

“中美+”三方发展合作的 双重挑战及修复路径*

胡 勇

【内容摘要】 国际发展领域的“中美+”合作是指作为最大南南合作伙伴的中国、最大传统援助国的美国与来自发展中世界的受援方之间的三方发展合作。21 世纪初以来，中美两国曾加强在国际发展领域的政策协调，开展了“中美+阿富汗”人力资源三方合作、“中美+东帝汶”农业三方合作、“中美+非洲”公共卫生三方合作等试点项目合作，取得了初步成果。然而，2018 年以来“中美+”合作遭遇了国际发展领域内摩擦隔阂与美国对华政策阻力的双重挑战。在新冠肺炎疫情重创全球发展成果的当下，中美恢复和加强在国际发展领域的三方合作具有积极意义。通过敦促美方重启两国发展合作对话、鼓励中美民间组织开展非典型“中美+”合作、加强与受援方的协调和衔接等途径，中方可发挥建设性作用，努力推动“中美+”合作早日重回正轨。

【关键词】 国际发展合作 三方合作 中美关系

【作者简介】 胡勇，上海对外经贸大学法学院副教授、上海对外经贸大学经济安全研究中心研究员（上海 邮编：201620）

【中图分类号】 D812 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2022)01-0115-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202201007

* 本文系 2019 年度上海市哲学社会科学规划一般课题“‘一带一路’倡议下的三方发展合作与中美关系研究”（2019BGJ001）的阶段性成果。

2021 年 11 月，习近平主席同美国总统拜登（Joe Biden）举行视频会晤。习近平强调，中美应“展现大国的担当，引领国际社会合作应对突出挑战。在这方面，中美合作也许不是万能的，但没有中美合作是万万不能的。”^① 作为当今世界最大的发展中国家和最大的发达国家，中美两国就国际发展议题展开交流始于 20 世纪 90 年代。2015 年 9 月，两国有关部门签署《关于发展合作及建立交流沟通机制的谅解备忘录》（以下简称《中美发展合作备忘录》），在国际发展领域正式建立对话机制。2012 年以来，双方一度在东帝汶开展农业三方合作、面向阿富汗共同培训该国外交官、在西非联手抗击埃博拉疫情，“成为两国协助第三国加强能力建设的范例”^②。本文将其称为国际发展领域的“中美+”合作。三方合作是国际发展领域较晚出现的一种合作方式。^③ 1981 年，中国与联合国开发计划署（UNDP）合作实施发展中国家间技术合作项目（TCDC），开创了参与三方发展合作的先河。^④ 2016 年以来，中国与联合国开发计划署、国际红十字会等十多个国际组织和非政府组织，以及瑞士、盖茨基金会等官方和非官方援助方开展了三方合作的实践。^⑤ 其中中国与联合国粮农组织（FAO）涉非农业三方合作、中欧非三方合作项目等已引起学界的广泛关注；但相较于方兴未艾的“中国—国际组织+”“中欧+”合作，浅尝辄止的“中美+”合作当前却少人问津。^⑥

① 《习近平同美国总统拜登举行视频会晤》，《人民日报》2021 年 11 月 17 日，第 2 版。

② 杨洁篪：《尊重历史面向未来坚定不移维护和稳定中美关系》，《人民日报》2020 年 8 月 8 日，第 6 版。

③ Christina Sandra Lengfelder, “Why Triangular Development Cooperation? Germany and the Emerging Powers,” *German Politics*, Vol. 25, No. 1, 2016, p. 4.

④ 参见《中国的对外援助（2011）》白皮书，国务院新闻办公室网站，2011 年 4 月 21 日，http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1011345/1011345_1.htm。联合国开发计划署的一份报告则将中国与其他发展伙伴试点三方合作的时间追溯到 2008 年与联合国粮农组织的合作。参见 Christina Han, “Trilateral Cooperation with China: Sharing China’s Development Experience through Innovative Partnerships,” United Nations Development Programme South-South Cooperation, Discussion Paper, August 2016, p. 5.

⑤ 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》白皮书，《人民日报》2021 年 1 月 11 日，第 14 版。

⑥ 参见于浩淼：《中国—FAO 粮食安全框架下中国—乌干达南南合作项目案例研究》，载黄梅波、徐秀丽、毛小菁主编：《南南合作与中国的对外援助：案例研究》，中国社会科学出版社 2017 年版，第 119—134 页；唐丽霞、陆继霞：《南南合作促进农业技术转移：中国—FAO 农业南南合作项目案例》，载李小云、吴忠、徐进主编：《南南合作：中国的实践

本文在既有研究的基础上首先概述国际发展合作与三方合作的特征，然后系统梳理 21 世纪初以来国际发展领域“中美+”合作的进程与实践，包括两国在阿富汗、东帝汶、非洲等发展中国家或地区开展的三方试点项目合作，最后对“中美+”合作面临的双重挑战及可能前景进行分析。

一、国际发展中的三方合作

在国际关系学界，国际发展通常被理解为各类行为体旨在改善域外社会生活标准的过程与政策。^① 在国际发展学文献中，发展合作（development cooperation）与发展援助（development assistance）、对外援助（foreign aid）等术语经常交替运用。中国长期以来使用的是对外援助概念。但是，2018 年 3 月中国新组建的专门援外机构被命名为国家国际发展合作署。2021 年 1 月发布的《新时代的中国国际发展合作》白皮书将中国国际发展合作界定为“在南南合作框架下，中国通过对外援助等方式在经济社会发展领域，包括人道主义援助方面开展的多双边国际合作”^②。美国也长期使用对外援助这一名词。根据《1961 年援外法案》（Foreign Assistance Act of 1961, FAA），对外援助指的是“美国政府向外国政府或国际组织提供的任何有形或无形的支持，包括但不限于培训、科技指导、不动产、农产品、美元以及美国政府拥有的任何其他国家的货币”^③。当然，一般意义上的“发展合作”或“发展援助”聚焦对受援方经济社会发展的支持，并不包括军事或安全援助。

与贡献》，世界知识出版社 2020 年版，第 33—50 页；张颖、汪心宇：《三方合作：现状、路径及全球治理的多元化》，《区域与全球发展》2019 年第 6 期，第 93 页；《中美签署发展合作谅解备忘录》，《人民日报》2015 年 9 月 26 日，第 2 版；白云真：《“一带一路”倡议与中国对外援助转型》，《世界经济与政治》2015 年第 11 期，第 70 页；宋微：《优化“援助资源”——开展中美非三方发展合作的可行性探讨》，《经济社会体制比较》2018 年第 1 期，第 120 页；Denghua Zhang, “A Tango by Two Superpowers: China-US Cooperation in Trilateral Aid and Implications for Their Bilateral Relations,” *Asian Journal of Political Science*, Vol. 26, No. 2, 2018, pp. 181-200.

