划中，印度尼西亚在 21 世纪海上丝绸之路建设中居于地缘政治的关键位置，经中国沿海各港口通过南海至印度洋以及南太平洋的路线都必须经过印度尼西亚。2013 年，两国关系提升为全面战略伙伴关系，2015 年 3 月，两国全面战略伙伴关系得到进一步加强。<sup>②</sup>“一带一路”倡议启动后，印度尼西亚是东南亚国家第一个接受来自中国援助与投资款项的国家。中国援外应敏锐捕捉这一发展趋势，提高对印度尼西亚重点港口、机场等互联互通项目的援助力度，发挥印度尼西亚在东南亚地区中的引领和带动作用，为构建稳定的地缘战略支点提供支持。

## （二）领域调整：以援助构建“一带一路”舆论环境

西方媒体往往批评中国援外造成了生态环境破坏等问题，这既与中国援外企业环保意识不强有关，也与中国援外领域本身容易产生环境破坏有关。对中国援外来说，应当看到的是东南亚国家在经济基础设施领域仍然迫切需要大量资金，不能因为西方媒体造成的外部压力就停止对该领域的援助。因此，中国一方面应继续保持对经济基础设施领域的援助力度，另一方面应进一步加大对社会基础设施和服务领域的援助。<sup>③</sup>在缅甸、泰国、老挝、越南

---

<sup>①</sup> [日]西泽信善：《湄公河地区开发与日本的政府开发援助》，载《南洋资料译丛》2011 年第 1 期，第 10-24 页。

<sup>②</sup> 《中国印尼加强两国全面战略伙伴关系联合声明》，环球网，2015 年 3 月 26 日，<http://china.huanqiu.com/hot/2015-03/6021367.html>。

<sup>③</sup> 社会基础设施服务主要包括教育、健康、人口、供水卫生设施、政府与公民社会以及其他社会领域的项目。

等国家民主转型和政治制度完善方面，中国援外必须要有所作为，通过政治发展援助等途径帮助转型国家实现政治、经济、社会的平稳过渡，为“一带一路”建设营造稳定的周边环境。另外，民心相通是“一带一路”建设的重点领域之一，民心相通需要一定的物质载体，而教育、医疗、卫生等项目是实现双边民心相通的重要载体。从国际援助的经验看，对民生领域的援助有利于塑造援助国的良好形象，提升其国际地位。在东南亚国家的民生建设方面，中国援外要利用好有限的援助资金，打造“精品”援助项目，充分发挥民生项目在改善援助形象、提高中国软实力方面的重要作用，为“一带一路”倡议落实构建有利的舆论环境。

从目前的发展情况来看，在未来一段时间内，中国援外将会更侧重于向周边国家提供“软援助”（民生、人力资源开发等），当然这并不意味着中国援外会弱化对基础设施方面的援助力度。中国援外会与亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）等具有盈利性质的机构展开合作，在大型基础设施项目中提供先导服务。如针对重要基础设施的投资项目，中国可对东南亚国家提供项目勘探、人员培训等方面的援助，而项目所需巨额费用则由亚投行及丝路基金等商业机构进行筹集。这样的分工方式可以把中国援外从盈利性的项目中剥离开来，使其在“软援助”领域内发挥稀释负面影响的作用，从而提升国家形象。此外，在宣传方面，中国援外应更加注重与东南亚国家在通信、传媒等领域内的互联互通工作。中国援外要多支持中文媒体与当地媒体之间的合作，更加积极主动宣传中国援外的理念以及成果，引导舆论导向，避免陷入舆论被动局面。

### （三）政策调整：以援助维护“一带一路”安全环境

由于历史、政治等方面的原因，“中国威胁论”在东南亚很有市场。受此影响，2009年南海问题突然升温之后，与中国有岛屿争端的国家表现尤为激进。近年来，随着中国对“和平发展”理念的宣传，以及对睦邻友好政策的多次重申，“中国威胁论”在东南亚国家中逐渐降温，取而代之的是以“担忧”或“关切”来表达它们的忧虑。如2015年5月在新加坡召开的香格里拉对话中，新加坡总理李显龙在开幕辞中用“中国正在加强其军事的现

代化,虽然到目前为止中国崛起是和平的”<sup>①</sup>等语言暗指对中国崛起的担忧。在这种情况下,“一带一路”倡议在东南亚的实施面临一定的安全困境。另外,中国目前对东南亚国家的援助以经济援助或发展援助为主、战略性援助或安全援助为辅,随着美国重返亚太以及跨太平洋伙伴关系协定(The Trans-Pacific Partnership, TPP)的最终达成,中国以经济援助为主的安抚效果大打折扣,东南亚国家在经济上依赖中国、安全上依赖美国的平衡局面可能会被打破,变成经济、安全都依赖美国的新局面。面对新的局势,中国援外必须从政策上予以调整,为维护“一带一路”倡议实施的安全环境发挥积极作用。

中国的援外活动不应当成为不稳定因素的制造者,而应当成为消除不稳定因素的战略工具。中国应制定援外法律来规范援外行为,尽量减少援外企业在当地造成环境破坏以及劳资纠纷等不稳定事件,避免成为负面舆论指向的焦点。针对中国对东南亚的援助以发展性援助为主、安全援助较少的情况,中国应加强在军事、安全等方面的援助力度。另外,需要明确的一点是,军事、安全援助是援外手段之一,不能在主观上排除这一选项,不能指望经济援助能够产生足够的安全效益。在涉及共同安全问题上,一定层面的军事、安全援助手段是维护地区稳定的有效途径。2015年9月,中国与马来西亚在马六甲海域举行了首次联合军事演习,对强化两国战略互信、共同应对海上安全威胁具有积极意义。今后,中国援外要提供更多的公共安全产品,为东南亚国家的安全需求提供支持帮助,使东南亚国家认识到中国不仅是带动地区经济发展的主导力量,而且是维护地区安全的可靠保障。

## 结束语

目前,“一带一路”倡议已经进入了实施阶段,中国援外要想在“一带一路”建设中发挥战略作用,必须要实现整体战略转变。为了实现这一目标,

---

<sup>①</sup> “IISS Shangri-La Dialogue 2015 Keynote Address by Lee Hsien Loong,” IISS, May 29, 2015, <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/opening-remarks-and-keynote-address-6729/keynote-address-a51f>.

中国可以把对东南亚的援助作为一个参考,在推动对东南亚援助转型的基础上,带动对中亚、非洲等地的援助转型,进而实现中国援外的整体战略转变,从而更好地服务于“一带一路”建设。在实现中国援外整体战略转变的基础上,中国的对外援助要提供更多的公共产品,丰富援外手段,为“一带一路”沿线国家提供不同层次、不同种类的援助产品。在国际发展领域,援助是解决地区贫困问题,实现联合国2030年可持续发展议程的重要途径;在国际政治领域,援助是履行大国责任和义务的有效方式。中国援外应当超越中等层次的发展需求,朝着高层次的全面发展需求转变。通过“一带一路”建设,中国援外可以在带动沿线国家参与全球治理,积极塑造公平的国际新秩序方面发挥关键作用。

“一带一路”倡议不仅是中国为全球发展提供的公共产品,它也是中国借此塑造国际新规范的一次积极尝试。在“一带一路”倡议的实施中,中国援外处于最前线,中国不仅向受援地区提供援助产品,还向其输出自身价值理念,因此需要努力塑造国际援助新规则,积极争取国际援助领域的话语权。中国援外要实现战略转变,使自身发展理念内含于“一带一路”倡议之中,在推动“一带一路”建设的同时,要努力塑造新的国际规范。根据道义现实主义,世界权力的转移发生在新国际规范的形成之时,而非国际关系主导国要实现权力的转移必须要提出符合自身利益的国际规范,带动其他国家予以自觉遵守和维护,进而形成新的国际规则,权力转移由此完成。因此,如果中国援外能够带动沿线国家共建“一带一路”,那么世界权力的转移将从中国援外理念被普遍接受的那一刻开始。

[收稿日期: 2016-01-20]

[修回日期: 2016-03-25]

[责任编辑: 杨立]

# “一带一路”倡议与中国 海外劳工保护\*

章雅荻

**【内容提要】** 随着“一带一路”倡议的全面落实，中国海外劳工数量持续增加，但沿线各国政治制度、经济状况、宗教信仰等差异巨大，安全形势较为复杂，中国海外劳工将面临来自劳务纠纷、群体事件、恐怖主义、自然灾害、所在国政局动荡等多方面的威胁。根据海外劳工面临威胁的种类与数量，笔者将沿线区域划分为五个安全等级，并以此为基础提出中国海外劳工保护的策略：保护体系应转变传统的应急思维，注重海外劳工的生命安全与日常权益保护；通过建立相关的海外劳工管理部门、出台相关法律、推进针对海外劳工的领事预警机制等措施，进一步加强制度建设；积极参与全球和区域劳工移民权利保护的相关活动，为保护海外劳工的制度化建设而努力，同时提高自身的话语权；还应通过签订双边协定，来对海外劳工群体进行更具指向性、全方位、多层次的保护。

**【关键词】** 一带一路 海外劳工 安全 话语权

**【作者简介】** 章雅荻，浙江大学公共管理学院博士研究生

**【中图分类号】** F752.68

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)03-0090-17

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201603006

---

\* 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。

海外劳工一直都是全球移民群体中最重要的组成部分。目前国际移民大多通过工作寻求更体面的生活。在全球 2.32 亿移民中,超过一半是劳工;在亚洲,超过 2 500 万人在本国以外工作。<sup>①</sup> 因此,国际移民的核心是国际劳工移民问题。1990 年 12 月 8 日,联合国大会通过《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》,并对国际劳工移民做了如下定义:“并非该国国民,却将要或已经在该国从事有报酬的活动的人员,其中包括过境劳动者、季节性劳动者、船员、岸外装置上工作的劳工、流动工人、特定项目雇佣移民以及自谋职业工人”。<sup>②</sup> 尽管劳工移民数量庞大,但他们在招聘、工作等过程中面临着被剥削、被歧视的危险,他们的安全问题较少被提及。因此,国际劳工移民问题的核心应是劳工移民安全问题。

海外劳工也是中国海外华侨的重要组成部分,不仅为中国,也为世界经济的发展作出巨大贡献。但他们的安全问题往往成为“沉默的安全”而被忽视,极少受到保护。随着“一带一路”倡议的全面展开,越来越多的中国公民走出国门从事海外劳务活动,但“一带一路”沿线国家众多,其政治局势、经济水平、安全形势差异较大,海外劳工面临的安全问题日益突出。目前,中国对海外劳工的日常维权与保护力度滞后于形势的发展,海外劳工保护体系亟待完善,参与劳工移民方面的全球行动与区域合作尚未纳入议事日程,双边协议数量有限。在此背景下,有必要对中国海外劳工在“一带一路”倡议实施背景下面临的风险进行分析与评估,从而为中国建立海外劳工保护体系提出具体建议。

## 一、海外劳工保护的重要性

海外劳工保护的内容比较广泛,其核心是使海外劳工群体免受暴力与非暴力的威胁,维护海外劳工的权利,保证其基本尊严。“一带一路”倡议实

---

<sup>①</sup> Michelle Leighton, “The ILO and Migrant Workers: Challenges and Opportunities,” Gifford Center for Population Studies, January 9, 2015, <http://giffod.ucdavis.edu/en/migration-workshop/past/2015-02-09/>.

<sup>②</sup> 联合国迁徙工人委员会:《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》,1990 年 12 月 8 日, <http://www.un.org/zh/aboutun/structure/ohchr/cmwf/faq.shtml>。

施背景下海外劳工安全保护的重要性体现在以下四个方面：

首先，保护海外劳工是国家不可推卸的责任之一。自古希腊城邦时代以来，国家一直是国民基本安全的提供者。国家所提供的安全保护是包含预防、反应和重建责任的综合概念。<sup>①</sup> 主权不仅是一种权力，更是一种保护其公民基本人权的义务与责任。将主权与国家公民的责任紧密联系起来，使国家主权的重点由权力转向了责任方面，国家既是一个权力主体，又是一个责任主体。<sup>②</sup> “当一国的国民受到损害时，就意味着该国本身受到了损失”。<sup>③</sup> 全球化使得人与人、国与国之间的交流日益频繁，也将政府保护公民安全的这一基本责任延伸到了海外。国际人权保护观念的加强与政府保护公民职责的强化，都对政府的保护能力提出了较高的要求。

其次，保护海外劳工也是中国国家利益的重要组成部分。在各国有关国家战略、国家利益或海外利益的表述中，公民（包括海外公民）的安全总是处于首要地位。各国外交部也都将保护海外公民的安全作为最重要的任务之一。中国的海外利益包括国家安全利益、海外公民权益、海外商业利益以及国际社会认同。<sup>④</sup> 由于恐怖袭击、商务矛盾、劳务纠纷、刑事犯罪、国家地区动荡等原因，自 1998 年以来，针对中资机构的袭击、绑架等事件屡屡发生，海外中国劳工的生命与财产屡屡受到威胁。因此，海外劳工的安全不仅属于海外公民安全的一部分，也是中国海外利益的重要组成部分。而海外利益是中国国家利益的重要部分，从中国实施“走出去”战略开始，其重要性日益显现。因此，提高政府保护海外劳工的能力，不仅能够防范对外投资风险、减少投资损失，还能有效实施“一带一路”倡议。

再次，保护海外劳工还是中国外交工作“以人为本”理念的具体体现。早在 2004 年 3 月，时任外交部长李肇星在记者招待会上就讲到，中国新时

---

<sup>①</sup> 黎海波：《海外中国公民领事保护问题研究（1978-2011）——基于国际法人本化的视角》，暨南大学出版社 2012 年版，第 90 页。

<sup>②</sup> 张爱宁：《国际人权法的晚近发展及未来趋势》，载《当代法学》2008 年 6 期，第 61 页。

<sup>③</sup> 戴瑞君：《国际人权条约的国内适用研究：全球视野》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 29 页。

<sup>④</sup> 唐昊：《关于中国海外利益保护的战略思考》，载《现代国际关系》2011 年第 6 期，第 1 页。

代的外交应该遵循“以人为本”和“执政为民”的原则；外交工作就应当想人民所想，为维护中国企业和公民的合法权益多做实事。<sup>①</sup>这应该是中国外交部长第一次公开表明关于“人”在外交工作中的重要性。<sup>②</sup>2014年5月，李克强总理在安哥拉访问时，提出要打造海外民生工程。海外民生工程旨在加大对领事保护工作的投入，加强海外领事保护力量，切实维护中国企业和公民在海外的合法权益。<sup>③</sup>这是对“外交为民”理念内涵的拓展。“外交为民”不再是一个口号，而是一系列具体的保护海外公民的措施与政策。近年来，保护海外公民逐渐受到外交部的重视，这也体现出中国外交工作重视国民安全、尊重个体生命、回归“以人为本，外交为民”的特点。海外劳工群体一直处于海外华侨的底层，他们地位低下、受教育程度不高、权益保护意识不强，更加需要中国外交、领事工作的贴心关怀。

第四，保护海外劳工不仅有利于中国树立良好的国际形象，而且有利于提升国民对国家的认同感。随着越来越多的中国企业和公民走出去，他们遭遇的风险将有增无减，海外撤侨、护侨进入常态化阶段。无论是2011年利比亚撤侨行动中首次使用军舰高效撤侨，还是2015年也门撤侨行动中中国政府首次帮助撤离外国公民，都展现出中国负责任大国的形象。而且，在这些撤侨行动中被撤离的侨民多以海外劳工为主。不论是紧急情况下的撤侨行动还是日常的护侨工作，都在一定程度上增强了海外劳工对国家的认同感以及归属感，让他们感受到国家强大的保护力量。

## 二、中国海外劳工面临的风险

中国海外劳工可分为五种类型：对外承包工程的劳务输出；境内企业法人与国外雇主签订劳务合同派出的劳务人员；在境外投资、兴办企业派出的

---

<sup>①</sup> 葛军：《中国外交以人为本：李肇星就中国外交工作和国际问题回答中外记者提问》，载《世界知识》2004年第7期，第20页。

<sup>②</sup> 任晓、李燕星：《向人回归：中国的“人的安全”路径》，载《国际安全研究》2014年第3期，第42页。

<sup>③</sup> 夏莉萍：《十八大以来“外交为民”理念与实践的新发展》，载《当代世界》2015年第2期，第50页。

工作人员；因成套设备和基础设施出口需本国劳务人员进行调试、指导、培训等产生的劳务输出；民间劳务输出。<sup>①</sup> 据统计，2015年1—11月，中国对外劳务合作派出劳务人员47.6万人，其中承包工程项目派出23.7万人，劳务合作派出23.9万人；截至2012年底，中国对外劳务合作累计派出各种劳务人员639万人。<sup>②</sup>

中国海外劳工面临的风险大致分为九类：劳务纠纷、工伤事故、当地排华、敌对情绪/对华偏见、所在国政治动乱、自然灾害、群体事件、恐怖主义、法律法规不完善、非法劳工等。“一带一路”沿线有60多个国家，各国的政治、经济制度不同，宗教信仰相异，安全形势复杂，不可一概而论。因此，有必要对中国海外劳工所面临的风险进行具体分析。按照面临的风险数量与种类，可划分为五级：0—1种风险为Ⅰ级（轻微风险）；2种风险为Ⅱ级（低度风险）；3—4种风险为Ⅲ级（中度风险）；5—6种风险为Ⅳ级（较高风险）；7种以上风险为Ⅴ级（高度风险）（图1）。

