

全球公共产品视角下的 中国国际发展合作^{*}

唐丽霞 赵文杰 李小云

【内容摘要】 中国的对外援助事业随国际、国内形势而变化。近年来官方对国际发展合作的重视不仅促成中国对外援助指导思想转变，也为对外援助向国际发展合作转型奠定了理念基础。中国为发展合作提供全球公共产品的实践不断丰富：一是基于本国成功经验而开展的减贫国际合作成为重要公共产品，二是通过创新农业技术合作方式为解决全球粮食安全问题提供更多公共产品，三是借助三方合作更好地创新公共产品供给模式，四是持续加强全球卫生公共产品供给。中国对外援助在取得积极成效的同时，也面临经济、技术实力有限、援助项目可持续性不足、受援国国家治理与互不干涉内政之间协调困难、国际发展合作的话语权有待提升等挑战。未来，中国应注重从制度建设、资金筹集、可持续性提升、受援国能动性发挥、国际话语权提升等方面做更充分准备。

【关键词】 援助 全球公共产品 国际发展合作 全球治理

【作者简介】 唐丽霞，中国农业大学人文与发展学院教授（北京 邮编：100193）；赵文杰，中国农业大学人文与发展学院博士研究生（北京 邮编：100193）；李小云，中国农业大学人文与发展学院教授（北京 邮编：100193）

【中图分类号】 D812

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2022)01-0095-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202201006

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“中国与‘一带一路’国家有效分享减贫经验的模式与策略研究”（21&ZD180）的阶段性成果。

全球化的深入推进和国际关系中相互依存程度的上升带来了大量的公共产品问题。^① 生态危机、贫困与饥饿等地区性发展问题日趋成为全球共同面临的挑战，经济全球化的发展要求全球公共产品的供应与之相适应，然而目前全球公共产品的供应存在未充分利用和供应不足两个突出问题，^② 国际援助便成为解决全球公共产品不足的重要途径。在国际援助领域有环境、健康、知识、安全、治理五种全球公共产品。其中，环境、健康和安全是为了降低风险和减少损失，而安全和治理是为了提高能力。^③ 一系列国际实践和案例证明，通过援助来增加全球公共产品供应有助于改善受援国发展状况，使全球化背景下的国际发展问题得到更有效的应对，提升全球治理效果。正因如此，英吉·考尔（Inge Kaul）等人研究发现，30%的官方发展援助（大约每年 160 亿美元）流向全球公共产品，而且这一比例还在上升。^④

虽然通过国际援助提供全球公共产品有助于应对全球化带来的一系列挑战，但是也有研究认为援助规模的扩大与发展的边际效应递减相关，一些国家已经高度依赖援助，如塞拉利昂、卢旺达、马拉维等国家接受的援助在一段时期内超过其国民总收入的 20%，援助已经达到饱和，而援助要想发挥最大效能，需要最大限度地将各类资源用于受援国的公共卫生、教育等公共产品支出项目中，支持国家基础设施建设也是一条可行之路。^⑤ 同时，中国也在汲取本国和其他援助国在援外实践中的经验、教训的基础上，不断丰富和创新全球公共产品供给的方式和内容。^⑥ 在国际援助领域，中国正发挥越

① 熊炜：《国际公共产品合作与外交谈判：利益制度和进程》，世界知识出版社 2014 年版，第 2 页。

② 席艳乐：《国际公共产品视角下的国际经济组织运作》，西南财经大学出版社 2012 年版，第 2 页。

③ 邓力平、席艳乐：《官方发展援助：国际公共产品与传统发展援助》，《东南学术》2010 年第 1 期，第 70—76 页。Scott Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2007, pp. 1-3.

④ [美]英吉·考尔：《全球化之道：全球公共产品的提供与管理》，人民出版社 2006 年版，第 34 页。

⑤ Dirk Willem Te Velde, Adrian Hewitt, and Oliver Morrissey, *Aid Financing for International Public Goods: Recent Developments*, Vienna: United Nations Industrial Development Organization, 2006, pp. 5-25.

⑥ 曹德军：《论全球公共产品的中国供给模式》，《战略决策研究》2019 年第 3 期，第 3—29、99 页。

来越重要的作用，并更加注重从国际发展合作和改善全球治理的视角推进务实合作，^① 现已成为全球公共产品的重要提供者。有鉴于此，本文基于中国对外援助向国际发展合作转型的大背景，^② 通过分析近 10 年来中国的对外援助特别是开展国际发展合作的相关数据、资料和案例，从全球公共产品的视角探究中国国际发展合作的新动向，梳理其中的进展、成效和特点，并为加快推进对外援助的转型升级，更好地开展国际发展合作提供一定的参考。

一、中国对外援助与提供全球公共产品的理念转变

自 1950 年开始支持其他国家的民族独立运动开始，中国对外援助的指导原则和理念几经变革。新中国成立初期至 1978 年，中国出于意识形态和政治诉求的考虑而坚持无偿援助的原则，对外援助政策和行动都与外交战略密切相关；^③ 从改革开放至 20 世纪末，国际大环境的相对改善以及如火如荼的国内改革促使援外工作更加注重结合本国经济实力和状况，更加强调经济合作和互利共赢；^④ 从 2000 年中非合作论坛成立至 2013 年，随着本国经济实力的显著提升以及援外工作经验的不断积累，援外的规模不断扩大，方式也渐趋多样化，中国政府更加积极主动分享发展经验，并积极推动建立国际政治经济新秩序。^⑤

① 刘方平、曹亚雄：《改革开放 40 年中国对外援助历程与展望》，《改革》2018 年第 10 期，第 52—59 页；刘晴、王伊欢：《全球治理视角下中国对外援助的理念与策略演变》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 5 期，第 152—155 页。

② 通过中国政府过去 10 年来三次发布的对外援助与国际发展合作相关白皮书可以明显看出，2014 年以前，很少有关于国际发展合作的相关内容，而 2021 年发布的《新时代的中国国际发展合作》白皮书则详细阐述了中共十八大以来中国国际发展合作的理念和实践，并将援助作为诸多国际发展合作实践的一个方面进行了论述。参见国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》，新华网，2021 年 1 月 10 日，http://www.xinhuanet.com/2021-01/10/c_1126965418.htm。

