

## 国际公共产品供应视角下的中非合作

张 春

**内容提要** 与中国快速崛起相伴随的是，国际社会对中国供应国际公共产品的呼吁和讨论持续增多，但总体上较少关注中国在此领域的既有实践及其演变。事实上，自中华人民共和国成立之初起，中国便开始探索有自身特色的国际公共产品供应，最为集中地体现在中非关系上。70年来，中国为非洲提供的国际公共产品历经发展，其演变大致与中国从“站起来”到“富起来”再到“强起来”的整体发展相一致，其内涵逐渐从单一向全面发展，供应响应速度加快，对战略成本与战略回报的衡量模式也日益优化。随着国际体系转型加速演变，中国为非洲供应国际公共产品需克服能力差距、期待差距和机制差距，系统思考中非关系与中国特色国际公共产品供应的战略理念、理论框架、机制体制及技术评估等内容，进而将中非合作建构为中国特色国际公共产品供应的示范地，推动非洲成为中国特色国际公共产品的首要受益者，为建构更为紧密的中非命运共同体贡献力量。

**关键词** 中非关系 国际公共产品 人类命运共同体

**作者简介** 张春，云南大学国际关系研究院研究员（昆明 650091）。

随着中国的快速崛起，国际社会对中国参与国际公共产品供应的呼吁持续上升。鉴于公共产品的非歧视性、非排他性等理论内涵讨论已相当多，相关呼吁较少探讨中国供应国际公共产品的潜在特质，更多地聚焦实践性或政策性问题。尽管国外学界对这一主题讨论存在较大差异，但总体看具有以下三个重要特征：一是更多地聚焦中国“应当”提供国际公共产品的责任，或者说更多是一种外部呼吁而非内生需求；<sup>①</sup>二是更多地聚焦单个案例，如苏

---

<sup>①</sup> Zhao Kejin, “China’s Public Diplomacy for International Public Goods”, *Politics & Policy*, Vol. 45, No. 5, 2017, pp. 706 – 732.

丹、南苏丹或联合国维持和平行动，少有对中国供应国际公共产品的全面分析；三是更多地聚焦物质性公共产品，重点呼吁中国增加对外援助，怀疑甚至拒绝中国供应安全类、思想类公共产品。<sup>①</sup>国内学者对这一主题的讨论也不充分，涉及三方面内容：一是对中国“应当”参与国际公共产品供应的抽象讨论；二是关于中国参与国际公共产品供应的理想战略设计；三是在“一带一路”倡议提出后围绕其公共产品属性展开的相关讨论。<sup>②</sup>据此可以发现，既有研究往往缺乏对中国的实践及其演变的探讨，进而无法或难以反思经典公共产品理论应用于中国时的潜在问题，既难以推进公共产品理论的发展，也不利于中国供应国际公共产品的战略与政策设计。

回顾中华人民共和国成立70年来的对外关系史，可以发现：中国参与国际公共产品供应既非新近发展，也非临时起意；恰好相反，自1949年起，中国便从战略高度系统性地参与国际公共产品供应，尽管因国际体系、自身能力等原因而呈现不同的阶段性差异。同样，基于国际体系和自身能力的原因，建国70年来中国参与国际公共产品供应的系统演变，最为完整地体现在中非关系的发展之中：对发达国家而言，中国长期以来主要是其供应的国际公共产品的消费者，中国参与对前者有益的国际公共产品供应的确是较为晚近之事；在发展中世界，拉美和中国周边国家很大程度上都因地缘政治原因而长期与中国关系疏离，唯有非洲自20世纪50年代起便与中国联系密切，因此也最能有效观察中国供应国际公共产品的发展历程。以此为出发点，本文将首先回顾中非关系发展，尤其是中国为非洲供应国际公共产品的历史演变及其基本特征，在此基础上考察当前这一实践所面临的机遇与挑战，并提出以中非合作为试点推进塑造中国特色公共产品供应之道的系统思考，特别是这一努力在超越中非关系本身之外的对中国实现长期可持续崛起的理论和战略意涵。

---

<sup>①</sup> 张春：《新时代中国与发展中国家关系的挑战与应对》，载《太平洋学报》2018年第7期，第12页。

<sup>②</sup> 例如，笔者通过对中国知网（<http://www.cnki.net>）的检索（检索方式：主题检索；检索关键词：中国+公共产品）发现（结果经过筛选处理），对中国参与国际/全球/区域公共产品供应的讨论很大程度上是进入21世纪后的事情，而且相当不充分、数量也不够多：2003年时仅有2篇学术论文讨论这一主题，到2010年才步入10篇的台阶，2014年超过20篇，2017年超过40篇；但期间仍不时出现较明显回落，如2012年、2013年回落到2010年的水平，2016年跌至2011年的水平。

## 中国向非洲供应国际公共产品的实践演变

自中华人民共和国成立特别是1956年中国与埃及建交开启当代中非合作进程以来，中国就开始有意识地通过中非合作为非洲提供国际公共产品。数十年来，中国为非洲供应国际公共产品经历了与自身“站起来”“富起来”“强起来”大致相对应的三阶段发展，逐渐从相对单一的政治性公共产品发展为对公共产品类型的近乎全覆盖，对非洲的国际公共产品需求的响应速度也逐渐加快，更为重要的是，中国对供应非洲国际公共产品的战略成本与战略收益等的衡量更加合理，为下一阶段中国特色国际公共产品供应之道的塑造奠定了坚实的基础。

### （一）中国向非洲供应国际公共产品的发展阶段

尽管在当代中非关系正式开启前中国曾通过朝鲜战争为东北亚地区安全贡献了重要力量，但在很大程度上，中国参与国际公共产品的供应是从非洲开始的。总体而言，中国为非洲供应国际公共产品经历了三个阶段的历史演变，与中国自身的发展历程大致对应。

第一阶段是中国“站起来”时期，大致从中华人民共和国成立到1979年改革开放正式启动。基于中国民族独立解放运动的成功经验，这一时期中国为非洲提供的国际公共产品主要是政治性的，曾为非洲的政治独立贡献了重要力量。

随着中华人民共和国成立，中国将支持世界其他地区人民的民族解放运动视作自身国际义务的重要内涵。自1955年亚非会议之后，中国政府强调对那些有相似历史遭遇和现实困难的亚非拉国家给予道义支持和物质援助。就道义或政治性公共产品而言，毛泽东主席反复强调，“已经获得革命胜利的人民，应该援助正在争取解放的人民的斗争，这是我们的国际主义的义务”。<sup>①</sup>中国同期也提供了与政治性公共产品相匹配的经济性公共产品，尽管相对而言较为单一，即为非洲提供经济援助。1964年初，周恩来总理在访问非洲期间，宣布了《中国对外援助的八项原则》。值得指出的是，由于有着强烈的政治性，中国在这一时期为非洲提供的经济性公共产品某种程度上甚至超越了自身能力。

---

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室：《建国以来毛泽东文稿》（第10册），中央文献出版社，1996年版，第340页。

例如,在1956年苏伊士运河危机期间,毛泽东主席就曾对埃及驻华大使表示,“你们有什么需要,只要我们能力所及,一定帮助。我们对你们的帮助,你们能还就还,不能还就算了,我们可以给无代价的援助”<sup>①</sup>。据统计,在1970~1978年间,中国共帮助37个国家建成470个项目,超过此前建成项目的总和,其支出为中华人民共和国成立以来21年对外援助总和的159%。<sup>②</sup>又如,仅1967年,中国对外援助支出就达19.94亿元,占国家财政支出的4.5%。<sup>③</sup>

坦赞铁路是中国为非洲提供国际公共产品的典型代表。从非洲角度看,坦赞铁路有着重要的政治和经济意义,它不仅有益于赞比亚和坦桑尼亚,更有益于整个非洲,将增强非洲自主发展的力量并使非洲国家间贸易变得更为便利。<sup>④</sup>但对中国而言,它具备更为明显的国际公共产品特性。1967年6月,毛泽东主席在会见到访的赞比亚总统卡翁达时特别指出,“先独立的国家有义务帮助后独立的国家”<sup>⑤</sup>;而周恩来总理在谈及坦赞铁路时强调,“这是支持非洲的民族独立、反帝反殖的斗争,也是为了帮助你们巩固民族独立。”<sup>⑥</sup>而在此前一年与来访的坦桑尼亚总统尼雷尔的谈话中,周恩来总理特别指出,“铁路建成后,主权是属于你们和赞比亚的。我们还要教给你们技术。”<sup>⑦</sup>

自20世纪60年代开始,中国开始为非洲提供人道主义性质的公共产品。一方面,非洲是中国人道主义援助的重要地区。在1960~1965年的40次中国对外人道主义援助中,对非洲和拉美有14次,占35%;摩洛哥、索马里、肯尼亚、马里等国均接受过中国提供的人道主义援助。<sup>⑧</sup>另一方面,与具有临时性和紧急性特点的人道主义援助相比,中国对非提供的医疗援助则更具长期性和规划性。自1963年向阿尔及利亚派遣首支对外医疗队到1978年底,中国医疗队广泛分布在非洲29个国家,有助于非洲国家改善公共卫生状况。