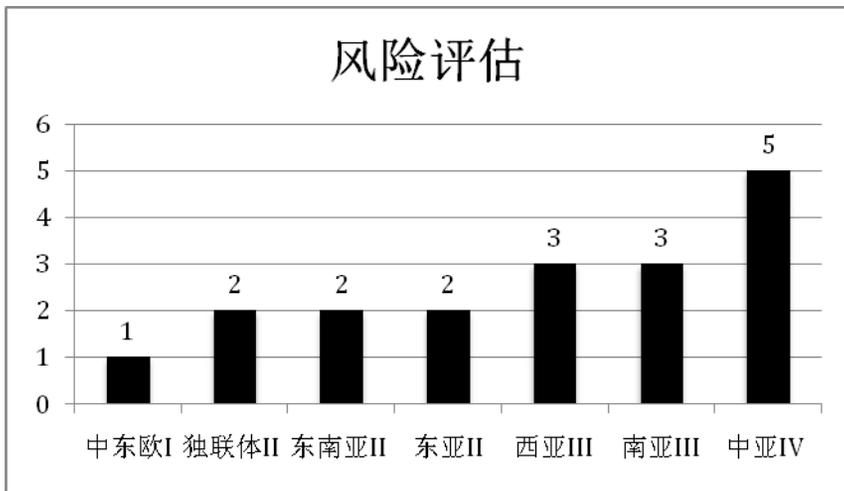


图1 中国海外劳工在“一带一路”沿线地区面临的安全风险级别

资料来源：笔者自制

<sup>①</sup> 吕国泉、李佳娜等著：《中国海外劳务移民的发展变迁与管理保护——以移民工人维权和争议处理为中心的分析》，载《华侨华人历史研究》2014年3月第1期，第3页。

<sup>②</sup> 《2015年1—11月我国对外劳务合作业务简明统计》，中国国际劳务信息网，2015年12月19日，<http://www.ciwork.net/news/view.asp?id=18415>。

(一) 中东欧 (I 级, 轻微风险): 在中东欧地区, 中国海外劳工面临的安全威胁主要集中在非法劳工与劳务纠纷方面。这一地区大部分国家是欧盟成员国, 国家经济水平、发展程度相对较高。这一地区的安全风险主要集中在捷克、波兰、罗马尼亚境内的非法劳工问题上; 由于劳动力短缺, 上述三国吸引了大批中国非法劳工。例如, 罗马尼亚工会组织国家工会集团调查显示, 2008 年在罗马尼亚合法工作的中国人有 4 100 人, 占外籍劳工的 37%, 仅次于土耳其工人。<sup>①</sup> 在 2007—2009 年间, 罗马尼亚发生了一起较大的非法组织劳务人员出国打工案, 涉案劳工人员高达 200 人。

(二) 独联体国家 (II 级, 低度风险): 中国对独联体国家 (除中亚国家之外) 的投资集中在俄罗斯、乌克兰与白俄罗斯三国。根据 2012 年俄罗斯统计局的数据, 在各国对俄累计直接投资中, 中国排第 10 位, 投资的主要方向集中于矿产、林业、能源、贸易、建筑等领域。<sup>②</sup> 这一区域也存在非法劳工现象, 2012 年 4 月 8 日, 在俄罗斯抓获多名中国非法劳工; 2013 年 5 月 21 日, 俄罗斯警方在一家工厂发现 110 名非法中国劳工; 2015 年 1 月, 俄警方扣押了 90 名非法中国劳工。乌克兰雇佣外籍劳工的门槛比较高, 根据乌克兰劳动和社会政策劳动就业中心的数据显示, 2003 年中国在乌克兰的劳工有 273 人, 而从 2007 年起, 中国对乌克兰劳务输出呈上升趋势, 有 500 余人。<sup>③</sup> 但受乌克兰经济形势的影响, 发生的劳务纠纷比较多, 2008 年中国在乌劳工因公司拖欠工资被困乌克兰。2014 年奠基的中国—白俄罗斯工业园区是中国在海外最大的工业园区, 建成后有大批中国劳工前往白俄罗斯, 他们的安全不容忽视。

(三) 东南亚地区 (II 级, 低度风险): 在东南亚地区, 劳工移民备受关注, 不仅是因为他们一直维持着较低的工资, 而且能够不断吸引外资。该地区的菲律宾、印尼、泰国都是劳工输出大国。根据中国商务部报告, 虽然

---

<sup>①</sup> 陈校、张寒:《海外劳工群体利益表达的困境: 冲突与解决——以罗马尼亚中国工人劳务纠纷为例》, 载《东南亚研究》2014 年第 3 期, 第 55 页。

<sup>②</sup> M. B. 亚历山德罗娃:《中国对俄投资: 现状、趋势及发展方向》, 载《东北亚论坛》2014 年第 2 期, 第 12 页。

<sup>③</sup> 《中国与乌克兰劳务合作情况》, 中国国际劳务信息网, 2011 年 1 月 15 日, <http://www.ciwork.net/news/view.asp?id=3680>。

2010—2014 年间中国对拉美、非洲的投资大幅度增加，但仍然主要集中在亚洲。2003—2013 年期间，中国和东盟的双向投资新增 700 亿美元，累计达 1 007 亿美元；2013 年，中国对东盟直接投资达 60 亿美元。<sup>①</sup> 根据新加坡大华银行的调查报告，中国有六成企业计划对外投资，且首选东南亚地区。因此，该地区拥有较多中国劳工。

尽管东南亚有着开放的投资环境、宽松的投资政策，但中国海外劳工仍然面临风险。其中最主要的是劳务纠纷，例如，2002 年，新加坡永隆公司骗汇，遭受损失的中国劳工超过 1 000 人，涉案金额高达 700 多万新元（约合人民币 3 150 万）；<sup>②</sup> 2003 年 5 月，马来西亚 134 名中国劳工与雇主发生恶性劳资纠纷；2013 年 3 月 20 日，78 名中国工人因劳工手续不完整，在印尼被扣留；2014 年，2 名中国劳工在泰国持假签证被抓；2015 年 7 月，153 名中国伐木工人在缅甸因盗伐、走私木材等罪名被判终身监禁。<sup>③</sup>

另外，东南亚一直存在的排华情绪使劳工移民的人身安全受到威胁。印尼在 20 世纪 60 年代和 90 年代发生了两次大规模的排华事件，大批华侨利益受损、生命受到威胁。截至 2015 年，在印尼的中国劳工已超过 5 万人，政府已开始收紧外国劳工政策；<sup>④</sup> 2001 年 6—8 月，承建菲律宾一工程项目的中国公司 4 名员工被抢劫，2 人被杀害；<sup>⑤</sup> 2014 年 5 月 16 日，在越南发生的针对中资企业的严重暴力事件，排华事件也愈演愈烈，3 000 多名中资企业员工在中国驻越南大使馆的协助下回国。马来西亚至今不接受中国劳工个人入境，只允许双方政府都认可的中介机构组织的中国工人入境务工，且务工行业也有所限制。据马来西亚出入境部门统计，约有 18 万中国非法劳工在马来西亚逾期逗留。由于没有合法身份，中国劳工只能选择打黑工，面

---

<sup>①</sup> 《六成中国企业对外投资首选东南亚》，环球网，2014 年 10 月 1 日，<http://china.huanqiu.com/News/mofcom/2014-10/5157230.html>。

<sup>②</sup> 《3000 多万血汗钱汇款被骗中国民工泪洒新加坡》，新华网，2002 年 2 月 5 日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-02/05/content\\_268131.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-02/05/content_268131.htm)。

<sup>③</sup> 《153 名中国人因非法伐木在缅甸被判刑》，网易新闻，2015 年 7 月 24 日，<http://news.163.com/photoview/00AO0001/94718.html#p=AV9EQ0TI00AO0001>。

<sup>④</sup> 《中国劳工在印尼人数超 12000 人》，印尼华人网，2015 年 7 月 2 日，<http://www.ydnxy.com/article-932-1.html>。

<sup>⑤</sup> 《被害人身份有误菲方保证营救被扣人质》，中国新闻网，2001 年 8 月 21 日，<http://www.chinanews.com/2001-08-21/26/114896.html>。

面临着被拘留、罚款、遣送的风险。

东南亚各国的经济发展水平差异较大,在新加坡这样的发达国家,中国海外劳工主要面临的风险是被劳务中介、当地企业欺骗等;在马来西亚、泰国、缅甸这样的欠发达国家,海外劳工可能遭遇劳务纠纷(拖欠工资)、因不熟悉当地的法律而导致的刑事犯罪;而在越南、菲律宾、印尼这些有反华渊源的國家,海外劳工可能会因当地的反华情绪而受牵连。

(四)东亚地区(Ⅱ级,低度风险):在东亚地区,主要涉及韩国与日本两个国家。中国是日本海外劳工的最大来源国,日本主要通过《外国人研修制度》和《技能实习制度》接受外籍劳工,因此在日本的外籍劳工又称为研修生。<sup>①</sup>但是研修生在日本是不受法律保护的,所以中国研修生的安全问题屡屡发生。他们遇到的主要安全问题包括:工作环境恶劣、工伤事故频发;一些企业的研修生往往全年无休,每天加班,严重违反日本法律;研修生的工作与生活条件恶劣。2000年,50多名中国女研修生因无法忍受工厂每天强制加班,集体请愿,结果被强行带回工厂并遭到暴行;2003年,在日本一家木材加工厂,1名中国研修生在工作中死亡;2006年,2名中国研修生在工作中掉入铸铁炉中死亡;2010年,1名中国研修生因每月加班89小时而过劳死。<sup>②</sup>根据日本国际研修协力机构(JITCO)统计,2013年发生工伤事故的外国研修生达1109人,其中中国研修生达705人。<sup>③</sup>此外,中国劳工遭遇克扣、拖欠工资的事件时有发生。在日本法务省认定的2008年研修生接受企业违规操作的案件中,拖欠工资的案件最多。<sup>④</sup>2009年,8名中国女研修生要求日本公司支付克扣工资每人400万日元。<sup>⑤</sup>

2012年,长期在韩国的中国公民有70多万人,超过40万人在韩国务

---

<sup>①</sup> 廖小健:《中外劳务合作与海外中国劳工的权益保护——以在日本中国研修生为例》,载《亚太经济》2009年第4期,第91页。

<sup>②</sup> 《中国在日本研修生被认定过劳死每月加班89小时》,环球网,2012年12月27日,<http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-12/3422222.html>。

<sup>③</sup> 《中国研修生纷纷离开日本不少日企面临破产》,中国新闻网,2015年8月3日,<http://www.chinanews.com/hr/2015/08-03/7443836.shtml>。

<sup>④</sup> 廖小健:《中外劳务合作与海外中国劳工的权益保护——以在日本中国研修生为例》,第93页。

<sup>⑤</sup> 《八名中国女研修生要求日本公司支付克扣工资》,中国新闻网,2009年2月4日,<http://www.chinanews.com/hr/yzhrxw/news/2009/02-04/1548643.shtml>。

工。<sup>①</sup> 他们从事的大部分是建筑业、制造业和服务业，这些均是脏累险的工作，工伤事故相对较多。2013年，在首尔附近汉江段水管铺设作业事故中因安全漏洞导致3名中国工人失踪，找到时已经全部遇难。<sup>②</sup> 由于大量中国人非法滞留韩国成为非法劳务人员，他们的合法权益无法得到保障，随之而来出现拖欠工资、欺压虐待等安全隐患。

（五）南亚地区（III级，中度风险）：南亚是世界人口稠密、自然灾害频发的地区。2015年4月25日，尼泊尔发生8.1级地震，中国大使馆迅速反应，组织专机撤离中国公民。这一地区也存在恐怖主义威胁，“基地”组织在巴基斯坦活动频繁，爆炸、袭击事件频发。2006年2月15日，中国一设计院工程人员遇袭，3人身亡。恐怖主义的猖獗给中国海外公民的安全、对外投资都带来巨大风险。另外，某些国家的反对情绪会影响该国对中国劳工的政策。印度出于现实利益的考虑，一直对“一带一路”倡议持既合作又保持高度警惕的立场。早在2009年10月31日，印度就曾驱逐两万多名中国劳工。南亚地区与中国对外投资与贸易联系最为密切的国家是巴基斯坦，对于巴基斯坦，中国一方面要防范恐怖主义，另一方面应消除印度对中国的戒心，以免殃及中国海外劳工。

（六）西亚、北非地区（III级，中度风险）：在西亚北非地区，中国首要的任务是警惕叙利亚、埃及、伊拉克等国的恐怖主义对中国企业与劳工的安全威胁。同时要注意利比亚、也门等国不稳定的政治局势，以及随时有可能发生的街头游行、抗议等群体性事件。首先，由于宗教林立、民族众多、暴力冲突不断、宗教极端势力活跃，该地区已成为恐怖主义活动的主要地带。“伊斯兰国”（ISIS）发源于叙利亚，现已辐射到伊拉克、土耳其、埃及等国，并攻占了伊拉克、叙利亚的部分领土。2015年，中国公民樊京辉被ISIS残忍杀害；伊拉克最大的炼油厂于2014年6月18日被ISIS武装分子攻击并占领；2010年5月16日，中国石油公司的2名工人被当地武装分子劫持；2004年4月11日，7名中国劳工被武装分子劫持。其次，所在国政治动乱、

---

<sup>①</sup> 《韩国施工事故三名中国劳工落水：一人遇难两人失踪》，载《南方周末》2013年7月17日，<http://www.infzm.com/content/92476>。

<sup>②</sup> 同上。

示威游行频繁。2011年2月15日，利比亚第二大城市班加西举行大规模抗议活动，当地警方与抗议者发生严重冲突，之后事态日益严重，基于此，中国政府于2月24日开展撤侨行动。2012年，25名中国技术工人在埃及被当地人绑架，起因是当地反政府组织与埃及政府之间的矛盾。2015年3月29日，多个阿拉伯国家对也门采取军事行动，时局极不稳定，近600名中国公民被困也门。最后，排华情绪也不时显现。土耳其是世俗化、民主化的伊斯兰国家，在西亚地区较为和平与安全，但在2015年7月4日，数以百万计的土耳其示威者在伊斯坦布尔老城发起针对中国的抗议。

（七）中亚地区（IV级，较高风险）：所在国政治动乱或示威游行是中国海外劳工在该地区面临的巨大威胁。20世纪末，在中亚、独联体国家爆发了一系列以和平或非暴力方式进行的政权变更运动。这些国家未来发生政局动荡的可能性依旧存在。首先，乌兹别克斯坦的政治局势变化较大，吉尔吉斯斯坦的政治斗争激烈，哈萨克斯坦的“老人政治”突出。尤其在2016年，中亚国家将进行新一轮大选，一些国家势必会政权更替。2005年3月，吉尔吉斯斯坦国内政局突变，首都发生骚乱，10多名华人受伤，200多户华商被抢，损失高达800万美元；2010年6月，吉尔吉斯斯坦南部奥什地区发生骚乱，祸及中国侨民。<sup>①</sup>

其次，因群体事件引起的人身安全威胁。2012年10月21日，发生了中国工人与吉尔吉斯斯坦当地居民大规模斗殴事件；2015年1月9日，33名中国籍劳工非法滞留哈萨克斯坦；2015年7月8日，哈萨克斯坦东部阿克托盖市一个项目工地发生哈中工人恶性群殴事件，超过100人卷入其中；2015年11月12日，多名中国劳工因示威被吉尔吉斯斯坦警方拘留。

再次，中亚各国法律法规不完善。中亚国家大多未加入世界贸易组织，国内经济体制不健全，市场不规范。外交部领事司特别提醒前往该地区务工人员务必注意身份证件齐全以及劳务中介的资格认证。

第四，恐怖主义势力不断增加。近年来在阿富汗发生了一系列恐怖袭击事件。美国国务院负责反恐协调的大使蒂娜·卡伊达诺表示，与2013年相

---

<sup>①</sup> 韩隽：《中亚地缘视角下的“丝绸之路经济带”构建：问题与思考》，载《新疆大学学报》（哲学·人文社会科学版）2013年第6期，第12页。

比，2014 年全球恐怖袭击次数增加 35%，死亡人数增加 81%，主要原因是伊拉克、阿富汗、尼日利亚的恐怖活动不断增加。<sup>①</sup> 2004 年 6 月 10 日，中铁十四局在阿富汗的工地遭遇恐怖袭击，造成 11 名工人死亡。

第五，中亚国家许多民众仍有中苏对立时期的偏见，比较排斥中国。有调查显示，近 70% 的民众认为中国是哈萨克斯坦经济的最大威胁，在乌兹别克斯坦也有类似的戒备心理。

以国别来看，中国在该地区首先要防范吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦等国的政治动乱，这对中国“一带一路”倡议下的对外投资、对外援助以及劳务输出危害明显；其次，应注意阿富汗的恐怖主义袭击活动，中国应加强对海外劳工的保护力度，使其免受恐怖主义的危害；再次，增进对哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦等国的了解，消除它们对中国的误解与敌意。

### 三、中国海外劳工保护的策略

为更好地保护境外公民和企业的合法权益，中国已做出了大量努力，特别是明显强化了相关制度建设。尽管如此，中国的相关举措总体上针对性不强，仍有许多需要改进的地方。

（一）在理念上，应转变领事保护“重应急，轻日常”的传统思维。

从 2005 年吉尔吉斯斯坦国内骚乱到 2015 年多国对也门的军事行动，中国共采取了 14 次海外撤侨行动。海外撤侨中的大部分侨民都是海外劳工，以 2011 年利比亚撤侨行动为例，截至 2011 年底，中国在利比亚的 3.5 万移民中，其中多数是能源、交通和通讯领域中的劳工移民。<sup>②</sup> 2014 年，外交部全球领事保护与服务应急呼叫中心成立，但其核心还是应急，兼顾日常领事保护与咨询。公开资料显示，海外劳工的安全问题绝大部分是日常维权；每年在境外发生的本地雇主与来自中国的劳务人员的纠纷案中，24% 与雇主

---

<sup>①</sup> 《美国发布〈2014 年度全球恐怖主义报告〉》，人民网，2015 年 6 月 20 日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0620/c157278-27185667.html>。

<sup>②</sup> 张历历：《中国全力从利比亚大撤侨分析》，载《当代世界》2011 年第 4 期，第 21 页。

不支付劳工工资有关, 20%与无故解雇以及克扣工资、强迫辞职、人格侮辱等恶性事件有关。<sup>①</sup> 应急型的撤侨行动并不能满足海外劳工最需要的日常维权, 无法全方位保护海外劳工的安全。中国政府应更注重海外劳工日常权益保护, 积极在劳工维权过程中提供有效信息与帮助; 也可在“一带一路”沿线安全风险级别较高的国家或地区, 派驻律师和社会工作者以帮助解决劳工日常的劳务纠纷, 保护劳工权益; 或鼓励中国海外劳工参加当地的工会组织, 与资方谈判, 及时解决日常的维权问题。

(二) 在制度建设上, 应尽快建立海外劳工安全管理机构、完善法律法规、改进预警体系。

第一, 应尽快建立专门针对海外劳工管理的机构。目前有关劳工移民管理机构的缺失, 使劳工移民在遇到民事纠纷或安全问题时不能积极、有效解决。以菲律宾为例, 海外劳工安全保护与管理的机构由外交部与劳工部两个系统来管理与负责, 分工明确。菲律宾外交部及其驻外使领馆积极保护海外菲律宾人的权利, 及时协助受困海外劳工回国; 而菲律宾劳工与就业部则负责关注国外劳工和社会福利法律发展动态, 制定相关政策以保证境外菲律宾劳工受到公平待遇, 包括获得法律和医疗协助。<sup>②</sup> 为更有效地保护菲律宾海外劳工, 劳工部还下设了菲律宾海外就业管理局 (Philippine Overseas Employment Administration, POEA) 与菲律宾海外劳工福利管理局 (Overseas Workers Welfare Administration, OWWA) 两个机构。POEA 主要负责保障海外劳工移民权利, 严格控制违法招募劳工的情况, 并对相应违法行为进行处罚, 为回国劳工提供帮助, 进行安置, 发布信息, 对海外就业相关案件进行处理等。<sup>③</sup> 这种专门负责处理海外劳工民事纠纷与权益的常设机构能够很大程度上帮助海外劳工移民应对就业安全、人身安全与经济安全等常见问题, 如遭受中介欺骗, 签订虚假合同, 出国后没有工作或者工资微薄; 工伤的理

---

<sup>①</sup> 郭德峰: 《中国海外劳工的安全保护》, 载《长沙民政职业技术学院院报》2007年第1期, 第1页。

<sup>②</sup> 许丽丽: 《菲律宾海外劳工问题——政治经济角度的分析》, 厦门大学硕士学位论文, 2009, 第38页。

<sup>③</sup> James A. Tyner, *Made in the Philippines: Gendered Discourses and the Making of Migrants*, New York and London: Routledge, 2004, p. 54.

