

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.03.007

王志芳:“国际格局转换下中国境外合作区与对外援助的战略协同”,《太平洋学报》,2019年第3期,第75-85页。

WANG Zhifang, “The Strategic Synergy between Foreign Economic Zones and Foreign Aid of China”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 3, 2019, pp.75-85.

国际格局转换下中国境外合作区与 对外援助的战略协同

王志芳¹

(1.商务部国际贸易经济合作研究院,北京 100710)

摘要: 全球经济格局转换之下的中国,正在承担越来越多的国际责任。随着中国国际影响力的提升,境外合作区与对外援助作为中国走出去的重要资源和平台,正在成为走出去战略的重要举措。由于缺乏战略视野,中国境外合作区与对外援助普遍存在资源浪费、效率不足、国际舆论不理想等问题,对中国海外利益的维护作用非常有限。与此同时,国际形势日益复杂,驱动中国在国际责任与发展需求之间进行更加宏观的统筹协调。中国“走出去”战略中的境外合作区建设与对外援助,充分体现了中国的全球发展与国际责任之间的关系。遗憾的是,目前中国境外合作区与对外援助尚未从战略高度进行协同考虑,不但各自的推进遇到瓶颈,也大大弱化了作为重要外交举措的作用。基于境外合作区与对外援助目前的困境,结合二者自身的战略溢出特性、借鉴协同论的相关论点,本文建议未来二者在资源、行动和机制等角度加强战略协调,一方面为中国走出去大战略的落实开创新的思路、汲取新的经验,另一方面尽可能最大化地维护国家海外利益。

关键词: 国际格局;境外合作区;对外援助;战略协同

中图分类号: D812

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2019)03-0075-11

当今国际格局转换,中国的重要性不断凸显。美国次贷危机以来,国际经济格局发生了深刻变化,全球多极化发展趋势明显,其中中国表现尤为突出。主导全球的协商机制由七国集

团(G7)^①演变到2008年的二十国集团(G20)首脑会议后,中国正在以新的形象发挥越来越重要的作用。2016年中国举办G20(杭州)峰会,首次形成全球多边投资规则框架,在G20发展

收稿日期:2018-11-07;修订日期:2019-01-16。

基金项目:本文系北京社科基金研究基地项目“北京企业‘走出去’的社会责任风险及尽责管理研究——基于ISO26000的视角”(16JDYJB029)的阶段性研究成果。

作者简介:王志芳(1975—),女,内蒙古锡林浩特人,商务部国际贸易经济合作研究院研究员,经济学博士,主要研究方向:国际经济、外交合作。

*感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① 七国集团是在西方上世纪70年代初,西方经济出现严重危机之时,由当时的经济大国,法国、美国、联邦德国、日本、英国、意大利、加拿大共同建立的首脑会议,也称“西方七国首脑会议”。七国集团最初以讨论经济问题为宗旨,故也称“七国经济最高级会议”。但从80年代初开始,随着世界经济政治问题的复杂化,有效的经济协调也需要将政治因素考虑其中,政治问题也逐渐成为会议的重要议题,G7逐渐成为全球重大问题的主导协调机制。

史上留下了深刻的中国印记,开启了全球治理体系变革的新航程^①,中国对全球事务的推动作用更加显著。

但随着参与国际事务深度和广度的扩展,中国海外行动的战略统筹和综合协调体现出严重不足。尽管为了适应复杂变幻的国际形势,中国整体外交方针从1989年邓小平提出的以“韬光养晦、有所作为”为主,^②调整为2015年本届政府领导下的“韬光养晦、奋发有为”,但中国诸多海外行动还未能及时提升到战略高度进行规划,行动之间也严重缺乏统筹协调,使走出去过程中经济发展和国际责任之间面临各种矛盾和挑战。作为“走出去”战略的重要内容,中国境外合作区建设经营与对外援助的资金和资源的投入尚未发挥应有效用,自身目标的实现和国家整体利益维护远未达到理想状态。鉴于境外经贸合作区的建设和运营与对外援助具有共同推进的宏观目标、理念和实践基础,本文认为若二者在资源、行动及机制方面能相互协调和配合,即能从经济和外交方面达到共赢。

一、境外合作区与对外援助的战略特性

境外合作区(尤其国家级境外合作区)与对外援助是中国走出去行动的重要内容,二者在实施过程中的战略溢出效应突出体现了其所肩负的国家使命和责任。

1.1 境外合作区具有天然的战略高度

合作区是产业园区的一种,^③是由政府或企业为实现产业发展目标而创立的有特定范围界限的经营环境,是区域经济开发的政策工具,^④而境外合作区是将处于产业成熟阶段的生产转移到欠发达国家,以降低成本、保持或扩大市场竞争力的特殊经济区。境外合作区通常承担国内企业在境外投资合作的平台提供者的职责,天然就具有战略高度。

(1) 国家使命决定了境外合作区的战略属性
为了主动应对全球经济危机带来的出口市

场萎缩和国内人口红利消失、劳动成本迅速提升、^⑤出口竞争力下降的经济发展新状况,2006年境外合作区作为中国深度参与国际分工的主要举措之一,由中华人民共和国商务部(以下简称商务部)正式开始推行。

由于企业走出去的个体经营行为,难以通过微观的个体行为累加,达到由量变到质变的效果,并切实从宏观角度上推动中国整体的产业转移和升级。为了给中国走出去企业创造更好的境外经营环境,同时引导产业集群快速形成,中国政府于2006年正式提出鼓励建设境外经贸合作区,^⑥赋予其帮助和引导企业抱团开拓国外市场、推动产业集群的快速形成与发展的国家使命,这就决定境外合作区的规划一定要有国家利益的宏观视野和战略高度。