③ 唐慧云：《从政治利益走向经济利益——试析中国对外援助政策的转变》，《中外企业家》2015 年第 16 期，第 234—236、251 页。

④ 杨鸿玺：《中国对外援助的回顾与发展》，《学习月刊》2009 年第 21 期，第 40—42 页。

⑤ 唐丽霞：《新中国 70 年对外援助的实践与经验》，《人民论坛·学术前沿》2020 年第 3 期，第 72—79 页。

在改革开放后的很长一段时间内，中国对外援助主要是基于自身发展中国家的现实状况和受援国实际需求来开展，重点解决受援国面临的粮食短缺、公共卫生条件落后、工农业生产技术落后、突发事件造成的人道主义危机等发展问题，并逐步探索如何更好地将中国发展改革积累的成功经验分享给其他发展中国家。虽然注重讲求实效并谋求共同发展，但整体援助理念仍然局限于维护双边关系和帮助单一受援国应对发展问题，对全球范围内共同面临的粮食安全危机、贫困人口数量众多、公共卫生事件频发等问题缺乏统筹考虑。中国对外援助注重给予和互惠互利，虽然体现了平等相待、不干涉内政、谋求共同发展和互利共赢等理念，但仍然局限于援助行为本身，对宏观层面全球治理现状和国际发展整体环境考虑相对较少，对援助行为如何更好地解决全球公共产品供给不足、不能充分发挥最大效用等问题回应较少。

2013 年，习近平主席首次提出构建人类命运共同体思想，2013 年又提出“一带一路”倡议并逐步得到国际社会的广泛认同，中国对外援助的理念也在发生重大转变，通过国际发展合作提供全球公共产品的理念逐渐形成。此后，借助中非合作论坛、“一带一路”国际合作高峰论坛和联合国大会等一系列重大国际场合，中国领导人多次阐述了关于对外援助和提供全球公共产品的最新理念，并明确表达了中国将更加积极开展国际发展合作。在 2015 年中非合作论坛期间，习近平强调以合作共赢为核心的中非关系将为构建新型国际关系作出更大贡献；在 2018 年中非合作论坛期间，习近平进一步指出中国将携手世界各国构建人类命运共同体，并走出一条相互尊重、公平正义、合作共赢的国家间交往新路。这表明，合作共赢是中非合作的核心，也成为中国在全球治理新形势下开展国际发展合作的方向。而在首届和第二届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，习近平先后强调了将进一步参与全球治理和公共产品供给，致力于加强国际发展合作。2020 年 9 月，在第 75 届联合国大会一般性辩论上，习近平表示“中国将落实好两年提供 20 亿美元国际援助的承诺，深化农业、减贫、教育、妇女儿童、气候变化等领域国际合作”，再次表明中国的对外援助已不再是单纯的援助，而是向国际发展合作转变，并更加注重提供全球公共产品。

栗瑞雪等学者认为，中共十八大以来对外援助的基本理念与主张主要包括四点：一是中国对外援助的根本目的是以大国担当共谋发展，二是中国对外援助的基本态度为坚持正确的义利观，三是中国对外援助的基本原则为不干涉他国内政、“授人以渔”，四是坚持发挥联合国的作用，公开透明地开展双边与多边援助合作。^① 中国对外援助白皮书的发布则更加系统地阐述了对外援助理念的转型发展。《中国的对外援助（2014）》白皮书总结了2010年至2012年的对外援助情况，明确指出“相互尊重、平等相待、重信守诺、互利共赢是中国对外援助的基本原则”，首次提出“中国以积极的姿态参与国际发展合作，发挥建设性作用”，这也成为中国对外援助理念转型的重要开端。2021年，《新时代的中国国际发展合作》白皮书发布，不仅首次以国际发展合作为主题进行阐述，而且明确指出“中国的对外援助顺应时代要求，向国际发展合作转型升级”。白皮书开宗明义地指出新时代中国国际发展合作以人类命运共同体思想为引领，阐明中国的国际发展合作观，同时明确提出新时代中国开展国际发展合作的八项政策主张，表明中国“愿努力在国际社会提供更多公共产品”，推进国际发展合作提质增效。宏观政策层面对国际发展合作的重视成为中国对外援助指导思想转变的重要里程碑，也为中国通过国际发展合作提供全球公共产品奠定了理念基础。

二、中国在发展合作领域提供全球公共产品的具体实践

构建人类命运共同体思想和“一带一路”倡议的提出，成为推动对外援助转型的重要动力，也为新时期中国对外援助理念的转变和实践的丰富奠定了更加坚实的基础。而2018年国家国际发展合作署的成立更是标志着中国对外援助向更专业化的国际发展合作转型，通过对标联合国2030年可持续发展议程、区域性及各受援国发展目标，重点关注消除贫困和饥饿等全球性挑战，更加积极地支持受援国基础设施建设，支持发展中国家改善医疗卫生

^① 栗瑞雪、李燕：《习近平对外援助理论与中国对外援助实践》，《文化软实力》2019年第2期，第5—12页。

体系，特别是主动担当，协助各国应对突发公共卫生事件等，中国开展国际发展合作的方式与内容逐渐丰富和完善，在国际社会的影响力与日俱增。

（一）减贫国际合作逐步成为重要公共产品

中国在早期的对外援助中便意识到贫困问题是世界各国特别是广大发展中国家面临的重要挑战，然而在很长一段时期内，由于本国综合国力有限、国内贫困人口数量仍然众多，中国对外援助更多是通过示范项目、成套项目援助等方式达到“以点带面”的效果，对全球整体减贫事业的关注相对不够，减贫援助的方式较为单一、规模也较为有限。2013 年以来，中国在解决自身发展问题的同时，更加积极地参与减贫国际合作，通过对接联合国 2030 年可持续发展议程和各国宏观发展规划等，致力于在国际减贫事业中更好地分享中国经验、提供中国方案和贡献中国力量。^① 通过紧急人道主义援助、免除债务、举办减贫培训班、开展三方合作等一系列具体措施，中国减贫的理念、经验和方案逐步受到国际社会的广泛认可并取得了积极成效，减贫国际合作也开始被视为中国为开展国际发展合作和参与全球治理所提供的重要公共产品。^②