赔标准争议、海外雇主克扣或拖欠工资等一系列日常问题。OWWA 负责开发相关项目，为海外劳工提供社会和福利服务，保护其利益并提高福利。<sup>①</sup>

2008 年，中国原劳动和社会保障部的境外就业管理职能并入商务部。<sup>②</sup> 商务部与公安部、外交部、国家工商行政管理总局、交通运输部等部门协同管理移民工人出入境、境外劳务纠纷或突发事件处理等问题。<sup>③</sup> 而海外劳工的安全问题则主要由外交部领事司负责。2004 年，外交部设立了“涉外安全事务司”；同年 11 月，成立了以外交部为主导的“境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议”，由外交部、商务部、教育部、国家旅游局、公安部、交通运输部等 26 个涉外部级机构和军方部门组成，还增设了“应急办公室”；2006 年，外交部在领事司内又增设一个领事保护处；2007 年，为更好地保护中国海外公民的安全，外交部将领事保护处升级为“中国领事保护中心”。<sup>④</sup>

从上述情况来看，中国的相关部门尽管数量多，但职能有所重复，涉及部门众多、效率低下，容易导致多头管理、权责不清，因此需要进一步厘清权责，提高效率。一方面，中国外交部及其驻外使领馆不仅应承担紧急、大规模的撤侨行动，还应该在劳务纠纷较多、工伤事故频发的国家设立法律援助办公室，专门负责为海外劳工提供领事保护及法律援助服务。另外，外交部及驻外使领馆还应积极救助受困于海外的劳工，帮助他们回国。例如，2015 年 7 月，83 名中国工人因工资拖欠受困蒙古，最后在中国大使馆工作人员的帮助下办理了回国手续。<sup>⑤</sup> 另一方面，中国也应尽快成立专门负责海外劳工日常管理的机构，以积极发挥行业监管（如严格审核海外劳务中介机构，设置包括最低工资、不使用童工、限制工作时间在内的最低劳工标准等）、

---

<sup>①</sup> 《菲律宾海外劳务》，新浪网，2005 年 7 月 21 日，<http://finance.sina.com.cn/roll/20050721/1200219552.shtml>。

<sup>②</sup> 吕国泉、李佳娜等：《中国海外劳务移民的发展变迁与管理保护——以移民工人维权和争议处理为中心的分析》，第 5 页。

<sup>③</sup> 同上，第 5 页。

<sup>④</sup> 《黄屏：领事司是外交部第一大业务司为国家发展服务》，人民网，2010 年 11 月 23 日，<http://politics.people.com.cn/GB/1027/13292090.html>。

<sup>⑤</sup> 《83 名被困蒙古国中国工人今晚将启程回国》，华商网，2015 年 7 月 13 日，<http://ehsb.hsw.cn/shtml/hsb/20150713/519816.shtml>。

促进就业(可以有导向性地将中国劳工向安全形势良好的国家或地区输送)、对劳动者进行切实保护(开展行前培训、为权益受损的劳工提供法律援助等)以及提供相关福利(提供贷款、免费体检、办理人寿保险、人身意外伤害保险等)。这一机构可在关注海外劳工和社会福利法律发展动态、保证海外劳工移民受到公平待遇、帮助海外劳工获得医疗协助、控制违法招募劳工等方面起到关键作用。

第二,制定海外劳工安全保护法律与规章。中国目前尚未出台针对境外劳工权益与安全保护的操作性强的专项法案。尽管国务院、外交部、商务部以及原劳动部都有相关法律法规,但缺乏统一性、规范性、强制性,碎片化严重、效率低下。2012年出台的《对外劳务合作管理条例》对侵害劳工权益进行了明确规定,但在涉外劳务管理的法制化方面仍显不足。政府应积极进行法制建设以保护海外劳工的安全,尽快制定并出台一部关于海外劳工派遣、管理、保护的综合性法规,内容要具体、详细,且操作性强。

第三,推进预警机制的人性化服务。领事保护预警机制是通过各种渠道,及时向民众发布涉及海外安全的预警信息,以防范或减少危机,并加强对出国公民与在海外经营的企业的教育与培训,以提高海外公民与企业的危机应对能力。<sup>①</sup>中国外交部网站与商务部网站上都设有安全风险的提醒,外交部在2000年也首次发布了《中国境外领事保护和服务指南》宣传手册,并经过2003、2007、2008、2010、2011、2015年六次修订。但是,这些预警信息与服务信息针对性不强,内容简单、泛化,对劳工移民帮助不大,对国际劳务市场的研究程度也远远不够。因此,应尽快建立一个统一的传递国际劳务信息的网络,定期发布相关国家的劳动就业条件、移民情况和特定国家遵守人权和劳工权利国际标准等情况,以使劳工在外出务工时作出明智的决策和充分的准备。在培训方面,尽管商务部制定的《境外中资企业机构和人员安全管理规定》明确规定,要求涉外企业必须对外派人员进行安全教育培训,但培训机制不完善,培训效果也不理想。相关部门应组织、安排出国务工的劳工移民参加各种培训班,培训内容包括工作技能、当地国家的风俗习惯、

---

<sup>①</sup> 夏莉萍:《美英领事保护预警机制的特点及对我国的启示》,载《外交评论》2006年第1期,第73页。

相关语言等。经过培训之后，劳工移民在出发前会对目的国有一个系统、全面的认识与了解，从而降低安全风险，减少领事保护案件。

（三）在国际合作中，中国应积极参与劳工移民的全球治理，融入区域合作机制。

国际社会正努力、积极地保护劳工移民的权利。海外劳工是一个跨国性问题，中国海外劳工属于全球劳工移民的一部分。<sup>①</sup> 第一，作为劳工输出大国，中国应该积极参与联合国、国际劳工组织与国际移民组织关于劳工移民安全保护、权利维护等相关活动。在全球范围内，自 20 世纪 90 年代以来，出现了一系列关于国际劳工移民的政治对话。保护海外劳工移民最重要的三个国际公约分别是国际劳工组织 1949 年的《关于迁徙就业的公约》(No.97)、1975 年的《移民工人（补充条款）公约》(No.143)<sup>②</sup> 以及 1990 年联合国大会通过的《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》。此外，1998 年的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》规定了移民劳工拥有的四项基本权利：结社自由、废除各种形式的强迫劳动、消除童工以及废除歧视的自由。2004 年，国际劳工大会第 92 届会议就移民工人问题进行了一般性讨论，并通过了一项在全球经济中公平对待移民工人的决议，该决议要求国际劳工组织制定一项关于劳务移民问题的行动计划。<sup>③</sup> 该项行动计划制定了一项以权利为基础的劳务移民的多边框架。框架涉及劳工移民的保护、劳工移民的有效管理以及劳工移民的国际合作方式等内容。中国还应该积极利用国际劳工组织、国际移民组织、国际移民全球委员会、国际迁徙小组、移民与发展问题全球论坛、国际移民和发展问题高级别对话会议等相关国际组织与全球对话平台保护中国海外劳工移民，为推动保护海外劳工的制度化而努力，并争取有利地位。

其次，积极参与区域合作机制。劳工移民问题一直以来都是东盟的核心

---

<sup>①</sup> 联合国迁徙工人委员会：《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

<sup>②</sup> Helene Pellerin, “Governing Labour Migration in the Era of GATS: The Growing Influence of LexMercatoria,” in Christina Gabriel and Helen Pellerin, eds., *Governing International Migration: Current Issues, Challenges and Dilemmas*, New York: Routledge, 2007, p. 32.

<sup>③</sup> 国际劳工组织：《关于劳务移民问题的多边框架：赋予劳务移民以权利为基本途径的非约束性原则与指导方针》，日内瓦：2006 年，序言第 1 页。

问题之一。2007年1月13日举行的东盟峰会签署了《东盟保护和改善海外劳工权益宣言》（*ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*），这是东南亚地区第一份有关劳工移民保护的文献，旨在推进劳工移民的输出与输入国之间的交流、增进劳工移民的基本权利与尊严。2008年9月，为更好地执行《东盟保护和改善海外劳工权益宣言》与保护移民劳工的权利，东盟启动了移民劳工论坛。2009年，东盟领导人签署《东盟共同体2009—2015年路线图宣言》，该宣言“强调了保护移民工人权利的重要性”。2012年第八届东盟劳工高官会在金边举行，会议就跨境劳工、社会保障、工作环境安全等议题进行讨论。同年，第二十二届东盟劳工部长会议和第七届东盟“10+3”劳工部长会议决定在改善区域内的社会保障和技能开发方面加强合作，有效执行《东盟保护和改善海外劳工权益宣言》、《东盟劳工部长工作计划（2010—2015）》、《东盟“10+3”劳工部长工作计划（2010—2015）》。<sup>①</sup>中国应在“10+3”框架下，积极开展与东盟各成员国之间的交流，参加东盟移民劳工论坛以及劳工部长会议，向东盟劳工输出大国学习保护经验。

再次，签订双边协议，更有指向性地保护海外劳工群体。国际通行的保护劳工移民安全的做法是各国之间签订的框架协议、谅解备忘录与保护外籍劳工的相互合作声明，目前双边合作仍是最主要的合作方式。<sup>②</sup>在“一带一路”倡议实施背景下，中国应与风险级别较高或劳工输出较多的国家签订双边协定或进行非正式的协商，这样可以更加灵活务实地保护中国海外劳工移民。1979年，中国加入《维也纳领事关系公约》，截至2011年7月31日，中国仅与172个邦交国中的48个签订了领事条约或协定。<sup>③</sup>截至2010年，中国政府签署和参加的100个多边国际公约中，与外国签订双边刑事司法互助条约47项，与33个国家签署了引渡条约。<sup>④</sup>2001年，中国与德国签订

<sup>①</sup> 陈文、李小亭：《加快推进共同体进程，平衡扩大区域合作——东盟2012年内外交合作分析》，载《东南亚纵横》2013年第3期，第5页。

<sup>②</sup> Stephen Castles, *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, London: the Macmillan Press, 2004, p.51.

<sup>③</sup> 师会娜：《2013年中国领事保护工作简评》，载《东南亚研究》2014年第2期，第106页。

<sup>④</sup> 《我国加强司法协作打击外逃贪官》，法制网，2010年11月5日，<http://www.legaldaily.com>。

《中华人民共和国与德意志联邦共和国社会保险协定》，中国与毛里求斯采取了一项保护中国移民工人的措施；2003年，中国与韩国签订《中华人民共和国与大韩民国互免养老保险临时措施协议》，但该协议只涉及养老保险，而未涉及最关键的医疗和工伤保险。<sup>①</sup> 2007年，中国与韩国签署了《中华人民共和国商务部和大韩民国劳动部关于输韩劳务人员谅解备忘录》。<sup>②</sup> 总体而言，中国签订的专门针对劳工保护方面的双边与多边条约还不够。

## 结 束 语

“一带一路”倡议贯穿欧亚大陆，跨越大海大洋，覆盖政治、经济、外交、安全等诸多领域。在“一带一路”倡议实施过程中，中国海外劳工面临的安全形势可能变得更加复杂，加强中国海外劳工的保护既是一个关键问题，也是中国“以人为本”外交理念的重要体现。分析中国海外劳工在各地区面临的主要风险与威胁，有助于中国政府更有针对性地对海外劳工安全保护体系进行理念、制度建设，完善双边、多边合作。同时，中国海外劳工是国际劳工移民的重要组成部分，中国政府应该善于利用全球性多边组织、国际组织、国际法、国际规则来保护海外劳工的利益，并在劳工移民问题的全球治理中提升话语权。另外，中国应与沿线国家深入合作，消除其对中国的误解，为中国海外劳工编织一张全方位的安全保护网，也为中国企业的海外投资营造良好的国际政治环境。

[收稿日期：2016-03-14]

[修回日期：2016-04-03]

[责任编辑：陈鸿斌]

---

com.cn/bm/content/2010-11/05/content\_2340531.htm?node=20733。

<sup>①</sup> 郭德峰：《中国海外劳工的安全保护》，第1页。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国和大韩民国劳动部关于启动雇佣许可制劳务合作的谅解备忘录》，商务部合作司，2010年6月10日，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/ywzn/dwlwhz/zcfg/201512/20151201202306.shtml>。

# 美元霸权基础的动摇与美国 应对战略探析\*

刘建江 蒋丽霞 唐志良

**【内容提要】** 长期以来,美国缺乏实体经济支撑的债务型、虚拟型与服务型经济增长模式冲击了美元霸权的物质基础,国际力量格局的改变也动摇了美元霸权的制度基础、信用基础和安全基础。在后金融危机时代,为维护美元霸权,美国通过实施再工业化战略以恢复实体经济,强化美元霸权的物质基础;通过延缓国际货币体系改革、TPP 谈判等以主导全球治理体系,维系美元霸权的制度基础;通过遏制金融主义、亚太再平衡战略等来维护美元霸权的内在运行机制。在美国经济地位相对下降的背景下,军事霸权成为维护美元霸权的辅助手段。对此,需要适时采取措施来消减美国维护美元霸权所造成的战略压力。

**【关键词】** 金融危机 美元霸权 物质基础 制度基础 安全基础

**【作者简介】** 刘建江,长沙理工大学经济与管理学院教授;蒋丽霞,长沙理工大学经济与管理学院研究生;唐志良,长沙理工大学经济与管理学院讲师

**【中图分类号】** F827.12

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)02-0107-16

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201602007

---

\* 本文系国家社科基金项目“美国贸易逆差研究”(14FJL010)、湖南省社科基金“美国再工业化与中国制造 2025: 异同性分析”(15YBA013)、湖南省研究生科研创新项目、长沙理工大学研究生科研创新项目、湖南省国际经济与工程管理研究中心与 CASCL 项目的阶段性研究成果。

所谓“美元霸权”（Dollar Hegemony），通常是指美元作为一种没有黄金支撑、没有发行国货币和财经纪律约束的货币，依赖美国经济、政治和军事力量以及全球地缘政治的支持，在执行世界货币职能过程中，使其他国家货币长期以来形成对美元的不对称性单边依赖，并由此引导和塑造一系列有利于美国领导或支配全球经济与政治活动的制度安排。

长期以来，美元霸权一直是支撑美国作为超级大国的核心要素之一，不仅是美国强大的经济实力、综合国力在货币方面的反映，也是美国霸权的物质基础。布雷顿森林体系（Bretton Woods Institutions, BWI）造就了美元的全球霸主地位。BWI结束后，全球进入浮动汇率时代，即牙买加体系（Jamaica Agreement, 又称 BWII），由此开启以美元为中心的金融全球化序幕，美元霸权进一步强化。这除了 BWI 以来所形成的制度基础之外，还包括美元所特有的物质基础、军事与国家信用和文化基础，以及美元霸权内在的自我强化运行机制。

美元霸权给美国带来了诸多经济利益，但同时也影响其他国家的多种利益。<sup>①</sup> 在吉尔平看来，美国可利用美元霸权地位来缓解其全球霸权的经济负担。<sup>②</sup> 时寒冰等学者强调，美国超级大国地位是其强大的军事实力与科技创新能力所造就，而其凭借美元霸权所实现的对全球金融的控制力却远超军事能力。<sup>③</sup> 凭借美元霸权，美国长期依靠扩张性的宏观经济政策来刺激经济发展，同时却让全世界来分担政策成本。<sup>④</sup> 根据一些学者的估算，在 1981—2002 年间，由美元国际化产生的名义国际铸币税收益达 6 782 亿美元。<sup>⑤</sup> 另有学者认为，美元霸权可帮助美国获取铸币税、国际通胀税和节约外币风险规避的成本等收益，其中 2003 年即获取了高达 2 991 亿美元的总收益，相

