**全球发展工作坊第十六期：地缘政治与发展合作 — 亚太地区不断演变的叙事与实践**

**2023年3月17日**

**编者按：**

本次工作坊邀请亚洲基金会国际发展合作高级主任安西亚·穆卡拉(（Anthea Mulakala)作为主讲嘉宾，国务院发展研究中心中国国际知识发展中心综合处处长周太东作为点评嘉宾，讨论地缘政治如何影响以经合组织发展援助委员会为代表的“西方”援助和南南合作模式，分析当前急剧变化的地缘政治动态对亚太关键地区的发展合作产生的影响。工作坊由南南学院研究办公室主任査道炯教授主持。

**亚太地区不断演变的地缘政治与发展合作**

（主讲嘉宾：安西亚·穆卡拉 Anthea Mulakala）

**一、传统援助模式的历史**

援助始终是历史上展开地缘政治竞争的重要工具之一。20世纪中期，西方发达国家的传统援助主要是帮助被殖民国家应对社会发展落后所带来的诸多问题。第二次世界大战后，印度尼西亚、印度、韩国、马来西亚和越南等被殖民国家争取到了独立，并开始寻求独立发展的道路。

1944年签署的“布雷顿森林协议”将西方的援助模式制度化，国际货币基金组织、世界银行等国际机构的成立，使援助成为前殖民国家和其他发达国家（如美国）促进国家经济增长和社会繁荣的一种手段。冷战期间，意识形态斗争的不断扩张，促使大国将发展合作的机会作为提升软实力的政治工具。

20世纪80年代末到90年代，布雷顿森林机构和双边捐助主体开始在发展不足中挣扎的农村地区推进一揽子经济改革，促进完善的国家宏观经济和市场经济规则的建立，构建开放的世界贸易。民主援助成为这一时期美国等国家外交政策的关键。2000年以后，援助与合作的重点转向了推动千年发展目标和可持续发展目标的实现。

**二、新型援助：南南国家的合作与发展**

**- 南南合作的推进**

南南合作与传统西方援助模式同时兴起。1955年，南南合作的基础在1955年印度尼西亚万隆召开的亚非会议上奠定。时任中国总理周恩来提出的和平共处的五项原则，时至今日仍为南南合作的实践提供了基本思路。1961年成立的不结盟运动则进一步为南方国家间开展合作提供了更大维护自身利益的空间。

在南亚、东南亚和太平洋地区，南南合作从有经济互补性的跨国投资和手工业合作起步，逐渐演变为涵盖基础设施、技术转移、智库合作等多领域的，更加全面的协作关系。相比于专注成员国间的经济促进（例如亚太地区的阿拉伯国家联盟、科伦坡计划等区域合作框架），探索合作的新模式，推动治理的良好实践，从而应对当前世界面临的重大挑战成为南南合作的重点。在2000年前后，传统援助模式与南南合作的模式出现显著差别，这些差异也构成了南南合作的新特点。

**- 南南合作的新特点**

从根本上来说，南南合作与传统援助模式有着不同的思考方式与援助逻辑，这使得两种援助模式对发展与合作本身给出了不同定义，这些与援助国和受援国背后的历史、地域和文化因素密不可分，也是不可避免的。

2000年以后， 西方援助国对发展中国家的援助影响力逐渐减弱，这与中国和全球大部分南方国家的经济崛起形成了有力呼应。中国不断扩大的地缘政治影响力、不断提升的经济实力与日益活跃的投资行为也催生出了一些或显性或隐性的遏制战略。比如美国、法国、德国、荷兰、英国、日本、澳大利亚、欧盟、韩国和加拿大等多管齐下，出台印太战略，将与中国的关系定性为竞争和合作并存；2022年6月宣布的"全球基础设施和投资伙伴关系计划"（PGII），计划在未来5年内筹集6000亿美元，为发展中国家提供基础设施建设资金，与中国政府提出的“一带一路”倡议等存在诸多重合。

由于政治驱动力近年来对南南合作的影响力不断加深，建立和加强伙伴关系、通过多边机构平台深化和扩大合作、利用代表权寻求在南南合作过程中的主动性，已经成为包括中国在内的许多南方国家的共同诉求。

**三、东南亚、南亚和太平洋小岛屿国家地区案例分析**

**- 东南亚地区**

总体上讲，大国之间的激烈竞争使得这一区域的基础设施质量得到提升，东盟成员国之间倡导去中心化也确保了东南亚国家在保持自主性的同时，能够从不同的合作伙伴处获得最大的发展利益。

**- 南亚地区**

印度几十年来作为南亚地区发展的主导力量，虽然与巴基斯坦之间的政治和安全关系长期紧张，但也一直坚持“邻里优先”政策。近年来中国通过中巴经济走廊的建设和“一带一路”倡议的投资导致印度的不满与警惕，但许多国家的执政领导人与中国的关系更为亲密。美国在南亚的影响力虽然有限，但仍然至关重要。总体而言，在南亚风云变幻的政治局势下，发展战略的对冲可能带来更高的风险，影响民众的长效发展和利益。