第一，中国积极开展人道主义援助。2013—2018 年，中国通过提供紧急人道主义援助物资、派遣国际救援队和医疗专家组、抢修受损设施等方式，累计向 60 个国家提供了紧急人道主义援助。2015 年 9 月，习近平主席宣布设立“南南合作援助基金”，首期提供 20 亿美元，2017 年 5 月再次宣布增资 10 亿美元。该基金现已成为中国政府为支持其他发展中国家落实联合国 2030 年可持续发展议程的专项援助性基金，也是中国支持南南合作，开展人道主义援助的重要资金保障。在“南南合作援助基金”的支持下，截至 2019 年底，中国与联合国开发计划署（UNDP）、世界粮食计划署（WFP）、

① 黄承伟、刘欣：《全球减贫的中国智慧——访中国扶贫发展中心黄承伟主任》，《高校马克思主义理论研究》2020 年第 4 期，第 1—10 页。

② 邓力平、席艳乐：《官方发展援助：国际公共产品与传统发展援助》，第 70—76 页。屈彩云：《新时代中国对外援助提供的公共产品及特点》，《中国发展观察》2018 年第 24 期，第 58—61 页。安春英：《携手消除贫困 共建人类命运共同体》，《前线》2020 年第 12 期，第 43—46 页。张新平、成向东：《新时代“中国减贫方案”的世界意义》，《甘肃社会科学》2020 年第 6 期，第 71—78 页。

联合国儿童基金会（UNICEF）、联合国难民署（UNHCR）、国际红十字会（ICRC）等 14 个国际组织实施项目 82 个，涉及减贫、妇幼健康、灾后重建、移民和难民保护等多个领域。此外，2013—2018 年，中国免除最不发达国家、重债穷国、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家共计 98 笔到期无息贷款债务，累计金额达 41.84 亿元，^① 成为中国践行人类命运共同体思想，推动国际发展合作互利共赢的重要举措。

第二，中国减贫国际合作十分重视基础设施建设的作用。^② 基础设施建设是将援助资金用于全球公共产品供给的有效途径之一。^③ 基础设施作为典型的正外部性公共产品对拉动私人投资有很好的促进作用，进而创造就业岗位和增加民众收入，推动投资环境改善，使减贫进入良性循环状态。从减贫效果出发，中国政府多关注与民生相关的基础设施建设。以非洲为例，中国目前已在非洲援建了 500 多个基础设施项目，包括公路、铁路、机场、水电设施等经济基础设施，以及各类办公大楼、学校、医院等社会公共基础设施。基础设施大多具有公共产品的性质，在一定程度上改善了非洲当地人民的生产和生活条件，为推进当地减贫事业发展打下了坚实基础。

第三，中国将人才培养作为减贫国际合作的重点之一。为了更好地推进全球减贫事业，巩固已有的减贫成果，在总结前期减贫国际合作经验的基础上，中国政府采取了向受援国派遣专家和技术人员、邀请受援国人员参加高级别培训班、提供来华奖学金和在职学历学位教育项目等多种方式促进受援国人力资本的提升。中国政府支持的人力资源开发项目涉及国家发展、农业技术、减贫交流、医疗卫生等 17 个领域共百余个专业。2013—2018 年，中国举办了 7 000 余期项目，共有约 20 万人受益。^④ 以中国国际扶贫中心为例，仅在 2019 年就有来自 6 大洲 53 个国家的 471 名中高级官员参与了减贫研修班。这些以减贫为主题的研修班，通过理论讲解、经验介绍、案例分析、

① 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》。

② 张原：《“中国式扶贫”可输出吗——中国对发展中国家援助及投资的减贫效应研究》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2019 年第 3 期，第 185—200 页。

③ Dirk Willem Te Velde, Adrian Hewitt, and Oliver Morrissey, *Aid Financing for International Public Goods: Recent Developments*, pp. 5-25.

④ 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》。

实地考察和参与式讨论等方式，有力推动了各国之间的发展经验分享，使受援国人力资本得到提升。

（二）为解决全球粮食安全提供更多公共产品

在全球化日益深入发展的今天，保障粮食安全成为重要的全球公共产品。中国历来重视粮食安全问题，在努力保证本国粮食生产和农产品供应的同时，积极承担国际责任。在 2013 年以前，因本国尚未解决温饱问题的贫困人口仍然众多，能够用于对外援助的资金和粮食有限，中国政府主要在南南合作框架下通过 WFP 等多边渠道和直接向有关国家提供物资或资金援助等方式来缓解粮食危机，并不断探索将中国积累的农业生产技术和农村发展经验推广到受援国以促进其农业发展，相对单一的援助方式虽然能够在一定程度上帮助受援国应对粮食安全问题，但对提升受援国整体粮食安全水平的作用相对有限。随着本国经济的发展，中国政府在南南合作框架下继续通过粮食援助、推广农业生产技术等方式应对全球粮食安全问题，同时不断创新合作方式，探索农业科研合作、高层次人才培养等多种路径支持广大发展中国家提高农业生产水平，为保障全球粮食安全提供了重要的公共产品。