① Thomas Diez, Ingvild Bode, and Aleksandra Fernandes Da Costa eds., *Key Concepts in International Relations*, London: Sage Publications, 2011, p. 27.

② 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》白皮书。

③ Marian L. Lawson and Emily M. Morgenstern, “Foreign Assistance: An Introduction to U.S. Programs and Policy,” Congressional Research Service, April 30, 2020, pp. 1-2.

国际发展领域的三方合作（triangular cooperation），又被称为三方发展合作。一般认为，“三方”的重点不在于参与合作的伙伴数量是否正好三个，而是分别表示不同类型的发展行为体。^① 比如，联合国南南合作高级别委员会（High-level Committee on South-South Cooperation）将三方合作定义描述为“由南方驱动、两个或多个发展中国家在一个或多个发达国家或多边组织的支持下为执行发展合作方案和项目而建立的伙伴关系”^②。尽管在三方合作的实践中，国家政府以外的行为体（公民社会、地方政府、私人部门）作为一方，与发展中国家开展三方合作（“南—南—南模式”）的案例与日俱增，但本文主要讨论经合组织发展援助委员会（OECD-DAC）界定的狭义上的三方发展合作，即至少一个传统援助方（主要是 DAC 成员）与两个发展中行为体（其中一个是来自全球南方的新发展伙伴，另一个是受援方）之间的发展伙伴关系（“北—南—南模式”）。^③ 具体到国际发展领域的“中美+”合作，就是作为最大新兴经济体与南南合作伙伴的中国、最大传统援助国的美国，以及来自发展中国家或地区的受援方之间的三方发展合作。

21 世纪初以来，作为国际发展合作的新路径，三方合作吸引了越来越多的发展伙伴加入其中。相比双边层面的合作，三方合作在理论上可以综合南北合作与南南合作的优势，架起两种合作模式间的桥梁。在许多情况下，发展合作的南方伙伴在向其他发展中国家提供援助的过程中，需要多边和（或）发达国家伙伴的财政技术支持和专门知识；北方伙伴则利用不断加强的南方机构能力和多个南方伙伴的资源来增强援助的实际效果。^④ 首先，在传统援助国看来，通过与新兴经济体互动，三方合作可以优化发展资源配置，

① Sebastian Paulo, “India as a Partner in Triangular Development Cooperation: Prospects for the India-UK Partnership for Global Development,” ORF Working Paper, March 2018, p. 3.

② “Framework of Operational Guidelines on United Nations Support to South-South and Triangular Cooperation: Note by Secretary-General,” United Nations South-South Cooperation for Development, March 14, 2016, http://digitallibrary.un.org/record/826679/files/SSC_19_3-EN.pdf.

③ 一般认为，无论三方合作的具体形态如何变化，都必须包含南南合作的成分。参见 OECD Development Co-operation Directorate, “Triangular Co-operation: Why Does It Matter?” OECD, 2018, p. 3; Geovana Zoccal, “Triangular Cooperation: Enabling Policy Spaces,” in Sachin Chaturvedi, Heiner Janus, Stephan Klingebiel et al., eds., *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*, Switzerland: Palgrave MacMillan, 2021, p. 591.

④ “Framework of Operational Guidelines on United Nations Support to South-South and Triangular Cooperation: Note by Secretary-General.”

提高援助有效性，降低援助成本。其次，对新兴经济体而言，通过三方合作可以分享传统援助国的资金、技术和经验等资源，从而提高自身的援助能力，并扩大南方发展伙伴的影响力，助推全球发展治理体系变革。再次，对受援方来说，三方发展合作可以帮助它们获得整合的发展资源，而且南方发展伙伴的加入不仅有利于相互理解与沟通，也有助于它们争取更大的发展自主权。^①此外，三方合作培养出来的紧密伙伴关系还可以产生外溢效应，“增进伙伴方在外交、贸易等其他领域的交流合作”^②。

然而，三方发展合作的实践效果并不尽如人意。首先，相比双边合作，三方合作的整合难度更大。由于不同类型发展伙伴的合作理念、政策与操作模式不尽相同，因此需要花费更多时间、精力来沟通、协调，从而大大提高了交易成本。其次，虽然三方合作名义上坚持受援方自主原则，但实践中往往是由传统援助国和新兴经济体来定义合作，受援方的实际需求并未得到足够重视，遑论由受援方主导合作。再次，一些国家出于追求外溢效应的考虑推动三方合作，但政治考量过多“有可能带来较低的发展效果”^③。最后，大多数三方合作项目缺少独立的第三方评估，项目的实际效果存疑。^④

二、国际发展领域“中美+”合作的历程与实践

相比双边层面的国际发展合作，三方合作在中国“起步晚、规模小、政策分散”^⑤。由于三方合作方案的提出背后经常隐藏着传统援助国的某些政治意图，因此中国在回应传统援助国提出的三方合作方案时，一度更倾向于

① 黄梅波、唐露萍：《三方合作：推进全球伙伴关系的可行路径》，《国际经济合作》2013年第8期，第56—57页。

② 袁晓慧：《三方合作：国际发展合作的新兴方式》，《国际经济合作》2020年第6期，第25页。

③ 同上，第29页。

④ Christina S. Lengfelder, “Triangular Cooperation: Another Option for South-South Cooperation?” in Hany Gamil Besada et al., eds., *Innovating South-South Cooperation: Policies, Challenges and Prospects*, University of Ottawa Press, 2019, p. 100.