① 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室:《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社,1994年版,第249页。

② 石林:《当代中国的对外经济合作》,中国社会科学出版社,1989年版,第60~61、69页。

③ 顾龙生:《毛泽东经济评传》,中国经济出版社,2001年版,第156页。

④ 沈喜彭:《中国援建坦赞铁路:决策、实施与影响》,华东师范大学博士学位论文,2009年,第32页。

⑤ 《关于中国政府援助修建非洲坦赞铁路的文献选载(一九六五年二月——一九七〇年七月)》,载《党的文献》2012年第3期,第10页。

⑥ 同上文,第9页。

⑦ 同上文,第5页。

⑧ 殷晴飞:《1949~1965年中国对外人道主义援助分析》,载《当代中国史研究》2011年第4期,第93页。

第二阶段是中国“富起来”时期，大致从改革开放正式启动到2013年党的十八届六中全会召开。基于改革开放的既有经验和积累，这一时期中国为非洲提供的国际公共产品更多是经济性的，对促进中非经贸合作、提升非洲的国际经济地位有重要意义。

随着改革开放的启动，中非合作的经济要素日益上升，其典型体现是中非贸易、投资合作快速发展。通过回顾中非经贸关系的发展可以认为，只有在改革开放取得一定成就并有能力帮助非洲实现经济获益后，中非经贸关系才能获得实质性发展：1995年之前，中非贸易额相对较小；1995年之后，中国走进非洲步伐加快，中非贸易额增速明显，2000年中非贸易额是1995年的2.7倍；此后，中非经贸关系更是一路高歌猛进，双边贸易额实现翻番的周期不断缩短。这一态势一直维持到2014年，尽管自2015年起因多方面原因中非贸易额连续下降了两年，但到2018年再次超过2000亿美元规模。如果以增长速度来衡量，1999~2018年的20年间，增速低于10%的年份仅6个，增速超过30%的年份多达9个，有2个年份甚至超过50%（见图1）。从中非贸易在整个中国对外贸易中的占比变化看，中非贸易正日益超越简单的贸易合作，其溢出效应日趋积极。正如图2所示，进入21世纪后，中非贸易与中国对外贸易的共振效应相当明显，这对非洲国家进入中国市场、融入世界经济的能力有明显促进作用。换言之，随着中非贸易合作的强化，中非双边经贸关系逐渐从单纯的经济合作演变为经济合作与公共产品供应的组合。

相比贸易，投资的社会溢出效应应具有更加明显的公共产品特征。同中非经贸发展驱动力相类似，中非投资合作的发展亦以中国具备更强的经济实力为重要条件。中国对非洲国家的投资始于20世纪80年代初，但在2003年以前，中国在非洲的直接投资额极为有限，1996年投资流量为5625万元，2002年为6300万美元（投资存量为8.18亿美元）；2003年以来，中国对非投资的规模与领域都不断增大，涉及非洲经济社会发展的主要领域，其社会溢出效应日渐明显，所发挥的公共产品功能持续增加，特别是自2010年起，中国对非投资流量增长逐渐趋于稳定，存量也保持较快增长，对非洲经济社会发展的溢出效应持续显现。<sup>①</sup>这一效应将随着中国逐渐深入地参与对非投资后的运营而得到进一步强化。

<sup>①</sup> 相关数据参见国家统计局网站：<http://data.stats.gov.cn>，2019-04-12。

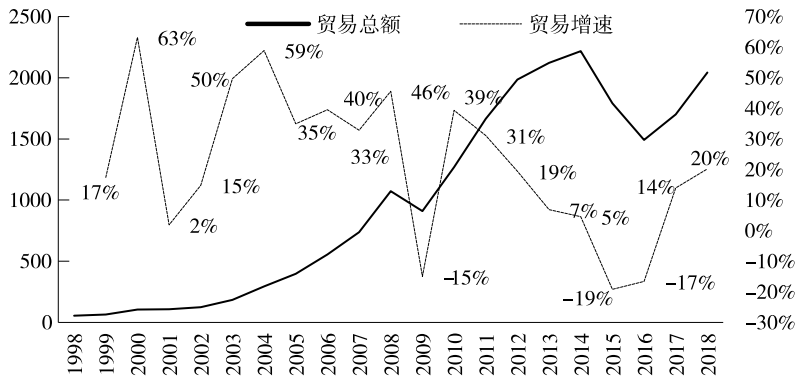


图1 1998~2018年中非双边贸易额（单位：亿美元）与增速

资料来源：笔者根据国家统计局（<http://data.stats.gov.cn>）数据制作。

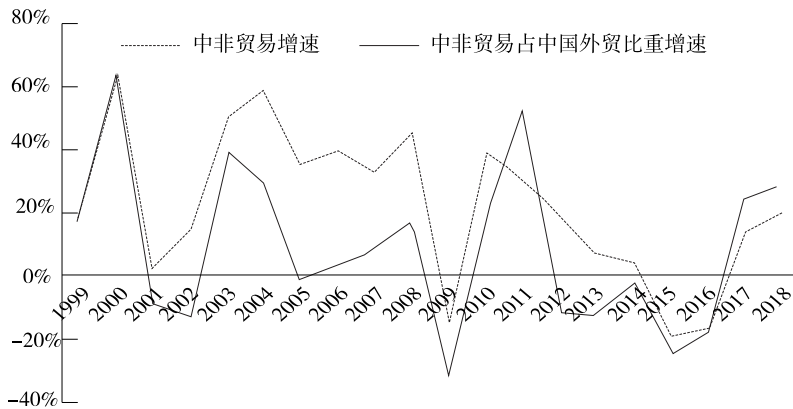


图2 1999~2018年中非贸易与中国对外贸易的共振关系

资料来源：笔者根据国家统计局（<http://data.stats.gov.cn>）数据制作。

需要指出的是，这一时期中国为非洲供应的经济类公共产品迅速增长的同时，其他类型的公共产品供应也在同步增长，尽管其增长速度、规模等可能远不如前者。例如，这一时期，主要以中非合作论坛为平台，中国为非洲提供了包括减债、各类专项基金、人力资源培训、公共卫生援助等多样化的公共产品，推动中非关系持续发展。

第三阶段是中国“强起来”时期，大致从2013年党的十八大后开始。基于中国崛起的物质能力提升和国际责任意识强化，中国为非洲提供的国际公共产品内涵日益丰富，推动中非关系向新的时期迈进。

在经济类公共产品供应持续加强的同时，中国在进入“强起来”时期后越来越多地为非洲供应诸如安全、治理等非物质性公共产品。和平安全合作长期以来都是中非合作的重点，在很大程度上，中国为非洲供应国际公共产品的第一阶段就具有浓厚的安全关切。随着中国快速崛起，中国在为非洲提供安全类公共产品方面的意识不断强化。以中非合作论坛为例，尽管自创立之日起就关注和平安全合作议题，但其系统化合作机制的建立则是在2015年召开的中非合作论坛约翰内斯堡峰会。习近平主席在峰会开幕致辞中将和平安全合作列入中非未来三年“十大合作计划”之列，承诺未来三年内为“非盟提供6000万美元无偿援助，支持非洲常备军和危机应对快速反应部队的建设和运作。中方将继续参与联合国在非洲维和行动；支持非洲国家加强国防、反恐、防暴、海关监管、移民管控等方面能力建设。”<sup>①</sup>在2018年9月举办的中非合作论坛北京峰会上，中国持续努力推进为非洲提供安全类公共产品。在习近平主席倡导的“八大行动”中，和平安全行动形成了一个内在逻辑高度一致的整体：一是建立完整的中非和平安全合作体系，包括中非和平安全论坛，中非执法安全合作论坛，中非合作论坛—法律论坛等；二是形成对联合国、非盟、非洲次区域及跨国安全合作努力的支持体系，近期特别强调支持萨赫勒、亚丁湾、几内亚湾等地区国家维护地区安全和反恐的努力；三是创设中非和平安全合作基金，优化中非和平安全合作的资金支持体系；四是首次提出安全援助概念，在共建“一带一路”、社会治安、联合国维和、打击海盗、反恐等领域推动实施50个安全援助项目。<sup>②</sup>

在安全类公共产品之外，中国为非洲提供的治理类公共产品亦快速增长。作为世界上最大的发展中国家，中国一贯重视与非洲的治国理政经验交流。尽管如此，仍是2018年中非合作论坛北京峰会才凸显了治理类公共产品的系统供应特点。自2006年以来，历届中非合作论坛的行动计划均只提及一次“治国理政”；相比之下，2018年论坛峰会通过的《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021年）》四次提及“治国理政”，体现了中国为非洲供应治理类公共产品的三个趋势：一是战略上高度重视，治国理政经验交流被提升至