第一，中国积极通过多边、双边渠道为面临粮食困境的发展中国家提供紧急援助。自 2016 年起，中国连续向亚非拉 50 余国提供紧急粮食援助，惠及上千万人。在多边援助方面，中国政府积极与 WFP 等国际组织开展合作，截至 2019 年底，中国充分发挥南南合作援助基金的作用，与 WFP 合作向亚洲、非洲、拉丁美洲和加勒比地区 24 个国家提供粮食援助，^① 累计捐款超过 1.55 亿美元，超过 750 万人从中受益。^② 特别是面对新冠肺炎疫情冲击和在非洲、亚洲部分国家遭受蝗灾之际，中国政府更是积极响应联合国等国际组织倡议，在不到一年时间内向 10 多个国家提供了紧急粮食援助。^③ 在双边援助方面，中国在相关国家遭受极端天气、突发事件等特殊情况时亦积极提供力所能及的支持。例如，2017 年和 2019 年，肯尼亚先后 2 次遭受严

① 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》。

② 于潇清、王昕然：《蓬佩奥借粮食问题攻击中国，外交部：坚决反对无端指责》，澎湃新闻，2020 年 10 月 15 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_9572094。

③ 同上。

重旱灾，中国政府分别提供了价值 1.5 亿元和 8 000 万元的紧急粮食援助。2020 年 5 月，纳米比亚宣布全国进入干旱紧急状态，中国随即通过南南合作基金提供了 100 万美元紧急粮食援助，由 WFP 负责实施。^① 此外，中国还积极通过各类国际合作平台提供粮食援助。例如，在首届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，习近平主席表示中国将向“一带一路”沿线发展中国家提供 20 亿元紧急粮食援助。

第二，中国长期注重与受援国开展农业生产技术合作。早在 20 世纪 50 年代，中国便开始向非洲国家派遣农业专家、援建大型农场等。随着中国国内农业生产水平提升，中国政府也注意到早期农业技术援助可持续性差、小农户受益面窄、主要依赖中国技术专家等问题，不断探索更加符合受援国需求的农业生产技术合作方式。以中非合作为例，习近平主席在 2015 年 12 月中非合作论坛上提出的中非“十大合作计划”便将农业现代化合作计划纳入其中。值得一提的是，自“一带一路”倡议提出以来，中国对非洲的农业政策更加注重解决非洲的贫困问题，积极向非洲国家提供农业生产技术、公共产品等援助。在 2018 年中非合作论坛期间，中国再次承诺将实施 50 个农业援助项目，向非洲派遣 500 名高级农业专家，并培养农民致富带头人。截至 2019 年底，中国已累计向 37 个亚非国家派遣了 81 个农业技术专家组、808 人次，在非洲国家援建 22 个农业技术示范中心，在联合国粮农组织—中国南南合作计划下向利比里亚等多个发展中国家转让 450 多项实用技术，3 万多名当地农民受益。^② 而凭借与亚洲国家的地缘优势，中国在交流平台搭建、农业技术推广、减贫示范等方面积极探索新的合作模式。例如，广西壮族自治区在湄公河流域设立了中国（广西）—东盟农作物优良品种试验站项目，为相关国家引进农作物试验试种 300 多个，筛选适合当地种植的品种和提纯复壮品种共 30 个、累计示范推广面积超过 6 万亩，^③ 有效带动当地的小农户提高农业生产技术水平。总体而言，目前中国在农业领

① 吴长伟：《中国向纳米比亚提供紧急粮食援助》，新华网，2019 年 12 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-12/18/c_1125358283.htm。

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 钟建珊：《中国农业技术在东盟土壤“开花结果”》，中国新闻网，2018 年 2 月 11 日，http://news.china.com.cn/live/2018-02/11/content_39089130.htm。

域的国际发展合作更加注重向小农户传播适合于当地的简单实用生产技术，在援助可持续性和实用性方面都有显著提升。

第三，中国国际发展合作注重“授人以渔”。近年来，中国政府还大力开展先进农业技术的国际科研合作，通过与相关国家建立多边、双边技术研发中心，搭建技术合作交流机制，培养高层次农业人才等方式助力发展中国家在高端农业技术领域取得进步。在 2015 年中非合作论坛期间，中方承诺将与非洲各国在粮食种植、仓储、卫生和植物检疫、畜牧养殖、农产品加工等领域实施合作项目并提供技术支持，帮助非洲国家以本国农业生产和加工为支撑保障长期粮食安全。在 2018 年中非合作论坛期间，中方表示将帮助非洲加强能力建设，通过开展专家交流等方式向非洲转移包括分子级别植物疾病检测与识别、种子检测认证等在内的多类型农业研究新技术、新成果，并借助于深化中非农业科研机构“10+10”合作、建立中非绿色农业发展研究中心等途径帮助非方培养青年农业科研领军人才，积极促进技术交流、联合研究和技术推广等。此外，中国还在柬埔寨援建了桔井农业技术学校，在安提瓜和巴布达、多米尼克、格林纳达等国开展了农业技术合作项目，为有关国家培养农业技术力量搭建平台，为受援国的农业发展提供科技支撑和服务保障。^①与此同时，农业技术合作的规范化、机制化程度不断提升。中国与东盟国家开展的澜湄合作是典型代表之一，2018 年，中国和柬埔寨等 6 个澜湄合作机制成员国发布了《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，农业技术被列为其中的一项重要合作领域；此后，各方又于 2020 年通过了《澜湄农业合作三年行动计划（2020—2022）》，旨在进一步发挥澜湄农业合作中心的平台作用，加强澜湄国家在农业科技合作和技术转移、能力建设、知识共享、联合研究、投资贸易等方面合作，推动农业可持续发展，支持提升澜湄区域绿色农产品产能。^②

第四，中国愈加重视促进受援国农业全产业链发展。2013 年以来，在

① 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》。

② 《澜沧江—湄公河合作第三次领导人会议万象宣言——“加强伙伴关系，实现共同繁荣”》，澜沧江—湄公河合作专题网站，2020 年 8 月 25 日，http://www.lmcchina.org/2020-08/25/content_41447223.htm。