---

<sup>①</sup> 参见许少强：《美元霸权：生存基础、影响和我国的对策》，载《复旦学报》（社会科学版）2005 年第 4 期，第 33 页。

<sup>②</sup> 参见[美]罗伯特·吉尔平：《全球政治经济学：解读国际经济秩序》，杨宇光、杨炯译，上海世纪出版集团 2006 年版，第 63 页。

<sup>③</sup> 参见时寒冰：《欧债真相警示中国》，机械工业出版社 2012 年版，第 42 页。

<sup>④</sup> 参见华民、刘佳、吴华丽：《美国基于美元霸权的金融“核战略”与中国的对策》，载《复旦学报》（社会科学版）2010 年第 3 期，第 61 页。

<sup>⑤</sup> 陈雨露、王芳、杨明：《作为国家竞争战略的货币国际化：美元的经验证据——兼论人民币的国际化问题》，载《经济研究》2005 年第 2 期，第 42 页。

当于美国当年国内生产总值（GDP）的 2.7%。<sup>①</sup> 还有学者认为，美国的核心利益就是其全球主导地位，有碍于美国这一目标的行为都被视为有损其核心利益。<sup>②</sup> 正因为如此，维护美元霸权逐渐成为美国最主要的战略目标，挑战美元霸权的行为被视为是对美国核心利益的挑战。

然而，2008 年金融危机爆发后，美国经济面临挑战，加上新兴经济体呈群体性崛起态势，世界经济格局和国际权力格局正面临重新洗牌，全球经济治理进入新阶段。在此背景下，美元霸权不论是其运行基础，还是自身运行机制，都面临巨大挑战。为继续维持领导世界的“美国梦”，美国必将采取强力措施来应对挑战，维护美元霸权，其他经济体则围绕如何削弱美元霸权在做进一步努力。本文试图就此分析美元霸权面临的新挑战及美国维持美元霸权的新举措。

## 一、美元霸权国内运行基础面临的冲击

### （一）美元霸权的物质基础松动

二战结束初期逐渐形成的强大经济实力和科技创新能力是美元霸权的物质基础。其中强大的经济实力是美元霸权的直接物质基础；强大的科技创新能力使美国能在机械制造、信息技术、生物技术、纳米技术等诸多影响人类生活方式的领域居于领先地位，并能向全球输出诸多以美元计价的高新技术产品，成为支撑经济实力的技术基础，也是支撑美元霸权的间接物质基础。但自进入 21 世纪以来，这一状况正在逐渐发生改变，具体表现为：

首先，美国经济地位的相对变化。自 21 世纪以来，以中国为代表的新兴经济体快速崛起，使美国经济实力呈相对衰落趋势，这可从多年来中美名义 GDP 变化趋势反映出来。在 1960—2000 年间，中美名义 GDP 之比基本上在 12% 以下，2005 年上升至 17.88%，2008 年上升至 31.64%，2010 年上升至 40.83%，2014 年中国 GDP 总量已相当于美国的 59.45%（表 1）。

---

<sup>①</sup> 程恩富、夏晖：《美元霸权——美国掠夺他国财富的重要手段》，载《马克思主义研究》2007 年第 12 期，第 34 页。

<sup>②</sup> 张建：《美国的核心利益是什么》，载《东方早报》2013 年 2 月 8 日。

表 1 中美名义 GDP 比较, 1960—2014 年 (单位: 亿美元, %)

年份	中国 GDP	美国 GDP	中/美比重
1960	557	5264	10.58
1970	919	10383	8.85
1980	3051	27881	10.94
1990	3903	58005	6.73
2000	11985	99515	12.04
2005	22576	126230	17.88
2008	45218	142915	31.64
2009	49905	139390	35.8
2010	59312	142650	40.83
2011	73250	150877	48.59
2012	82269	156760	52.48
2013	91850	168030	54.66
2014	103554	174163	59.45

资料来源: 笔者根据美国商务部经济分析局、中国国家统计局数据整理, 汇率为当年名义汇率。

其次, 美国制造业地位的相对衰落。制造业在一国财富创造中具有举足轻重的地位, 若以产业投入的乘数效应 (单位美元投入所产生的 GDP 之和) 来衡量各行业投资对 GDP 的乘数效应, 制造业乘数效应最大。根据美国经济分析局的估算, 制造业产品销售中每 1 美元支撑了其他行业 1.4 美元的产量, 而服务业的这一数值仅为 0.71 美元。<sup>①</sup> 自 20 世纪 70 年代开始, 随着全球化与国际分工的不断深化, 美国不断推进产业转移与结构调整, 制造业在 GDP 中的比重逐步下降, 形成“去工业化”和“产业空心化”并存的趋势, 并逐步形成了美国典型的经济增长模式: 既是高消费与低储蓄并存的债务推动型增长模式, 也是高度依赖虚拟经济和服务经济的增长模式。在这种增长模式之下, 制造业在 GDP 中所占比重不断下滑。例如, 2000 年, 制造

<sup>①</sup> [美]利伟诚:《美国制造: 从离岸到回岸, 如何改变世界》, 蔡中为译, 东方出版社 2012 年版, 第 55 页。

业占 GDP 的比重只有 14.2%，但当年第三产业占 GDP 的比重高达 77.2%，而金融、保险、房地产及租赁业所占比重高达 20.1%；2009 年，制造业占 GDP 的比重进一步下降至 11%。同时，美国制造业在全球制造业总产值中所占的份额也从“去工业化”之前的 30% 左右，下降到 1990 年的 21.5%，2010 年下降至 19.4%，较中国低 0.4 个百分点，从而首次让渡世界头号制造业大国地位。有学者指出，美国在制造业尤其是高端制造业的衰落，使得美元的国际地位更加不稳，从而美元霸权稳定的物质基础正在松动。<sup>①</sup>

第三，美国科技创新能力正受到挑战。二战后，美国始终在全球创新方面占据主导地位，但近年来，美国创造力带来的影响力正在逐渐弱化，这主要是由于东亚地区一些国家特别是中国技术创新能力的崛起对美国形成了挑战。<sup>②</sup> 世界银行统计数据表明，美国高科技产品出口额占制成品出口额的比重由 2006 年的 30.06% 下降到 2010 年的 19.93%。例如 2014 年，中国全年研究与试验发展（R&D）经费支出 13 312 亿元，比上年增长 12.4%，占国内生产总值的 2.09%；国际科技论文发表数量稳居世界第 2 位，被引次数上升至第 4 位；全时研发人员总量预计达到 380 万人年，位居世界第一。<sup>③</sup> 美国科技创新地位的相对下降，反映的是美元霸权的间接物质基础在松动。

## （二）美元霸权的军事基础弱化

一直以来，美国强大的军事打击能力是美元霸权的安全基础。美国拥有世界上最强大的军事力量，在全球 30 多个国家设有 203 个军事基地和军事设施，在海外部署 21 个作战旅；2012 年美国军费开支 6 490 亿美元，约占世界的一半；2016 年国防预算 6 070 亿美元，仍高居全球首位，比世界主要大国国防预算的总和还多。这种军事实力，为美元资产的安全性提供了信心，而且在维护美元霸权方面也发挥了特定效应，即通过一系列对外战争，通过制造区域不稳定来强化美国经济本土投资的安全性，可促进美元回流，确保

---

<sup>①</sup> 徐奇渊、李婧：《国际分工体系视角的货币国际化：美元和日元的典型事实》，载《世界经济》2008 年第 2 期，第 38 页。

<sup>②</sup> 《中国科技创新挑战美 甚至在美强项突破》，中华网，2015 年 12 月 3 日，<http://military.china.com/important/11132797/20140103/18261200.html>。

<sup>③</sup> 《中国自主创新能力建设 2014 年度报告：全民拥抱“创”时代》，新华网，2015 年 12 月 4 日，[http://news.xinhuanet.com/local/2015-04/07/c\\_127663073.htm](http://news.xinhuanet.com/local/2015-04/07/c_127663073.htm)。

美元地位的稳定。例如，1999年1月1日，欧元正式启动时，与美元的汇率是1:1.07，但在两个多月的科索沃战争后，欧元兑换美元汇率已经变成1:0.82，欧元跌幅达30%。冷战结束后，美国总计发动了六场大规模战争，充分展示了美国独一无二的军事霸权地位。但自2008年全球金融危机以来，美元霸权安全基础的弱化主要表现在以下几个方面。

其一，长期的战争大量消耗美国财力。2014年年底，美国国会研究所的一份报告估计，美国发动的伊拉克战争的最终成本高达8146亿美元，阿富汗战争耗费了6856亿美元。<sup>①</sup> 经济学家斯蒂格利茨2010年认为，即使是保守估计，伊拉克战争的经济成本也将达到3万亿美元。<sup>②</sup> 如此巨大的开支，既增加了财政赤字，也是美国国力难以长期承受的。

其二，美国要保持自身绝对第一的军事实力与地位，需要与排名第二的军事大国拉开绝对差距。这就需要大量的军事投入，但联邦政府巨额的财政赤字成为主要障碍。根据美国《2011年预算控制法》规定的自动减支计划，从2014财年开始到2020年，美国国防预算开支每年都要减少数百亿美元。

其三，和平与发展是世界的主题。冷战后美国所挑起的六场大规模对外局部战争结果都不好。伊拉克战争给当地造成的伤亡总数在17.6万—18.9万人之间。<sup>③</sup> 阿富汗反恐战争并未完全解决塔利班问题。在叙利亚化学武器事件中，美国一再扬言要动武，极端组织“伊斯兰国”（ISIS）又“横空出世”，尽管美国对其采取军事打击，但成效甚微。俄罗斯不但在叙利亚、乌克兰问题上与美国交锋，并在2015年9月直接对叙利亚境内ISIS目标进行军事打击。“棱镜门事件”发生后，德国就美国窃听行为立案并进行司法调查。<sup>④</sup> 如此种种，显示出以军事霸权为核心的美国霸权正遭到全世界的抵制。

### （三）美元霸权的运行基础逐步弱化

---

<sup>①</sup> [美]马克·汤普森：《阿富汗战争的真实成本可能会让你吃惊》，载《时代周刊》2015年1月1日。

<sup>②</sup> [美]斯蒂格利茨：《三万亿美元的战争》，卢昌崇译，中国人民大学出版社2010年版，第83页。

<sup>③</sup> 《伊拉克战争共花费美国2.2万亿美元》，中国经济网，2013年3月15日，[http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201303/15/t20130315\\_24203847.shtml](http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201303/15/t20130315_24203847.shtml)。

<sup>④</sup> 范士林：《美国现代霸权主义面临挑战》，载《新西兰联合报》2014年6月5日。

贸易和投资的全球化是经济全球化的重要内容,各国出于规避汇率波动风险和大宗商品价格稳定的需要,亟需一种单一的世界货币。BWI赋予美元世界货币的地位,也是全球经济发展的内在需要。在一些学者建构的分析框架中,世界经济体系被描述为“中心—外围”架构,中心国是美国,外围国通常包括新兴市场经济国家、石油输出国等,当前从狭义上来说,主要是指以中国为代表的新兴经济体国家。<sup>①</sup>对于广大“外围国”来说,为吸引外部资金流入并增强市场稳定性预期,需要以美元来提供对外发展资金,并保持本币汇率的相对稳定。为此,出口导向战略成为“外围国”的主导发展战略,贸易顺差也成为多数“外围国”的常态。从根本上看,美元霸权深植于贸易、投资、金融和政治与军事的全球化之中,在出现异常冲击或另一种货币能够比美元更好地承担国际本位币责任之前,美元霸权地位具有某种自我加强的性质,较难出现颠覆性逆转。<sup>②</sup>尤其是美元绑定石油贸易,催生大量石油美元需求,使美元霸权得以持续。

由于美元的特殊霸权地位,加上美国市场巨大的容纳能力,使得通过贸易逆差“出口”的美元又几乎通过资本与金融账户“进口”,这种债务型经济增长模式得以长期存在,<sup>③</sup>而且美元霸权的运行机制还具有内在强化特征。例如,1981—2009年,美国经常项目逆差累计达7.747万亿美元,资本与金融项目盈余7.1455万亿美元,总量上资金缺口也只有6019.4亿美元。而美国通过美元资金的流入与流出,实现了巨大的间接收益。据估计,在1967—2006年间,因美元贬值(以黄金为参照),债权国的总损失高达2.7万亿美元,年均损失达675亿美元。<sup>④</sup>

然而新的情况已经出现。首先,中国作为世界第二大经济体、最大的货

---

<sup>①</sup> Michael P. Dooley, David Folkerts-Landau, and Peter Garber, “The Revived Bretton Woods System: The Effects of Periphery Intervention and Reserve Management on Interest Rates and Exchange Rates in Center Countries,” *NBER Working Paper*, Cambridge, March 2004.

<sup>②</sup> 萨奇、刘墨海、张志慧、耿群:《全球化中的美元地位》,载《中国外汇管理》2001年第2期,第10页。

<sup>③</sup> 刘建江、黄雅韵:《中美金融恐怖平衡生成基础、维系困境及化解思路》,载《湖南师范大学学报》(社会科学版)2014年第6期,第86页。

<sup>④</sup> 《美元上演新霸权 债务问题绑架全球经济》,金融界,2010年3月24日, <http://forex.jrj.com.cn/2010/03/2408197164980.shtml>。

物贸易国家，迅速进入人口老龄化社会，农村剩余劳动力不断减少，人口红利在迅速衰减，原有出口导向型增长模式面临被动调整的压力。加之中国正在积极扩大内需，推进新型城镇化建设，努力改变出口型增长模式，这意味着作为世界经济新引擎的中国也正在努力减少对美元的需求。其次，世界市场美元需求的新变化。最近两年的石油价格持续下降、各国之间的货币互换以及人民币加入特别提款权（SDR）货币篮子等事件，都具有明显挤压美元需求的特点，冲击美元霸权的供求机制。面对这一态势，美国尚未找到有效的抑制措施，这体现了美国在综合国力相对下降的同时，在维持美元霸权方面已相对力不从心。

从美国自身战略调整来看，美元霸权的运行机制也在逐步弱化。美国持续的“去工业化”和赤字政策，不断强化的债务型、虚拟型经济增长模式，一方面意味着经常项目赤字的长期化、巨额化，另一方面也意味着美国不断扩大的国债规模和整体偏低的储蓄率水平。例如，20世纪六七十年代，美国居民储蓄率均值保持在9%的水平，80年代后迅速下降，2005年下降至2%以下。<sup>①</sup>这种增长模式的结果是美国国际收支的资金缺口扩大，2004—2009年经常项目、资本与金融项目的缺口高达4 511.81亿美元，其中2007—2008年的缺口高达3 270.41亿美元，这反映了次贷危机前后美元资产的吸引力相对下降的事实。金融危机后，为维系现有体系的运转，美国接连推出四轮量化宽松政策，财政赤字规模不断扩大，美国公共债务余额在2014年11月底达到18.005万亿美元，“财政悬崖”成为美国政府挥之不去的噩梦，尽管有助于美国经济复苏，但也进一步导致全球流动性泛滥，弱化美元霸权的内在运行机制。

## 二、美元霸权国际基础面临的冲击

### （一）美元霸权的制度基础弱化

---

<sup>①</sup> 邵科：《美国储蓄率倒“U”型走势及对全球经济金融的影响》，载《新金融》2011年第1期，第35页。

在全球治理体系中，国际货币基金组织（IMF）和世界银行集团一直是 BWI 和 BWII 正常运行的载体，是美元霸权赖以生存的制度基础。多年来，IMF 和世界银行虽然承担了国际金融秩序维护者的责任，但长期被以美国为首的大经济体及其经济利益集团所左右，执行严重不对称的规则标准：广泛用于剥夺全球最贫困的人口，却极少被用于不利于美国经济利益的场合。<sup>①</sup>如在亚洲金融危机中，接受救援的国家无一例外被要求接受 IMF 符合美国利益的苛刻贷款条件，如放宽金融管制、紧缩财政等。<sup>②</sup>但是，不平衡发展规律是世界经济的普遍规律，习近平同志指出，“新兴市场国家和一大批发展中国家快速发展，国际影响力不断增强，是近代以来国际力量对比中最具革命性的变化。”<sup>③</sup>基于此，世界范围内弱化或削弱美元霸权制度基础的努力始终未曾消失。

首先，推进 IMF 改革以重构国际货币体系，直接弱化美元霸权的制度基础。法国前总统萨科奇公开表示希望重建一个新的布雷顿森林体系，中国也提出改革国际货币体系的构想。<sup>④</sup>最现实的手段是推进 IMF 份额改革，增加新兴国家的份额，减少以美国为代表的发达国家的份额。2012年4月，世界银行和 IMF 承诺落实 2010 年 IMF 关于治理结构与份额（Quota）的改革，向 IMF 增资 4 300 亿美元，提升其贷款能力以防范和应对危机，其中原属发达国家的 6% 的份额被转移至金砖国家，中国份额由 3.996% 提升至 6.3940%，投票权也从 3.65% 上升至 6.07%。同时，IMF 于 2010 年 11 月 15 日对特别提款权组成的一揽子货币进行调整，美元权重由 44% 降至 41.9%，日元权重由 11% 降至 9.4%，欧元权重由 34% 升至 37.4%，英镑权重由 11% 升至 11.3%。2015 年 11 月 30 日，IMF 批准人民币加入 SDR 货币篮子，权重为 10.92%，拟于 2016 年 10 月 1 日生效，人民币将成为 SDR 中第三大货币。其他四种货币的权重相应减少：美元权重将从 41.9% 降至 41.73%；欧元

<sup>①</sup> [美] 约翰·贝拉米·福斯特：《资本主义的金融化》，王年咏、陈嘉丽译，载《国外理论动态》2007 年第 7 期，第 9 页。

<sup>②</sup> James M. Boughton, “IMF at 60,” *Finance and Development*, September 2004.

