

南南合作运动历程：对“一带一路”的启示

查道炯

内容提要：南南合作从20世纪50年代开始在反殖民、反霸权的第三世界政治外交大团结基础上试图重塑国际经济秩序的政治斗争运动，转变为21世纪发展中（南方）国家与发达（北方）国家之间、南方与南方国家之间殊途同归（谋求南方的经济与社会发展）的潮流。新世纪南南合作的共通性诉求，不再是全球范围内尽可能广泛的大团结，而是接受了多个国家、多重力量竞相影响发展进程的现实；不再是革命与相互排斥，而是开放性探索。围绕发展道路的摸索，也不再集中局限于从富国或强国发出的单向引导。本文通过回溯南南合作的历史轨迹，并试图从中找到经验教训，为更好地谋划今后的“一带一路”事业，提供参考性思路。

关键词：南南合作 国际经济新秩序 北南合作 “一带一路”

前 言

作为联合国系统机构改革的一部分，“南南合作办公室”（United Nations Office for South-South Cooperation）于2013年开始运作。这意味着战后国际关系史上从轰轰烈烈快速走向被人遗忘的南南合作运动在联合国体系中所处的地位得到了重新确认。毕竟，众多的国际合作倡议或协议、条约，是否建立起了常设性执行机构，其后续效应是大不相同的。联合国常设机构的变化，从名称到实际功能，都是一个多方利益博弈而得出的最大公约数，部分因为机构运行的预算来自成员国认捐的联合国会费。此前，1974年在联合国开发计划署（UNDP）

查道炯 北京大学国际关系学院教授。

内设立的“发展中国家间的技术合作”(Technical Cooperation among Developing Countries, TCDC)特设局(Unit),是北方/发达国家同意与南方/发展中国家达成的妥协性安排。30年后,TCDC在2004年才得以升级为“南南合作特设局”(Special Unit for South-South Cooperation),依然在UNDP的框架之下。

南南合作的复兴,如果我们还是以联合国体系内的协商结果为参照的话,是一个波澜不惊的过程。联合国大会在其2003年通过的58/220号决议中将每年12月19日定为“南南合作日”。这个行为本身仅仅具有些许象征性意义,但这一举措为与联合国系统和其他多边机构将南南合作纳入其常规性工作方案提供了合法性与合理性支撑。在联合国系统中,以推动“南南合作”为己任的机构,至少还包括联合国工业发展组织2006年以来在中国、巴西、埃及、印度、南非成立的南南工业合作中心(UNSSIC)。¹在商品贸易领域,自2008年开始,在联合国框架下,每年一度的全球南南发展博览会得以举行。²

根据1994年12月的联合国大会决议内容之一,秘书长在1995年开始向大会提交《南南合作情况报告》(State of South-South Cooperation),以归纳和分析全世界的南南合作项目发展,并提出加强合作的建议。在2017年的联合国大会上提交的《南南合作情况报告》文件列举了2016/17年度在国家、区域和全球各个层面的南南合作具体措施。其中第5条(全文共102条)记载道:³中国倡导的“一带一路”倡议将为包括南南合作在内的国际合作提供新的机遇和动力,已有100多个国家表示兴趣加入这一伙伴关系。该倡议侧重于加强政策协调、基础设施和设备连通、贸易畅通、金融一体化和民间交往。

一方面,“一带一路”倡议在联合国发展机构的文献中得到认可,这为倡议的推广和落实创造了有利的背景性外部环境。另一方面,不同国家所倡导的南南合作项目进入了一种相互竞争的态势,那么,对中国而言,回顾南南合作运动的起伏,有助于思考如何稳步推进包括“一带一路”在内的国际发展事业。

本文粗略回顾南南合作运动的演变轨迹。1955年4月的万隆会议无疑是南南合作运动的标志性起点,到2003年联合国大会通过关于设立“南南合作日”决议,大约50年间,南南合作运动从风起云涌走向偃旗息鼓。在21世纪的头十年,以“南南合作”命名以及具有南南合作性质的多边外交活动和机制重新获得重视。这两轮运动,都是以发展为诉求,有哪些不同?这些不同,对推进“一带一路”事业有哪些启

对中国而言,回顾南南合作运动的起伏,有助于思考如何稳步推进包括“一带一路”在内的国际发展事业。

1 联合国工业发展组织中国南南工业合作中心, <http://www.ucssic.cn/index.htm>, 2018年1月18日登录。

2 Global South-South Development Expo 官方网址, <http://www.expo.unsouthsouth.org/>, 2018年2月3日登录。

3 联合国大会文件 A/72/297,《南南合作情况》, http://digitallibrary.un.org/record/1302932/files/A_72_297-CN.pdf, 2018年1月18日登录。

示? 这是本文所设计要回答的问题。

有必要说明的是,围绕“南南合作”的记事,不仅信息量浩繁之至,而且自然地受到观察/分析视角的多元性以及相互竞争的意识形态框架影响。因此,任何试图在章节篇幅内的讨论,都难免在视角上受作者个人偏好的左右,内容上具有选择性。作者在本文中的叙事和观察,基本目的是邀请读者一起思考中国与认可“一带一路”愿景的国家/社会互动的过程中,如何处理好“南南合作”的维度。