以往援助项目的基础上，中国还援建了古巴猪牛屠宰厂、佛得角农产品初加工中心、赞比亚玉米粉加工厂、东帝汶粮食加工和仓储设施等合作项目，^①并不断探索发挥援非农业技术示范中心在农业生产、仓储、加工和销售等全产业链建设方面的示范和交流作用，支持各国的农业生态循环和可持续生产。同时结合受援国实际情况有针对性地支持其发展特定农作物生产，并通过不断创新商业化运营模式改善当地粮食安全状况，并提升合作项目的可持续性。例如，由中非发展基金投资、中铁二十局集团有限公司带资管理的莫桑比克中非赛赛农业合作项目便是农业全产业链发展的成功典范，该项目采取了“公司+农户”的合作方式，将公司管理的全部近4万亩稻田中的约1万亩交由当地的1500多个农户种植，由公司在种植、生产、加工、仓储、运输和销售等环节提供支持，既促使当地农户参与商业化的农业生产并通过实际生产而掌握先进技术，也提高了农户的生产积极性，合作农户的水稻亩产由最初的200公斤左右增长至400公斤，并且该项目生产的大米全部用于供给当地市场。在2020年新冠肺炎疫情期间，该项目带动当地近千人就业，为当地市场提供了近2万吨大米，对平抑莫桑比克粮食价格和保障粮食安全起到很好的作用。^②总体而言，中国在国际发展合作实践中探索的诸多举措帮助相关国家提升了粮食运输、仓储、加工、检验等多方面能力，将受援国农民更好地带入全球价值链中，从而使其粮食安全保障水平得以提高。

（三）通过三方合作创新发展合作领域公共产品供给模式

21世纪以来，中国改革发展的成功经验越来越受到国际社会关注，不少发展中国家纷纷采取“向东看”的策略，积极学习中国经验。在传统双边援助的基础上，中国通过联合国系统等多边渠道开展国际发展合作的规模不断扩大，但与其他国际组织和发达经济体在发展合作领域的联系则相对较少。在全球治理问题愈加复杂、多类型全球治理主体在国际发展合作领域日渐活跃的背景下，中国政府为更好地改善全球治理并推动落实联合国2030

① 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》。

② 王磊：《莫桑比克中非农业合作项目助力非洲抗击疫情》，人民网，2021年11月16日，<http://world.people.com.cn/n1/2020/0417/c1002-31677807.html>；孙丽华、曹增光：《技术+模式缓解莫桑比克粮荒——中非莫桑比克农业合作项目》，《中国投资（中英文）》2020年第Z6期，第108—109页。

年可持续发展议程，积极探索更加多样化的对外合作方式。基于南南合作的国际发展合作定位，在广泛调动本国力量参与双边南南合作的同时，正在逐步完善与其他国际组织、各国政府等的三方合作。尤其是在应对气候变化、知识共享、加强国际多边金融体系建设等方面，中国与相关国际组织和发达国家开展的三方合作能够更好地发挥各自的比较优势，并不断创新全球公共产品供给模式。

第一，中国注重与各类国际组织开展三方合作。2016 年以来，中国在南南合作援助基金下与 UNDP、WFP、UNICEF、盖茨基金会等 10 余个政府间和非政府国际组织开展了合作，^① 合作内容涉及农业技术推广、减贫、应对粮食安全问题等众多方面，而中国与联合国粮农三机构在农业领域的合作堪称典范。例如，2018 年中国政府捐资 1 000 万美元设立了“中国—国际农发基金南南及三方合作基金”，用于支持发展中国家相互合作和学习，通过三方合作模式来挖掘和分享乡村扶贫经验、知识与资源，促进全球减贫事业发展。近 3 年来，该基金已资助实施 17 个项目，在 30 多个国家通过与政府部门、非政府组织、民间团体和私营企业等各类参与主体协作开展了多方面的南南合作，充分反映了国际社会对南南合作及其作用的普遍认可。^②

第二，中国积极通过三方合作应对气候变化。据世界银行测算，到 2030 年发展中国家每年因适应气候变化和促进减排的资金需求分别为 750 亿美元和 4 000 亿美元，^③ 资金问题是应对气候变化最大的困难。^④ 正因如此，对于面临气候问题挑战的发展中国家而言，通过三方合作利用来自发展中国家的技术可能更合适或成本更低，^⑤ 而中国正在应对全球气候变化问题三方

① 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》。

② 田亚：《加强南南合作，助力发展中国家疫后减贫》，新华网，2020 年 7 月 3 日，<http://world.people.com.cn/n1/2020/0703/c1002-31770723.html>。

③ 奚旺、莫菲菲：《“十四五”应对气候变化南南合作形势分析与对策建议》，《环境保护》2020 年第 16 期，第 65—67 页。

④ UNFCCC and UNOSSC, “UNFCCC, UNOSSC Report Highlights Potential of South-South, Triangular Cooperation for Climate Technologies,” International Institute for Sustainable Development, December 20, 2018, <http://sdg.iisd.org/news/unfccc-unossc-report-highlights-potential-of-south-south-triangular-cooperation-for-climate-technologies/>. 左佳鹭、张磊、陈敏鹏：《全球应对气候变化的合作新模式——探析“气候变化三方合作”》，《气候变化研究进展》2021 年第 1 期，第 98—106 页。

⑤ UNFCCC and UNOSSC, “UNFCCC, UNOSSC Report Highlights Potential of

合作中发挥愈加突出的作用。截至 2020 年 8 月，中国已与 35 个国家签署 38 份气候变化合作文件，举办了 45 期气候变化南南合作培训班，为 120 多个发展中国家培训了 2 000 余名气候变化领域的官员和技术人员。^① 一些具体合作项目也凸显了中国与国际组织开展三方合作的积极成效，如 UNDP—中国—马拉维“增强马拉维的灾害风险管理”项目，由三方共同设立了降低马拉维灾害风险的小额资助计划，三方与当地的 5 个社区组织合作，采用基于社区的方法，在马拉维 15 个灾害多发区建设了灾害疏散设施和防洪基础设施，^② 既能够发挥中国技术的实用性，又能借助 UNDP 的专业化工作更好地适应当地需求，同时也调动了当地政府和社区组织的积极性，促使项目效果最大化。