<sup>③</sup> 习近平：《推动全球治理体制更加公正更加合理》，新华网，2015 年 10 月 13 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c\\_1116811341.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116811341.htm)。

<sup>④</sup> 周小川：《关于改革国际货币体系的思考》，新华网，2009 年 3 月 24 日 [http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-03/24/content\\_11060507.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-03/24/content_11060507.htm)。

从 37.4% 降至 30.93%；日元从 9.4% 降至 8.33%；英镑从 11.3% 降至 8.09%。

其次，成立新的国际金融组织，间接弱化美元霸权的制度基础。新兴经济体的崛起，必然有参与全球经济治理的积极性和主动性。2015 年 7 月，金砖国家新开发银行（BRICS Development Bank）开业。随着近十几年许多新兴市场国家的崛起，世界多极化特征也愈加明显。金砖五国拥有全世界近 42% 的人口，且经济总量已占全球的 21%，仅金砖五国内部的贸易往来就占全球的 17%。不过，许多国家在发展的过程中需要大量资金，如发展中国家的基础设施建设每年至少有 1 万亿美元的资金需求，无论 IMF 还是世界银行都远远无法满足这一需求。并且，现有的欧美金融秩序在对许多发展中国家进行援建过程中都附带一些条件，成立新开发银行则有利于冲破旧秩序，使国际金融体系向多元化发展。2015 年 12 月 25 日，亚洲基础设施投资银行（Asian Infrastructure Investment Bank，简称“亚投行”）正式成立，全球迎来首个由中国倡议设立的多边金融机构。亚投行对布雷顿森林体系的挑战就在于其资本充足率、流动性的标准及业务运作都不受巴塞尔协议监管。而英国的加入带动了德国、法国等主权评级 3A 的国家的加入，亚投行的信用评级被拉高，在发行证券时可以降低融资成本。对于亚投行来说，英、德、法等发达经济体的加入，既表明美国各盟友与其在部分诉求方面出现分离态势，也表明包括发达经济体在内的大部分国家对美国主导的国际经济秩序的不满，以及对美元霸权表现出相对排斥的态度。由此可见，美元霸权的制度基础已经出现裂痕。

从表面来看，美国一再反对各国加入亚投行的理由是其不能确定亚投行能在运营和债务管理等方面达到与亚洲开发银行一样的“最高标准”，即对亚投行透明度、信誉度以及对环境可持续发展的把控能力的不信任。但从根本上来说，美国深感亚投行的出现削弱了世界银行和 IMF 的影响力，美元的霸权地位受到了直接威胁。

## （二）美元霸权的信用基础弱化

第一，美国通过调整货币政策冲击他国经济。BWI 赋予了美元世界货币的地位，客观上需要美元承担国际责任。美国超强的综合国力使其拥有了极

为强大的国家信用并为全世界所认可，这是美元霸权的一个重要基础。<sup>①</sup>然而，2008年金融危机后美国政府采取了损人利己的货币政策，为抑制房地产泡沫破灭对消费的负面冲击，美国连续实施了四轮量化宽松货币政策。如果说第一轮量化宽松政策是为了稳定金融体系，那么从第二轮开始，其目的已转变为通过压低长期利率来刺激实体经济，包括推动股票市场走向繁荣，通过股市的正财富效应来抵消房地产市场的负财富效应。2008年年初，美联储资产负债表规模还在1万亿美元以下，2014年10月底已超过4.5万亿美元，到2015年10月，美国国会批准的国债上限已高达18.1万亿美元。在此背景下，全球流动性泛滥，一些新兴经济体国家的货币被动升值，被动接受热钱流入套利、输入性通胀、出口成本上升等不利影响。

自2013年下半年以来，随着美国经济的复苏，其开始缩小量化宽松规模，美元转而走强。2014年10月29日，美联储宣布结束购债，标志着第四轮量化宽松政策基本结束。受此影响，自2014年7月以来，美元走上升值道路，到2015年11月底已较2014年的低点升值了26%以上，新兴市场国家货币受到美元强劲升值的挑战，引发全球大宗商品市场和金融市场的剧烈动荡，国际经济体系受到不同程度的负面冲击。在全球经济持续低迷的环境下，美联储却于2015年12月宣布提高联邦基准利率，并推动美国经济进入加息周期。美国政府这种长期损人利己的政策变动趋势，显著损害了美国的国家信用，动摇了美元霸权的信用基础，将进一步强化外围国家“去美元化”的意志和行为。

第二，通过控制三大信用评级机构操纵全球资本市场评级。目前，由美国操控的三大评级机构：标准普尔、穆迪、惠誉广受质疑，改革国际评级体系的呼声持续不断。由于其在欧债危机中所扮演的“火上浇油”角色，欧盟金融监管当局已对上述三大国际信用评级机构展开调查，以确定其对银行的评价流程是否足够严谨和透明。2014年10月24日，来自中国、美国和俄罗斯的三家独立评级机构在北京联合举行发布会，发起成立了一个新型国际评级组织——世界信用评级集团，以推进国际评级体系改革，建设独立的国

---

<sup>①</sup> 田大瑜：《亚投行是中国输出国家信用的突破口》，凤凰网，2015年12月11日，[http://city.ifeng.com/a/20150413/419645\\_0.shtml](http://city.ifeng.com/a/20150413/419645_0.shtml)。

际评级监管体系。现存的国际评级体系已经完全不能承担世界评级的责任，在全球进入信用经济社会发展阶段的背景下，亟待建立新的全球性评级机构。而这种非主权性质的国际评级机构，也被视为对现有国际信用评级体系的新一轮挑战，美元霸权的信用基础被弱化。

### （三）全球经济对美元霸权的依赖基础被削弱

首先，推进地区金融一体化以减轻对美元霸权的依赖。1999年欧元的诞生标志着欧元区内开始了“去美元化”历程。以欧元区相互贸易结算的“去美元化”和区内超低美元储备为代表，欧元构建了独立于全球金融体系的“地区金融主义”（financial regionalism）框架，为区域货币一体化树立了良好的示范效应。亚洲金融危机后，关于成立“亚元”的呼声也不绝于耳。2000年5月，东亚“10+3”财长会议达成“清迈倡议”，开始了区域性货币互换网络的构建。2008年，“清迈倡议”多边化，800亿美元的东亚外汇储备库得以推进，2009年扩大到1200亿美元。2012年5月，东亚共同外汇储备库规模扩大到2400亿美元，与IMF贷款条件脱钩的资金比例从20%提高到30%。东亚的“去美元化”是东亚制造业地位不断上升的内在需要，将深度冲击美元主导的全球金融体系。对于美元和美国来说，这是较为严重的潜在冲击。<sup>①</sup>

其次，推进双边货币互换，实施渐进的“去美元化”过程。签订货币互换协议是世界其他国家为摆脱美元霸权的被动之举，同时也将降低签约国在双边贸易活动中面临的美元汇率波动风险。例如，2011年10月，日韩为加强双方货币和金融市场稳定性，将货币互换协议规模从130亿美元扩大至700亿美元，有效期为1年。<sup>②</sup>2012年12月4日，印度与日本签订双边货币互换协议，金额达150亿美元，有效期为3年。进入21世纪以来，中国也在积极推进货币互换协议。2009—2015年9月，中国人民银行先后与包括澳大利亚、英国、加拿大、欧洲央行在内的31个境外货币当局签订了总

---

<sup>①</sup> 徐以升：《东亚一体化已告中断》，载《第一财经日报》2013年1月28日，<http://www.yicai.com/news/2013/01/2455514.html>。

<sup>②</sup> 冯武勇、权香兰：《日韩宣布如期终止日韩货币互换协议扩大措施》，新华网，2012年10月9日，[http://news.xinhuanet.com/world/2012-10/09/c\\_113313534.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-10/09/c_113313534.htm)。

规模超过 3.11 万亿人民币的双边本币互换协议，从而降低了对美元的依赖。

不可否认，世界贸易和金融体系存在较大惰性，一种货币的全球霸权地位不会在短期内遭遇明显挑战，如英镑历经几十年和两次世界大战才逐步丧失其超级货币地位，而当前能挑战美元世界货币地位的继任者尚未出现，但美元霸权地位的相对下降是大势所趋。

### 三、美国维护美元霸权的新思路

美元霸权是美国核心利益所在，其对外经济政策乃至军事、外交均或多或少体现了维护美元霸权的内在需要。金融危机给美国带来前所未有的冲击，是美国过去 75 年来遭遇过的最为可怕的重大地缘政治挫折，美国在全球事务中发挥作用的资源和经济信誉都受到了重大冲击。<sup>①</sup> 在此背景下，美国维护美元霸权也需要新思路。

#### （一）实施再工业化战略，夯实美元霸权的物质基础

强化美元霸权的物质基础是维护美元霸权的首要战略。为此，美国采取了扭转产业空心化局势政策，实施再工业化战略，以重振本国制造业，推动实体经济回归，这成为奥巴马政府应对金融危机、复苏美国经济的长期战略。

美国再工业化并非要通过生产环节的回流打破由“去工业化”所形成的“产业全球化”，而是通过加强美国在高端制造业领域的国际优势，在重振美国实体经济发展的同时继续与外国保持差异化的互补发展道路。更重要的是，美国再工业化掀起了一场全球性的产业技术革命。里夫金(Jeremy Rifkin)认为，新工业革命主要是对新兴可再生能源技术和互联网技术的不断融合，将引起人类生产和生活方式的再次巨变。<sup>②</sup> 美国寄希望通过引领此次产业技术革命，在新能源技术、信息技术、生物技术、新材料、先进装备制造业等五大基础性领域继续扩大美国的全球优势，实现新的产业革命，进而在产业

---

<sup>①</sup> 李慎明：《世界在反思——国际金融危机与新自由主义全球观点扫描》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 86 页。

<sup>②</sup> [美]杰里米·里夫金：《第三次工业革命：新经济模式如何改变世界》，张体伟、孙豫宁译，中信出版社 2012 年版，第 75 页。

关联效应的作用下，带动美国制造业体系的整体发展，提升美国的财富创造力，从而实现其再工业化与美元霸权地位稳定的双重战略目标。

为推进再工业化战略的有效实施，美国在人力资源、资本回流、贸易政策等方面采取了许多有利于美国制造业发展的政策与措施，力图在全球范围内重新打造美国制造业强国地位，同时也着力打击竞争对手的制造业。<sup>①</sup> 例如，通过“刹车门事件”打击日本汽车和日本制造，通过“排污门事件”打击德国汽车和德国制造。由此也可推导，美国下一步极有可能会制造事端来打击中国制造。

### （二）强化亚太再平衡，提升军事霸权

金融危机后，面对全球经济格局的重大变化，美国显然清楚美元霸权的物质基础、制度基础不断弱化的事实。在美元霸权的整体基础中，军事霸权相对来说是最为牢固的方面，因此，美国也将更多地依赖军事霸权来维持美元霸权的地位。放眼全球，在可预见的未来，能挑战美国军事地位的国家只有中国和俄罗斯。俄罗斯虽然军事实力不弱，但整体经济水平与美国差距太大，加之石油价格大幅度下跌对俄罗斯经济体系冲击很大，短期内难以对美国形成巨大压力。而中国正在以制造业支撑来实现快速崛起，也被美国看作主要的潜在挑战者。因此，美国为压制中国继续崛起的势头开始费尽心机。2009年，美国高调宣布重返亚太，计划把60%的军事力量部署在中国周边，不仅开始频繁对中国展开抵近侦察，离间中国与邻国的关系，还积极构建以西太平洋为主要战场，以空海军为主要作战力量的“空海一体战”作战体系，不断强化在中国东海、南海的威慑力和影响力。从2015年以来，美国从幕后走向前台，动用外交、舆论、国际法及军事等手段向中国发难。美国军舰进入中国控制岛礁的12海里内进行所谓的航行自由宣示，这一方面显示美国在亚太的强大存在，提升和维护其在亚太的信心；另一方面，对中国制造巨大的军事压力，进而弱化中国军事力量对美国的冲击。

### （三）推进国内制度创新，强化美元运行机制<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 唐志良、刘建江：《美国再工业化对我国制造业发展的负面影响研究》，载《国际商务》2012年第2期，第12页。

<sup>②</sup> 袁冬梅、刘建江：《美国制造业重振中的资本回流困境及对策》，载《学海》2012年

其一，着手调整内部金融制度，大幅度削减财政赤字。金融危机爆发后的短短两年时间内，奥巴马政府即签署了《金融监管改革法案》、《美国恢复与再投资法案》等。依据这些法案，进一步强化了美联储、美国财政部的监管职能，明确了两者的分工，为重振美元霸权提供了完善的制度、法律和结构基础。另外，全面削减开支，提高财政效率。例如，2013年美国联邦政府预算赤字猛降到6800亿美元，比2012年的1.1万亿美元减少4090亿美元，是五年来首次将预算赤字控制在1万亿美元以下，2014财年美国联邦政府的预算赤字为4850亿美元，2015财年预算赤字预计进一步降至4260亿美元。

其二，推行强势美元政策，继续向世界提供大量以国债为代表的金融产品。这不但补充了市场的流动性，也为众多资金涌入美国提供了足够的产品，从而吸引更多外资流入美国资本市场。其中，中国购买的美国国债总额最大，2008—2010年三年之间增持美国国债6825亿美元，占总量的56.87%，相当于消化了当期美国第一轮和第二轮量化宽松注入的流动性的1/4强。<sup>①</sup>

其三，通过税收政策推动跨国公司资本、收入回流。奥巴马在2009年9月8日宣布实施“税收新政”，取消“本国企业海外投资延迟纳税”的优惠政策，限制跨国公司外包业务，并通过削减给予跨国公司海外利润的税收抵免，抑制美国企业将生产转移到海外。预计新的税收改革计划在未来10年会为政府增加税收2100亿美元。自2015年10月以来，美国针对遏制中国经济及打压人民币频频出牌，除了推进跨太平洋伙伴关系协定（The Trans-Pacific Partnership, TPP）进程之外，还要求中国银行美国分行提交部分涉嫌客户资料，以此间接打压中国银行的信用，冲击中国的信用体系。

#### （四）强化全球治理话语权，维护美元霸权的制度基础

面对美国经济地位相对衰落的窘境和崛起国家对全球治理话语权的迫切要求，美国进行了全球战略大调整，试图重新掌控全球治理的绝对话语权。

一是着力延缓国际货币体系改革进程。各国为推进国际货币体系改革已做出了巨大努力。然而，在IMF份额改革方案的落实方面，美国却以各种

---

第1期，第33页。

<sup>①</sup> 刘建江、黄雅韵：《中美金融恐怖平衡生成基础、维系困境及化解思路》，第90页。

理由一再拖延。IMF 改革中的增资方案是以董事会调整生效为前提的，美国拥有 16.74% 的投票权，且拥有一票否决权，2012 年 10 月美国以大选为由进行拖延。直至 2015 年 12 月，美国国会才通过 2010 年度 IMF 改革方案。显然，在对世界金融资源的占有上升到国家战略之后，延缓 IMF 改革进程，进而阻滞国际货币体系改革，成为美国维护美元霸权的时滞战略。

二是重建国际贸易新秩序。长期以来，世界贸易组织（WTO，前身是 GATT）一直是当代最重要的国际经济组织之一，承担了全球经济治理的重要任务，号称“经济联合国”。中国入世后，对外贸易快速发展，到 2012 年货物贸易总额首次超过美国。在此背景下，美国开始主导排除中国的 TPP 谈判，并于 2015 年 10 月 5 日取得实质性进展。如果再加上 2013 年 6 月启动的跨大西洋贸易与投资伙伴协定（The Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）谈判，则可进一步反映美国重建国际贸易秩序的决心。2016 年 2 月 4 日，TPP 正式签署，这不但显示了美国全面介入东亚经济一体化进程的决心，而且试图主导亚太经济整合进程的意图。奥巴马明确表示，不能让中国来书写全球经济规则，<sup>①</sup> 即 TPP 的本质就是要重建美元霸权的制度基础，排除以中国为代表的新兴国家崛起对美元霸权造成的潜在威胁。

三是打击新地区金融主义。21 世纪初，欧元一度对美元地位构成了重大威胁，美国通过科索沃战争影响欧洲安全局势，间接打击欧元。为了避免欧元在金融危机之后趁势崛起，穆迪、标准普尔等国际评级机构曾一致下调欧洲数十家金融机构的信用评级，并不断宣扬欧债危机的负面影响，以此影响欧元资产信心，改变国际资本流向。美国努力的结果是使美国作为全球资本“避险天堂”的地位得以不断强化，欧元区主权债务危机愈演愈烈，而美国国债及美国股市处于上涨态势。<sup>②</sup> 在东亚，随着金融危机的爆发，东亚各国对美国经济的信心一度受到空前冲击，东亚一体化与“去美元化”进程加速。在此背景下，奥巴马总统上任之后不久，即实施了重返亚太战略，此后

---

<sup>①</sup> 奥巴马：《不能让中国等国家来书写全球经济规则》，华尔街见闻，2015 年 10 月 05 日，<http://wallstreetcn.com/node/224372>。

<sup>②</sup> 张荣楠：《欧债危机背后的美债踪影》，中国新闻网，2011 年 5 月 31 日，<http://www.chinanews.com/cj/2011/05-31/3078881.shtml>。

将其更名为“亚太再平衡战略”。自2009年下半年以来，美国逐步通过军事介入亚太和挑动东亚地区纷争，增强东亚各国在政治上对美国的依赖，以达到中断东亚金融独立进程，强化东亚经济体系对美元体系依赖的战略目标。<sup>①</sup>美国通过“钓鱼岛事件”，间接迫使日本放弃中日韩自贸区（FTA）建设。在美国主导下，东亚各国间的内部矛盾不断升级，地区隐性冲突不断扩大，东亚经济一体化明显受阻，构想中的“亚元”也慢慢淡出政治家的视野。