(2) 正外部性推动境外合作区承担国家战略职责

现代经济学经常以外部性或溢出效应来指一个经济主体的活动对其他经济主体福利的影响。根据经济活动的不同阶段,外部性经常被划分为生产、经营、消费等过程的溢出效应。境外园区的正外部效应,也主要体现在园区相关

① “习近平主持中央政治局集体学习强调 推动全球治理体系变革”,《人民日报》(海外版),2016年9月29日,第1版。

② 中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(一九七五—一九九七)》(下),中央文献出版社,2004年版,第1346页。

③ 产业园区,是指为实现原料、劳动力、资本等生产要素的聚集和流动,以及共享土地、交通、基础设施等资源,而在有界限的地理环境中进行工业生产。

④ See UNIDO (HPED/IPPS), *Industrial Estates: Principles and Practice*, United Nations Industrial Development Organization, 1997, p.9; Thomas Farole, *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences*, The World Bank, 2011, p.16.

⑤ 中国经济经过三十多年的稳定发展,经济总量得到较大提升,带来人民生活水平的较大提高,也推动了人工成本的迅速提升,2010年中国大规模出现的“用工荒”标志着经济发展的人口红利期基本结束。

⑥ 按照中国境外经贸合作区主管单位中华人民共和国商务部的定位,境外经贸合作区“是指在中华人民共和国境内(不含香港、澳门和台湾地区)注册、具有独立法人资格的中资控股企业,通过在境外设立的中资控股的独立法人机构,投资建设的基础设施完备、主导产业明确、公共服务功能健全、具有集聚和辐射效应的产业园区”。截至目前,经商务部考核确认的国家级境外产业合作区有20个,主要分布在东南亚、东北非、中东欧等地区。覆盖轻工、基础建材、能源、冶炼、纺织服装、电子等低端制造行业。

的生产、经营、消费领域,并为当地带来人才技能提升、营商环境改善、消费能力提高等效益,且可加快当地工业化步伐,为国家间外交关系的稳固做出实实在在的贡献。

境外合作区在生产过程中产生的技能提升效应,主要通过当地员工的技能及语言等工作能力的培养^①来实现,并可推动当地劳动力技能和素质的提升。中国境外合作区往往在经济发展较差的国家设立,当地劳动力技能几近空白,合作区免费开展的生产性、技能性培训使当地人劳动能力的提升非常显著。以红豆集团在柬埔寨建立的西哈努克港经济特区(简称“西港特区”)为例,通过中柬联合建立的“西港特区培训中心”,红豆集团累积培训柬籍员工及周边学生2.55万人次,为相关人员的技能提升起到关键推动作用。同时,境外合作区在经营过程中对当地政府效率提升有明显促进。合作区要为区内企业提供办理政府许可、税收等各类行政事务的便利服务,就需要与当地政府谈判并获得相应的便利政务通道。在这一过程中,当地政府机构的服务体系和服务能力自然会得到改进。同时,中国境外合作区经常建设在偏远的地区,为了便利物流,合作区往往会在附近无偿修路建设,大大改善了当地营商环境。另外,境外合作区的存在为当地消费潜力的释放提供了条件。通常,合作区为当地人带来了收入的同时,区内基础工业品的生产销售又为当地人的消费提供了产品。仍以西港特区为例,由于特区提供的劳动机会,当地员工家庭收入由特区建设前的一年挣一头牛到目前每月就能挣回一头牛,收入的提高不断提升员工的住房、生活条件,特区周边农村住房条件大大改善。

(3) 开放新格局的要求决定了境外合作区的战略定位

中国共产党第十九次全国代表大会报告特别强调对外开放要“形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局”,并就境外投资提出了“创新对外投资方式、促进国际产能合作”的明确要求,也明确了中国对外投资以促进产能合作为主的战略定位。

中国境外合作区在产业走出去方面的开拓性、引导性和集聚性等特征,决定其必然要在中国境外投资布局中发挥重要载体作用。中国政府对境外合作区的定义也明确了境外合作区应是“基础设施完备、主导产业明确、公共服务功能健全、具有集聚和辐射效应的产业园区”。因此,境外合作区在新时期对外开放格局中作为促进产能合作载体有其必然性,决定了境外合作区应以促进产能合作为主要战略定位。中国现有境外合作区大部分分布在亚非不发达国家,这些国家具有丰富的资源、潜在的市场或重要的战略地位,是目前中国境外产能合作的主要对象。从中国对外直接投资数据看,亚非也是表现最为突出的地区。2017年,中国在亚洲对外直接投资存量占中国在全球投资存量的比重最大,为63%,而非洲是全球范围吸收中国投资增长最快的地区,同比增长70.8%。^②这也说明境外合作区在境外投资方面的布局符合中国对外投资现状。

1.2 对外援助始终是国家外交战略的重要手段

(1) 中国的对外援助具有外交的战略选择性

对外援助作为对外关系的一种行为,其战略特性较早受到关注,且国际关系理论三大学派都从不同角度进行过论述。^③其中,现实主义学派有较为系统的阐述。摩根索(Morgenthau)提出“对外援助的政治本质”和“政治功能”等观点,强调“对外援助政策与外交政策、军事政策和宣传政策没有任何区别,它们都是国家政治宝库中的工具”。^④较早开展对外援助的欧美国家也从未将对援助的实施与国家战略或利益脱离。例如,美国将对援助确立为“保障美

^① 红豆集团在柬埔寨建立的西哈努克港经济特区,针对当地员工制定了有计划的技能及语言培训,这些活动培训的员工或者将相关技能教授给家人,或者带家人来参加培训,使得西港特区给予员工的培训实际上惠益周边的居民。长期以来对当地民众整体技能水平的提升产生了推动作用。

^② 中华人民共和国商务部等:《2017年度中国对外直接投资统计公报》,中国统计出版社,2018年版,第13-14页。

^③ 舒建中:“美国的战略性对外援助:一种现实主义的视角”,《外交评论》(外交学院学报),2009年第3期,第82页。

^④ Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid”, *The American Political Science Review*, Vol.56, No.2, 1962, p.309.