第三，持续强化与发达国家的三方合作。中国发展取得的巨大成就也引起了发达国家的重视，同时中国政府也更加注重与发达国家合作实施国际发展项目，以更好地发挥发达国家在相关领域的资金和经验优势，同时推动中国积累的发展经验和知识与广大发展中国家共享，从而提供更加丰富的全球公共产品。首先，中国积极加强与传统援助国的交流，同日本、英国、挪威、欧盟等十多个国家及区域组织开展交流互访，在深入了解的同时也进一步推进合作，例如，在 2019 年中国同日本、欧盟举行了国际发展合作司局级政策磋商。^③ 其次，有序推进三方合作项目落地，目前中国已与瑞士、英国、美国、澳大利亚等多个国家就国际援助开展了三方合作，在受援国实施了农业、减贫等知识分享和技术合作项目。例如，英国支持中国和巴西在莫桑比克、加纳、津巴布韦和埃塞俄比亚等国开展农业合作项目，来自 7 个国家的研究人员在英国的资助下共同合作，深入调查中国和巴西在非洲开展农业合作的现实情况，分析发展中国家之间开展南南合作、分享农业技术和发展经

South-South, Triangular Cooperation for Climate Technologies,” <http://sdg.iisd.org/news/unfccc-unossc-report-highlights-potential-of-south-south-triangular-cooperation-for-climate-technologies/>.

① 奚旺、莫菲菲：《“十四五”应对气候变化南南合作形势分析与对策建议》，第 65—67 页。

② 左佳鹭、张磊、陈敏鹏：《全球应对气候变化的合作新模式——探析“气候变化三方合作”》，第 98—106 页。

③ 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》。

验的成效与挑战,为进一步推动三方农业合作提供借鉴。又如,由丹麦出资,中国提供技术和经验,并由 UNDP 负责项目管理和实施的加纳/赞比亚“可再生能源技术转移”项目,将中国在太阳能、风能、水电和沼气等方面的实用技术分享到受援国,^①既能够发挥发达国家的资金优势和国际组织的项目管理经验,又能够将中国的知识、经验和教训分享到发展中国家,并成为在气候变化领域提供公共产品的有益探索。

第四,中国愈加注重对三方合作的资金支持。随着本国经济实力的增强,中国不断加大对外捐资力度,通过与多边、双边金融机构加强交流合作,设立专项基金等方式为三方合作提供资金支持。在捐资方面,截至 2018 年底,中国累计向非洲开发银行集团捐资 9.39 亿美元、8 亿元,向美洲开发银行集团捐资 3.56 亿美元、5 900 亿元,向加勒比开发银行捐资 4 900 亿美元、4 100 亿元;在金融支持方面,中国在世界银行设立了“中国—世界银行伙伴关系基金”,在亚洲开发银行设立“中国减贫与区域合作基金”,并出资 20 亿美元与非洲开发银行设立“非洲共同增长基金”,出资 20 亿美元与美洲开发银行设立“中国对拉美和加勒比地区联合融资基金”。^②多渠道的资金支持为中国基于三方合作模式而丰富国际发展合作方式与内容提供了更好的资金保障,也为中国不断探索更加多元、有效的全球公共产品供给方式打下了坚实基础。

(四) 持续加强卫生领域全球公共产品供给

公共卫生是全球公共产品的典型代表之一,对于很多落后的发展中国家而言,国际援助是弥补卫生领域公共产品不足的重要渠道之一。^③ 德克·威廉·特·维尔德 (Dirk Willem Te Velde) 等认为,对卫生、教育等公共产品的援助增加了政府在这些产品上的支出,不仅有助于改善贫穷国家的发展和公民福利,同时也有助于解决市场失灵问题和促进经济发展。^④ 近年来,中

① 左佳鹭、张磊、陈敏鹏:《全球应对气候变化的合作新模式——探析“气候变化三方合作”》,第 98—106 页。

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 Gavin Yamey et al., “Financing Global Common Goods for Health: When the World is a Country,” *Health Systems & Reform*, Vol.5, No.4, 2019.

④ Dirk Willem Te Velde, Adrian Hewitt, and Oliver Morrissey, *Aid Financing for International Public Goods: Recent Developments*, pp. 5-25.

国持续关注如何改善全球卫生治理，推动建立更加有效的全球卫生体系，在发挥传统援外医疗队良好作用以及援建医院等基础设施的基础上，中国在卫生领域的国际发展合作开始更加注重能力建设，并在突发公共卫生事件应对方面彰显大国担当。

第一，派遣援外医疗队是中国对外援助的重要方式之一。截至 2019 年底，中国累计向 72 个国家和地区派遣了 1 069 批次长期医疗队，涉及内外科、妇儿、护理、病理、检验、公共卫生等医疗、医学全领域。仅 2015 年至 2019 年，中国就向发展中国家派出 202 批次 3 588 名援外医疗队员，有超过 1 100 万名受援国患者受益，中方也有 1 500 多人获得有关国家授予的荣誉。截至 2020 年底，仍有近千名医疗队员在非洲、亚洲、大洋洲、拉丁美洲、欧洲的 55 个国家开展对外医疗援助工作。援外医疗队有效弥补了受援国医疗卫生服务体系不健全、医疗保障水平偏低、医疗人员技能有待提升的不足，通过一系列惠民项目获得普遍赞誉，对全球卫生事业作出了积极贡献。与此同时，中国大力支持发展中国家加强医疗基础设施建设，不断改善医疗卫生基础条件。中国在刚果（布）、卢旺达、津巴布韦等国建设了 50 余个医疗卫生基础设施项目；为斯里兰卡、塞内加尔、苏里南、多米尼克等国援建医院，提升当地医疗服务水平；向有关国家提供医疗器械、药品及医用耗材，缓解了当地的医疗资源紧缺状况等。^①