<sup>①</sup> 《开启中非合作共赢、共同发展的新时代——在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，载中非合作论坛网站：[https://www.fmprc.gov.cn/zlt/chn/lttda/dwjbjzjh\\_1/hyqk/t1321569.htm](https://www.fmprc.gov.cn/zlt/chn/lttda/dwjbjzjh_1/hyqk/t1321569.htm)，2019-03-01。

<sup>②</sup> 《习近平在2018年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》，载中非合作论坛网站：<https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/zt/t1591241.htm>，2018-09-04。

“政治合作”层面，即深化治国理政经验交流，“中方支持非洲国家自主探索适合自身国情的发展道路，制定国家发展战略规划，加强能力建设，提升治理水平”；二是在机制化推进，特别是举办中非治国理政论坛，分享中国改革开放成功做法和经验，在中非合作中不断加强发展思路和理念对接；三是以政党交流为核心，如加大双方高层政要交往频率，提升干部培训合作水平，加强治国理政和发展经验交流。<sup>①</sup>

此外，中国还为非洲提供诸多非物质性公共产品，如人力资源培养、技术转移等。例如，自2000年中非合作论坛创立以来，中国承诺为非洲提供的政府奖学金数据已经增长8倍有余（见表1）。

表1 历届中非合作论坛部长级会议中国承诺的奖学金名额（2003~2018年）

年份	届次	承诺名额	年份	届次	承诺名额
2003	第二届	60 00	2012	第五届	18 000
2006	第三届暨北京峰会	12 000	2015	第六届暨约翰内斯堡峰会	30 000
2009	第四届	16 500	2018	第七届暨北京峰会	50 000

资料来源：笔者根据中非合作论坛网站（<https://www.fmprc.gov.cn>）相关资料整理制作。

## （二）中国向非洲供应国际公共产品实践的特点

回顾中国通过中非合作为非洲供应国际公共产品的历史演变，大致可体现为三个基本特征：

第一，中国为非洲供应的国际公共产品正日益丰富。在中非合作的早期，主要出于三方面原因，中国为非洲供应的公共产品相对单一：一是中华人民共和国刚刚建立，国际公共产品供应的能力严重不充分，尤其缺乏物质性公共产品供应能力；二是由于历史原因，非洲当时的核心任务是实现政治上的主权独立，因此中国争取民族解放的斗争经验对非洲而言尤其适用；三是由于国际体系呈现两极对抗的特点，中非合作的首要关切注定更多是政治性的。但随着中国启动改革开放并逐渐走向民族复兴之路，加上国际体系转型进程在冷战结束后全面启动，中国新获得的经济能力及由此而来的国际影响力等都逐渐转化为向非洲供应更多、更为丰富的国际公共产品。

第二，中国为非洲供应国际公共产品的响应速度明显加快。一方面，从

<sup>①</sup> 《中非合作论坛—北京行动计划（2019~2021年）》，载中非合作论坛网站：<https://focacs Summit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/t1592247.htm>，2018-09-06。



中国具备供应特定类型国际公共产品的能力，到供应此类国际公共产品的实际行动之间的时间差，正快速缩短。例如，早在中华人民共和国成立前，中国共产党就领导中国革命，实现了民族独立和人民解放，并积累了丰富的经验。因此，中国支持非洲民族解放运动的能力事实上早已具备，但真正为非洲供应此类公共产品则始于 20 世纪 60 年代。相比之下，当前中国为非洲供应治理类公共产品的能力准备与实际供应之间的时间差要短得多。又如，20 世纪 90 年代中后期，中国提出“走出去”战略，但对非洲投资的步伐真正开展起来要到 2006 年中非合作论坛北京峰会之后，这一时间差也接近 10 年；而在中国政府提出“一带一路”倡议后，无论是中国对非投资的增长，还是 2018 年 9 月中非合作论坛北京峰会上提出的“四个对接”<sup>①</sup>，都表明中国在为非洲提供经济类公共产品方面的时间差明显缩短了。另一方面，中国对非洲的国际公共产品供应呼吁响应速度明显加快。一个典型对比是，2004 年苏丹达尔富尔问题不断升级后，作为正式响应，中国政府于 2007 年设立中国政府非洲事务特别代表一职；但在 2015 年中非合作论坛约翰内斯堡峰期间，非洲多国国家元首和政府首脑向中国表达对安全类公共产品的需求，马上就在峰会上提出的“中非和平与安全合作计划”中得到响应。

第三，中国对为非洲供应国际公共产品的战略成本 - 收益计算更加合理。如前所述，在“站起来”时期，中国为非洲供应国际公共产品时甚至出现超过自身实力的现象。改革开放后，中国在较长时间内将“量力而行”作为国际公共产品供应的主要衡量标准。习近平主席在 2013 年 3 月首次出访非洲时提出，中国在对非合作中就将秉持正确义利观，坚持义利相兼、以义为先。从国际公共产品供应的角度看，正确义利观事实上就是强调优先向非洲供应其所需要的国际公共产品，不断建设和丰富中非全面战略合作伙伴关系，造福中非人民。

## 中国为非洲供应国际公共产品的机遇与挑战

如同习近平主席在 2018 年 6 月中央外事工作会议上所言，未来一段时间是中国实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，同时也是世界转型过渡

---

<sup>①</sup> 即非洲国家发展战略、非盟《2063 年议程》、联合国 2030 年可持续发展议程及中国“一带一路”倡议之间的相互对接。

期。<sup>①</sup>这一两期叠加的时代特征，一方面要求中国树立正确的历史观、大局观、角色观，在中非合作中牢记“广大发展中国家是我国在国际事务中的天然同盟军”的定位，坚持正确义利观，提供更多更好的国际公共产品；另一方面也放大了中国在国际公共产品供应能力方面的不充分与不平衡问题，凸显了国际社会对中国供应非洲公共产品的期待差距，暴露了中国为非洲提供国际公共产品的机制性弱点。当然，如果应对得当，这些挑战本身也可有效转化成为中国为非洲提供国际公共产品的重大机遇。

第一，面对非洲经济类公共产品需求持续增加、国际社会其他力量供应意愿和能力同步降低的严峻挑战，中国为非洲供应经济类公共产品的能力缺口明显增大。

尽管“非洲崛起”曾被认为是21世纪头十年甚至第二个十年的重要国际事态，但事实上大宗商品价格自2011年创下新纪录后便一路下跌<sup>②</sup>，导致非洲经济发展受挫，非洲国家对经济类国际公共产品的需求迅速增加。例如，根据非洲开发银行（AfDB）的研究，要实现非洲自身设定的2025年发展目标，仅基础设施建设一项所需资金就高达1300亿~1700亿美元/年（见表2），每年的融资缺口高达680亿~1080亿美元。又如，非洲国家若要实现联合国2030年可持续发展目标（SDGs），则会面临着巨大的资金缺口，施密特-特劳布（Guido Schmidt - Traub）认为非洲国家年均资金缺口高达6140亿~6380亿美元，联合国贸发组织认为在2100亿美元以上，而国际货币基金组织则认为约5200亿美元。<sup>③</sup>

表2 非洲基础设施融资需求

基础设施项目	2025年目标	每年资金需求
电力	实现城市供电100%， 农村供应95%	300亿~500亿美元
供水与卫生设施	农村和城市均实现100%供应	560亿~660亿美元
信息和通信技术	实现25公里光纤骨干网内50% 的人口覆盖；光纤入户/楼宇 互联网普及率达10%	40亿~70亿美元

① 习近平：《努力开创中国特色大国外交新局面》，载外交部网站：[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/gjldhd\\_674881/t1571169.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldhd_674881/t1571169.shtml)，2018-06-25。

② Patrick Bond, “‘Africa Rising’ in Retreat”, *Monthly Review*, September 1, 2017, <https://monthlyreview.org/2017/09/01/africa-rising-in-retreat>, 2019-03-01.

③ UNECA, *Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy of Financing Sustainable Development in Africa*, Addis Ababa: UNECA, 2019, p. 29.

公路、航空、 铁路及港口交通设施	80% 维护, 20% 新建	350 亿 ~ 470 亿美元
总 计		1300 亿 ~ 1700 亿美元

资料来源: AfDB, *African Economic Outlook* 2018, Abidjan: AfDB, 2018, p. 70, table 3.2.