国和世界安全、稳定和繁荣的重要手段”,英国一直努力坚持将本国的国家利益反映在其对外援助战略中,日本则在二战以后将对外援助作为争取国际同情、提升自身国际地位的重要外交工具。^①现实中援助国始终将“服务国家对外战略,维护国家利益”当做是自身对外援助体系改革的终极目标。^②

中国的对外援助长期坚持“绝不附带任何条件,绝不要求任何特权”^③的原则,带有明显利益特征的“战略规划”等思路始终被排斥。但中国对外援助的对象却基本上都以政治友好国家为主,操作中难以完全保持中立。中华人民共和国外交部公布的外交档案曾多次提到,认真做好外援工作是一项严肃的政治任务。^④而中国最早开始于1950年的对外援助,就是对同属于社会主义国家的朝鲜和越南提供援助物资。

(2)中国的对外援助促进了外交战略的落实对外援助,尤其是双边对外援助,对加强援助与受援国家之间的关系有明显关联,能够推动实现外交战略布局。中国建国后不久就开始对外援助实践。尽管自身基础薄弱,中国对亚非拉等地区国家不断提供无偿援助。建国初,中国仅对非洲国家的援助就达77亿元之多。^⑤在这一过程中,中国与相关国家的关系越来越紧密,不断获得相关国家在国际事务中的大力支持,其中最突出的例子,就是中国在恢复联合国合法席位的申请和审批过程中,得到了广大非洲国家的鼎力支持。在恢复中国的联合国合法席位的联合国大会审议中,非洲国家的赞成票占总投票数34%以上,对中国通过申请起到了关键推动作用。^⑥

从中国对外援助的发展历程来看,多年来中国对外援助都集中指向友好国家。根据《中国的对外援助(2011)》,到2009年底,中国累计向全球161个国家提供了援助,受援国中的亚非发展中国家有123个,占中国对外援助的绝对多数。2013年中国提出“一带一路”倡议后,新增援助资金主要向沿线国家倾斜,^⑦也体现了对整体外交战略的响应和配合。

(3)参与国际多边援助体系需要战略思维
通过参与多边合作来推动经济、环境等国际

事务正在成为中国实现全球外交战略、树立国际形象、表达国家意愿、维护国家利益的重要渠道。随着中国经济不断发展,国际社会对中国承担国际责任的期待越来越强烈,中国也在积极参与多边援助机制的建设,^⑧一方面树立正面的国家形象、消除以往西方负面宣传产生的影响,另一方面将中国几十年积累的援助理念推而广之。

而全球多边发展机构的主要优势在于提供规范和公共产品方面,包括合法性、知识性和应对全球性挑战的全球存在性。^⑨因此,中国参与多边援助,就需要跳出传统以双边援助为主的局部利益思维,从全局思维和战略统筹角度,思考如何兼顾双边援助目标的情况下参与多边援助,使多边援助与双边援助的步伐与内容有机结合,并使二者在资源统筹的情况下发挥最大的成效。

二、境外合作区与对外援助战略规划 缺失导致的困境

中国境外合作区和对外援助均因战略规划

① 薛澜、翁凌飞:“西方对外援助机构的比较与借鉴——改革中国的对外援助模式”,《经济社会体制比较》,2018年第1期,第108页。

② Gulrajani and Nilima, “Dilemmas in Donor Design: Organizational Reform and the Future of Foreign Aid Agencies”, *Public Administration and Development*, Vol.35, No.2, 2015, p.154.

③ 中国1964年对外宣布了《对外经济技术援助八项原则》,其中“绝不附带任何条件,绝不要求任何特权”的援助原则,成为中国区别于其他国家对外援助的最大特点。

④ 张效民:“中国和平外交战略视野中的对外援助”,《国际论坛》,2008年第3期,第38页。

⑤ 萧冬连著:《五十年国事纪要·外交卷》,湖南人民出版社,1999年版,第464页。

⑥ 门镜、[英]本杰明·巴顿主编,李靖莹译:《中国、欧盟在非洲:欧中关系中的非洲因素》,社会科学文献出版社,2011年版,第31页。

⑦ 王玉萍:“对新时代中国对外援助政策调整的思考”,《现代国际关系》,2018年第8期,第18页。

⑧ 按照经济合作与发展组织(OECD)定义,多边官方发展援助(ODA)接受机构须满足如下条件:从事的活动全部或部分服务于发展;以政府为成员的国际机构、制度或组织,或该类机构自主管理的基金;聚集援助资金,使其失去原有身份,成为机构自身金融资产的内在组成部分。

⑨ Olav Stokke, *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Indiana University Press, 2009, 转引自叶玉:“中国与多边发展体系,从受援者到奉献者”,《国际观察》,2013年第3期,57页。

缺乏而面临改革。尤其在国家 2006 年开始正式推动下,至今发展十余年,中国境外合作区成效并不理想。商务部和财政部考核通过的 20 个国家级境外合作区^①大部分尚未开始盈利,已盈利园区也主要是依靠土地一级开发^②赚取利润。一方面政府奖励不足以支撑境外合作区的相关投入,另一方面牵头企业遵循市场原则运营难以长期进行大规模投入,导致发展理念和发展模式遇到了前所未有的困境。