第二，注重通过能力建设帮助发展中国家完善公共卫生体系。一方面，通过医疗机构对口合作，帮助 20 多个受援国加强专业科室能力建设，例如，帮助特立尼达和多巴哥组建显微神经外科和内镜神经外科。另一方面，针对受援国时常发生的疾病予以重点技术支持，如针对非洲地区疟疾、血吸虫病等传染性疾病的常发情况，实施一系列疾病防控与人群健康改善项目，帮助坦桑尼亚桑给巴尔设计了血吸虫病防治规范并提供技术援助，降低了当地血吸虫病的感染率。此外，通过一些重点项目的实施，助力整体医疗卫生能力的提升。中国积极推进非洲疾控中心总部建设，帮助非洲地区强化公共卫生体系建设；在柬埔寨、塞拉利昂、佛得角等国落实习近平主席在联合国成立

^① 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》。

70 周年系列峰会上提出的为发展中国家实施 100 个“妇幼健康工程”的承诺，强化当地的妇女基本医疗卫生服务。这些能力建设项目的实施更好地发挥相关国家本土医疗机构和人员的作用，使其整体医疗水平得到提升。

第三，突发公共卫生事件彰显了中国提供全球公共产品的责任与担当。近年来，中国在应对埃博拉疫情和新冠肺炎疫情方面所采取的积极行动，成为中国国际发展合作的代表。2014 年西非三国埃博拉疫情暴发后，中国快速响应联合国及相关国家呼吁，通过派遣医疗队、提供紧急人道主义援助、向联合国应对埃博拉疫情多方信托基金捐款等方式积极应对。中国共对包括塞拉利昂、利比里亚、几内亚在内的有关非洲国家提供了总额为 1.2 亿美元的援助，超过 1 200 名医务工作者参与抗击埃博拉疫情，培训当地医护人员 1.3 万人次；中国还为埃博拉疫区援建了实验室、治疗中心等 10 余个项目，联合国、世界卫生组织（WHO）和相关国家政府均表示赞赏。^① 2019 年以来，面对全球范围内新冠肺炎疫情大流行带来的重重挑战，中国政府进一步以实际行动表明对国际发展合作的重视。一方面，中国在全力以赴应对本国疫情的同时，积极向世界各国提供防疫物资，截至 2021 年 10 月，已有 150 多个国家和 13 个国际组织得到了中国的援助和支持，成为自新中国成立以来援助时间最集中、涉及范围最广的一次紧急人道主义行动。^② 另一方面，中国领导人多次通过多边平台表明对在卫生领域提供全球公共产品的重视。2020 年 5 月，习近平主席在第 73 届世界卫生大会上宣布了两年内提供 20 亿美元国际援助，与联合国合作在华设立全球人道主义应急仓库和枢纽，建立 30 个中非对口医院合作机制，中国新冠疫苗研发完成并投入使用后将作为全球公共产品，同二十国集团成员一道落实“暂缓最贫困国家债务偿付倡议”等一系列中国支持全球抗疫的重大举措。^③ 在 2020 年 6 月中非团结抗

① 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》；张淼：《综述：抗击埃博拉之路 中国贡献重大》，中国政府网，2015 年 12 月 28 日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/28/content_5028463.htm。

② 国际发展合作署：《国家国际发展合作署举行我国抗疫援助及国际发展合作新闻发布会》，国际发展合作署网站，2021 年 10 月 26 日，http://www.cidca.gov.cn/2021-10/26/c_1211420845.htm。

③ 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》。

疫特别峰会上，习近平主席宣布将继续全力支持非洲国家抗疫行动，并将同非方一道，将合作重点向健康卫生、复工复产、改善民生领域倾斜；在2020年9月第75届联合国大会上，习近平主席宣布中国将向联合国新冠肺炎疫情全球人道主义应对计划再提供5000万美元支持；等等。面对新冠肺炎疫情的持续，中国的国际合作举措还在不断增加，对全球公共卫生体系的贡献也在持续增大。

三、中国在发展合作领域提供全球公共产品面临的挑战

中国在履行大国责任，承担更多国际义务并为国际社会提供多样化公共产品的同时，也面临着复杂多变的国内外形势。当前单边主义、民粹主义和逆全球化给全球治理带来诸多挑战，传统援助国经济发展乏力并在全球公共产品供给中态度趋于冷淡，南北信任赤字导致发达国家对新兴国家采取“捧杀”和“棒杀”双重做法，^①实现2030年可持续发展目标困难重重。而中国的国际发展合作管理体系正处于完善阶段，^②中国作为最大的发展中国家仍面临改善民生、保障粮食安全、提高全民医疗卫生水平等众多任务，提供全球公共产品的资金和技术等资源相对有限并处于探索阶段。

（一）提供全球公共产品的经济技术实力仍然有限

受经济低迷、保护主义和民粹主义抬头等因素影响，传统援助国的对外援助资金呈现下降态势，经济合作与发展组织发展援助委员会(OECD-DAC)成员国2019年的总体援助规模为1535亿美元，较2018年减少了1.16%，^③作为传统援助大国的美国、英国均不断压缩对外援助规模。^④特别是新冠肺炎疫情给世界经济蒙上阴影，主要援助国在帮助发展中国家应对疫情挑战的

① 姚帅：《2019年国际发展合作与中国对外援助回顾与展望》，《国际经济合作》2020年第1期，第30—36页；罗建波：《中国对外援助模式：理论、经验与世界意义》，《国际论坛》2020年第6期，第39—63、156—157页。

② 何霁赠、李庆四：《新时代中国对外援助面临的挑战及改革路径》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019年第3期，第122—129页。

③ OECD, “Development Finance Data,” OECD Website, April 13, 2021, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/>.