事实上, 非洲国家面临的发展形势十分严峻。美国与其主要贸易伙伴的贸易摩擦<sup>①</sup>、国际大宗商品价格动荡, 以及非洲自身财政规划能力不强等因素的交织, 极大地推高了非洲的债务水平。尽管非洲债务已经发生结构性转变——从官方和优惠贷款转向商业贷款, 但外债在非洲出口额中的比重已从 2013 年 5% 上升到 2016 年的 10%; 而来自中国的新贷款从 2003 年的 20 亿美元增长到 2013 年的 170 亿, 此后在 2015 年前稳定在 130 亿美元的水平上。<sup>②</sup> 如果再加上大量资金外逃因素 (占撒哈拉以南非洲国家国内生产总值的 5.5%, 在过去 50 年里累积高达 1 万亿 ~ 1.8 万亿美元<sup>③</sup>), 非洲发展融资的缺口大到难以计算。

尽管需求明显增加, 但国际社会尤其西方国家为非洲提供经济类公共产品的意愿和能力很大程度上呈减弱态势。以对非援助为例, 预期国际社会 2019 年 (443.62 亿美元) 的对非援助额仅相当于 2013 年的水平 (443.64 亿美元), 仅比 2009 年 (366.42 亿美元) 增长 21%; 对非援助在整个国际对外援助中所占的比重也少有变化 (见图 3)。在国际对非援助内部, 经合组织发展援助委员会 (OECD - DAC) 国家的对非援助在 2013 ~ 2016 年间曾持续下滑, 非该委员会成员国下滑更加严重; 即使计算上其他官方资助 (OOF) 及其他资助来源, 非洲所获的发展资助仍相当少。<sup>④</sup> 从投资方面看, 自 2008 年全球金融危机以来, 非洲国家所获得的外国直接投资事实上在下降, 2017 年 (417.7 亿美元) 甚至比 2008 年 (581.3 亿美元) 还少, 在全球外国直接投资中的比重也始终徘徊在 3% 左右 (图 4)。

<sup>①</sup> 世界贸易组织评估认为, 美国与其主要贸易伙伴的贸易摩擦升级将使全球贸易增长率从 2017 年的 4.4% 降至 2018 年的 3.9%, 2019 年将进一步降至 3.7%; 这对非洲有着较大影响, 对非洲国内生产总值增长的影响在 0.07% 左右。See AfDB, *African Economic Outlook* 2019, Abidjan: AfDB, 2019, p. 12.

<sup>②</sup> AfDB, *African Economic Outlook* 2019, Abidjan: AfDB, 2019, p. 19.

<sup>③</sup> Ibid., p. 38.

<sup>④</sup> OECD - DAC, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2019: Disbursements, Commitments, Country Indicators*, Paris: OECD, 2019, pp. 285 - 287.

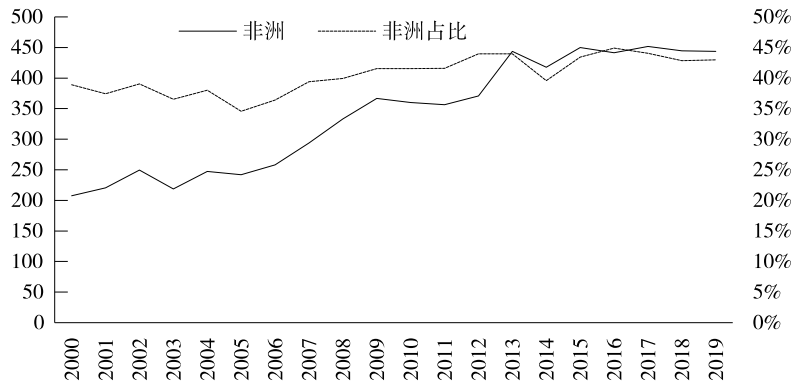


图3 2000~2019年国际社会对非援助额(单位:亿美元)及在全球占比  
资料来源:笔者根据经合组织数据库(<https://stats.oecd.org>)制作。

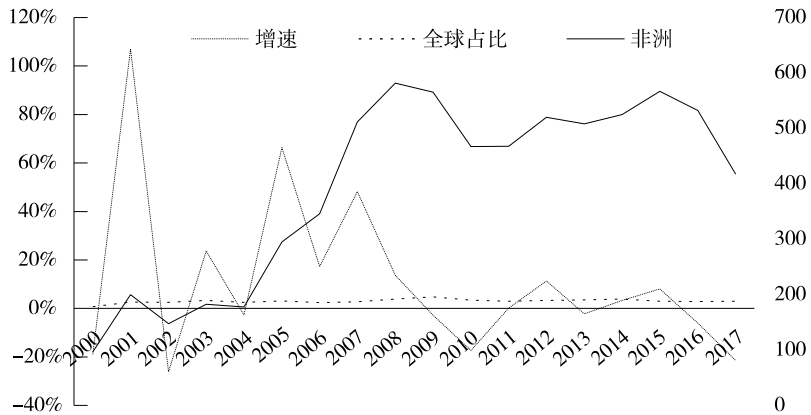


图4 2000~2017年流入非洲的外国直接投资(单位:亿美元)  
资料来源:笔者根据联合国贸易与发展组织(<https://unctad.org/en/Pages/statistics.aspx>)数据制作。

因此,尽管非洲国家对自身国内资源动员潜力充满信心,中国能够为非洲供应的经济类公共产品特别是发展融资仍相当不充分,但基于非洲大陆高债务情势,以及部分国家出于权势竞争目的而抹黑中国<sup>①</sup>,或围绕债务可持续

<sup>①</sup> See Anzette Were, “Debt Trap? Chinese Loans and Africa’s Development Options”, *SAIIA Policy Insights*, No. 66, August 2018, [https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2018/09/sai\\_spi\\_66\\_were\\_20190910.pdf](https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2018/09/sai_spi_66_were_20190910.pdf), 2019-03-01; David Ndi, “China’s Debt Imperialism: The Art of War by Other Means?”, *East African Review*, August 18, 2018, <https://www.theeastafricanreview.info/op-eds/2018/08/18/chinas-debt-imperialism-the-art-of-war-by-other-means>, 2019-03-01.

性进行相关规则设定，都可能进一步限制中国为非洲提供更多经济类公共产品，特别是发展融资的能力和意愿。

第二，紧随 21 世纪头十年的“非洲崛起”和 2011 年的阿拉伯剧变，非洲新一轮政治转型进程启动，中国难以充分满足非洲对治理类公共产品的需求。

自 20 世纪 60 年代逐步实现政治独立以来，非洲国家一直在探索自身独立的政治、经济和社会发展道路，但其效果并不理想。很大程度上，非洲一直在各种极端之间寻找平衡，但始终未能实现有效平衡。例如，经历 20 世纪 60 年代的独立高潮之后，多数非洲国家迅速取得政治和经济的全面发展，但仅持续 10 余年之后便进入艰难的政治和经济调整阶段。冷战结束后，所谓“第三波民主化”一度在非洲狂飙猛进，但由于冷战释放的各种冲突因素迅速使非洲乱象纷呈。尽管进入 21 世纪后非洲曾有 10 余年的快速发展，但 2011 年的阿拉伯剧变加上此后的国际大宗商品价格下跌，非洲政治、经济发展转型压力明显增大。近年来，非洲国家在政治、经济和社会治理方面陷入困境，尤其明显地体现在两个近乎相反的发展上：

一方面，非洲长期存在的“输家政治”有了明显的改变。传统上，非洲总统大选中的失败者往往采取不合宪的暴力手段抵制官方选举结果，其背后经常有外部大国支持；但近年来的种种事态，包括无论是发生在 2017 年的津巴布韦、2018 年的埃塞俄比亚、2019 年的阿尔及利亚和苏丹等国的总体和平的政局变动，还是 2017 年的肯尼亚、安哥拉、南非和 2018 年的津巴布韦、喀麦隆、马达加斯加等国的和平选举，都表明非洲“输家政治”出现了新特征，即政治斗争或选举的失败者主要通过合宪的非暴力手段表达对官方结果的不满，同时公开拒绝外部大国介入。据此可以认为，非洲的政治治理理念、能力、手段等均有了积极发展，特别是“逢选必乱”的现象大幅减少。<sup>①</sup> 但另一方面，“第三任期”问题正成为非洲治理的一个严峻挑战。自独立以来，非洲创造了当代国际政治中的一个政治纪录，即长期执政的领导人数量最多。到 2018 年底，非洲国家领导人执政时间超过 40 年的有 1 位，超过 30 年的达到 12 位，超过 20 年的超过 20 位。尽管如此，非洲国家的宪法大多规定领导

---

<sup>①</sup> 联合国非洲经济委员会（UNECA）曾指出，非洲“少有选举是完美的；选举争议是普遍现象”，而选举治理的目标是“满足政党要求”而非选举公正，see UNECA, *African Governance Report III: Elections and the Management of Diversity*, Addis Ababa; UNECA, 2013, “Executive Summary”, p. 7.