⑤ 俞子荣：《不平凡的探索、改革与成就——隆重纪念中国对外援助70年》，载商务部国际贸易经济合作研究院国际发展合作研究所、西亚与非洲研究所、国际发展政策咨询与传播促进平台：《纪念、传承与创新——中国对外援助70年与国际发展合作转型》（《中国与国际发展报告2020》），2020年12月，第18页。

同联合国机构等多边发展机构合作。^① 2011 年版的《中国的对外援助》白皮书中就完全未提及“三方合作”，而是强调“中国的对外援助以提供双边援助为主，同时在力所能及的前提下支持和参与联合国等多边机构的发展援助工作。”^② 2014 年，“三方合作”首次出现在《中国的对外援助》白皮书中，表述为“中国加强在发展援助领域的国际合作，并在尊重受援国意愿的前提下，与其他多双边援助方试点开展优势互补的三方合作”^③。在 2017 年 8 月发布的《中国落实 2030 年可持续发展议程进展报告》中论及了“与联合国等国际机构和部分发达援助国开展三方合作，调动各类资源促进可持续发展议程全球落实”^④。在 2021 年 1 月发布的《新时代的中国国际发展合作》白皮书中，中方立场更加积极，“对开展国际发展领域交流和三方合作持开放态度，将继续坚持发展中国家定位，积极与有关各方探讨开展三方合作，丰富国际发展合作的方式和途径，提升国际发展合作的水平和能力。”^⑤

中美在国际发展领域的接触始于 20 世纪 90 年代，但真正开展政策对话并在第三方付诸合作实践则是在进入 21 世纪以后。2008 年 1 月，时任美国副国务卿内格罗彭特（John Negroponte）来华出席第五次中美战略对话时提议中美举行发展援助双边对话。^⑥ 2009 年奥巴马政府执政后，发展合作议题被纳入中美战略与经济对话（S&ED）框架的战略对话部分。在 2012 年举行的第四轮对话中，双方表示“可就在第三国开展符合包括受援国在内的各方意愿和选择的农业、卫生、人力资源项目先行开展可行性研究”^⑦。

在 2013 年举行的第五轮对话中，根据在阿富汗和东帝汶开展三方合作

① 周瑾艳：《三方合作助力提高非洲疟疾防控能力》，中非健康与发展网，2020 年 7 月 20 日，<http://www.chinafrica101.net/h-nd-48.html>。

② 《中国的对外援助（2011）》白皮书。

③ 《中国的对外援助（2014）》白皮书，国际发展合作署网站，2018 年 8 月 6 日，http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925028.htm。

④ 《中国落实 2030 年可持续发展议程进展报告》，外交部网站，2017 年 8 月 24 日，http://infogate.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kcxzfzyc_686343/201708/P020210929391221562268.pdf。

⑤ 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》白皮书。

⑥ Denghua Zhang, “A Tango by Two Superpowers: China-US Cooperation in Trilateral Aid and Implications for Their Bilateral Relations,” p. 186.

⑦ 《第四轮中美战略与经济对话框架下战略对话具体成果清单》，新华网，2012 年 5 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/world/2012-05/05/c_123080811.htm。

的经验，双方“决定在其他第三国拓展新的联合发展项目……包括非洲、拉美和亚洲的区域一体化、粮食安全和营养保障、金融稳定以及包容、可持续的经济增长”^①。不仅如此，双方还决定建立由中国商务部和美国国际开发署共同主持、双方相关政府部门和机构共同参加的全球发展对话，以评估中美双方正在实施的发展合作项目，并探讨进一步合作的可能性。2014年4月，首次中美全球发展对话在北京举行。

在2015年举行的第七轮对话中，双方同意“在受援国提出、受援国同意、受援国主导”的前提下对双方已有的合作进行评估，并确定就受援国要求的、三方共同决定的方案和项目开展可行性研究。^②同年9月，中美有关部门在华盛顿正式签署《中美发展合作备忘录》。为了促进共同的发展目标，双方在两个方面达成一致，一是承认“受援国提出、受援国同意、受援国主导”原则是一切合作的前提条件；二是在秉持受援国自主原则的基础上，推进发展合作的具体领域将由中美两国与受援方共同决定。^③虽然备忘录没有明确采用“三方合作”的表述，但事实上为业已开展的“中美+”合作进行了小结，并为此后的合作确立了规范。2016年4月，双方在北京召开了首次副部级年度发展合作会议。

特朗普政府执政前期，中美启动了新的合作机制。在2017年6月举行的首轮中美外交安全对话上，双方重申要加强公共卫生和全球卫生安全合作，包括强化非洲国家公共卫生能力。^④2017年10月，在首轮中美社会和人文对话通过的行动计划中，双方表示将继续加强中美对非卫生合作，携手推进非洲国家在后埃博拉时期的公共卫生体系建设。^⑤截至2018—2019年

① 《第五轮中美战略与经济对话框架下战略对话具体成果清单》，人民网，2013年7月12日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0712/c1001-22185064-2.html>。

② 《第七轮中美战略与经济对话框架下战略对话具体成果清单》，人民网，2015年6月26日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0626/c1002-27209900.html>。

③ “Memorandum of Understanding on U.S.-China Development Cooperation and the Establishment of an Exchange and Communication Mechanism between the United States Agency for International Development and the Ministry of Commerce of the People’s Republic of China,” USAID, September 25, 2015, <https://www.usaid.gov/china/mou>。

④ 《中美双方在首轮中美外交安全对话期间达成的相关共识》，人民网，2017年6月24日，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0624/c1002-29359773.html>。

⑤ 《首轮中美社会和人文对话行动计划》，中国驻美国大使馆网站，2017年10月4日，<http://www.china-embassy.org/chn/zmgx/zxxx/t1499326.htm>。

中美关系严重下滑之前，国际发展领域的“中美+”合作的主要实践包括“中美+阿富汗”“中美+东帝汶”“中美+非洲”的相关领域合作。

（一）“中美+阿富汗”三方人力资源合作

2001 年，美国在阿富汗发动反恐战争，推翻了塔利班政权。当时的阿富汗百废待兴，重建这个国家亟须培养包括外交精英在内的各领域人才，人力资源三方合作成为国际发展领域“中美+”合作的第一个重要的试点项目。2012 年 5 月，中美联合培训阿富汗青年外交官项目首期开班仪式在中国外交学院举行。时任外交部长杨洁篪和美国国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）分别就项目启动发来贺辞。时任中国外交部亚洲司司长罗照辉、美国驻华大使骆家辉（Gary Locke）以及阿富汗驻华大使等出席开班仪式。首期培训为期四周，被选中的阿富汗青年外交官先在华参加 15 天培训，再赴美学习 15 天。^① 培训科目涵盖地区和国际形势、中美阿富汗政策、中美关系、外交礼仪、公共外交、谈判技巧等。^② 自 2012 年以来，中美共同为阿富汗培训了一批初级外交官。截至 2019 年，中美联合援阿外交官培训已连续成功举办 8 年。不仅如此，中美合作培训的对象已经从阿富汗的青年外交官拓展到了农业领域的兽医、高附加值农产品技师等人员。^③ 虽然当前阿富汗局势已经出现重大变化，但是今后中国与包括发达国家在内的有关援助方在阿继续推进三方合作仍然可以预期。