#### （五）多管齐下，维护美元霸权的信用基础

其一，强化美国政治体制的优越性，推行美国价值观，提升美国政府信誉。一国的货币要成为世界主导货币，归根结底要解决信任问题。英镑是19世纪的主要国际储备货币，与英国主导世界的国际地位息息相关。与此类似，美国也不断宣扬其政治制度的优越性，并运用政治强权，加强意识形态攻势，向世界各国进行文化渗透。以好莱坞电影为工具，输出美国意识形态、美国价值观与美国生活方式，推行美国文化霸权。<sup>②</sup>让世界相信美国政府能够发展起一个有深度、流动性和透明度的金融市场，以保障所有投资者的权利，从而促使官方与民间的外国投资者有信心大量持有美元。

其二，取消量化宽松货币政策，重建美联储信誉。学者们普遍认为，一国行政机构与中央银行之间的关系越透明，中央银行越独立，对社会发展越有利。作为承担美国中央银行职责的美联储，实际上是一家私人机构，一百余年来，一直努力让外界相信其不会因政治影响而改变其独立性。但金融危机后连续实施四轮量化宽松政策，通过大印钞票来购买美国政府的国债，相当于借钱给政府，即所谓“债务货币化”。这无疑给美联储的独立性和声誉都造成极大负面影响。为此，自2014年以来，美联储频频发出信号宣称要退出量化宽松，并最终于该年10月正式宣布退出，从而在一定程度上维护了美元霸权的信用基础。

---

<sup>①</sup> 李永宁、郑润祥、黄明皓：《超主权货币、多元货币体系、人民币国际化和中国核心利益》，载《国际金融研究》2010年第7期，第30页。

<sup>②</sup> 李剑林：《美国文化霸权建立轨迹考察》，载《长沙理工大学学报》（社会科学版）2007年第3期，第98页。

其三，通过国际制度创新来夯实美元霸权的国家信用基础。2008 年金融危机后，在多哈会谈受阻之际，美国先后启动了 TPP 和 TTIP 谈判，试图构建适合 21 世纪经济发展趋势的全球新一代高标准经贸规则。通过主导这些经贸规则体系，一方面，美国可以有效整合亚洲和欧洲的庞大资源，促进国家经济强劲发展，进而增强世界各国对美元和美国的信心，强化美元霸权的信用基础；另一方面，美国可以充分利用这些规则体系（如 TPP 的金融开放协议），以美元为主导，促使区域内各国的金融资本进行深度整合，从而与美元相互绑定，在放大的乘数效应影响下，美元力量大增，从而有力保障美元霸权的信用。

#### （六）提升对石油定价的影响力，强化石油对美元的依赖程度

美元作为石油贸易计价货币的地位，是美元霸权的支柱之一。回顾历史，凡是挑战石油美元地位的国家，如 21 世纪初期的伊拉克、委内瑞拉和伊朗等国，都直接或间接受到美国的打击。2008 年金融危机爆发后，为打击有可能挑战“石油美元”的中东国家，美国利用美元资本和军事力量，制造美国式的民主化革命浪潮，加剧中东区域政治动荡；同时，美国也着力以军事援助等手段支持在中东地区的盟友，遏制伊朗发展，强化在中东的霸权布局。

长期以来，美国是世界上最大的石油进口国。但进入 21 世纪以来尤其是金融危机以后，美国所实施的能源独立战略正取得初步成效。根据美国能源信息协会（Energy Information Administration, EIA）的统计，在美国能源独立战略的强力推动之下，美国油品出口已从 2010 年的 230 万桶/日增至 2013 年的近 380 万桶/日，美国原油出口量也达到约 20 万桶/日，系 13 年来的最高水平。从 2006 年以来，原油贸易赤字在不断下降，2012 年较 2005 年下降 42.35%，占总逆差的比重下降至 26.81%，为 20 余年来最低水平。<sup>①</sup> 这也意味着奥巴马政府已经把能源出口视为美国赢得地缘政治优势的新砝码，石油定价的影响力正在不断向美国所预期的方向发展，即通过掌握石油的定价权来重建各国对美元的依赖。2014 年以来石油价格的不断下跌，伴随美国石油外贸依存度明显下降而出现的是其原油贸易赤字大幅度下降，这也是

---

<sup>①</sup> 刘建江、邹花兰、唐志良：《美国能源独立：动因、举措及影响研究》，载《湖南师范大学社会科学学报》2016 年第 2 期，第 120 页。

关乎美国经常项目可持续及美元霸权可持续的重要基础。

## 结 束 语

进入 21 世纪以来,美国综合国力相对下降,世界经济格局出现新变化,美元霸权的国内和国际基础均出现动摇。为维护美元霸权,美国采取了一系列重要举措,并已初见成效。例如,再工业化使美国率先走出危机困境,经济呈强劲复苏趋势,强化了美元霸权的物质基础;TPP 贸易协定达成,TTIP 也在积极推进;等等。因此,尽管以美元为主的既有国际货币体系在可预见的未来仍将延续,但中国仍不可避免地成为美国维护美元霸权的最主要的战略关注对象。为避免美国的全力阻遏,中国需要冷静判断全球经济、政治形势,推进互助互信机制,采取有效应对策略:一是要苦练内功,做大做强自身,确立内需发展战略,在拓宽国内市场的同时,注重市场体系的建设与完善;二是继续发挥贸易大国优势,从贸易大国转变为贸易强国,将贸易优势转化为政治优势和话语权优势,继续推进东亚区域经济一体化进程;三是要以“一带一路”倡议为核心,推进空间战略与开放战略全面对接,同时积极应对升级版的美国亚太再平衡战略,并通过互联互通打造中国新的国际合作格局,缓解 TPP 对中国经济东进所施加的压力;以亚投行建设为契机,应对美国把控的国际金融秩序,主动承担大国责任,维护好国际秩序,发挥中国在全球治理中的应有作用;四是努力加强中美双边沟通,消除战略互疑,构建互信互利的双边关系;五是积极推动国际货币改革和人民币国际化,通过国际力量来间接减轻美国延缓人民币国际化的压力;六是提升战略定力,坚持走中国特色的军事与经济协同发展道路;七是以全球视野来建设合作伙伴,联合俄罗斯、欧洲等力量来对冲美国在政治、军事与经济方面施加的压力。

[收稿日期: 2016-03-10]

[修回日期: 2016-03-29]

[责任编辑: 张 春]

# 双重互动与南亚安全秩序构建\*

杨晓萍

**【内容提要】** 秩序是指客观现状与主导国意志一致的状态。目前南亚并不存在一种被广泛接受的安全秩序，就其现状而言，在体系层面呈现出“失衡性”和“交织性”特征，这是构建南亚安全秩序的起点。失衡性决定了印度在传统安全上是南亚主导国的逻辑，而交织性则意味着主导国意志存在被影响的空间，这种状况在中国崛起的背景下更是如此。目前，印度在构建安全秩序方面的价值取向尚不能通过其官方文件来解读，但很大程度上可通过其与一些关键国家在南亚的战略互动进行解读。在南亚地区，中国的崛起一方面使中印在传统地缘政治领域的竞争加剧，另一方面则使“发展导向”成为包括印度在内的国家解决非传统安全问题的主流思维。第一种互动主要是竞争框架下的中印地缘互动模式；第二种互动主要是合作框架下的“中—印—南亚邻国”互动模式。未来，这两种战略互动模式的发展方向，将折射出南亚主导国的意志选择，从而从根本上影响南亚安全秩序转型的方向。

**【关键词】** 安全体系 地区秩序 主导国家 中国崛起 意志选择

**【作者简介】** 杨晓萍，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员

**【中图分类号】** D815.5

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)03-0126-16

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201603008

---

\*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。

在大变革、大转型的时代，新的机遇和挑战总是能够催生一些新的观念。在2014年亚洲相互协作与信任措施（以下简称“亚信”）峰会上，中国领导人首次提出“共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观”<sup>①</sup>，这使中国和近邻国家的安全关系发生了变化。南亚作为中国周边板块中传统安全威胁与非传统安全威胁均非常突出的区域，在未来五到十年，该地区的主导性国家能在多大程度上接受中国的安全观念，不仅将从根本上影响未来南亚安全秩序转型的方向，也将对推进我国的“一带一路”倡议产生重要影响。

## 一、南亚安全现状：失衡性与交织性

南亚<sup>②</sup>本身是一个较具争议性的概念，它在地理上涉及对阿富汗的地缘认知、南亚与中亚的联系等问题，而在文化上又涉及印度教文化和穆斯林文化区域的分割与重合。至于南亚是否能够成为一个独立的战略单元，也存在不同观点，争论的焦点集中于南亚的独立性是得益于其物理封闭性，还是源于印度在地缘经济学上的“中心”位置。因为在地理上，印度不仅居于次大陆的中心，而且在贸易上南亚各国与第三国的联通必须通过印度。

就南亚安全状态而言，目前较有代表性的观点包括：（1）认为即使沿用“安全复合体”的框架，南亚仍处于“典型的冲突地带，适用于以国家为中心的军事—政治术语来进行描述”；<sup>③</sup>（2）南亚处于混乱与秩序之间，<sup>④</sup>其中“印度的领导地位”<sup>⑤</sup>可能形成一定秩序，而“多重博弈”<sup>①</sup>和社会的

<sup>①</sup> 习近平：《积极树立亚洲安全观共创安全合作新局面》，人民网，2014年5月22日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0522/c1024-25048258.html>。

<sup>②</sup> 根据《南亚区域合作联盟宪章》规定，南亚包括传统七国（印度、巴基斯坦、尼泊尔、孟加拉国和不丹五个陆地国家，以及斯里兰卡和马尔代夫这两个岛国），外加阿富汗。中国不属于南亚国家，但中国正在成为南亚地区最重要的邻国和安全行为体。参见 Swaran Singh, *China-South Asian: Issues, Equations, Policies*, New Delhi: Lancer's Books, 2003。

<sup>③</sup> [英]巴里·布赞、[丹麦]奥利·维夫著：《地区安全复合体与国际安全结构》，潘忠岐、孙霞、胡勇译，上海世纪出版集团2009年版，第120-121页。

<sup>④</sup> Sujit Dutta, "South Asian Regional Security Architecture: Between Anarchy and Order," in Smruti S. Pattanaik, ed., *South Asia: Envisioning a Regional Future*, New Delhi: Pentagon Press, 2011, p. 24.

<sup>⑤</sup> 唐世平：《中国—印度关系的博弈和中国的南亚战略》，载《世界经济与政治》2000年第9期，第28页。

不安定和国家重建进程又不可避免地造成混乱；（3）南亚地区的战略失衡加剧，<sup>②</sup>这在根本上不利于南亚安全秩序的形成，因为在印巴对峙中，巴基斯坦正变得越来越孤立，无法保持原有的对印度同等的压力；（4）未来，南亚将是一个可能发生水资源冲突<sup>③</sup>以及遭受其他人道主义灾难（如洪灾、地震、海啸）袭击的地区，传统的军事对抗、核对抗将让位于非传统安全威胁，南亚的安全环境将变得异常脆弱。

上述观点在分析南亚安全状态时，有的是从安全行为体角度来分析，如国家和社会；有的是从力量对比角度来探讨，如印度的中心地位、多重力量博弈以及战略态势失衡；有的是从安全威胁来源角度来讨论，如大国竞争、国家重建或跨界水资源等非传统安全议题。在术语的使用上，包括安全格局、安全态势、安全秩序、安全架构等多个概念。然而，如果作为一种客观描述，安全体系更能客观地反映南亚地区当前的安全状态，因为它本身是包含“格局、规范和行为体”<sup>④</sup>三者的一个概念。

在安全体系中，安全格局是按照各主要国家实力对比所形成的结构；安全规范是影响和约束体系中国家行为的安全规则；安全行为体是体系中的参与方。以此为分析框架，笔者认为，当前南亚安全体系在传统安全领域呈现出“失衡性”特征，而在非传统安全领域则呈现出“交织性”特征（表1）。

具体而言，传统安全领域的失衡性与以力量对比为基础而形成的安全结构紧密相关。在南亚国家的力量对比中，印度占据明显优势地位，且在阿富汗战争后，其对巴基斯坦的相对优势继续扩大，印巴间的“非对称性对抗”特征强化；同时，鉴于印度的优势地位，南亚其他国家在安全考虑上均以印度为中心，从而在战略选择上“追随”印度或“平衡”印度的政策；在安全行为体上，国家仍是最主要的行为体，并在安全议题的设置上具有决定性作用，其他安全行为体如公民社会远未达到影响国家安全议题设置的程度。

---

<sup>①</sup> 赵干城：《南亚地区安全的多重博弈》，载《当代世界》2009年第7期，第23-25页。

<sup>②</sup> 马加力：《南亚地区战略态势出现明显变化》，载《和平与发展》2009年第1期，第52页。

<sup>③</sup> Brahma Chellaney, "Leader Article: Counter China's Designs," *The Times of India*, January 16, 2008, <http://articles.timesofindia.indiatimes.com>.

<sup>④</sup> 阎学通：《大国国际秩序观既要好听还得好用》，中国社会科学网，2015年5月12日，[http://www.cssn.cn/zk/zk\\_zz/201505/t20150512\\_1766932.shtml](http://www.cssn.cn/zk/zk_zz/201505/t20150512_1766932.shtml)。

表1 南亚安全体系的特征

	传统安全（失衡性）	非传统安全（交织性）
安全格局	印度独大	议题导向
安全规范	“印度中心”的安全考量	合作驱动
安全行为体	国家强、社会弱	国家弱、社会弱

资料来源：笔者自制。

在非传统安全领域，南亚则在结构、规范和行为体方面呈现出交织性特征。鉴于非传统安全威胁的跨国性和流动性，任何一国均无法单独应对，因而各行为体更倾向于谋求合作，并引入更多的国际资源来应对跨国性问题。目前比较突出的非传统安全威胁包括恐怖主义、跨界水资源问题、自然灾害、海洋航道安全、跨界民族问题等。以自然灾害为例，南亚地区的国家整体应对能力弱，调动社会资源的能力弱。这一方面是由于非传统安全议题的复杂性，另一方面则是由于南亚多数国家政治上的不稳定，从而压缩了公民社会在维持社会稳定上的作用。这种状况可能造成非传统安全问题的恶化，这是未来地区安全合作机制应该规避的问题。

南亚地区安全体系中行为体的“国家弱、社会弱”特征从阿富汗的战后重建与民族和解进程中可见一斑，尽管这是一个传统安全与非传统安全相互交织的问题领域，但是也能说明问题。就当前阿富汗的困境而言，它既是印度和巴基斯坦在阿富汗权力对冲的结果，也与阿富汗国内的宗教、社会治理结构及外部势力的介入有关。“在阿富汗战后重建进程中，以美国为主导的盟军组织、阿富汗政府机构、非政府组织以及阿富汗海外流亡归国势力之间根本无法相互配合。各种行为体采取了不同甚至相互矛盾的策略来推进自身最关注的优先议题。”<sup>①</sup>这也从另一个层面证明，虽然非传统安全威胁为各行为体提供了合作机会，但由于议题性质不同，合作效果可能比较有限。

<sup>①</sup> Toby Dodge, “Domestic Politics and State-building,” in Toby Dodge and Nicholas Redman, eds., *Afghanistan to 2015 and Beyond*, London: IISS, 2011, pp. 79-80.

南亚安全体系在传统安全领域的失衡性，以及在非传统安全领域的交织性，会导致该区域的主导国对“中国崛起”在两个不同领域产生不同的认知，并引发不同的战略互动。这种双重互动将在深层次上影响未来南亚地区秩序转型的方向。

## 二、中国崛起与印度的战略关系调整

中国崛起已经成为 21 世纪重大的地缘政治现实。在这个过程中，中国和日本之间的力量对比变化具有重要的战略意义，可能意味着中国不应仅被视为东亚的一部分，而应被视为亚洲一个较为独立的战略单元，中国正在成为影响中国周边和国际体系的重要变量。在此前提下，中国崛起的效应通过不同的方式向周边扩散。

就中国崛起对南亚安全体系的冲击而言，目前以综合实力为基础的力量对比并没有发生实质性变化，印度仍然保持着“独大”地位。1990—2004 年，印度国内生产总值（GDP）占世界总量的比重上升明显。<sup>①</sup> 在中国崛起的背景下，印度也以稳健的速度上升，在全球层面与中国等国家共同被称为“新兴国家”。预计印度 2016 年经济增长率为 7.5%，超过中国的 6.1%。<sup>②</sup> 这些均说明，中国崛起并不意味着中国能够成为南亚的主导性国家，因为中国崛起并没有对印度与其他南亚国家的力量对比结构产生显著影响。

然而，中国崛起对南亚安全体系在地缘政治上产生巨大冲击，并使该地区的主导性国家印度采取了一系列调整战略关系的行动，具体表现为：

第一，印度通过创新方式，试图强化自身在南亚的影响力，并防止任何外来国家在该地区保持强大的军事存在。美国学者的一些研究认为，这是“新方法、旧战略，因为印度对自身在南亚的定位和目标没有发生根本改变”<sup>③</sup>。

---

<sup>①</sup> International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2015, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/weorept.aspx?sy=2011&ey=2015&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924%2C534&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPCPPSH&grp=0&a=&pr.x=90&pr.y=12>.

<sup>②</sup> IMF, *World Economic Outlook (Update) 2016*, January 2016, p. 6, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/update/01/pdf/0116.pdf>.