人只能任期两届。例如,在撒哈拉以南非洲国家中,有33个国家的总统任期限制为两届。为突破宪法限制,近年来有多个非洲国家尝试通过修改宪法、改变选举规则等延长领导人任期,其中不少引发了强烈的国内外反对,如布隆迪、刚果(金)等。<sup>①</sup>

尽管在21世纪初非洲国家实现了前所未有的发展,但治理水平提高相当有限。根据联合国非洲经济委员会的研究,在2005~2009年间,非洲国家在政治、人权、法治、腐败等治理方面取得的进展较小,很大程度上抵消了在经济治理方面的进展,使整个非洲国家的治理水平近乎“原地踏步”(Marginal Progress)。<sup>②</sup>由此而来,非洲对治理类公共产品的需求相当迫切,尤为明显地体现在进入21世纪以来非洲诸多国家所采取的“向东看”战略上。<sup>③</sup>尽管中国努力为非洲供应更为丰富的治理类公共产品,但总体仍显不足,特别是中国的此类公共产品供应机制、资金等均不充分。例如,西方国家对非洲的治理类公共产品供应主要通过社会性渠道来实现,特别是资助非洲当地的非政府组织(NGOs)。仅2002~2012年间,美国对非洲非政府组织的资助就从2.888亿美元增加到15亿美元;同期,整个国际社会对非洲非政府组织的资助也增长了185%。<sup>④</sup>尽管中国的治理理念和实践与西方有着明显差异,但与非洲公民社会的交流确有很大的提升空间。

第三,与非洲政治、经济、社会转型大致同步,非洲面临的安全挑战正发生历史性转型,这为中国供应安全类公共产品的能力提出了更高要求。

通过回顾冷战结束后非洲的发展历程可以发现,非洲安全挑战的根本性质正发生深刻变化。其中最为明显的是,非洲今天所面临的安全问题更多来自于社会,而非传统的政府。根据武装冲突地点与事件数据项目(Armed Conflict Location and Event Data Project, ACLED)的数据,非洲的冲突主要集

---

<sup>①</sup> Robert I. Rotberg, “Africa Plagued by Third Term - itis”, *The Diplomat*, September 27, 2015, <http://diplomatonline.com/mag/2015/09/africa-plagued-by-third-term-itis>, 2019-03-01; Austin Bay, “Africa’s Third Term Power Grabs: Prelude to War”, *Free Republic*, February 10, 2016, <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/3395435/posts>, 2019-03-01.

<sup>②</sup> UNECA, *African Governance Report II* (2009), Oxford: Oxford University Press, 2009, “Executive Summary”, p. 1.

<sup>③</sup> 有关这一主题的集中讨论可参见,杨光:《中东非洲发展报告:解析中东非洲国家的“向东看”现象》(No. 13, 2010/2011年),社会科学文献出版社,2011年版,第33~153页。

<sup>④</sup> Steven Lawrence, Anna Koob, and Niamani Mutima, *U. S. Foundation Funding for Africa*, Warrenton, V. A.: Foundation Center and Africa Grantmakers’ Affinity Group, 2015, p. 5.

中于四个地区，即北非和萨赫勒、西非、非洲之角及大湖地区；在 2010 ~ 2016 年间，非洲的各类冲突数量增长了 3 倍。但需要指出的是，这一数量增长主要是各类草根或社会性的抗议、暴乱等，其中尤以南非、突尼斯、埃塞俄比亚、埃及等国为典型，这与前述的冲突地区并不完全一致。换句话说，进入 21 世纪第二个十年以来，非洲面临的传统安全挑战，如武装冲突、内战及国家间战争数量明显下降，但各类非传统的或非结构性暴力正明显上升。<sup>①</sup> 如图 5 所示，2000 年时自上而下的结构性暴力（针对平民的暴力、战斗）占比高达 72%，到 2016 年下降至 45%，此后略有回升；而包括社会暴力、社会抗议、远程遥控暴力等在内的自下而上的非结构性暴力所占比重在 2000 年时仅为 17%，但到 2015 年时甚至超过结构性暴力达到 48%，尽管此后略有回落。

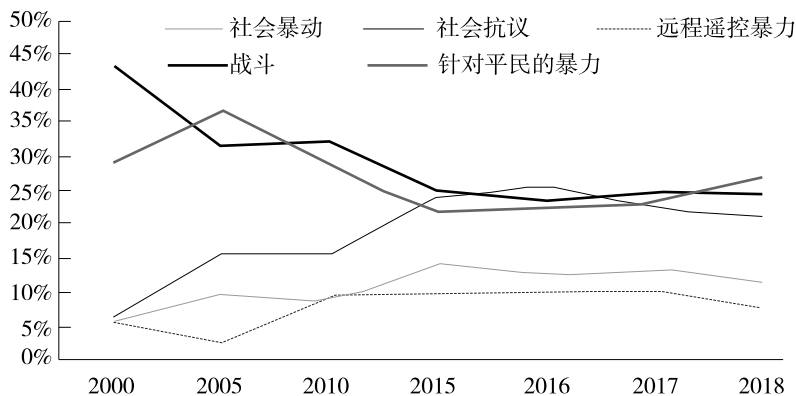


图 5 2000 ~ 2018 年非洲安全挑战的性质变化

资料来源：笔者根据武装冲突地点与事件数据项目（<https://www.acleddata.com>）数据制作。

在安全挑战性质发生根本变化的同时，非洲仍面临严峻的非传统安全挑战，特别是恐怖主义与海盗问题。尽管上述问题都得到国际社会高度关注，但二者都具有较强的弹性，进而不时呈现复苏态势。例如，曾在 2016 年后陷入沉寂的索马里青年党（Al-Shabaab），自 2018 年下半年起又不断通过恐怖主义袭击显示其存在。<sup>②</sup> 又如，索马里和几内亚湾的海盗行为自 2013 年起大

<sup>①</sup> 张春：《非结构性暴力增生与非非洲动荡的常态化》，载《当代世界》2014 年第 9 期，第 45 页。

<sup>②</sup> International Crisis Group, “Al-Shabaab Five Years after Westgate: Still a Menace in East Africa,” *Africa Report*, No. 265, September 21, 2018, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/265-al-shabaab-five-years-after-westgate.pdf>, 2019-03-01.

幅下降之后,自2017年起沉渣泛起;几内亚湾在2018年继续增加达79起,是2015年(28起)的近3倍(见图6);2018年,发生在尼日利亚水域的海盗事件达48起,是2015年(12起)的4倍。<sup>①</sup>现在,几内亚湾已成为世界上海盗肆虐的危险水域。

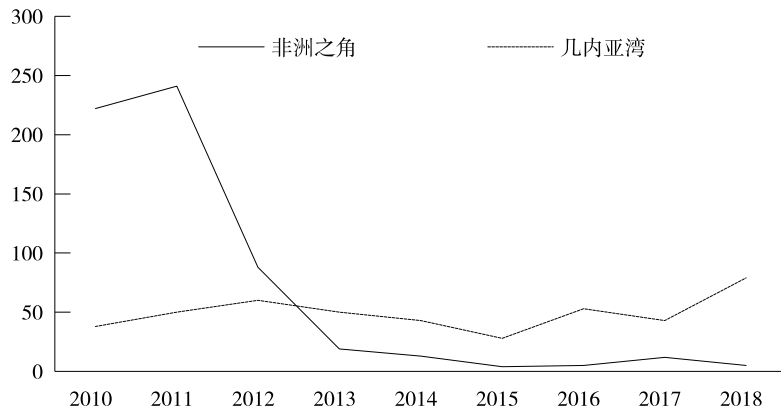


图6 几内亚湾与非洲之角的海盗事件(2010~2018年)

资料来源:笔者根据国际海事局(ICC International Maritime Bureau)自2011~2018年年度报告(ICC IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, 2011-2018, London: ICC IMB, 2011-2018)制作。

就非洲国家当前所面临的安全挑战而言,它们对安全类公共产品的需求仍相当大,但国际社会所供应的安全类公共产品存在三个“错配”,即目标-手段错配、意愿-能力错配、需求-支持错配。<sup>②</sup>尽管中非和平安全合作已取得一定进展,但中国为非洲供应的安全类公共产品既不充分,品种也不够齐全,这很大程度上源于中国自身的相关能力的不充分与不平衡。

第四,在供应能力不充分、不平衡之外,中国为非洲供应公共产品还面临潜在的期待落差。如果管理不当,可能使中国对非国际公共产品供应努力大打折扣。

中国为非洲供应公共产品的潜在期待落差可能因对象不同,而存在较为明显的差异。首先,就中国公共产品的直接消费方非洲而言,这一期待落差

<sup>①</sup> ICC IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships* 2018, London: ICC IMB, 2019, p. 6.