（二）“中美+东帝汶”三方农业合作

农业是亚太小国东帝汶八成人口的主要生活来源，但绝大多数东帝汶农民缺少技术培训。2013 年 2 月，中美两国派出联合专家组对东帝汶进行实地考察。同年 10 月，中国商务部、美国国际开发署和东帝汶农业与渔业部签署三方农业合作谅解备忘录。^④ 在中美东三方农业合作试点一期项目

① 《中美联合培训阿富汗青年外交官项目举行开班仪式》，中国驻美国大使馆网站，2012 年 5 月 18 日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceus/chn/zmgx/zxxx/t933227.htm>。

② 《中美联合培养阿富汗外交官合作模式受肯定》，人民网，2014 年 10 月 21 日，<http://world.people.com.cn/n/2014/1021/c1002-25873039.html>。

③ 《王愚大使署名文章：中国对阿富汗的贡献有目共睹》，中国驻阿富汗大使馆网站，2019 年 11 月 28 日，<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceaf/chn/sgxw/t1719911.htm>。

④ Denghua Zhang, “China-United States-Timor Leste Trilateral Aid Cooperation Project on Agriculture,” In Brief, No. 10, Australian National University, 2015.

(2013—2014)中,作为发展合作提供者的中美两国负责对当地农民及农业技术人员联合开展短期培训,分别传授玉米、豆类等农作物的种植技术,并试点种植,以改善和增强东帝汶的粮食安全;作为受援国的东帝汶则负责组织学员报名,提供后勤保障以及试验用地。2015年11月,时任中国驻东帝汶大使刘洪洋会见时任美国国际开发署助理署长,双方都对中美东三方农业合作一期项目成果表示肯定,并愿共同推进二期合作项目。^①2016年10月,中美东三方对二期项目进行可行性研究,重点讨论东帝汶的6处可行地点,举行了4次三方联合会议,最终确定将东帝汶北部的马拉图托(Manatuto)作为项目所在地,将养殖鱼种确定为罗非鱼,并提交了初步设计方案。^②

(三) “中美+非洲”三方公共卫生合作

进入21世纪以来,中美开始探讨在发展中国家最密集的非洲大陆试点三方合作的可能性。2008年10月,在北京参加第三次中美非洲事务磋商的时任美国国务院非洲事务助理国务卿弗雷泽(Jendayi Frazer)表达了对中美共同促进非洲发展的愿望,并且明确表示“中美在基础设施、农业、公共卫生等领域存在合作机会”^③。2014年春,利比里亚、塞拉利昂、几内亚等西非国家爆发大规模埃博拉疫情。中美两国不仅各自迅速开展支援,而且尝试与利比里亚的三方卫生合作,协助西非国家遏制埃博拉疫情扩散。根据《中美发展合作备忘录》,“双方计划与非盟及非盟成员国合作建设非洲疾病预防控制中心,并与西非国家合作,帮助它们提升国家公共卫生能力”^④。2016年6月,中、美、非在非盟总部召开非洲疾控中心项目三方合作会议。中美双方表示,将在充分尊重非方意愿的前提下,为非方建设疾控中心提供基础设施、配套设备、专业人才等方面的帮助。^⑤同年11月,两国有关部门又

① 《驻东帝汶大使刘洪洋会见美国国际发展署助理署长乔纳森·斯蒂弗斯》,中国驻东帝汶大使馆网站,2015年11月18日,<https://www.mfa.gov.cn/ce/cet1/chn/xwdt/t1315995.htm>。

② 《中美东三方农业技术合作项目简介》,《林业科技情报》2016年第4期,第109页。

③ 徐伟忠:《从中美非洲事务磋商谈中美在非洲问题上的合作》,中国社会科学院西亚非洲研究所网站,2013年5月14日,http://iwaas.cass.cn/xslt/fzlt/201508/t20150831_2609354.shtml。

④ 《中美签署发展合作谅解备忘录》。

⑤ 《中国商务部、非盟委员会、美国驻非盟使团召开非洲疾控中心项目三方合作会议》,商务部网站,2016年6月17日,<http://www.mofcom.gov.cn/article>

在华盛顿签署《关于共同支持非洲疾病预防控制中心谅解备忘录》，决定在“非方提出、非方同意和非方主导”的基础上，帮助非洲增强公共卫生安全能力，共同支持非洲疾控中心建设。2016 年以来，中美两国疾控中心的专家对非洲疾控中心的储备人才开展了多次联合培训，涵盖应急作业中心管理、突发事件监测、疾病监测系统、电子健康知识技能等多个领域。

作为世界最大南南合作伙伴与最大传统援助国，中美在国际发展领域开展三方合作不仅能造福受援方的经济社会发展，而且有利于中美两国的了解与信任。首先，虽然“中美+”合作规模不大，但可以发挥三方合作优势，效果良好。比如，“中美+东帝汶”三方农业合作发挥了中美在技术、经验、管理等方面各自的优势，共同帮助东帝汶提升了该国的粮食安全水平。其次，“中美+”合作的成功试点有利于激发两国在国际发展领域扩大合作的积极性。有学者基于中美对非援助的比较优势，结合中美非开展三方合作的意愿，设计了在粮食安全、清洁能源等其他领域实施“中美+非洲”三方合作的方案。^① 再次，三方发展合作的实践强化了中美整体上的伙伴关系。例如“合作培训阿富汗官员项目是中美在第三国合作的成功范例，体现了两国对世界和平与繁荣的共同愿景和共同责任”。^② 最后，相较日趋激烈的地缘战略与经济竞争，“中美+”发展合作的敏感性与争议性较小，在中美关系中可发挥积极作用，是可以尝试进一步开拓的新的合作空间。

三、国际发展领域“中美+”合作的双重挑战

虽然取得了上述进展，但是国际发展领域的“中美+”合作初现成效即陷入困境。2018 年以来，原本一年一度的中美发展合作会议机制中断。计划中的“中美+东帝汶”农业三方合作第二期项目也无疾而终。曾经承诺与中国共同支持非洲疾控中心建设的美国，不仅出尔反尔，而且造谣中伤，企

/ae/ai/201606/20160601341222.shtml。

① 宋微：《优化“援助资源”——开展中美非三方发展合作的可行性探讨》，第 114—121 页。

② 《张妍参赞出席中美合作培训阿富汗外交官项目结业仪式》，中国驻美国大使馆网站，2018 年 12 月 12 日，<http://www.china-embassy.org/chn/ggwjhd/t1620970.htm>。