与此同时,中国对外援助的投入随着国际责任的扩大而大幅提升,但对外援助工作仍然固守上世纪 60 年代提出的“坚持不附带任何政治条件”的基本原则。^③ 对外援助根据受援国的需求、以单个项目为主的援助方式,难以与中国外交政策相配合。尤其随着中国实力提升、国际社会的关注日益加强,中国的对外援助因缺乏战略规划而呈现出分散、重复的状态,不断遭到质疑,越来越成为费力不讨好的外交付出。

2.1 境外合作区面临发展瓶颈

尽管中国 2006 年起正式推动境外合作区的建设,但境外合作区的实践最早开始于 1998 年。中华人民共和国国务院 1998 年特别指定天津技术开发区帮助埃及苏伊士特区^④对其三号地块起步区进行规划,使其成为中国第一个具有境外合作区意义的投资建设活动。根据商务部公开信息,到目前为止,中国已经建立 113 家各类主体^⑤的境外经贸合作区,其中 20 家受到商务部及财政部审核并确定为国家级经贸合作区。但至今无论是国家层面还是部委层面都未能将境外合作区的建设提升到战略高度,导致境外合作区对中国产业和产能高质量走出去的推动作用有限,且大量建设资金短期内难以回收,运营企业陷入困境,管理部门也面临困惑。

(1) 政策协调高度不够,营商条件惠而不优

境外合作区长久以来未能被提升到战略高度加以重视,优惠营商条件的争取主要依靠园区经营单位自身的谈判能力。中国境外合作区的建设经营都是以企业为主。虽然最初一些合作区是在政府双边协议之下推动设立的,但具

体优惠政策,主要是由国内经营企业与当地政府协商确定。由于现实中企业与当地政府的谈判存在身份不对等,园区最终能够争取到的优惠条件往往达不到设想水平。

企业难以与当地政府对等条件下就优惠政策的落实进行谈判,导致园区政策优惠有限、人员流动配套政策缺失、现有政策不能适应园区发展等问题常态化存在,以至园区招商吸引力大受影响。例如,赞比亚政府在赞中经贸合作区建立之初,承诺给予合作区最优惠招商政策。但近年来,赞比亚政府又支持建立了多个合作区,对赞中经贸合作区的运营形成非常大的压力,合作区运营单位多次与当地政府协商而不奏效。

(2) 战略扶持力度有限,盈利能力欠缺

由于未能兼顾中国政治、经济、甚至军事利益,并未能从战略高度对境外合作区功能细分和进行主次有别地推动,导致现有境外合作区模式单一,对市场的适应能力弱,自我造血能力差。

目前大多境外合作区效仿国内园区的盈利模式。园区完成“五通一平”等基础建设后,即着手以房产开发来为后期建设和经营输血。但由于大部分园区在亚非不发达国家,当地民众对住房的消费能力差、需求低,使得房产的盈利性远远低于预期,而国内企业在园区生产配套设施未建立起来、产业链空白时,也难以有信心签约入住。因此以地产养园区的经营模式在初期往往难以为继。调研了解到,由于以土地增

① “通过确认考核的境外经贸合作区名录”,中华人民共和国商务部网站, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/jwjmhqzq/article01.shtml>。

② 土地一级开发主要指依靠土地售卖。

③ “《中国的对外援助(2014)》白皮书(全文)”,中华人民共和国国务院新闻办公室网站,2014年7月10日, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/document/1375013/1375013.htm>。

④ 苏伊士特区是 1994—1997 年间中埃两国领导人经过多次探讨并最终确定共建的合作区。1998 年国务院指定由天津经济技术开发区帮助埃及对苏伊士特区中的三号地块起步区进行规划,双方共同投资成立了中埃合营公司进行开发经营。截至 2003 年底,三号地块起步区 3.67 平方公里基础设施建设全部竣工,并通过了初步验收,实现了道路、供水、电力、排水和场地平整为主要内容的“四通一平”,达到了基础设施配置基本完善的建设目标。

⑤ 包括私营、国营等各类主体。

值所得来支撑园区深度开发的规划难以如期实现,赞比亚某合作区筹建至今十年,只初步完成规划面积十分之一左右的土地开发,且后续开发和经营资金远不能落实。

(3) 功能定位不准确,集聚引力有限

境外合作区与单个企业的建设和运营原则完全不同,合作区背负国家责任和使命,要考虑市场现实和潜在的综合需求,准确的定位对合作区长期发展至关重要。而在缺乏战略引导的情况下,合作区经营者很难以足够的远见作出准确的规划,并形成真正的市场吸引。

至今,中国境外合作区的建立和运营均以企业为主体推动,这些企业最初在所在国开展与自身主营业务相关的生产经营,随后或因自身的发展需要建立了配套产业园,或在国家鼓励性政策引导下有意向园区扩展。随着规模的逐渐扩大,大部分园区的定位都由主营业务向商贸、休闲、住宿、娱乐等功能兼具的综合性园区延伸,逐渐失去最初的特色或者远离了所在地本身的发展优势。同时主营业务本身的单一性,往往难以支撑园区综合功能的开发,并吸引业主及时入住。最终,由于摊大饼式的规划建设难以获得及时的效益补充,大部分园区开发到一定时间后,很快陷入经营困境。

2.2 对外援助处境尴尬

中国开展近70年的对外援助工作,长期没有提升到国家战略高度推进。由于完全以受援国的需求为首要考虑因素,中国对外援助工作的系统性不足,战略性缺乏。2014年中国第一次以部令的形式,通过对外援助主管部门商务部发布了《对外援助管理办法(试行)》,围绕项目援助的方式及运行作了具体的规定。相比以往,该办法对援助的实施提供了具操作性的指导,但仍然没有从战略高度对援助工作做整体规划。