④ 姚帅：《2019年国际发展合作与中国对外援助回顾与展望》，第30—36页。

同时，不断要求中国等新兴国家承担更多国际责任，同时广大发展中国家也期待中国提供更多援助。面对国际社会现状，中国量力而行，积极通过发展合作向其他国家提供包括公共产品在内的诸多援助。2013—2018 年，中国通过无偿援助、无息贷款和优惠贷款等方式提供对外援助总额为 2 702 亿元，其中无偿援助达到 1 278 亿元，并主要用于帮助其他发展中国家建设中小型社会福利项目以及实施人力资源开发合作、技术合作等项目。^① 但中国仍为世界上最大的发展中国家的现状没有改变，中国刚刚解决了贫困人口脱贫问题，乡村振兴和城市化发展任重道远，国际、国内环境都对中国未来的发展提出了更多挑战，在全球公共产品供给方面，中国的经济实力仍然有限，在部分高端技术领域与国际先进水平仍有差距，由此也限制了中国提供更多全球公共产品。

（二）提高公共产品供给项目的可持续性任重道远

据估计，每年仅在发展中国家实现 2030 年可持续发展目标所需的资金缺口就达 2.5 万亿美元，^② 加之新冠肺炎疫情的持续冲击，全球经济发展形势严峻，各国用于全球公共产品供给的资金缩减，援助项目的可持续性也因此受到影响。对于在全球治理事务中正在承担更多责任的中国而言，通过国际发展合作提供全球公共产品同样面临着增强可持续性的挑战。一方面，中国通过援建医院、水利设施、农业示范项目等成套项目为受援国提供更多公共产品，但不少受援国缺乏资金和人才来维持这些项目的持续运营，甚至不得不长期依赖中国的支持；另一方面，中国正在创新发展合作方式，通过多种渠道为受援国提供资金支持，但中国设立的南南合作援助基金等专项合作基金也面临着后续资金供给的问题。

（三）关注受援国国家治理与不干涉内政存在协调困难

提升国际发展合作有效性，促进全球公共产品的效用最大化，需要解决广大发展中国家治理能力不足的问题。近年来，中国采取了协助其他发展中国家制定规划、通过人力资源开发合作分享治理经验、开展多边能力建设等活动来帮助受援国提升国家治理能力，这些举措涉及受援国发展规划和政策

^① 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作白皮书》。

^② 姚帅：《2019 年国际发展合作与中国对外援助回顾与展望》，第 30—36 页。

法规制定、工农业和基础设施宏观规划、政府行政管理机制等各方面。例如，中国帮助古巴共同编制工业中长期发展规划，帮助柬埔寨制定国家路网规划和现代农业发展规划，等等。虽然中国积极奉行“相互尊重、平等相待、授人以渔、自主发展”的国际合作政策，但上述举措难免与受援国的内政存在千丝万缕的联系，由此也成为他国批评中国国际发展合作的理由。因此，如何平衡中国政府奉行的互不干涉内政原则与帮助受援国提升国家治理能力之间的矛盾，如何在公共产品供给中更好地发挥受援国自身能动性，都对未来的国际发展合作提出更高要求。

（四）中国在国际发展合作领域的话语权亟待提升

整体而言，现阶段国际发展合作的话语权仍然由西方国家所主导。随着中国在国际事务中承担更多义务并不断提升国际影响力，一些国家愈加对中国产生抵触心理，试图通过歪曲事实来对中国国际发展合作加以抹黑，从而对中国在国际社会的形象和地位产生负面影响。目前，中国在国际话语权方面仍然处于弱势地位。一方面，中国对国际主流舆论和媒体的影响力有限，无法对国际上一些不公正的观点给予有效回应和反击；^① 另一方面，中国国际发展合作长期缺乏有效的宣传机制，而且对外宣传方式和媒介也相对较少，导致国际社会对中国的国际发展合作了解不充分，因而无法有效传达中国的真实意图和做法等。^② 在中国不断创新国际发展合作方式、积极参与全球公共产品供给的背景下，如何更好地提升国际话语权，向国际、国内展示中国的大国担当和正面形象有待进一步探索。

结 束 语

中国对外援助的理念已经由传统的国际援助转变为国际发展合作，并愈加注重通过不断丰富的援外实践来提供更多全球公共产品。但不可否认的是，中国在全球公共产品供给过程中面临着不少挑战。国际社会的预期和传

^① 孙明霞：《中国国家形象建构的困境与突围——以中国对外援助领域为例》，《中央社会主义学院学报》2018年第4期，第64—70页。

^② 何霁赠、李庆四：《新时代中国对外援助面临的挑战及改革路径》，第122—129页。

统援助国压缩援助规模等增加了中国的压力，如何确保公共产品供给的可持续性仍然任重道远，在帮助受援国提升国家治理能力的同时避免干涉他国内政也考验着中国的具体援外行动，而国际发展合作的话语权不足同样是中国面临的一大挑战。

未来，中国在全球公共产品供给中必将发挥更加突出的作用，也应从宏观政策和具体实践层面做好更加充分的准备。第一，在对外援助规模不断扩大并向国际发展合作转型的过程中，应进一步健全援外管理相关法规，通过更为完善的顶层设计和制度建设使中国的国际发展合作更加符合本国发展需要，也为应对全球性挑战和解决全球性发展问题提供更好的方案。第二，在传统援助国对外援助规模增长缓慢甚至部分国家援助金额下降的情况下，中国在更多承担国际责任的同时，也应从中长期角度做好相关资金的预算和使用等规划，不仅要发挥自身经济优势，也要结合当前三方合作不断发展的情况与国际组织、发达国家和其他新兴国家等开展多渠道的资金筹集与合作，从而使援助资金得到稳定保障。第三，全球公共产品需求缺口很大，中国在更加积极主动向国际社会提供公共产品的基础上，应进一步创新合作方式，不断探索能够将中国经验与受援国现实需求紧密结合的合作路径，促使合作项目更为务实、有效，并提升可持续性。第四，公共产品供给与受援国国家发展规划、行业规划等密切相关，在坚持中国国际发展合作政策主张的基础上，应进一步加强与受援国的发展规划对接，为避免干涉他国内政，可以通过与国际组织、非政府组织和私营部门的合作来更好地发挥受援国自身的能动性，并使各方话语得到更好的表达。第五，中国对外援助长期注重务实合作而忽视国际宣传，未来应进一步提升中国在国际发展合作领域的政策和实践的透明度，建立规范化的信息公开制度，并通过政策宣传、学术研究、民间交流相结合的方式更好地提升国际话语权。

[责任编辑：石晨霞]