图阻挠中国继续帮助非洲建立疾控中心。^① 推进国际发展领域的“中美+”合作如此坎坷，其挑战主要来自“中美+”合作各方在国际发展领域的摩擦或隔阂，以及美国对华政策变化带来的政治阻力两个方面。

（一）“中美+”合作三方在国际发展领域的摩擦或隔阂

第一，中美在国际发展合作的模式上存在差异。中美两国的发展合作模式分别代表了发展合作的两种传统——南南合作与南北合作。两者从理念到政策都有较大差异，实践中更是各具特色。因此，中美在国际发展领域开展三方合作协调难度较大，合作成本较高，三方合作理论上的优势在现实中难以得到全面体现。

在理念上，《新时代的中国国际发展合作》白皮书明确中国开展国际发展合作属于南南合作范畴，必须遵循和平共处五项原则，特别是不干涉其他国家内政，不附加任何政治条件等。与之形成鲜明对照的是，所谓“公正与民主治理”（governing justly and democratically）是美国对外援助的五大战略目标之一。^② 国际多边发展系统力推的很多发展规范和标准也反映了以美国为代表的发达国家的价值观和发展取向，如强调人权和法治。^③ 因此，美国等西方国家在提供发展援助时往往坚持受援方必须进行相应的政治或经济改革。在美国看来，中国的对外援助不但增加了受援方的债务负担，而且破坏了西方在发展中国家建立“善治”等规范的努力。^④ 总之，一边是追求平等互利的南南发展合作，另一边是体现单向和不平等的对外援助，两者确实存在本质区别。^⑤ 这导致中美在国际发展领域的合作存在不小的摩擦和隔阂，彼此间信任不充分，行动上比较谨慎，三方合作难以全面铺开。

在操作层面，中美发展合作模式的差异被进一步放大。比较而言，美国

① 《中国通过建疾控中心窃取非洲基因组数据？外交部：无稽之谈》，新华网，2020年2月7日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-02/07/c_1125543693.htm。

② Marian L. Lawson and Emily M. Morgenstern, “Foreign Assistance: An Introduction to U.S. Programs and Policy,” pp. 3-4.

③ Tony Pipa, “US Multilateral Aid in Transition: Implications for Development Cooperation,” p. 503.

④ Philani Mthembu, *China and India's Development Cooperation in Africa: The Rise of Southern Powers*, New York: Palgrave Macmillan, 2018, p. 4.

⑤ 马雪：《中美国际发展援助模式的差异分析》，《现代国际关系》2020年第3期，第31页。

的发展合作机制是自下而上的，中国的则是自上而下的，“这对于中美官员就当地具体操作的沟通构成了挑战”^①。比如，美方往往会要求中方准备大量书面材料，而且时间拖得很长，中方往往难以适应美方的繁复程序。理论上讲，三方合作可以节省项目成本，但实际情况却不尽然，三方合作成本反而高于双边合作成本，导致各方都没有耐心促成三边合作。^②

第二，中美国际发展合作能力失衡。尽管新中国早在 20 世纪 50 年代就开始了对于亚非发展中国家的援助，但相比美国等传统援助国，中国在国际发展合作舞台上还是一个后起之秀。特别是在能力建设和人才储备上，中美两国的不平衡显而易见。中国直到 2018 年才成立专门的援外机构“国家国际发展合作署”，由其整合商务部对外援助工作有关职责。此前包括援外司在内的整个商务部只有 500 名从事国际发展合作的工作人员，如果去除辅助人员，实际工作人员只有 200 到 300 名。^③ 这些工作人员应付日常工作就已经疲惫不堪，没有精力开展能力建设，更不用说援助改革了。^④ 美国国际开发署成立于 1961 年，在全球的雇员超过 3 000 人，在非洲就设有 23 个国家办事处和 4 个地区办事处；而中国仍然主要依赖在受援国的大使馆特别是经商处来处理相关援助事宜。^⑤ 此外，美国国际开发署在援助服务的具体落地上采取了多样化的形式，“其中又以政府向其他官方部门、非政府组织、多边组织、市场组织等主体购买服务的项目制为主”，^⑥ 这进一步放大了美国提供发展合作的人力资源优势。

由此导致的结果就是中美两国在三方合作第一线较难进行国际发展领域的专业或技术对接，无形中又推高了合作成本。以“中美+东帝汶”农业

① 唐晓阳、贾斯汀·芬宁根：《全球发展中的中美合作》，清华—卡内基全球政策中心网站，2017 年 9 月 19 日，<https://carnegietsinghua.org/2017/09/19/zh-event-5695>。

② 徐伟忠：《从中美非洲事务磋商谈中美在非洲问题上的合作》。

③ Denghua Zhang, and Graeme Smith, “China’s Foreign Aid System: Structure, Agencies, Identities,” *Third World Quarterly*, Vol. 38, No. 10, 2017, p. 2333.

④ 张登华：《中国对外援助和融资：新发展援助的典范？》，《新发展援助与治理》（《复旦公共行政评论》第 20 辑），上海人民出版社 2019 年版，第 105 页。

⑤ Xiaqing Lu Boynton and Conor M. Savoy, “U.S.-China Parallel Development Assistance Goals: Building on Common Interests,” Center for Strategic and International Studies, 2012, p. 10.

⑥ 顾丽梅、凌佳亨、赵剑治：《对外援助中的项目制外包——美国国际开发署购买服务的执行模式与经验借鉴》，《多学科视角下的国际发展合作》（《复旦公共行政评论》第 23 辑），上海人民出版社 2021 年版，第 31 页。

合作一期项目为例，尽管中美两国官方对项目实施的总体评价都很积极，但在项目第一线负责与中方协调的美方工作人员还是表示两国负责发展问题的官员知识储备与能力很不平衡。比如，中方多强调三方合作政治上的意义与影响，美方则更关心合作成果的市场转化等专业领域的细节问题。^①

第三，中美两国在国际发展合作中对受援方的态度微妙。既然是三方合作，受援方因素不容忽视。由于担心丧失主动权和主导权，“部分非洲国家更希望与大国进行双边合作”^②。一些非洲国家对中美两国在非洲大陆的援助合作设想感到担忧，甚至表示反对。“非洲对中美合作的怀疑有其自身考量。比起美国的有条件援助，非洲各国政府更倾向于中国的无条件援助方式，因为前者有时要求政府开展不情愿实施的改革。各国政府担心，如果中国加入美国的卫生援助，那么这两个国家的援助都会变成有条件的。”^③