<sup>②</sup> 张春:《非洲安全治理困境与中非和平安全合作》,载《阿拉伯世界研究》2017年第5期,第102~117页。



体现为非方呼吁中国供应更多的公共产品。导致这一期待落差的原因主要在于：一是非洲对公共产品的需求增大；二是国际社会其他力量为非洲供应公共产品的能力和意愿下降；三是中国为非洲供应公共产品的记录良好；四是中国为非洲供应公共产品的能力有限。例如，根据美国民意调查皮尤研究中心的调查，非洲国家对中国国家领导人普遍有较高信心，但对美国国家领导人则不然（见表3）。但信心并不能弥补中国自身的能力不充分和不平衡的问题，因此存在“期望越高、失望越大”的风险。

表3 2017年部分非洲国家对和中国和美国领导人的信心（单位：%）

	尼日利亚	肯尼亚	坦桑尼亚	加纳	南非	塞内加尔	突尼斯
中国	54	44	66	44	40	53	31
美国	58	51	51	49	39	26	18

资料来源：笔者根据皮尤研究中心全球指标数据库（Pew Research Center, “Global Indicators Database”, <https://www.pewglobal.org/database>）数据制作。

其次，就为非洲供应公共产品的国际伙伴而言，这一期待落差主要源于中国未必会沿着其所预设的道路或方式发展。就传统的或目前占主导地位的国际公共产品供应方即西方国际社会来说，其对中国的期待核心在于“能力补充”，或者说希望中国承担更多供应成本，同时并不希望中国取代其传统主导地位。随着中国加大国际公共产品供应力度，其后果极可能是中国影响力的上升，而这显然是西方所不乐意看到的。由此而来，西方国际社会的两难在于：一方面希望中国供应更多国际公共产品，另一方面竭力限制中国可能因此而获得的更大国际影响力。出于对“地位竞争”的担忧，西方往往利用中国供应国际公共产品的经验和能力不充分，限制中国国际影响力的提升。

最后，就承担为非洲供应公共产品实际成本的中国国内民众而言，其期待落差同样是最小化成本、最大化收益的矛盾。尽管中国“富起来”“强起来”的逻辑后果之一是承担更多国际公共产品供应，但国内公众显然没有做好相应的心理准备。一方面，在自19世纪起承受的“百年耻辱”仍历历在目、国家将强未强而仍不得不“韬光养晦”的情况下，为一些相对落后的地区供应国际公共产品，可能成为中国民众自豪感的重要来源。另一方面，如果中国民众自豪感意味着要承担更大的物质成本，又未必是普通公众所愿意的。由此而来的公众心理落差相当明显，有时甚至会表现为莫名的愤怒。这

很大程度上恰好是2018年9月中非合作论坛北京峰会后的公众舆论的重要阶段性特征。

第五,在能力差距、期待落差之外,中国为非洲供应国际公共产品还面临严峻的制度短缺,具体体现为三方面:首先,尽管自中华人民共和国成立之初便开始尝试参与国际公共产品的供应,但中国长期未能建立系统的公共产品供应机制体制。其一,尽管中国长期为非洲及其他发展中国家提供发展援助,但直到2018年才正式成立中国国家国际发展合作署,相应的《对外援助管理办法》到2018年底仍未正式出台。其二,经济类公共产品远超出发展援助的范畴,迄今尚未发展专门的经济类公共产品的供应机制,尤其是援助与投资、贸易、货币政策、财政政策等的协调机制仍严重缺乏。其三,在经济类公共产品之外,中国也未建立明确的治理类、安全类公共产品供应的机制体制。例如,安全类公共产品的供应目前主要集中于联合国维和行动支持,对大量其他议题如轻小武器控制、安全部门改革、军民关系等少有涉及。其四,在政府内部的机制体制之外,政府与非政府力量的协作机制、对非政府力量参与的管理等仍严重欠缺。

其次,尽管非洲长期是国际公共产品的消费方,但迄今也仍未建立有效的公共产品消费协作机制。在国家层次的公共产品消费机制之外,非洲最为欠缺的是国家-次区域-大陆性的公共产品消费协作机制。2017年7月,时任非盟轮值主席国卢旺达总统卡加梅提出一项非盟改革方案,即《卡加梅报告》(Kagame Report),明确强调“厘清非盟、地区经济共同体、地区机制、成员国及其他机制之间的劳动分工”,尤其是在国际伙伴峰会(Partnership Summit)上非洲不应由所有成员国代表,而应由非盟“三驾马车”(现任、前任、候任主席国)、非盟委员会主席、次区域经济共同体主席所组成的代表团所代表。<sup>①</sup>但随着卢旺达不再担任非盟轮值主席国,卡加梅总统所设定的改革雄心很大程度上将难以延续。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> Paul Kagame, *The Imperative to Strengthen Our Union, Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union*, AU, Assembly/AU/Dec.606 (XXVII), January 29, 2017, <https://au.int/sites/default/files/pages/34871-file-report-20institutional20reform20of20the20au-2.pdf>, 2019-03-01.

<sup>②</sup> YarikTurianskyi, “Kagame’s AU Reforms Won’t Survive Without Him”, *News Day* (South Africa), February 26, 2019, <https://www.newsday.co.zw/2019/02/kagames-au-reforms-wont-survive-without-him>, 2019-03-01.

最后，尽管国际社会各行为体努力为非洲提供各类公共产品，但战略互疑仍是各方围绕为非洲供应公共产品展开有效合作的重大阻碍。美欧长期呼吁展开三方乃至多方合作，以提高对非公共产品供应的效率，但由于其真实意图仍是设法掌控新兴发展伙伴与非洲的合作，因此难以推动相应合作。而在新兴国家特别是中国对三方合作变得更为积极之后，美欧国家又更加怀疑前者的战略意图，进而由先前的积极施压转向消极拖延。<sup>①</sup> 因此，尽管国际公共产品供应方的合作将显著地提高其效率，但相关合作的展开则极为困难。

## 中国对非国际公共产品供应的可持续发展建议

进入 21 世纪第二个十年以来，非洲大陆的发展自主性明显增强，尤其体现在非盟《2063 年议程》的制定及前瞻且全面地与联合国 2030 年议程的对接上。<sup>②</sup> 虑及国际体系转型加速、非洲大陆发展自主性的上升，这进一步凸显中国完善自身国际公共产品供应理念、方法、机制等的紧迫性。尽管面临前述重大挑战，但如果管理得当，中国特色的国际公共产品供应之道很可能在不久的将来得以形成，其中又以非洲为最佳实践和创新示范。中国特色国际公共产品供应之道的核心，在于提升中国国际公共产品供应的可持续性，其重点体现在两方面：一是为非洲供应国际公共产品这一先行试验努力的可持续性；二是中国国际公共产品的供应理念、方法和机制逐渐从非洲向世界推广，并在此过程中进一步提高其可持续性。换句话说，实现中国供应非洲国际公共产品的可持续性，是建构中国特色国际公共产品之道的首要任务。由此，中非公共产品供应的可持续性培育可如下方面优先推进：

### （一）建立健全中国为非洲供应国际公共产品的战略指导

从中国为非洲供应国际公共产品的既有实践看，它从来都是中国为整个国际社会提供公共产品的整体战略的一部分；中国从未从狭隘的地区性或俱乐部公共产品供应视角思考全球或国际公共产品的问题。例如，中国医疗队并非仅派往非洲各国，事实上是派往全球各地（尽管发达国家并不需要）；又

<sup>①</sup> 张春：《涉非三方合作：中国何以作为？》，载《西亚非洲》2017 年第 3 期，第 4～10 页。

<sup>②</sup> 相关讨论可参见张春：《非洲提升外交自主性的尝试与成效》，载张宏明：《非洲发展报告：非洲形势：新情况、新特点和新趋势》（2017～2018 年），社会科学文献出版社，2018 年版，第 87～105 页。

如, 尽管中国维和部队更多地派往非洲, 但事实上这是中国为联合国维和行动贡献的一部分; 再如, 中国为非洲提供了大量的经济类公共产品, 但无论是早期的“走出去”战略, 还是当前的“一带一路”倡议, 都惠及更大范围的国际社会。因此, 中国下一阶段为非洲供应国际公共产品的战略指南, 也必须从整个中国国际公共产品供应战略乃至更大的中华民族复兴战略出发加以设定。

随着中国步入“强起来”时期, 一系列新的战略挑战正在浮现: 一方面, 中国可效仿或对标的对象范围正愈益缩小。20世纪70年代末刚启动改革开放进程时, 中国对所有能促进自身发展的知识、经验、人才、资金等都求贤若渴; 随着中国逐渐“富起来”乃至“强起来”, 中国需要全面深化改革开放, 但很多领域已不存在或少有可学习的先进经验, 创新成为必然。另一方面, 国际社会特别是西方发达国家, 允许中国向其学习的意愿正在快速下降。自特朗普任美国总统以来, 美国政府和社会对中国的“恐惧”感快速上升, 诸如中国“锐实力”(Sharp Power)、对美国的“影响力”等的讨论不断出现<sup>①</sup>。在此背景下, 美国发动中美贸易战的根本目标并非贸易本身, 而是试图阻遏中国崛起的步伐, 对“中国制造2025”、中国留学生、中美科技交流等方面的限制都不过是具体手段。<sup>②</sup> 美国内部正日益形成一种共识, 即此前尝试通过“接触”而“社会化”中国的战略已经失败<sup>③</sup>, 因此必须尽早采取强硬手段阻止中国全面崛起。

对中国的长期可持续性崛起而言, 上述挑战意味着中国崛起战略环境的根本性变化, 即中国需要从先前更加注重学习国际社会先进经验的“体系内效仿型崛起”, 转向越来越多地聚焦创新的“体系内创新型崛起”。一方面, 中国是在既有国际体系中崛起的, 进而也是既有国际体系的受益者, 未来的

---

<sup>①</sup> Christopher Walker and Jessica Ludwig, “The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence”, *Foreign Affairs*, November 16, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>, 2019-03-01; “Sunlight v Subversion: What to Do about China’s ‘Sharp Power’”, *The Economist*, December 14, 2017, <https://www.economist.com/leaders/2017/12/14/what-to-do-about-chinas-sharp-power>, 2019-03-01.