**- 太平洋地区小岛屿地区**

该地区经常被视为全球和区域政治的边缘地带，澳大利亚和新西兰是迄今为止该地区最大的援助国。自21世纪初以来，中国在外交、经济和安全领域的参与也大幅上升，与澳大利亚形成了互补与竞争并存的关系。安全是太平洋岛屿地区的主要关切，中国和美国分别任命该地区的使，标志太平洋岛屿地区成为大国博弈的主要点之一。实际上，气候变化是这一区域最大的安全威胁。健康安全是太平洋岛屿面临的另一个最紧迫问题。大国竞争虽然可以为太平洋岛国提供推动气候变化和解决问题的机会，但其初衷和利益并不一致，且游戏规则可随时更改。

**三、建议与分析**

竞争虽然提供了选择合作对象、参与国际事务、发出自身声音的机会，但如何掌握战略和资源所有权，从而更加自主的选择发展机会，而不是被迫选边站，也是需要面对的新的挑战。我们建议大国强化与亚太国家的联系，亚太国家也应制定与大国建立伙伴关系的战略。比如借鉴东南亚国家的做法，建立强有力的区域合作组织，帮助国家对提供资源的外部援助者提出条件，使其在基础设施联通、经济复苏和区域发展倡议方面做出应有的贡献，并且通过合作，确保伙伴国从援助国的竞争中获得最大效益。

**点评嘉宾：周太东**

中国政府领导人提出的“百年未有之大变局"，涵盖了新冠疫情、地缘冲突、技术变革等席卷全球的复杂问题，其中许多变化创造了超越国界的机遇。民族主义和民主主义的兴起，以及全球化当前受到的冲击表明，许多国家的注意力转向内部发展，对国际合作更加谨慎。讨论当今大国之间的地缘政治竞争，不仅要强调机遇，更要强调如何采取集体行动。

合作与发展的关键在于利用国家影响力、国际关系和资金流，促进安全目标的实现，并创造新的贸易关系，搭建交流平台。要应对气候变化、大流行病、地缘冲突等全球挑战，各国加强合作与援助显得尤为重要。通过对外交政策和国家安全的支持、人道主义问题的消解以及商业经济交往的促进，更广泛全球公共产品将被共享，各国间的友好合作也将得到有效促进。2020年的调查数据显示，援助国已经更加支持受援国自发的改革，优先考虑长期影响。在地缘政治冲突的背景下，援助国需要采用更稳定持久的援助模式，帮助受援国进行能力建设。

竞争的日益加剧也催生了更多交流合作机会。本地化改革获得了优先考虑，伙伴关系被重新定义并向更开放与包容的方向发展。这说明竞争可以推动双边和多边伙伴援助战略的创新，从而推动必要的改革。近年来，为应对地缘政治冲突、贫富差距加剧、社会动荡等全球问题，援助国、受援国和发展机构都在寻求发展结构与协调方式的变革，加强援助模式的协调性、可持续性、包容性和互惠性。尤其对于发展中国家来说，应优先考虑符合当地需求和国内目标的援助模式，在讨论与改革推行中发挥更多的自主权。

中国尊重不同国家选择的发展道路，将伙伴国家置于发展的主导地位，始终强调发展道路的多元化，主张脚踏实地解决问题，动态调整发展路径，并在合作中灵活适应发展的动态非线性进程。在援助南方国家和发展中国家时，尊重合作伙伴国家的自主权和选择，进行有针对性和高质量的基础设施与社会公共资源建设；培养当地机构能力，建立更完善的成果数据库，将更多资金投入地方组织；重视当地研究人员的贡献，推进知识和技术转让。同时，在政策一致性方面，在决策中为民间社会的声音留出空间，更好地服务于受援国的发展需求。

**精彩问答：**

**Q：新成立的四国集团和经合组织间是否存在竞争关系？经合组织的发展援助委员会与中国一直存在紧密的合作，但是中国本身并不属于经合组织成员国，这样的合作是否会带来竞争，或者产生新的援助合作方式呢？**

A：不应该以竞争的视角来看待发展援助。首先，四国集团主要聚焦于安全伙伴关系，而经合组织（OECD）则涉及多个领域，并且与中国、印度和其他南方援助国合作都非常密切，其发展援助委员会目前也在思考自身的角色的变化与目标的调整。虽然在合作领域上存在一定趋同性，但每个组织都有不同的合作重点。中国和发展援助委员会可以互相学习，在解决紧迫的全球问题方面强调包容性，倡导尊重国家发展道路的多样性，让伙伴国人民自己来选择合作方式。

**Q：地缘政治的影响可以作为像菲律宾这样的小国获得发展援助的杠杆，如何才能减少大国竞争对这种杠杆带来的影响呢？美国在印太地区和东盟的强硬战略会对发展援助产生什么影响？东盟主席国如何帮助东盟国家加强合作，避免冲突？**

A：在发挥援助杠杆作用时，援助国和受援国都需要小心谨慎。虽然这种做法可以为伙伴国家带来更多选择和机会，但也需要衡量各方面的需求。每个国家和地区都有自己的比较优势，通过共享机制更完整的获取不同国家的信息资源，才能更好地促进受援国在经济和政治上的双赢。相信东盟主席国和东盟它们将在未来更积极地促进与大国的沟通合作，为成员国带来包括数字技术和经济合作在内的支持。地区组织则可以通过推动合作，促进地区内的交流，传递给伙伴国家的需求。美国新的亚太战略其边界仍然比较模糊，美国的角色仍未得到完全展现，但经济发展和合作作为这个机制的关键要素，需进一步的探讨和完善，以促进地区的长期和平稳定。