不仅如此，部分非洲国家还担心中美合作可能导致中国偏离其行之有效的基础设施援助，转而和美国一样重点关注所谓能力建设。在一些非洲人士看来，美国津津乐道的能力建设最后往往转化为没完没了的研讨会，实际效果远不如中国援建的医院、诊所和实验室等基础设施。^④此外，还有一些受援国不希望看到中美在国际发展领域开展合作，他们的目的是从中美援助竞争中左右逢源，两边渔利。^⑤受援方的这种微妙态度也不利于中美双方拓展在国际发展领域的三方合作。

（二）美国对华政策制造的政治阻力

三方合作不仅是国际发展领域的功能性议题，也受到政治因素的影响。在以往的三方合作案例中，许多传统援助国的主要动机并非追求更好的发展效果，而是把三方合作当作它们“与从 OECD-DAC 受援方名单中毕业的南

① 2018年11月19日，笔者在华盛顿对原美国国际开发署驻东帝汶办事处主任宋约翰（John Soong）的访谈。

② 王磊：《中美在非洲的竞争与合作》，《国际展望》2018年第4期，第30—31页。

③ 乔治城大学美中全球健康研究小组编：《美中全球健康对话：背景报告》（中文版），乔治城大学美中全球议题对话项目，2017年5月8日，<https://uschinadialogue.georgetown.edu/cn/publications/u-s-china-dialogue-on-global-health-background-report>。

④ 乔治城大学美中全球健康研究小组编：《美中全球健康对话：背景报告》。

⑤ 马雪：《中美国际发展援助模式的差异分析》，第39页。

方发展合作提供者保持合作关系的一项战略工具”^①。而德国的发展官员则认为，即使三方合作项目与传统援助方式相比规模较小，但在政治战略层面有巨大的影响。“当我们和同事一起找到中国合作伙伴，大家在同一领域工作时，很容易找到共同语言，并意识到在从事同样的工作，这是很重要的建立信任的过程。”^② 美国在国际发展领域寻求与中国开展三方合作也是其对华接触政策的一部分。“中美在国际发展领域的三方合作从属于中美双边关系……积极的中美双边关系有助于双方在发展领域的合作，反之则使这种合作寸步难行。”^③ 但是，随着 2017 年特朗普政府执政，中美关系整体氛围严重恶化。2021 年 1 月，拜登政府执政后总体上延续了对华强硬路线，中美恢复在国际发展领域的三方合作仍然面临较大政治阻力。

尽管中美关系在奥巴马政府时期已经出现下滑态势，但在 2017 年年底发布的《美国国家安全战略报告》中，特朗普政府首次将中国公开定性为主要的战略竞争对手，“打破了长期以来中美既竞争又合作的相对稳定的关系模式”^④。不仅如此，该报告“对中国所做的更明确的负面描述，超过了美国 1979 年 1 月 1 日承认中华人民共和国以来任何重要的外交政策文件”，并且“除了加大对各方面行为的攻击，与从前的国家安全战略报告不同的另一个地方是，特朗普的文本鲜有提及中美合作的领域”^⑤。2018 年 10 月，彭斯（Mike Pence）代表特朗普政府发表对华政策演讲，对中国的内外政策大肆抨击。^⑥ 2020 年 5 月和 9 月，特朗普更是亲自上阵，在疫情、环保、贸易、涉港等议题上攻击中国。^⑦ 2020 年 11 月，美国国务院政策规划司炮

① Geovana Zoccal, “Triangular Cooperation: Enabling Policy Spaces,” p. 591.

② 《国际发展领域三方合作的回顾与展望研讨会之专家观点一》，中国与国际发展网站，2021 年 7 月，<https://caidev.org.cn/news/1138>。

③ Denghua Zhang, “US-China Development Cooperation: New Bilateral Dynamics?” *Asia Pacific Bulletin*, No. 440, 2018, https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/apb440_1.pdf?file=1&type=node&id=36781.

④ 胡勇：《四十有感：十字路口的中美关系》，《上海对外经贸大学学报》2020 年第 1 期，第 22 页。

⑤ [美]理查德·魏茨：《美国新国家安全战略报告与中国》，中美聚焦网站，2018 年 1 月 8 日，<http://cn.chinausfocus.com/peace-security/20180108/24869.html>。

⑥ 冉继军、孙咏：《一场失理失利失节的演说》，《光明日报》2018 年 10 月 14 日，第 8 版。

⑦ Robert C. O’ Brian ed., “Trump on China: Putting America First: A Collection of Speeches Laying Out the Most Significant United States Foreign Policy Shift in a Generation,” White House,

制报告，全面罗列中国的“罪状”。^① 特朗普的国家安全事务助理奥布莱恩（Robert C. O'Brien）甚至公然宣称：“我们将不再对中国的行为视而不见，也不会关起门来掩饰对中国的批评。”^② 特朗普政府不仅在言辞上不断挑衅中国，而且在关税等经贸问题、涉台等安全问题、涉疆等所谓人权问题以及中美人文交流等问题上对中国全面发难。

在中美战略竞争背景下，“对外援助上升为中美竞争的主要抓手”^③。推崇“美国优先”的特朗普政府对全球发展议题味索然，除了必要的外交场合，美国高层对可持续发展目标（SDGs）闭口不提。^④ 在2018年联合国大会的演讲中，特朗普公开抱怨美国虽然是全球最大援助国，但却回报寥寥。他要求国务卿负责审查美国的对外援助，研究“哪些是有效的，哪些是无效的，那些得到我们的美元和保护的国家是否也关心我们的利益。”^⑤ 特朗普政府任内不仅一再计划大幅削减对外援助预算（虽然被国会阻止），而且试图撤销和扣留国会已通过的援助资金。^⑥ 同时，作为美国对外政策的三大工具之一，^⑦ 对外援助几乎被特朗普政府完全当作了政治筹码。^⑧ 其重新评估对外援助的结论是“使对外援助适应大国竞争的新时代”，更确切地说，“美国实质性扩大对外援助的唯一可能情景就是当它成为对抗中国全球影响力

November 2020, pp. 33-38 and pp. 105-109, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/11/Trump-on-China-Putting-America-First.pdf>

① The Policy Planning Staff, Office of Secretary of State, *The Elements of the China Challenge*, November 2020, https://www.documentcloud.org/documents/20407448-elements_of_the_china_challenge-20201117.

② Robert C. O'Brien, ed., *Trump on China: Putting America First: A Collection of Speeches Laying Out the Most Significant United States Foreign Policy Shift in a Generation*, p. 1.

③ 霍淑红：《中美竞争—合作框架下美国对外援助研究》，《社会科学》2021年第7期，第35页。

④ 在2019年的联合国大会上，美国是仅有的两个对落实2030年可持续发展议程自愿国别评估无动于衷的国家之一。

⑤ “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations Assembly,” White House, September 25, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>.