(1) 援助规模与国际认可度不匹配

自1950年对朝鲜和越南提供物资援助起,^①中国的对外援助已经历近70年。中国的对外援助在起步之时就是发展中国家中实施对外援助的大国。^②进入本世纪,中国对外援助进

入了高速发展时期。^③2013年中国对外援助支出已达到世界比重的3.89%,居全球第4位。^④“一带一路”倡议提出以来,中国对外援助金额甚至超过了2013年之前十年的总和。2015年联合国发展峰会上,国家主席习近平宣布了一系列援助计划,包括为南南合作援助基金首期提供20亿美元,对最不发达国家到2030年的援助力争达到120亿美元等。^⑤

但中国得到的舆论支持与对外援助的付出并不匹配。一方面出于谨慎原则,国内在对外援助的宣传方面非常保守,几乎难以从公开途径获得相对准确及时的对外援助资料信息,使得中国对外援助公众认知的客观性受到影响。另一方面,国际媒体对中国对外援助的负面评价多于正面。以国际媒体话语权影响力较高的英美媒体有关中国对外援助评价为例,据统计,^⑥2006—2015年,《纽约时报》和《泰晤士报》与中国对外援助相关的新闻报道中,约9%为正面宣传,负面评价则达35%。其中有关“资源掠夺”的负面报道最多。同时,许多报道谴责中国以“不干涉内政”为旗号,对人权状况不佳的国家进行援助和纵容。此外,一些有影响力的西方官方研究机构,也通过相关的评估报告来影响学术界的观点和决策层对中国的外交(包括对外援助)定位。例如,2008年,美国国会美中经济与安全评估委员会^⑦在

① 王烁:“关于改革中国对外援助管理体制机制的思考”,《人民论坛·学术前沿》,2018年第4期,第77页。

② 胡鞍钢等:“对外援助与国家软实力:中国的现状与对策”,《武汉大学学报》(人文科学版),2017年第3期,第5页。

③ “中国的对外援助(2014)白皮书(全文)”,中华人民共和国国务院新闻办公室网站,2014年7月10日,http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/document/1375013/1375013_1.htm。

④ 胡鞍钢等:“对外援助与国家软实力:中国的现状与对策”,《武汉大学学报》(人文科学版),2017年第3期,第7页。

⑤ “谋共同永续发展 做合作共赢伙伴——在联合国发展峰会上的讲话”,人民网,2015年9月27日,http://politics.people.com.cn/n/2015/0927/c1024-27638350.html。

⑥ 数据来源于埃默里大学数据库 Databases@ Emory 的子数据库 Internet Public Library Online Newspapers,https://guides.main.library.emory.edu/az.php,最后登录时间 2018 年 12 月 31 日。

⑦ 美国国会美中经济与安全评估委员会,成立于2000年,是美国国会专门研究美中关系的委员会,对美国国会有关决策影响力较大。该委员会每年向国会就美中经贸及安全问题提交一份报告。

华盛顿举办了一场以“中国日益增长的全球影响”为主题的听证会,对中国对外援助政策提出质疑,认为中国政策可能阻碍美国、欧盟等“促进发展中国家经济长期发展、保持政治稳定”方面的努力。

(2) 对外援助难以服务于国家利益

中国现有的对外援助尚未开展战略规划,使其难以支持国家外交目标的实现,进而难以服务国家利益。中国对外援助一直坚守并贯彻中国最初开展对外援助时所提出的“不附带任何政治条件”的原则。这个原则的确立是在上世纪50年代前后,中国处于共产主义阵线中,为了与阵线中其他社会主义国家共同抵抗侵略,而对其他更困难的社会主义国家提供尽可能的物质或资金的援助。这个时候的援助以共同捍卫共产主义阵线为目标,不计较国家利益的得失,对受援国的援助不掺杂其他政治和外交目的。

上世纪90年代初开始,世界两极阵线解体、全球向多极化发展后,多边和多维外交成为一国成熟外交的主要策略。作为发展中大国,中国在被赋予更多国际责任的同时,并未能及时调整对外援助的理念和思路,对外援助行动仍然以受援国所提出的需求为核心依据,难与国家对外政治、经济等国际交流和交往的目标相呼应。而且随着中国对外援助资源量级的扩大,缺乏明确规划和综合利益考量的援助行动,难以发挥重要外交手段和工具的作用,并造成宝贵援助资源的浪费。

三、境外合作区与对外援助战略协同的必要性

“协同”一般是指系统各部分之间互相协作而产生的整体效应或集体效应,^①在现实中可以解决一个体系或系统的组成部分独立发挥作用时的成果缺失和效率低下的问题。协同论(Synergetics)是上世纪70年代逐渐形成和发展起来的新兴学科,其创立者是联邦德国斯图加特大学教授哈肯(H.Hake)。该理论被应用于公

共事务管理领域时,按照宏观和微观的层级,被英国教授希克斯(Perri Six)分为四个层次:政策协同、项目协同、服务供给和公共管理协同、个体服务协同等。^②梅吉尔斯(Meijers)等人从政策协同出发,将宏观层次的政策协同,进一步阐释为政策整合,即最高层级的政策一致性,认为当跨界政策的协调超越现有政策领域的边界,并且也超越单个职能部门的职责范围时,多元主体间的协同就变得非常必要。^③经济合作与发展组织(OECD)在上世纪末也关注到政策协同的重要意义,并按照自上而下的层级,细化提出政策整合和政策协调两个角度的政策协同方式,且认为政策整合可达到各部门一体化或者统一政策的目的。^④至今,经合组织仍非常重视政策一致性的达成在推进政府效率方面的重要作用^⑤,这反映了政策整合作为协同理论有关政策制定的一个重要部分,可从更加宏观的层面推动跨界的政策协同目标的实现。