<sup>③</sup> Arijit Mazumdar, “India’s South Asia Policy in the Twenty-first Century: New Approach,

这反映在具体的资源配置方面,就是印度将更多的战略资源集中于周边“同心圆”<sup>①</sup>的第一层(即北部的尼泊尔和不丹)和第二层(主要是孟加拉国、斯里兰卡)国家,对阿富汗则主要采取“见缝插针”、以稳定为主的策略,并在力所能及的情况下,试图营造与巴基斯坦关系正常化的大气候。

这种战略背后的地缘考虑大致包括:鉴于中印尚存在边界问题,印度将北部山区国家如尼泊尔、不丹等视为“防范中国势力进入南亚的缓冲区”<sup>②</sup>,同时也是印度必须要确保优势和影响力的关键区域;鉴于孟加拉国在地理上与印度东北部地区接壤,而且孟加拉国与东南亚国家长期保持着经贸联系,印度在一定时期内将其视为“东向行动”政策的跳板;同样,斯里兰卡在一定程度上也是印度从海上连接亚洲和中东的关键支点国家;而对于阿富汗,由于巴基斯坦因素的长期存在,印度目前并非将其视为周边外交的重点。

上述战略反映在政策方面,主要是莫迪上台后,大幅调整了与南亚国家的关系。新政府选择不丹作为莫迪上任后的首访国家,称印度和不丹具有“独一无二的特殊关系”。2015年3月,印度总理访问了塞舌尔、毛里求斯和斯里兰卡,并加强了印度与印度洋地区海洋安全和防务合作计划。2015年6月,印度与孟加拉国达成边界协议,在印度作出大幅让步的基础上,印孟长期遗留的飞地问题得以解决。作为交换条件,孟加拉国同意开放达卡,将其作为改善印主体部分与东北部的基础设施连通性的枢纽。一些研究认为,“对中国在南亚影响力的防范与戒备也是此次印度决定与孟加拉国解决边界争端的背景因素之一”。<sup>③</sup>同样,经过印度长期、持续的努力,目前斯里兰卡和孟加拉国的现任政府均由亲印派主导。对于印度的安全宿敌巴基斯坦而言,近期印度也试图与其实现关系正常化。2015年11月,在泰国湄南(Chaophraya)举行的印巴媒体峰会就建议印控克什米尔和巴控克什米尔的民选政府领导人举行经常性会晤,就促进贸易、人文交流和传递友善信号而

---

Old Strategy,” *Contemporary Politics*, Vol. 18, No. 3, September 2012, pp. 286-302.

<sup>①</sup> 代表性论文参见 C. Raja Mohan, “India and the Balance of Power,” *Foreign Affairs*, July/August 2006.

<sup>②</sup> 孙士海、江亦丽主编:《二战后南亚国家对外关系研究》,方志出版社2007年版,第16页。

<sup>③</sup> 蓝建学、宁胜男:《印孟边界协议的战略考量与中国因素》,载《世界知识》2015年第13期,第29页。

进行沟通和交流。2015年12月，印巴国家安全顾问和外交部长会面，宣布重启双边谈判。这种互动被视为“印度在推进与巴基斯坦对话方面，在议题选择和方式方法上巨大变化的体现”。<sup>①</sup>

第二，印度通过提升与美国、日本等亚太关键性国家的战略关系，弱化自身南亚次大陆国家属性，通过参与亚太区域事务来平衡中国在南亚逐渐加强的影响力。在“印—太”（Indo-Pacific）框架下，印度试图夯实自身亚洲大国的战略定位。鉴于此，印度大幅提升了与美国的战略关系，并加强了与日本等东亚关键性国家的战略关系。

美印战略关系的提升表现在美印防务合作的加强。以2008年小布什政府推动的《美印民用核协议》为序幕，美印防务关系提升的关键性事件包括：2009年《终端用户监督协定》签署后，美国开始向印度出售先进防务技术；2012年防务技术与贸易计划（U.S.-India Defense Technology and Trade Initiative, DTTI）出台，力图实现美印防务关系从单纯买卖关系向联合研发转型；2015年发表的《印美关于亚太和印度洋地区联合愿景声明》；等等。目前，美印两国建立了政府首脑和国家安全顾问两条安全热线，政府间联合工作小组也多达30余个，合作涵盖战略与防务、太空、网络安全、能源、气候、全球卫生以及民航合作等领域。美国驻印度大使理查德·维尔玛（Richard Verma）认为，“美印战略关系提升是基于两国对亚太地区的安全有着共同愿景，两国力图在广阔的印度洋—太平洋区域展开合作，以捍卫两国赖以生存的基于规则之上的区域秩序”。<sup>②</sup>

美印战略关系的强化意味着印度在美国安全棋盘上的权重继续加大，这既源于美国对中国崛起的深层焦虑，也源于印度自身试图摆脱巴基斯坦的安全束缚、力争成为亚洲大国的战略决心。“印度战略精英受一种雄心勃勃的战略愿景驱动，既要确保其在南亚的绝对领导力，又要追求更大的全球影响

---

<sup>①</sup> C. Raja Mohan, “How Prime Minister Modi Can Sustain India’s Pakistan Dialogue,” *Policy Outlook*, February 12, 2016, <http://carnegieendowment.org/2016/02/12/how-prime-minister-modi-can-sustain-india-s-pakistan-dialogue/itp1>.

<sup>②</sup> Richard Verma, “U.S-India Relations: A Conversation With U.S Ambassador to India,” *The Brookings Institute*, December 11, 2015, <http://www.brookings.edu/events/2015/12/11-verma-us-india-relations>.

力。显然，21世纪以来美印关系的提升既加强了印度在国际舞台上的影响力，也强化了印度战略精英的野心。”<sup>①</sup> 美印战略关系的提升是双方相互需求的结果，“印度试图借重美国的支持和帮助实现自身大国崛起的目标，美国则极力争取印度在亚太、印度洋地区联手制衡中国。这一互动需求决定了印美战略合作无论在双边还是地区层面都将继续保持发展势头”。<sup>②</sup>

在美印战略关系提升的同时，印日战略关系也经历了重要转型。究其动因，不仅因为印度认为“日本的发展水平、财富积累水平、社会稳定性和科技创新能力，将确保这个国家在21世纪仍将维持其地区重要性”<sup>③</sup>，更是基于日本是美国亚太再平衡战略关键一环的现实。在这种战略定位下，印日两国在2014年将双边关系升格为“特殊战略伙伴关系”；2015年，日本海军首次参加在孟加拉湾举行的“马拉巴尔”海军演习。未来，美印日三国可能以“维护海上航行及航空自由”等理由更加紧密地捆绑在一起。

中国崛起并未改变南亚安全结构上印度“独大”的失衡性特征，但在心理层面对印度形成了压力，使其通过主动调整战略关系来夯实自身的南亚主导国家和亚洲大国的定位。印度对南亚的战略认知与思维模式本质上并未改变，仍是谋求确保印度的绝对优势，仍遵循“零和”地缘政治竞争的逻辑。

### 三、中国崛起与南亚“中印+1”互动

主导性国家确立的基础是力量分配，但主导性国家的领导力并不完全由实力决定。从逻辑上看，为实现自身在南亚领导力的合法化，印度应该最大限度地为本地区提供公共产品。然而现实中，印度却似乎有意与南亚保持距离。仅就贸易而言，印度与南亚国家的经济依存度非常低。印度的主要贸易对象国为美国、西亚国家、中国及东盟国家，南盟作为一个整体在印度贸易

---

<sup>①</sup> Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York: Basic Books, 2012, p. 20.

<sup>②</sup> 张力：《美印新一轮战略互动：观察与评估》，载《南亚研究季刊》2015年第2期，第8页。

<sup>③</sup> Ashley J. Tellis, Alison Szalwinski, and Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2015-16: Foundations of National Power in the Asia-Pacific*, Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2015, p. 15.

表 2 2014 年南亚国家进出口对象国（单位：百万美元）

国家	出口目标国（2014 年）		进口来源国（2014 年）	
	第一大	第二大	第一大	第二大
阿富汗	印度 220.13	巴基斯坦 177.58	巴基斯坦 2 443.95	俄罗斯 1 048.18
巴基斯坦	美国 3 338.47	中国 2 509.44	中国 14 573.27	沙特 6 570.76
尼泊尔	印度 547.31	美国 78.73	印度 4 845.59	中国 2 511.14
孟加拉国	美国 4 443.76	德国 3 552.81	中国 10 831.11	印度 6 556.66
斯里兰卡	美国 2 608.60	英国 1 079.30	印度 4 764.51	中国 3 676.4
马尔代夫	泰国 36.2	法国 30.8	新加坡 307.46	阿联酋 306.41
印度	美国 42 495.62	阿联酋 33 170.09	中国 58 279.59	沙特阿拉伯 32 580.72

资料来源：笔者根据 IMF Direction of Trade Statistics 2014 整理，<http://data.imf.org/?sk=253A4049-E94D-4228-B99D-561553731322&ss=1390030323199>。

总额中所占的比例一直在 5% 左右。<sup>①</sup> 因此，印度经济发展的红利很难在南亚产生溢出效应，使南亚国家受益。相反，在中国崛起的背景下，南亚部分国家甚至包括印度，越来越依赖中国的商品和市场（表 2）。仅以中印双边贸易为例，双方贸易额从 2000 年的 29 亿美元上升到 2014 年的 716 亿美元，

<sup>①</sup> 根据 IMF Direction of Trade Statistic Data 估算。同时参考 Rajiv Kumar and Manjeeta Singh, “India’s Role in South Asia Trade and Investment Integration,” *ADB Working Paper Series*, No.32, July 2009, <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/28506/wp32-india-role-south-asia-trade.pdf>。

平均每年增幅为 8.6%。其中,印度 2014 年从中国的进口额为 582.8 亿美元,增长 13.3%,占印度进口总额的 12.7%,增长 1.7 个百分点。<sup>①</sup>从这个层面来讲,中国是南亚最重要的邻国之一已经成为现实。

印度对南亚地区的政策存在明显的自相矛盾:一方面,印度努力确保其在南亚的主导权;但另一方面,无论是在能力还是意愿上,印度都未将南亚作为其战略优先项。对这一现象的解释主要有两派观点:一派认为,随着印度实力上升,加上美国亚太再平衡战略带来的重要战略机遇,印度的战略优先是跳出南亚,在更大的“印度—亚洲—太平洋”(Indo-Asia-Pacific)<sup>②</sup>区域发挥影响力。与此相对,印度将其周边外交重点也置于“印亚太”区域。鉴于中国的经济发展对印度和南亚国家均是正资产,因此印度对中国在南亚的存在表示容忍,但要严格限定在经济领域。如果中国与南亚某些国家关系的深化具有重要的安全和战略涵义,印度完全有能力进行“重新洗牌”,斯里兰卡国内政局的变化就是例证。

另一派观点认为,当前印度对周边国家外交政策的调整,恰恰说明其仍然只是一个区域性国家,这些做法更大程度上是对中国的“推回”(push back),说明印度外交的本质仍是防御性的。与中国明确的深化改革与“走出去”不同,印度更多只是对中国的一种被动反应。印度在南亚、“印太”究竟要做什么,缺乏明确的战略规划。或者说,印度的雄心与实力之间仍然存在巨大落差。“受制于国内政治及国家管理能力,印度外交存在严重的资源不足,这从根本上使印度的表现大打折扣。”<sup>③</sup>

上述两派观点的差异主要集中在对印度的定位上,以及对中印在南亚互动的本质性判断,即印度对中国崛起的反应是防御性的,还是进攻性的?是与中国存在一定的合作空间,还是在安全领域完全排斥中国?如果印度在安

---

<sup>①</sup> 《2014 年印度货物贸易及中印双边贸易概况》,商务部网站,2015 年 4 月 10 日, [http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news\\_id=43234](http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=43234)。

<sup>②</sup> Ash Carter, “Joint Press Briefing by Secretary Carter and Minister Parrikar in the Pentagon Briefing Room,” U.S. Department of Defense, December 10, 2015, <http://www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/633703/joint-press-briefing-by-secretary-carter-and-minister-parrikar-in-the-pentagon>。

<sup>③</sup> Rajesh Rajaopalan, “India’s Unrealized Power,” in Ashley J. Tellis, Alison Szalwinski, and Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2015-16: Foundations of National Power in the Asia-Pacific*, p. 160.

全领域坚决排斥中国在南亚的影响力，其现实可行性如何？

部分美国学者认为，“长期以来，印度外交政策本质上是防御性的”<sup>①</sup>。这既与印度自身所能投入的资源有关，也与其自身意愿有关。“印度国内政治‘断裂’现象突出，缺乏实现目标的能力，这与印度精英自身未能在目标、手段上达成共识有关……就当前印度的国家表现而言，印度似乎也没有强烈意愿去努力实现其力量的最大化。”<sup>②</sup>

基于这些因素以及印度为南亚提供公共产品的谨慎做法，越来越多的南亚国家倾向于认为，为实现自身国家利益最大化，应适度引入中国，既可以在传统安全上对印度实行软性制衡，又可以在非传统安全议题上分享中国发展的红利，为自身发展创造条件。这方面比较典型的案例包括：在中国推进“孟中印缅”经济走廊（The Bangladesh–China–India–Myanmar Forum for Regional Cooperation, BCIM）的进程中，孟加拉国将自身定位为“链接”中国和印度的中介；尼泊尔也希望将自身打造成连接中国和印度贸易的重要过境“枢纽”；同样，阿富汗在国内政治转型的进程中，也欢迎包括印度和中国在内的地区国家发挥更加积极的建设性作用。中国与南亚国家的利益交织，正在逐渐塑造一种“中印+1”的动态平衡模式。

但需要指出的是，这种“中印+1”的互动属于一种发展导向的模式，是南亚多数国家自身发展的内在需求，区别于大国权力平衡。简而言之，与地缘竞争的“零和”逻辑不同，“中印+孟加拉国”、“中印+斯里兰卡”的互动模式并不具备安全上的相互指向性，而是小国更愿意同时分享中印两个大国发展红利的朴素需求。南亚的“中印+1”模式是“非零和”性的，具有共生性，而且中印之间也存在巨大的合作空间。

据亚洲开发银行预测，东盟、中国和印度（ASEAN-China-India, ACI）将是世界经济发展的引擎，“世界经济的重心将从西方转移至东盟、中国和印度”。<sup>③</sup>与此同时，“亚洲的经济重心将从东亚向亚洲中南部转移”。<sup>④</sup>这

---

<sup>①</sup> Ashley J. Tellis, “India as a Leading Power,” Carnegie Endowment for International Peace, April 2016, p. 3.

<sup>②</sup> Ibid., pp. 11-13.

<sup>③</sup> ADB Institute, *ASEAN, PRC And India: The Great Transformation*, Tokyo: ADB Institute, 2014, pp.5-6, <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/159310/adbi-asean-prc-india-trans>

种大的发展趋势与中国的西部大开发相结合,将对中国和南亚产生巨大的地缘经济影响。如果中印能够意识到两国在崛起过程中出现的新机遇,那么两国在南亚更多的将是合作关系,而非主导国与后来者之间的竞争关系。

在具体路径上,鉴于非传统安全议题的低政治性,以发展为导向的“中印+1”模式将首先在非传统安全领域落地生根,抓手可以是跨国非传统威胁,如跨界水资源问题,也可以是涉及各国发展利益的非传统安全领域的安全合作,如反海盗联合演习等。在2015年5月印度总理莫迪访华期间达成的《中国印度联合声明》中,中印双方重申,“中印同时复兴为实现亚洲世纪提供了重要机遇,中印关系将在21世纪的亚洲乃至全球发挥决定性作用。中印必须在追求各自发展目标和维护安全利益的进程中相互支持”。<sup>②</sup>这为中印在南亚的安全合作提供了指导性原则。未来,中印在安全观念上如何认知彼此,将决定南亚形成一个“共同发展、开放竞争、相互包容”的地区秩序,还是形成一个“较为封闭、断裂的、相互抵消和竞争”的地区秩序。

#### 四、主导国意志与地区秩序的未来

目前,南亚并不存在一种公认的、被广泛接受的安全秩序。一方面,印度还未彻底实现与巴基斯坦的和解,而这往往被视为印度最终确定在南亚的主导性地位的核心标志;另一方面,在能力上,印度仍缺少足够的资源(如资金、专业技术)来为南亚国家提供发展所需的公共产品。同时,南亚也不存在使印度的发展红利外溢至该地区的内在机制。

从印度最近发布的《外交政策年度报告》中不难看出,印度仍认为,“在当前历史性的进程中,实现与巴基斯坦的和解对新德里而言是一个挑战。缓解印巴信任赤字将是当前政府长期努力的方向”。<sup>③</sup>尽管印度和巴基斯坦在

---

formation.pdf.

<sup>①</sup> 钟飞腾:《超越地缘政治迷思:中国的新亚洲战略》,载《外交评论》2014年第6期,第30页。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国和印度共和国联合声明》,外交部网站,2015年5月15日,[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1264174.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1264174.shtml)。

<sup>③</sup> Avtar Singh Bhasin, *India's Foreign Relations-2012 Documents*, Public Diplomacy Division, Ministry of External Affairs, Government of India, June 2, 2015, pp. 7-8,

2015 年底达成了一项重启对话的协定，但很快被 2016 年年初印度空军基地的恐怖袭击事件所打断。印度要实现与巴基斯坦关系的正常化仍是一个长期的、艰巨的、结构性问题。同样，在资金上，印度自身在发展过程中面临着巨大的资金缺口问题。在新近的 2016—2017 财政年度预算中，印度仅补贴农业的资金就高达 3 600 亿卢比（约合 53 亿美元），而在公路、铁路、港口等基础设施建设上面临高达 22 125 亿卢比的资金缺口，<sup>①</sup> 这些问题均需要通过外部融资来解决。

在此背景下，中国的崛起使其拥有了影响未来南亚地区秩序构建的可能性。这种影响力主要通过两种互动来完成：一是中国与印度的双边互动；二是“中—印—南亚邻国”的互动。

具体而言，对于中国的崛起，印度作为南亚的主导性国家，主要在两个维度做出不同反应：即在传统安全领域，继续通过调整战略关系，来试图部分抵消中国在南亚上升的地缘影响力；而在非传统安全领域，印度并不完全排斥与中国合作，只是合作要符合印度的长期国家利益。

关于“中—印—南亚邻国”的互动，南亚多数国家将中国崛起看作是一种机遇，至少是提供了更多的选择空间，南亚的“中印+1”模式正逐步常态化。中国的发展使周边概念得以延展，资本和市场的外拓性使喜马拉雅山作为天然地理屏障的效用正在逐渐消减。经济联系的增强无法确保南亚继续保持一个独立、封闭的战略单元状态，而海洋航道对于能源运输和国际贸易的价值，使印度洋也不能仅仅是“印度之洋”。当中国在地缘经济上与南亚越来越接近，而印度传统上基于地缘、力量和战略互动而积累的优势地位，并不能通过提供公共产品来提高南亚国家整体福祉的情况下，印度的领导力会受到质疑，南亚国家也更倾向于在中印之间采取平衡政策。

在中国的“一带一路”倡议推进过程中，南亚国家如斯里兰卡、孟加拉国、马尔代夫等均反应积极，而印度基于地缘政治考虑，对此反应比较谨慎。然而，在现实中，地缘政治考虑在特定情况下也需要服从于地缘经济合作共

---

<http://www.mea.gov.in/Images/pdf/India-foreign-relation-2012.pdf>

<sup>①</sup> National Information Center, “Key Features of Budget 2016-17,” pp. 2, 6, <http://indiabudget.nic.in/ub2016-17/bh/bh1.pdf>.