⑥ Emily M. Morgenstern et al., “Selected Trump Administration Foreign Aid Priorities: A Wrap-Up,” Congressional Research Service, updated January 21, 2021, pp. 1-2.

⑦ Daniel F. Runde, ed., *Reforming and Reorganizing U.S. Foreign Assistance: Increased Efficiency and Effectiveness*, CSIS & Rowman & Littlefield, 2017.

⑧ Barbara Crane and Elizabeth Guire, “First Aid: the Future of Foreign Aid in the Trump Administration,” *Conscience* (Washington D.C.), Vol. 38, No. 1, 2017, p. 20.

的必要工具之时。”^① 为此，美国的一些势力一再攻击中国的发展合作模式，鼓噪美国同中国展开援助竞争。^② 特朗普政府也很快对中美援助竞争进行了具体部署。2019 年 6 月，特朗普政府正式推出“繁荣非洲”（Prosper Africa）倡议，除了加强美非经贸关系之外，另一个目的是凸显美式透明市场与经贸往来同中国特色国家支持的金融与商业活动之间的差异和竞争。^③

2020 年 1 月，依据《优化投资促进发展法案》（BUILD Act，又称“建造法案”）设立的“美国国际发展融资公司”（USIDFC）正式投入运转。其合并了美国海外私人投资公司（OPIC）与国际开发署的发展信贷局（DCA），运用信贷、资本等金融手段增加海外基础设施投资，以支持美国对发展中国家的发展合作。该法案虽然未直接提及中国，但这实际上是特朗普政府与中国在发展中国家竞争影响力特别是对冲“一带一路”建设的重要手段。在特朗普政府全面对华施压的背景下，中美在国际发展领域开展三方合作也就显得“不合时宜”了。

^① Homi Kharas, “Global Development Cooperation in a COVID-19 World,” Center for Sustainable Development at Brookings, January 2021, p. 5.

^② 2018 年 3 月，美国智库全球发展中心（Center for Global Development）高级研究员斯科特·莫里斯（Scott A. Morris）公开诬称中国使吉布提等发展中国家陷入债务陷阱，炒热了所谓“债务陷阱外交”。他呼吁美国政府向中国施加压力，迫使中国遵守发展融资的国际规范，并建议美国在发展中世界扮演积极角色，“否则，一个无法为发展中国家提供更好选项的美国难以扮演中国的主要批评者角色”。2018 年夏天，时任美国国际开发署署长马克·格林（Mark Green）妄称中国的发展合作项目实际上是“透支受援国未来的商业威权主义的援助项目”，并挑拨“受援国可以从中美这两种迥然相异、彼此竞争的发展模式中做出选择”。当年底，时任美国总统国家安全顾问博尔顿（John R. Bolton）在宣布美国新的对非战略时更是点名道姓攻击中国的援非政策，污蔑中国“通过贿赂、暗箱操作和对债务的战略运用迫使非洲国家就范”，并宣称“为了因应大国竞争，美国需要调整对外援助战略，修正过去的错误”。参见：Scott A. Morris, “In the Face of China’s Ambition, US Policy Must be Defined by a Positive Agenda in the Developing World,” Testimony before the Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations, Hearing on “China in Africa: The New Colonialism?” March 7, 2018, <https://www.cgdev.org/publication/face-chinas-ambition-us-policy-must-be-defined-positive-agenda-developing-world>; Tony Pipa, “US Multilateral Aid in Transition: Implications for Development Cooperation,” p. 508; “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy,” White House, December 13, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>.

^③ Emily M. Morgenstern et al., “Selected Trump Administration Foreign Aid Priorities: A Wrap-Up,” pp. 13-14.

拜登政府执政后虽然对特朗普政府的对外政策进行调整,^①但在对华政策上,其与前任并无本质区别。早在2020年上半年拜登竞选美国总统时,他就刊文阐述其一旦当选后的对外政策构想,声称“中国代表了一种特殊的挑战,美国需要对中国强硬,应对这一挑战最有效的方式是组建美国盟友和伙伴的统一战线来对抗中国”^②。2021年2月,拜登上任后首次发表对外政策讲话,称中国是美国面对的“最严峻竞争者”。^③2021年3月,拜登政府发布《临时国家安全战略指引》(Interim National Security Strategic Guidance),声称中国是对“稳定和开放的国际体系”构成持久挑战的潜在竞争对手。^④与此同时,美国国务卿布林肯(Antony Blinken)则声称中美关系是美国在21世纪面临的“最大的地缘政治考验”,鼓噪“在应该竞争的时候要跟中国竞争,在可以合作的时候就跟它合作,在必要的时候还要跟中国对抗”^⑤，“竞争、合作、对抗”三分法的对华政策框架由此出炉。2021年4月28日,拜登在迎来执政百日之际于美国国会发表演讲,再次强调“为了赢得21世纪,我们正在同中国和其他国家竞争”^⑥。虽然拜登政府上台以来在气候变化等议题上表现出了与中国合作的意愿,但其对华政策总体上延续了特朗普政府的强硬路线,甚至在新冠病毒溯源以及涉台、涉疆、涉港等方面变本加厉,竭力凸显竞争和对抗元素。

在国际发展领域,拜登政府和特朗普政府的对外援助政策也大同小异。“如果说特朗普更关注现实、短期利益,其对外援助政策更加‘工具化’‘政

① 包括宣布重返气候变化《巴黎协定》、重新加入世界卫生组织、以观察员身份重返联合国人权理事会等。

② Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020, pp. 7-8.

③ “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

④ “Interim National Security Strategic Guidance,” White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>.

⑤ Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” U.S. Department of State, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

⑥ “Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress,” White House, April 29, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>.