<sup>②</sup> Karin Fischer, “Why US Universities Should Fear the Feud with China”, *University World News*, January 18, 2019, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190117075823306>, 2019-03-01.

<sup>③</sup> Demetri Sevastopulo, “Why Trump’s America is Rethinking Engagement with China”, *Financial Times*, January 15, 2019, <https://www.ft.com/content/f882b7c2-1339-11e9-a581-4ff78404524e>, 2019-03-01; Xiangfeng Yang, “The Anachronism of a China Socialized: Why Engagement Is Not All It’s Cracked Up to Be”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 10, No. 1, Spring 2017, pp. 67-94.

崛起仍应继续坚持“体系内崛起”的根本战略方向；另一方面，由于可效仿的对象正在减少，中国必然创新崛起的理念、道路、方式。回顾历史上大国崛起的经验，中国应在两个方面实现具有世界历史意义的创新：一是根本上改变大国崛起的战略路径，不走武装崛起的老路，开创和平崛起的新路；二是根本上改变大国崛起的战略后果，不使其他国家成为大国崛起的“受害者”，开创大国崛起积极外溢、令其余国家成为“受益者”的新型模式。<sup>①</sup>

依据“体系内创新型崛起”的战略思维，中国未来为非洲供应国际公共产品的战略指导，就是不断增加中国崛起的战略外溢，使非洲从历史上大国崛起的“受害者”变成中国崛起的“受益者”。这一战略外溢或使非洲“受益”，可主要从如下方面加以实现：一是经济类公共产品的供应真正有利于非盟《2063年议程》、非洲各国可持续发展等目标的实现；二是安全类公共产品的供应不仅有助于非洲应对正在转变中的安全挑战，更有助于非洲夯实其脆弱的主权；三是治理类公共产品的供应旨在为非洲提供经验参考，而非充当“教师爷”。

## （二）创新中国为非洲供应国际公共产品的理论指导

自独立以来，非洲对国际公共产品的需求从未得到充分满足，更似有供应差距越拉越大的趋势。尽管不同类型的公共产品情况略有差异，但所谓“援助失败”（Aid Failure）或“援助有效性”（Aid Effectiveness）的确已成为国际公共产品供应中的典型失败案例。<sup>②</sup>其原因主要包括以下三方面：一是国际公共产品供应中的供应方逻辑，很大程度上由于供应方具有资源和话语权上的优势，因此真实的国际公共产品需求往往被供应方的认知所扭曲，从而导致“所给非所需”的现象，至多也是“授人以鱼而非授人以渔”，有时甚至可能产生负面作用；<sup>③</sup>二是国际公共产品供应中的政治逻辑，大多数国

---

<sup>①</sup> 有关历史上大国崛起的模式及其缺陷的讨论，可参见张春：《中国实现体系内全面崛起的四步走战略》，载《世界经济与政治》2014年第5期，第49~63页。

<sup>②</sup> See F. Nlyonkuru, “Failure of Foreign Aid in Developing Countries: A Quest for Alternative”, *Business and Economics Journal*, Vol. 7, No. 3, 2016, doi: 10.4172/2151-6219.1000231, 2019-03-01; VasileDedu, Gabriel Staicu, and Dan Costin Nițescu, “A Critical Examination of Foreign Aid Policy: Why it Fails to Eradicate Poverty?”, *Theoretical and Applied Economics*, Vol. XVIII, No. 4, pp. 37-48; Marian Leonardo Lawson, “Does Foreign Aid Work? Efforts to Evaluate U. S. Foreign Assistance”, *CRS Report*, R42827, June 23, 2016.

<sup>③</sup> Claudia R. Williamson, “Exploring the Failure of Foreign Aid: The Role of Incentives and Information”, *The Review of Austrian Economics*, Vol. 23, No. 1, pp. 17-33.

家在提供国际公共产品时带有特定的政治关切，特别是其国家利益关切，在当代最为常见的是为对外援助附加各种政治、社会条件；三是部门逻辑，即在提供国际公共产品的过程中，不同的参与部门依据自身偏好决策，各部门之间往往缺乏有效配合，甚至出现部门竞争。

尽管上述问题导致提升援助有效性甚至是发展有效性的重大努力，但并未真正触及国际公共产品供应的核心问题。对国际公共产品供应方而言的援助失败或援助有效性低下，在公共产品消费方眼中则是供应不充分和不可持续。因此，在强调援助有效性改善的同时，传统的国际公共产品供应方将矛头转向“免费搭车”，进而要求更多行为体承担国际公共产品的供应成本。尽管如此，国际公共产品的传统供应方并不试图改善现有的供应架构，不允许新的供应方拥有更大的话语权和政治影响力。<sup>①</sup> 国际公共产品供应的可持续性便成为核心挑战。

因此，中国为非洲供应国际公共产品的理论创新应围绕公共产品的供应可持续性展开。的确，既有公共产品理论对“免费搭车”问题的强调，恰好凸显了国际公共产品的供应可持续性问题：尽管公共产品本身具有非排他性、非歧视性特征，但由于公共产品本身是有消耗性的，因此必须持续追加投入；事实上，“免费搭车”并不会导致公共产品供应成本增加，但在公共产品本身存在自然及人为损耗的情况下，消费增加肯定会导致供应成本上升。因此，国际公共产品供应的不可持续，根源更多在于国际公共产品本身的自然或人为损耗。这使降低国际公共产品的损耗，或提高国际公共产品的可持续性，变得格外重要。国际公共产品的可持续性很大程度上取决于四方面：一是国际公共产品的再生产成本或对外部持续性投入的需求，如果它在供应开始后无需过多的再生产或维护运营成本，就具有较高的可持续性，如就公共路灯的电力供应而言，风力或太阳能发电显然比火力发电更具可持续性；二是公共产品载体的可持续性，同样以路灯为例，其电灯杆、灯泡的材质不同可能影响公共产品的可持续性；三是公共产品的财务可持续性，即公共产品本身的经济或财务闭合循环是否存在；四是公共产品的社会可持续性，即其社会、

---

<sup>①</sup> 张春：《国际公共产品的供应竞争及其出路——亚太地区二元格局与中美新型大国关系建构》，载《当代亚太》2014年第6期，第4~50页。

环境等溢出效应是否积极、大小如何。<sup>①</sup> 中国要为非洲提供更多更好的国际公共产品，就必须从上述四方面出发，提高其可持续性，从而重大地缓解供应成本、提升供应可持续性。

### （三）完善中国为非洲供应国际公共产品的制度指导

非洲公共产品的短缺不只是因为其需求量大、供应不当，还因为供应机制存在的重大不协调。中国为非洲供应国际公共产品的制度体系，需要创新三方面的劳动分工模式：一是创新中国国内涉公共产品供应的行为体间的劳动分工模式。与传统国际公共产品供应方相比，中国在为非洲供应国际公共产品的实践中，供应方逻辑和政治逻辑的色彩并不浓厚，但部门性逻辑同样明显，特别是经济、安全、治理等不同公共产品的供应条块分割明显。因此，中国应尝试发展“全政府”（whole - of - government）方法，横向创建单一机构统领所有类型的国际公共产品供应，纵向塑造决策—执行—监督的多线程配合体系，确保打破部门间条块分割，适度引入社会组织参与和监督，形成国际公共产品供应的合理劳动分工。

二是加强中国与其他供应方的协作关系。如前所述，当前全球范围内的国际公共产品供应努力背后存在明显的竞争思维。中国在供应非洲国际公共产品时，应当创新性地围绕各供应方的比较优势，建构国际公共产品供应的新劳动分工模式，其核心是各种三方乃至多方合作。这一基于比较优势的国际公共产品供应合作模式，应遵循理念互补、能力互补、合法性互补、资金互补等原则，实现各供应方的优势互补、取长补短，最终推动非洲国家及更大的国际公共产品消费方的可持续发展。

三是建立中国与非洲围绕国际公共产品供应的合作模式。相较发达国家，中国参与国际公共产品供应的理念不够完善，财力不够丰富，资源不够充分。尽管如此，中国为非洲供应国际公共产品的效果却明显优于发达国家。其根本原因在于，中非双方围绕国际公共产品供应的合作模式更加合理。中非合作论坛作为进入 21 世纪以来中国为非洲供应国际公共产品的核心平台，在这一过程中发挥了重要作用，其核心是“整体协商、双边落实”模式：即通过中非合作论坛这一平台，与作为整体的非洲共同协商国际公共产品的供应，

---

<sup>①</sup> 笔者曾对此问题作过一些粗浅讨论，参见张春：《“一带一路”倡议与全球治理的新实践》，载《国际关系研究》2017年第2期，第105~106页。

但通过双边方式具体落实。需要指出的是,这一分工模式没有充分释放非洲大陆和次地区组织的居间协调潜力,也没有充分动员非洲强大的公民社会。因此,中国未来应鼓励非洲在“单一声音”框架内建构合理的次国家-国家-次地区-大陆等四级劳动分工模式,在强化现有中非合作模式和机制优势同时,弥补其短板,优化中非国际公共产品供应的劳动分工。