赢的内在逻辑。例如，在创建亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）过程中，印度由于在陆地上与中国过于接近，加之中国的“丝绸之路经济带”可能在亚洲产生中心聚集效应，导致印度直接与中国对抗的成本过高，而这并不符合印度自身的发展利益，这可以从深层次上解释印度选择加入亚投行的原因。

相较于南亚存在的印巴非对称性对抗状态，中国崛起的经济红利客观上可以同时惠及印度和巴基斯坦双方，这为未来印巴关系实现正常化提供了战略空间。随着印巴两国在经济、社会领域的实质性发展，双方可能会逐渐降低对传统军事安全上的“相互指向性”的敏感度和敌意，并有可能从新的视角来看待两国存在的安全症结。作为亚洲政治、安全发展的关键性国家，中国更倾向于以发展的理念来塑造与周边国家的关系，也更愿意“积极为地区发展出力”。<sup>①</sup> 在南亚地区，中国从与南亚国家建设命运共同体的角度，同时推进“两大走廊”即中巴经济走廊和孟中印缅经济走廊的建设。从发展的角度看，“各国都需要通过加强与中国的经济合作来加快自身的发展，搭上中国发展的便车”。<sup>②</sup>

然而，这种以发展为核心概念的安全框架，目前并没有得到印度的认同，印度仍倾向于从地缘政治“零和”竞争的角度，来判断中国的战略意图。如部分印度学者的研究认为，“孟中印缅经济走廊将绕开珠穆朗玛峰的天然屏障，从地理上打通中国与南亚之间的物理连接；另外，中巴经济走廊将使中国有能力直接进入阿拉伯海。经过十年，中国将形成以自己为中心的庞大网络，这必将对印度在南亚区域传统的优势地位形成挑战。”<sup>③</sup> 这种对中国战略意图的担忧，可能是目前孟中印缅经济走廊建设推进缓慢的重要原因。同样，印度以中巴经济走廊通过印巴争议的克什米尔地区为由，对中巴经济走廊的快速推进反应消极。

---

<sup>①</sup> 王毅：《2016年中国外交将积极为地区发展出力》，外交部网站，2015年12月12日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1323783.shtml>。

<sup>②</sup> 张蕴岭：《中国的周边区域观回归与新秩序构建》，载《世界经济与政治》2015年第1期，第19页。

<sup>③</sup> 转引自林民旺：《印度对“一带一路”的认知及中国的政策选择》，载《世界经济与政治》2015年第5期，第46页。

随着中国崛起带来的投射能力的增强,在应对跨国性非传统安全威胁的过程中,南亚可能会出现以临时性议题为基础的多边合作网络,也可能出现更为灵活的跨区域安全机制。多边合作网络与南亚人口和社会的高度多元化特征相关,在应对一些非传统安全问题时,“需关注公民社会、媒体在塑造民意基础中的作用……南亚公民社会和各种非政府组织将各国关注某个具体问题的精英聚集在一起,并针对性地开展二轨对话。这种网络对于动员所需资源非常重要”。<sup>①</sup>即使是对印度和巴基斯坦这种在官方层面存在明显敌意的国家,民间层面和解、友好的基础也相对良好。同时,由于非传统安全威胁的扩散性和难以预测性,使建立一些更为灵活的跨区域合作机制成为可能。如中国与南亚国家可以尝试开展一些应对非传统安全威胁的情景模拟式的常态性对话,就可能出现的非传统安全挑战进行思考,并创造性地提出一些集体性的应对方案。

总体而言,在南亚地区中印互动是关键,而中印互动的关键则是印度作为南亚的主导国,决定以怎样的核心价值观来塑造地区秩序,是将地区秩序的本质视为地缘政治竞争的工具,还是认为通过努力可以形成一种以共同发展、超越地缘竞争为特点的新的区域发展模式。当然,在此过程中,作为影响南亚地区的关键国家,中国也应“充分认识自身崛起所带来的地区效应,有效降低中国崛起的负面冲击力,积极促进地区稳定与共同发展”。<sup>②</sup>

如果中印两国能以共同发展的思维建设性处理两国关系,将为塑造未来的地区安全秩序提供新的基础。对于中国崛起以及“一带一路”倡议,如果印度仅仅从地缘政治的角度来加以考量,那么南亚地区的安全秩序无疑会陷入地缘政治竞争的陷阱。相反,如果中印两国能从构建双方更为紧密的发展伙伴关系出发,认真思考双方共同发展的路径,那么两国完全可以实现共同复兴,中印两国也有可能地区安全秩序中摆脱所谓“后来者”与传统主导国之间“零和”竞争的陷阱。另外,在中印各自工业化的基础之上,国家间

---

<sup>①</sup> Mahin Karim, “The Future of South Asia Security: Prospects for a Nontraditional Security Architecture,” *NBR Project Report*, April 2014, p. 8, [http://www.nbr.org/downloads/pdfs/PSA/NTS\\_projectreport\\_April2013.pdf](http://www.nbr.org/downloads/pdfs/PSA/NTS_projectreport_April2013.pdf).

<sup>②</sup> 门洪华:《四大力量博弈和东亚秩序》,载《国际政治研究》2015年第5期,第65页。

的相互依赖也正变得越来越具有实质意义。

主导国的意志选择除了会影响安全秩序的发展方向,还会通过制度进行自我“合法化和内化”。通过建立安全规范,主导国的意志得以制度化,并在实践中通过约束行为体的行为,从而形成一种“被认可的”领导力。从本质上讲,规范是“限定行动,协调相互间的期望并减少不确定性”。<sup>①</sup>在实践中,“规范不仅建立了对有关特殊行为体行为的期望,而且也指导国家行为,使国家行为受到规范、新的利益以及认同的影响”。<sup>②</sup>因而,规范具有稳定性,也有助于形成合法的领导力。

对于南亚这样一个传统安全威胁与非传统安全威胁均非常突出的区域,在安全秩序的构建方面,主导国的价值选择是关键。如果主导国能超越传统地缘政治的竞争思维,将关注点从安全对抗转到开放、包容和共生的共同发展上来,将使南亚地区在整体性受益,并开创中印互动关系的新模式,也将从长远角度提升印度在该地区的领导力。当然,在地区秩序的建构过程中,任何国家都应避免过于突出本国意志。地区秩序的构建过程在本质上是一个利益共同体的塑造过程,也是一个价值观念互动和选择的过程。

[收稿日期: 2015-12-27]

[修回日期: 2016-03-11]

[责任编辑: 石晨霞]

---

<sup>①</sup> [加拿大]阿米塔·阿查亚:《构建安全共同体:东盟与地区秩序》,上海人民出版社2004年版,第33页。

<sup>②</sup> Jeffery T. Checkel, “The Constructivist Turn in International Relations Theory,” *World Politics*, Vol. 50, No. 2, 1998, p. 345.

# ABSTRACTS

## **Collective Identification and China's International Discursive Power**

*YU Xintian*

**ABSTRACT:** As China's international status rises, there is a growing call for China to enhance its international discursive power. As a result, discourse analysis has become a subject of intensive academic research. This article asserts that collective identification is essential to enhancing China's discursive power. Collective identification requires not only innovative ideas and concepts, but also means the rejection of cultural autarky. Collective identification is also a process of interactions with Western discourse. China also needs to play a leading role in international agenda-setting so as to shape others' perception. In addition, it also needs to be a pioneer in international institutional innovation and follow an open-minded approach to promote common action. The study and interpretation of public opinion and social psychology in other countries are equally important if China wants to facilitate elites' and the public's collective identification in foreign lands.

**KEY WORDS:** China's International Discursive Power, Collective Identification, Communication and Consultation, Institutional Building.

## **The “One Belt and One Road” Initiative and China’s International Industrial Capacity Cooperation**

*GUO Chaoxian, LIU Fang, and PI Siming*

**ABSTRACT:** At present, the scale of China industrial capacity cooperation is growing rapidly. Cooperation is conducted in various forms, and mechanisms for cooperation have been established and improved. Going global are not only those traditional, advantageous industries but also strategic emerging industries. Although state-owned enterprises are major players in international industrial capacity cooperation, private enterprises have been catching up, playing an increasingly important role. Due to the fact that industrial capacity cooperation is still in the initial stage, many problems and difficulties are inevitable, and can only be solved in a step-by-step manner. According to the industrial complementary index, there is huge room for further cooperation between China and countries along the “One Belt and One Road” initiative. The article proposes that the government, the enterprise, and society create synergy to advance industrial capacity cooperation within the “One Belt and One Road” framework. It also outlines a series of measures to meet potential challenges and risks: the establishment of cooperation mechanisms and service system, an indigenization strategy, innovative business operational models, recruitment of international talent, and in-depth country studies along the “One Belt and One Road” initiative.

**KEY WORDS:** “One Belt and One Road” Initiative, Industrial Capacity Cooperation, Going Global Strategy, Industrial Complementary Index.

## **On Connecting the “One Belt and One Road” Initiative to the 2030 Sustainable Development Agenda**

*CAO Jiahua*

**ABSTRACT:** The launch of the UN 2030 Sustainable Development Agenda provides an unprecedented opportunity for China to establish a new global development partnership through the implementation of the “One Belt and One Road” initiative. With many objectives in common, both the “One Belt and One Road” initiative and the 2030 Agenda are set to cultivate inclusive and sustainable economic growth and social development. Connecting the two blueprints will help win more international recognition for the “One Belt and One Road” initiative, manifest China’s contribution to South-South cooperation, and increase China’s weight in the global governance framework. Also, this interconnection can push Chinese enterprises to behave in a sustainable way and fulfill their social responsibilities. Although the initiative and the 2030 Agenda differ in many aspects like implementation process, ideas as well as topics, in the meantime facing a number of challenges such as geopolitical risks, how to activate the role of non-state actors and harmonize the interests of China and western countries, etc., it is still advisable and feasible for their interconnection in terms of strategic philosophy, cooperation policy, implementation platform and specific target. To this end, China needs to design in-context plans for different countries along the “One Belt and One Road” initiative which should be further embedded into their national policies of internalizing the 2030 Agenda, and facilitate these countries to develop their own indicators of supervising and evaluating the progress of the 2030 Agenda.

**KEY WORDS:** “One Belt and One Road” Initiative, UN 2030 Sustainable Development Agenda, Connection, Global Governance.

## The “One Belt and One Road” Initiative and the Improvement of China’s Foreign Aid

CAO Junjin

**ABSTRACT:** Foreign aid is an important strategic tool for China to conduct political and economic cooperation with other nations, which is beneficial for the interaction in policies and public minds. In advancing the “One Belt and One Road” initiative, China needs to expand the scope and size of its foreign aid. In addition, foreign aid should be China’s policy tool for the implementation of the “One Belt and One Road” initiative. China should invest more money in countries along the “One Belt and One Road” initiative and facilitate this initiative through the construction of a foreign aid legal system. Currently, China has no sound system, no basic law for foreign aid, and the management systems are confused, which potentially impede the facilitation of the “One Belt and One Road” initiative. In the course of advancing the “One Belt and One Road” initiative, China needs to overcome a set of challenges, such as adjustment of foreign aid funds and the effectiveness of foreign aid. Nonetheless, the “One Belt and One Road” initiative provides an opportunity for the perfection of the foreign aid legal system. China should issue a *Foreign Aid Act* as soon as possible, rationalize the management system, and strengthen performance evaluation of foreign aid, which will in turn increase the effectiveness of foreign aid and lay a solid foundation for the development of the “One Belt and One Road” initiative.

**KEY WORDS:** “One Belt and One Road” Initiative, Foreign Aid, Foreign Aid Legislation, Development Assistance.

## **The “One Belt and One Road” Initiative and China’s Foreign Aid to Southeast Asia**

*LIU Fangping*

**ABSTRACT:** Since 1949, China’s foreign aid to Southeast Asia has been growing steadily, which contributed to the improvement of China’s diplomatic relations with countries in the region. At the same time, the effectiveness of China’s aid has declined recently, and, in some case, led to regional uneven development in recipient countries. The “One Belt and One Road” initiative provides a new framework for China to reorganize its aid programs to Southeast Asia. On the one hand, the initiative will elevate the strategic importance and increase aid funds of regional aid programs. On the other hand, China needs to improve the effectiveness of its aid programs and help recipient countries to achieve regional balance. The article proposes to increase the flexibility of China’s aid policy. In addition, it also underscores the urgency of China’s provision of more regional public goods.

**KEY WORDS:** “One Belt and One Road” Initiative, Foreign Aid, Strategic Adjustment, Southeast Asia.

## **The “One Belt and One Road” Initiative and the Protection of Chinese Overseas Labor Migration**

*ZHANG Yadi*

**ABSTRACT:** With the full implementation of the “One Belt and One Road” initiative, there is an increasing number of Chinese overseas labor migrants. But countries along the “One Belt and One Road” initiative have different political regimes, economic systems, cultural heritages, and security environment. Within

this circumstance, overseas labor migration is subject to many risks such as labor dispute, violent events, terrorism, natural disaster, and political unrest, among others. This article categorizes these threats into five levels. Based on such categorization, the author proposes that Chinese government reform its strategies of protection of Chinese overseas labor migration in the following aspects: changing traditional way of thinking from emergency-oriented to daily protection of rights and life in regard to protection system building; establishing relevant effective administrative authorities; enacting a law; improving consular early-warning system specially aimed at overseas labor migration. Besides, the Chinese government should be actively involved in global governance, regional cooperation, and bilateral agreement on labor migration to develop capability to cope with different risks and threats as well as enhance discourse power.

**KEY WORDS:** “One Belt and One Road” Initiative, Overseas Labor Migration, Security Discursive Power.

## **The Shaking Foundation of Dollar Hegemony and U.S. Responding Strategies**

*LIU Jianjiang, JIANG Lixia, and TANG Zhiliang*

**ABSTRACT:** For a long time, the debt-based, virtual, and service-oriented growth pattern has weakened the material base of dollar hegemony. The change of the international competition pattern has undermined the institutional, credibility, and security foundation of dollar hegemony. In the post-crisis era, in order to maintain dollar hegemony, America has implemented the reindustrialization strategy to restore its real economy and strengthen the material base of dollar hegemony. America has dominated the global governance system by holding

back IMF quota reforms and propelling the TPP negotiations to maintain the institutional foundation of dollar hegemony. America has contained the financialism and advanced the Asia-Pacific rebalancing strategy to maintain the operational mechanism of dollar hegemony. Against the background of the relative decline in America's economic status, military supremacy becomes an important supplementary means to maintain dollar hegemony. Therefore, China should take effective measures to reduce the strategic pressure created by America in its efforts at hegemony preservation.

**KEY WORDS:** Financial Crisis, Dollar Hegemony, Material Foundation, Institutional Foundation, Security Foundation.

## **Twofold Interactions and the Construction of a South Asian Security Order**

*YANG Xiaoping*

**ABSTRACT:** Security order refers to a state in which the current security situation complies with the value preferences of the leading power. In the case of South Asia, so far there does not exist a widely accepted security order. The current security situation in South Asia features asymmetry and complexity. India is widely assumed to be the dominant regional power but its conduct of foreign policy is not immune to other major powers' influence. As a leading power of South Asia, India's value preference in shaping future security order is hard to conclude from its official statements. However, by examining India's strategic interactions with China and South Asian countries respectively, the preferences that India might adopt for regional order building could be discerned. China's rise has intensified the geopolitical competition between China and India on the

one hand, and help mainstream the “development-oriented” model into regional countries approaches to nontraditional security challenges on the other. This implies that interactions between China and India will be conducted in a twofold framework: a geopolitically competitive framework and a cooperative triangular framework between China, India, and common South Asian neighbors. The evolution of the twofold framework will reflect the preferences of South Asia’s leading powers and determine the orientation of the regional security order.

**KEY WORDS:** Security System, Security Order, China’s Rise, Strategic Preference.

# 《国际展望》注释规范

本刊一律采用脚注，使用带圈阿拉伯数字（①、②），每页重新编号。

（一）来自图书的引文

（1）著作

顺序：责任者·著作名·出版者·出版年·页码

资中筠：《国际政治理论探索在中国》，上海人民出版社 1998 年版，第 1 页。

Charles Kupchan, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*, New York: Knopf, 2002, p. 28.

（2）析出文献（著者和析出篇名可视具体需要标注或不标注）

顺序：著者·析出篇名·文集编者·文集题名·出版者·出版年·页码

亚历山大·文特：《国际政治中认同和结构变化》，载约瑟夫·拉彼德、弗里德里希·克拉托赫维尔主编：《文化与认同：国际关系回归理论》，浙江人民出版社 2003 年版，第 75 页。

Noam Chomsky, "International Terrorism: Image and Reality," in Alexander George, ed., *Western State Terrorism*, New York: Routledge, 1991, p. 28.

（二）来自期刊和报纸的引文

顺序：著者·篇名·期刊名（报纸名）·年期（年月日）·页码（可省）

秦亚青：《多边主义研究：理论与方法》，载《世界经济与政治》2001 年第 10 期，第 9 页。

Bruce W. Jentleson, "Tough Love Multilateralism," *The Washington Quarterly*, Winter 2003-2004, p. 10.

（三）网络文献

顺序：著者·篇名·网站名·年期（年月日）·网址·登陆时间。

《国际展望》编辑部