境外合作区与对外援助在国家外交行动中,属于两个相对独立的细分领域,由于政策整合不足,无法推动中国整体外交目标的有效实现,而且各自目标的落实也面临各种困境。境外合作区与对外援助在战略上的协同,既是二者各自的需要,也是中国实现整体外交利益最大化的需要。按照政策协同论相关论断,境外合作区与对外援助有必要开展政策整合,从宏观或战略高度,推动二者的协同整合。

① [德]赫尔曼·哈肯著,凌复华译:《协同学:大自然成功的奥秘》,上海译文出版社,2005年,第12页;董亮、杨晓华等:“2030年可持续发展议程与多边环境公约体系的制度互动”,《中国地质大学学报》(社会科学版),2018年第4期,第71页。

② Perri6, “Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 1, 2004, pp. 103-138.

③ Dominic Stead and Evert Meijers, “Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors”, *Planning Theory and Practice*, Vol 10, No. 3, 2009, p. 320.

④ Jean-Pierre Rostaing, *Building Policy Coherence: Tools and Tensions*, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 1996, p. 34.

⑤ Policy Coherence(政策一致性)是OECD一个重要的年度讨论议题, <http://www.oecd.org/gov/pcs/>。

3.1 维护中国海外利益安全的需要

境外合作区的建设经营和对外援助都是中国全球化进程中的重要选择。境外合作区主要涉及中国的海外经济资产和相关利益,对外援助则承载政治和经济双重利益。两个领域的海外协同,可以弥补境外合作区建设资金的不足,并利用对外援助所获得的政治空间,缓冲境外合作区的资金和经营压力,最大限度维护与合作区相关的海外投资安全。

境外合作区作为中国经济发展从国内到国际延伸的载体和平台,由于基本上以绿地投资的形式筹建和经营,需要建设经营企业长期和大量的资金投入,对企业的资金实力、经营耐心都是巨大考验。按照现有调研获得的经验数据,^①境外合作区从建设到盈利一般至少需要10年时间,大量资金沉淀海外。由于入驻企业以中国企业为主,这又涉及企业资金和相关设备资产的大量投入。同时,中国境外园区绝大部分由企业主导并建设在经济不发达国家,需要面对当地的经济和政治波动带来的各种风险,相关利益保护的基础较为薄弱。

近年来,中国对外援助规模不断提升,且与美日德等发达国家中的援助大国相比,越来越接近。中国2013年的对外援助总额已达到德国对外援助总额的53%,而这一比例在2001年则为21.3%。^②由于中国对外援助中很大一部分是援建受援国的基础设施,^③如道路、电信设施等,与境外合作区初建阶段的活动接近。境外合作区与对外援助的协同,不但可以大大缓解合作区的经济压力,还能够借助对外援助的政府谈判平台,从政策措施、经营环境角度为合作区争取稳定合理的经营空间,有效维护相关海外利益的安全。

3.2 合理承担国际责任的需要

新中国成立以来,中国积极承担国际责任,1950—2016年间,中国累计对外提供援助资金4000多亿元人民币,实施各类援外项目5000多个,^④已经成为全球名副其实的援助大国。但必须认识到,中国依然是世界上最大的发展中

国家,以及中国仍然处于社会主义初级阶段的基本国情长期不变。^⑤在承担国际责任的同时,中国要兼顾本国国情,使国际责任的承担在合理^⑥范围内,并与国内发展阶段相匹配。因此在开展对外援助的同时,结合中国境外合作区建设布局,进行行动协同,可以确保对外援助推动国际发展的同时,促进国内进步。

本世纪初以来,中国对外援助力度随着国力的提升不断增加,对外援助总量规模上升速度非常快。《中国的对外援助(2011)》统计,^⑦2004年到2009年间,中国对外援助总额平均年增速达29.4%。十八大以来,中国更加重视对外援助在外交中的作用,对外援助力度不断加大。2017年5月习近平主席在“一带一路”高峰论坛上发表讲话并承诺“中国将在未来3年向参与‘一带一路’建设的发展中国家和国际组织提供600亿元人民币援助,建设更多民生项目”。^⑧中国的对外援助主要分布在全球各大洲的发展

① 自2017年起,商务部国际贸易经济合作研究院产业所,陆续对20家经商务部考核通过的国家级境外经贸合作区进行海外调研和考察。这20家合作区从规模、产业集聚能力和当地影响力等方面,均是中国海外园区中较具代表性的案例。

② 胡鞍钢等:“对外援助与国家软实力:中国的现状与对策”,《武汉大学学报》(人文科学版),2017年第3期,第7页。

③ “商务部召开《对外援助管理办法》解读媒体吹风会”,中华人民共和国商务部对外援助司,2014年12月9日,<http://yws.mofcom.gov.cn/article/gzdongtai/201412/20141200825416.shtml>;“中国的对外援助(2014)白皮书(全文)”,“中国的对外援助(2014)白皮书(全文)”,中华人民共和国国务院新闻办公室网站,2014年7月10日,http://www.scio.gov.cn/zfbs/ndhf/2014/document/1375013/1375013_1.htm。

④ “习近平主席在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲(全文)”,中国新闻网,2017年1月18日,<http://www.chinanews.com/gn/2017/01-18/8127455.shtml>。

⑤ “习近平:决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”,中华人民共和国中央人民政府网站,2017年10月27日,http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

⑥ Fararo and Thomas J, “Understanding Agency: Social Theory and Responsible Action”, *Social Forces*, Vol.80, No.1, 2002, p.101.