#### (四) 培育中国为非洲供应国际公共产品的评估指导

国际社会为非洲乃至世界其他地区提供国际公共产品所存在的供应方逻辑,很大程度上与国际公共产品消费方的需求不明有关:这不只是由于消费方难以说明自身的真实需求——很大程度上因为需求极大、极广,还由于消费方缺乏各种数据以有助于判断其真实需求或差距。因此,中国需要大力培育对自身国际公共产品供应的评估能力。

一方面,中国要通过发展聚焦消费方的发展有效性评估,尽可能避免供应方逻辑的消极影响。如前所述,进入20世纪90年代以来,援助有效性逐渐成为国际发展合作的主导性评估方法。但由于这一理念的供应方逻辑过于明显,因此在投入使用后不久便被升级为“发展有效性”(Development Effectiveness)评估。尽管这凸显了包容性发展伙伴关系,但发展有效性仍延续了援助有效性的结果聚焦、国家自主权和共同问责等原则<sup>①</sup>,因此仍是公共产品供应方视角的产物。因此,在进一步开展中国对非国际公共产品供应时,中国应当坚持自身理念,以对象国的可持续发展为根本着眼点,坚持从公共产品消费者视角创新评估理念、设计评估方法:一是要继续坚持在中非合作中相当成功的发展和理念,只要具备哪怕是最低水平的治理与安全条件,也要将发展置于优先地位;二是大力落实2018年中非合作论坛北京峰会所倡导的“四个对接”;三是以习近平主席所提出的“五不”“四不能”原则<sup>②</sup>为指导,设计中国特色国际公共产品的评估体系,并始终将消费方的可持续发

<sup>①</sup> OECD, “Busan Partnership for Effective Development Cooperation”, 4<sup>th</sup> High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, November 29 – December 1, 2011, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>, 2019-03-01.

<sup>②</sup> “五不”原则即不干预非洲国家探索符合国情的发展道路,不干涉非洲内政,不把自己的意志强加于人,不在对非援助中附加任何政治条件,不在对非投资融资中谋取政治私利。“四不能”原则,即任何人都不能破坏中非人民的大团结;任何人都不能阻挡中非人民振兴的步伐;任何人都不能以想象和臆测否定中非合作的显著成就;任何人都不能阻止和干扰国际社会支持非洲发展的积极行动!《习近平在2018年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》,载中非合作论坛网站:<https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/zt/t1591241.htm>, 2018-09-04.



展作为评估的首要标准。

另一方面，由于中国参与国际公共产品供应的时间尚短，因此仍应广泛借鉴国际先进技术丰富和完善自身评估体系。迄今为止，一方面受限于技术发展水平，另一方面受限于经济发展阶段，中国尚未发展出国际公共产品的评估体系，更多采取标志性工程或项目描述等相对初级的绩效评估方法。相比之下，国际社会不仅经历了诸如结果管理、援助有效性、发展有效性等理念升级，而且提出过大量的评估方法，其中最具代表性的是与官方发展援助（ODA）相关的评估体系，以及顺应联合国2030年可持续发展议程提出的官方发展支助总量（Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD）评估方法。自党的十九大报告提出中国要实现从快速增长到高质量发展的转型战略后，2017中央经济工作会议进一步指出，推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求，必须加快形成推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核，创建和完善制度环境，推动我国经济在实现高质量发展上不断取得新进展。<sup>①</sup> 由此认为，国际社会以可持续发展为核心的新评估方法与中国以高质量发展建构自身的评估体系，存在着高度的相通性，对中国国际公共产品供应的评估体系建设也具有重要指导意义，以国内高质量发展的指标体系、统计体系、绩效评价等为基础和范本，发展中国国际公共产品供应的评估体系将是合理选择。

## 结束语

进入21世纪以来，国际体系转型明显加速：一方面，美国霸权在21世纪之初快速经历了安全危机、经济危机和制度危机，霸权相对衰落步伐加快；<sup>②</sup> 另一方面，中国全面深化改革，中华民族伟大复兴步伐难以阻遏。正是在这一背景下，国际社会尤其是西方国家对中国的任何举动都相当敏感，对中国的任何前景都颇为忐忑。与格雷厄姆·艾利森（Graham Allison）强调中

---

<sup>①</sup> 《中央经济工作会议举行 习近平李克强作重要讲话》，载新华网：[http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-12/20/c\\_1122142392.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-12/20/c_1122142392.htm)，2017-12-21。

<sup>②</sup> 有关美国霸权衰落的新近讨论，可参见潘亚玲：《美国政治文化转型与外交战略调整》，复旦大学出版社，2018年版。

美冲突的“修昔底德陷阱”（Thucydides Trap）<sup>①</sup>不同，约瑟夫·奈（Joseph Nye, Jr.）提出所谓“金德尔伯格陷阱”（Kindleberger trap），呼吁关注中国不接手国际公共产品供应的危险。<sup>②</sup>很显然，约瑟夫·奈的担忧是多余的；自中华人民共和国成立之日起，中国便系统性参与国际公共产品的供应，当今会持续加大参与国际公共产品供应的力度，中非合作可谓这一整体发展的典型案例。

尽管如此，中国在供应国际公共产品方面仍是“后来者”，需要在战略、理论、机制及技术等方面全力追赶。更值得注意的是，鉴于国际公共产品供应本身意味着重大的国际规范、规则权力，中国在供应国际公共产品方面的角色增长很大程度上会被以美国为代表的传统供应方视作一种“权势竞争”甚至“地位竞争”；或者说，中国参与国际公共产品的供应，特别是当消费方主动选择中国的国际公共产品时，极可能被视作一种公共产品的“产品替代”（Goods Substitution）战略。<sup>③</sup>就此而言，以比较优势为基础，建立公共产品供应的合作或协作机制，或许是中国在积极参与国际公共产品供应的同时，缓解供应竞争、降低战略试错成本<sup>④</sup>的重要途径。未来，非洲将是塑造中国特色国际公共产品供应之道的最佳场所：它不仅有助于将中非合作打造成为中国特色国际公共产品供应的示范地，推动非洲成为中国特色国际公共产品的首要受益者；也有助于推动更为紧密的中非命运共同体的建构，打造成为人类命运共同体的典范；还有助于塑造中国与国际社会围绕国际公共产品供应的竞争与合作的可持续模式，从而真正推动人类命运共同体和新型国际关系的建构。

---

① Graham Allison, “The Thucydides Trap: Are the U. S. and China Headed for War?” *The Atlantic*, September 24, 2015, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756>, 2019-03-20.

② Joseph S. Nye, “The Kindleberger Trap”, *Project Syndicate*, January 9, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s-nye-2017-01?barrier=accesspaylog>, 2019-03-20.

③ Alexander Cooley, Daniel H. Nexon, Benjamin de Carvalho, and Halvard Leira, “Undermining Hegemony? Building a Framework for Goods Substitution,” *Policy Brief*, No. 33, Norwegian Institute of International Affairs, 2015, [https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2434908/NUPI\\_Policy\\_Brief\\_33\\_15\\_Cooley\\_Nexon\\_de%2bCarvalho\\_Leira.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2434908/NUPI_Policy_Brief_33_15_Cooley_Nexon_de%2bCarvalho_Leira.pdf?sequence=2&isAllowed=y), 2019-03-01.

④ 关于大国崛起战略试错成本的讨论，可参见潘亚玲：《美国崛起的社会心理演变——从榜样到救世主》，载《国际展望》2019年第2期，第18~20页。

## China – Africa Cooperation from the Perspective of International Public Goods Provision

*Zhang Chun*

**Abstract:** With the rapid rise of China, calls for supplying more international public goods (IPGs) by China continue to grow. However, little attention has been paid to existing practices and evolutionary process of China's provision of IPGs. Since the founding of the People's Republic of China, China has begun to explore IPGs provision with its own characteristics, mostly exemplified by China – Africa relationship. Over the past 70 years, IPGs provided by China to Africa have experienced three stages of development, roughly consistent with China's overall development, namely from “standing up” period to “getting rich” period and then to “being strong” period. Generally speaking, China's practice of supplying IPGs to Africa in the past 7 decades has three characteristics: more comprehensive in terms of connotation, faster in terms of response speed, and more balanced in terms of cost – benefit calculation. With the international system transformation accelerated, China needs to overcome three gaps in the supply of IPGs to Africa, namely, capacity gap, expectation gap, and institutional gap. Therefore, China should develop a systematic thinking about IPGs provision, focusing on strategic concept, theoretical framework, operation mechanism, and technical evaluation, for building China – Africa cooperation as the best practice and making Africa as the primary beneficiary of IPGs provision with Chinese characteristics, and contributing to the building of a closer China – Africa community with a shared future.

**Key Words:** China – Africa Relationship; International Public Goods; Human Community with Shared Future

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)