治化’，那么拜登则强调价值观念、长远利益，认为对外援助应‘战略化’。显然，在拜登政府执政的四年，在国际发展合作和全球治理领域，其仍将对中国保持战略焦虑，并将反击中国对全球治理的‘攻击’。”^① 2021 年 6 月，七国集团(G7)首脑会议提出“重建更美好世界”(Build Back Better World, B3W)伙伴关系倡议。拜登毫不掩饰该倡议与“一带一路”建设之间的竞争关系，声称 B3W 比“一带一路”更公平，并可更好满足发展中国家的基础设施建设需求。^②

四、陷入泥潭还是重回正轨？

2020 年以来，疫情席卷世界，并重创了全球发展成果。2021 年 7 月联合国发布的《可持续发展目标进展报告》(The Sustainable Development Goals Report 2021)显示，疫情对可持续发展产生了重大影响，在某些领域，多年的进步化为乌有。其中，2020 年全球极端贫困率出现 20 多年来的首次上升。该报告警示，“除非立即采取实质性的政策行动，疫情、武装冲突和气候变化三重威胁将使 2030 年消除贫困的全球目标无法实现”^③。根据《中美发展合作备忘录》，两国决定积极支持 2030 年可持续发展议程，一致表示“愿共同致力于消除极端贫困与推动全球可持续发展，帮助其他国家实现共同发展目标”^④。鉴于疫情仍在全球肆虐，在国际发展领域恢复和加强“中美+”合作的意义尤其重大。

第一，有合作意义并不意味着就能回到合作轨道。“中美+”合作目前面临双重挑战，特别是拜登政府缺乏推动两国关系实质性改善的政治意愿与实际行动，包括国际发展在内的中美各领域合作的基础和氛围遭到严重破

① 郭语：《拜登政府的对外援助：回归理智》，中国与国际发展网站，2021 年 3 月，<https://caidev.org.cn/news/1130>。

② 马汉智：《“重建更美好世界”，G7 动嘴易落实难》，《环球时报》2021 年 6 月 17 日，第 15 版。

③ “The Sustainable Development Goals Report 2021,” United Nations, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf>。

④ 商务部：《中美谅解备忘录就发展合作原则达成共识》，人民网，2015 年 10 月 9 日，<http://finance.people.com.cn/n/2015/1009/c1004-27677093.html>。

坏。2021年7月，美国常务副国务卿舍曼（Wendy Sherman）访华，中国外交部副部长谢锋在会谈中明确指出美方的“竞争、合作、对抗”三分法就是遏制打压中国的“障眼法”。在谈到中美合作议题时，谢锋强调“合作要以互信为基础，以互利为前提，要展现诚意，美方不能一方面打压遏制中国，另一方面又指望中方在热点问题上给予无条件合作”^①。2021年8月，中国国务委员兼外交部长王毅在应约与美国国务卿布林肯通话时重申，中美理应合作应对全球性挑战和地区热点问题，“但美方不能一方面处心积虑遏制打压中国，损害中方正当权益；另一方面又指望中方支持配合”^②。由此可见，美国对中国的打压遏制已经影响到中国的合作意愿，使恢复和加强国际发展领域的“中美+”合作前景雪上加霜。

第二，尽管国际发展领域“中美+”合作受挫的责任不在中方，但作为负责任的大国，中国仍可发挥建设性作用，努力推动“中美+”合作早日走出泥潭，重回正轨。首先，根据2021年2月的中美元首通话精神，中方可向美方主动提出具体的对话清单与合作清单，包括敦促美方重启双方在国际发展领域的交流沟通机制，通过对话准确了解彼此的政策意图，避免误解误判。按照同年9月两国领导人通话精神，中方可积极建言双方在国际发展领域挖掘更多合作潜力，为两国关系增添更多积极因素。遵循11月习近平与拜登视频会晤的精神，中方的“全球发展倡议”对美方开放，也希望美国的有关倡议也对中方开放。其次，由于拜登政府并不排斥与中国在气候变化、全球公共卫生等领域的合作，^③中方可在合作清单中建议两国重新激活《中美发展合作备忘录》中的三方合作议程。尤其在公共卫生援助领域，“一方面中美医疗援助模式各有特点，中国的医疗队模式效果显著，美国的资金援助十分必要。另一方面中美医疗援助重点领域不同，中国在疟疾治理方面素有优势，而防治艾滋病一直是美国的专长。特别是如今疫情肆虐，非洲作为

① 《外交部副部长谢锋与美国常务副国务卿舍曼举行会谈》，新华网，2021年7月27日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-07/27/c_1127698172.htm。

② 《王毅应约同美国国务卿布林肯通电话》，中国政府网，2021年8月17日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2021-08/17/content_5631629.htm。

③ 赵明昊：《拜登执政与美国对华战略竞争走向》，《和平与发展》2021年第3期，第20页。

可能的受疫情影响最大的地区，需要全球的共同帮助。”^① 如果两国官方合作仍然存在障碍，不妨鼓励私营部门、民间团体、慈善机构等组织另辟蹊径，在第三国开展非典型的“中美+”合作。“美国人普遍认为，信任应该建立在共同携手解决实际问题的基础上，并且以此来界定。”^② 中方也认为“无论在双边层面，还是在应对气候变化等全球性问题上，中美双方都可从点滴做起，从易到难，积少成多，寻求改善关系的切入点及合作面”^③。利用好国际发展领域的“中美+”合作这一敏感性较小的中美合作新元素，或能在一定程度上产生重建中美互信的外溢效应。再次，中方还可以谋求两国加强在国际发展领域的人才交流，特别是中方应努力补齐能力建设的短板。至于受援方的因素，中方应加强与受援方的沟通协调，努力打消受援方的顾虑，将受援方主导原则进一步落到实处。比如，中方可考虑在中非合作论坛下设立大使级的“三方合作协调办公室”；中非可先协调，再与第三方（美国）讨论并加以落实。^④

联合国《2030 年可持续发展议程》呼吁加强全球可持续发展伙伴关系，支持世界各国尤其是发展中国家可持续发展。中美两国在其中理应发挥更大作用，如果拜登能够发挥政治领导力，推动美国政府回归理性务实的对华政策，国际发展领域的“中美+”合作有望重回正确轨道。正如 2021 年 11 月习近平主席在与拜登总统视频会晤时所强调的，“中美应该同国际社会一道，共同捍卫世界和平，促进全球发展，维护公正合理的国际秩序。”^⑤ 中美关系整体上重回正轨，不仅是两个大国之幸，也将是国际发展之福。

[责任编辑：杨立]

① 邹雨君：《中美对非医疗援助有何不同？》，澎湃新闻网站，2020 年 7 月 3 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8106547。

② 王缉思、李侃如：《中美战略互疑：解析与应对》，北京大学国际战略研究中心，2012 年 3 月，第 39 页。

③ 《驻美大使秦刚在线出席美中关系全国委员会董事会成员欢迎活动》，中国驻美大使馆网站，2021 年 9 月 1 日。<http://www.china-embassy.org/chn/zmgx/t1903554.htm>。

④ 张春：《涉非三方合作：中国何以作为？》，《西亚非洲》2017 年第 3 期，第 26 页。

⑤ 《中美元首举行视频会晤》，新华社 2021 年 11 月 16 日电。