⑦ 中华人民共和国国务院新闻办公室:“新闻办发表《中国的对外援助》白皮书(全文)”,中华人民共和国中央人民政府网站,2011年4月21日,http://www.gov.cn/gzdt/2011-04/21/content_1849712.htm。

⑧ “开辟合作新起点 谋求发展新动力——在‘一带一路’国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞”,人民网,2017年5月16日,<http://politics.people.com.cn/GB/n1/2017/0516/c1001-29277113.html>。

中国家,其中不发达国家比例最高,^①与中国境外合作区的设立区划范围较为一致。对外援助有关基础设施建设和民生工程的援助,与相关地区的境外合作区规划建设具备统筹协调的基础和条件。通过协同,对外援助不但可以落到当地产业发展的实处、持续发挥效力,还可以借助合作区的发展,缓解中国日益增长的对外援助压力。

3.3 提升参与全球治理效率的需要

中国借助“一带一路”倡议提升参与全球治理的效力,需要境外合作区与对外援助的协力推动。境外合作区与对外援助的统筹协调,可体现出中国“一带一路”倡议推动全球治理的实效,并成为中国“一带一路”倡议对全球治理可见可评的贡献。

“一带一路”倡议提出至今5年,已得到国际社会普遍认同,倡议的推进成为中国推动全球治理走向新局面的全新实践。截止2018年底,全球100多个国家和国际组织表达了对“一带一路”倡议的支持和参与意愿。中国与83个国家和国际组织共同发出了《推进“一带一路”贸易畅通合作倡议》^②。目前,中国境外合作区和对外援助在“一带一路”的推进中都有较快的布局。通过商务部与财政部考核的20家国家级合作区中,17家分布在“一带一路”沿线。境外合作区的布局和发展成为中国参与全球经济治理的实际举措。由于全球中低收入以下的人口主要分布在“一带一路”沿线国家(涉及全球相关人口约69%^③),这使得中国的对外援助不断向“一带一路”沿线集中,并成为落实“一带一路”共赢发展理念的积极行动。

四、境外合作区与对外援助 战略协同的建议

境外合作区与对外援助均应该提到战略高度进行谋划,以推动实现中国海外利益的最大化。境外合作区主要是通过国家资本或资源走出去、在境外建立经贸合作平台,主动参与国际

分工、推动国内产业转型升级,在全球获得国家经济利益最大化。对外援助是通过无偿援助或无息及低息贷款帮助受援国度过难关、走向可持续发展之路,服务于中国在国际社会友好形象的树立,为国家争取更广泛的政治认同,创造更大的外交斡旋空间,最终也为维护国家整体利益作贡献。二者的服务对象和服务目标相同,有产生协作、达到利益最大化的基础。

4.1 资源协调,提升中国“走出去”资源成效

中国境外合作区发展至今,经济付出多于收获,这是缘于境外合作区最初是从援助的角度进行规划推动,^④对经济回报的考虑在其次,这样的思维基础,造成了此后国家在推动境外合作区建设时,较少考虑到合作区运营的实际付出。尤其是,合作区一般建设在偏远、贫穷的发展中国家,基础设施建设需要长期、大量的投入,企业主导下的合作区建设,给企业带来极大负担、也难以尽快达到理想运营状态。同时,中国对外援助一贯根据受援国需求以项目形式一对一运作,缺乏战略思维,对援助后期成效的延续考虑较少,经常导致援助付出巨大、美誉回报较少。

援助资源与合作区建设协同考虑,可最大限度提升资源使用效率,并可推动二者获得长远的经济政治利益。以中国在赞比亚建设的赞中经贸合作区和开展的对外援助活动为例,一方面赞中合作区由于资金缺乏,至今只建设开发了获批园区十分之一的土地,后续开发仍需大量资金,且由于经营企业尚未盈利,后续开发单靠企业自筹,压力非常大。另一方面,中国以

① 胡鞍钢等:“对外援助与国家软实力:中国的现状与对策”,《武汉大学学报》(人文科学版),2017年第70卷第3期,第8页。

② 商务部国际贸易经济合作研究院著,《中国“一带一路”贸易投资发展研究报告》,2018年9月,第69页。

③ 钟飞腾:“‘一带一路’、新型全球化与大国关系”,《外交评论》(外交学院学报),2017年第3期,第7页。

④ 李丹、陈友庚:“对外援助与我国境外经贸合作区建设”,《开放导报》,2015年第1期,第52页。中国的境外经贸合作区最一开始是作为援助的一种手段被提上议事日程的。1995年10月,中共中央召开的改革援外工作会议,提出要将在中国改革开放的经验用于援助发展中国家的建设,帮助其建立类似于深圳、厦门这样的开发区,带动其整体发展。

对外援助的形式、投入大量资金在当地建设的大型场馆设施,^①由于当地缺乏真实的使用需求,难以有效利用,导致长期空置,仅仅成为形象工程,浪费资源的同时,在当地也没有收获应有的认同和感激。如 2011 年竣工的赞比亚恩多拉万人体育场,中国总计援助 4.5 亿元人民币,建成后由于当地人口少、缺乏配套设施、运营费用难以保证等原因,实际使用率极低。^②

目前,中国对外援助行动中,大部分项目与受援国的道路、电信、能源等基础设施建设有关,这恰好与境外合作区所需开展的基础设施建设内容相吻合。若通过资源协调,将对外援助中的工程项目援助与合作区建设相结合,可大大提升合作区的运营效率、激发经营者的动力。同时合作区的持续运营,又可保证援助项目的持续运转、援助效益的持续发挥。

