

中国对发展中国家整体外交 与新南南合作*

——基于中非和中拉合作论坛视角的探讨

张 辉

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

【关键词】 中非合作论坛 中拉合作论坛 整体外交 新南南合作

【作者简介】 张辉，上海外国语大学—瑞典哥德堡大学联合培养博士研究生

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0061-17

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

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

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

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

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

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

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

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

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

一、“1+N”召集人模式

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

国巴西共同推进论坛的组织、沟通协调以及行动方案的跟进和落实。

二、聚焦经贸合作

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

综上所述，随着中国与发展中国家间关系的不断深化，双方的合作议题从以经贸合作为主逐步拓展到经济、政治、文化、安全和国际事务层面。以2015年12月中非合作论坛约翰内斯堡峰会暨第六届部长级会议为例，会议审议通过了《中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣言》和《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划（2016-2018年）》，中国国家主席习近平在开幕式上提出“十大合作计划”，涵盖非洲工业化、农业现代化、基础设施、金融、绿色发展、贸易和投资便利化、减贫惠民、公共卫生、人文以及和平与安全合作等领域。在首届中拉合作论坛中，贸易、投资、金融、能源资源、基础设施建设等成为重点合作议题。

三、新南南合作的特点和作用

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

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

^① 胡美、刘鸿武：《中国援非五十年与中国南南合作理念的成长》，《国际问题研究》2012年第1期，第12页。

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

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

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

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

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

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

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

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

第 90 页。

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

化。

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

四、新南南合作的困境与挑战

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

2014年第2期第72页。

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

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

些困境与挑战。

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

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

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

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

往的主导权。^①

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

际合作尤其需要加以深入探究。

五、未来发展路径

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

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

第二，在议题设置方面，根据非洲和拉美地区不同的区域特点、发展阶

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

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

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

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

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

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

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

[收稿日期：2016-09-15]

[修回日期：2017-02-04]

[责任编辑：石晨霞]