4.2 行动协调,推动中国产业转型升级和对外援助成效

中国政府赋予境外合作区的最大功能是搭建平台,带动国内企业抱团出海、推动优质产能按照国际分工的规律与其他发展中国家合作。境外合作区的建设运营与对外援助进行行动协调,不但可以推动境外合作区建设的尽快完成,也可使对外援助依托合作区运营,将援助的意义切实提升到促进当地的工业及可持续发展的高度。

实践中,可将境外合作区的基础设施建设与对外援助的相关行动相结合。一方面境外合作区的建设得到大幅度推动的同时,大量发展中国家通过中国的基础设施(包括交通、教育、医疗、成套设备等)援助,开始逐渐接触、认识并逐渐信任“中国制造”,为合作区未来发展相关合作创造市场空间。另一方面,对外援助行动依托合作区建设和运营,可以放大援助的成效,并随着合作区的成功运营和对当地影响力的提升而强化援助对当地发展的长远意义。

4.3 机制协调,推动中国外交战略利益的最大化

中国的境外合作区业务与对外援助业务分属不同的机构主管。目前境外合作区由商务部

主管,对外援助业务则从商务部全部划转到国家国际发展合作署。商务部负责境外合作区建设运营相关规章制度的制订,及其运行的监督、评估,并提出相关政策建议等。国家国际发展合作署则围绕对外援助,拟订战略方针、规划、政策,统筹协调援外重大问题并提出建议,推进援外方式改革,编制对外援助方案和计划,确定对外援助项目并监督评估实施情况等。两部门之间的相关工作及直接利益各自独立,若不作专门的机制协调,很难推动境外合作区与对外援助的资源 and 行动协调。相关协调关系见以下图示。

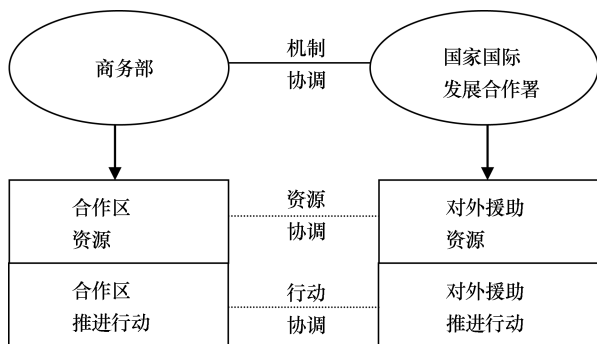


图 1 境外合作区与对外援助机制协调框架建议

具体可通过建立工作组,以固定的沟通协调会议形式,实现两个部门相关业务的阶段性目标和进展的协调互通。实践中,可由双方工作组成员在了解各自部门相关业务的需求、目标和进展的基础上,通过年初沟通制定本年度计划,将双方高度相关的资源和行动统筹起来,并尽可能保持一致步伐,年中沟通协调已开展事项存在的问题,年末沟通总结一年的进展以及未来年度协调合作的建议。

五、结 语

中国自 2001 年《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》正式提出“走出去”战略以来,

^① 张原:“新世纪以来中国对拉美援助和投资的减贫效应研究”,《太平洋学报》,2018 年第 12 期,第 64 页。

^② 恩多拉体育场相关信息来自中国驻当地经商参处调研信息。

走出去步伐逐渐加快。在全球对外投资普遍下滑的情况下,2017年中国对外投资存量跃居全球第二,中国对外援助支出2013年已居全球第4位。但中国境外投资,对国内产业结构升级的推动效果并不理想,^①尤其境外合作区,尚未普遍走出收回投资成本的阶段,未能在当地有效发挥中国产业合作的平台及其承接作用,更未能有效维护国家的海外利益。同时,中国对外援助发展几十年来,坚守充分尊重受援国需求的原则,使得援助项目和行动的确定通常以受援国的意愿为核心,以致中国在对外援助计划的制定方面面临较大的被动,^②对国家外交及经

济利益的维护有限,与中国多年来在对外援助方面的付出极不匹配。鉴于境外合作区与对外援助均为中国“走出去”的重要举措,二者都集中面向发展中国家,且以资源输出为主要方式,并能推动实现共赢发展和增进外交友好的目标,国家该从“走出去”大战略的高度,在“走出去”战略目标的指导下,统筹二者的资源分配、行动协调以及机制对接,推动国家从外交、经济等多元角度实现境外利益的最大化。

编辑 贡 杨

The Strategic Synergy between Foreign Economic Zones and Foreign Aid of China

WANG Zhifang¹

(1. Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, MOFCOM, Beijing 100710, China)

Abstract: Along with the transformation of international order and the improvement of China's international influence, China is charged with more and more international responsibility. Foreign Economic Zones (FEZs) and Foreign Aid are becoming important measures under “going global strategy”. But for lack of strategic thinking, FEZs and Foreign Aid exist some key problems which are not able to effectively protect China's overseas interests. These problems are mainly related to wasting overseas investment resources, insufficient effectiveness, and negative public opinion. At the same time, the international situation is becoming increasingly complicated, and is driving deep macro-coordination requirement between international obligation and national development for Chinese government. However, non-consideration of strategic synergy between FEZs and Foreign Aid, not only impede the further development of FEZs and Foreign Aid, but weaken their functions in foreign relationships. Based on present try situation, and considering their strategic overflow effects, suggestion provided is that FEZs and Foreign Aid could further expand national interests through enhancing strategic coordinations of resource utilization, action development and mechanism formulation.

Key words: International pattern; foreign economic zone; foreign aid; strategic synergy

^① 桑百川:“‘走出去’战略:效果、问题与变革取向”,《国际贸易》,2017年第5期,第14页。

^② 白云真:“中国对外援助的战略分析”,《世界政治与经济》,2013年第5期,第71页。