南南合作运动的兴起:1955—1978年

作为集体政治外交行动的南南合作运动,在当代国际关系史上有相当丰富的记载。¹ 1955年4月在印度尼西亚万隆举行的亚非会议,因为它第一次把两大洲近30个国家的政府首脑聚在一起,并通过了措辞清晰的联合声明,而被广泛认为是南南合作运动的起点。伴随着第二次世界大战结束的殖民地制度瓦解过程,一些原殖民地国发现它们虽然获得了主权概念下的政治独立,但是所面对的国际经济体系并没有发生根本性的变化,甚至认为在经济和社会发展方面并没有获得实质意义上的独立。他们要求得到原殖民地宗主国以及更广泛程度上的发达国家的经济援助,呼吁在跨国贸易和投资条件上得到革命性的改变,至少是要减少负面影响其经济发展的外部阻力。通过群体会议而展现政治团结,从而增加与前殖民地宗主国以及更广泛的发达国家的谈判能力,是南南合作运动兴起的重要动机。

在万隆开启的发展中国家展现团结力量的运动,于1961年9月在南斯拉夫贝尔格莱德举行的不结盟运动国家的国家和政府首脑(来自25个国家)会议上得以延续。除了表明在政治上不加盟美国或苏联分别牵头建立的军事/外交集团之外,不结盟运动的核心诉求包括维护经济权益,消除经济不平衡,废除国际贸易中心的不等价交换,发展本国经济。² 贝尔格莱德会议延续并拓展了万隆会议的诉求,维系了原殖民地/发展中国家在多边外交中的集体谈判势头。

作为一个集体谈判的国际政治运作机制,不结盟运动因为不设总部,无常设机构,无成文议事章程而难以成为一个有效的决策机制。另外,为了体现“非殖民化”和运动参与国不分大小、强弱、一律平等相待,不结盟运动各种会议均采取协商一致的决策原则,成员间所达成的声明或领袖会议上通过的决议,会后对成员没有约束力。就将自己区别于老牌帝国主义以及冷战期间两大阵营的集团政

1 张贵洪,《联合国与南南合作》,时事出版社,2015年版。Jeffrey Hart, *The New International Economic Order: conflict and cooperation in North-South economic relations, 1974-1977*, New York: St. Martin's Press, 1983. Govind Agrawal, *South-South Economic Cooperation: Problems and Prospects*, New Delhi: Radiant Publishers, 1987.

2 中国国际问题研究所,《不结盟运动主要文件集》,北京:世界知识出版社,1992年版。

治的运作模式而言,不结盟运动成功地展示了它的特性。但是,在类似联合国这种多边外交平台上,它无力成为一个集体谈判的机制。

南南合作/不结盟运动的发展诉求,就联合国多边政策协调机制建设而言,于1964年获得了重大进展。这一年,为期3个月(3月23日—6月16日)的联合国贸易与发展会议(UN Conference on Trade and Development, UNCTAD)在日内瓦召开。根据首次会议所达成的决定,联合国将定期举办贸易与发展会议(每四年)及其理事会(一年一次会议),并为这两次会议提供秘书处服务。¹ 展示发展中国家集团谈判策略的“七十七国集团”也同期产生。该集团(如今已扩大到131个成员)是冷战期间南南合作运动的经济社会议题主力,与不结盟运动的政治诉求相呼应。UNCTAD的成立标志着南北之间开始就发展问题展开结构性、制度性对话,也标志着南北方之间的集团协商机制(“北南对话”²)正式形成。

在战后国际经济外交史上,以立章建制作为参照点,1974年是南南合作运动的高潮。这一年5月,联合国大会第六届特别会议通过了《关于建立新的国际经济秩序的宣言》和“行动纲领”文件。同年12月第二十九届联合国大会通过《各国经济权利和义务宪章》。《宣言》的概念性框架在1964年10月于开罗召开的第二次不结盟首脑会议提出,《宪章》则是由77国集团在1972的《利马宣言》中提出。这两份文件的提出,由于在文字上确认了各国对其自然资源和一切经济活动拥有充分主权,承诺改革不利于发展中国家的国际金融制度和贸易条件等,标志着以改善发展中国家的外部经济环境为核心诉求的努力,进入了一个新的阶段。³

这20年间,南南合作运动所取得的成就,远远不止研究文献中经常性被提及的纲领性文件。例如,在77国集团牵头推动通过的《联合国班轮公会行动守则公约》(1974年)、《联合国海上货物运输公约》(1978年)以及《联合国国际货物多式联运公约》(1980年),尽管各款公约所代表的国家利益有所不同,每一款都吸收了海运、航空等各项单式运输公约至此所取得的最新成就,国际运输法制化程度的提高,对跨国货物和人员运输量在二十世纪八十年代大幅度增长,为全球经济交往的深度和广度发展,发挥了有益的作用。⁴ 此外,在UNCTAD

1 Richard N. Gardner, "The United Nations Conference on Trade and Development", *International Organization*, Vol. 22, No. 1, 1968, pp. 99-130.

2 Charles Jones, *The North-South Dialogue: a brief history*, Frances Pinter, 1983.

3 曾华群,《国际经济新秩序与国际经济法新发展》,北京:法律出版社,2009年版。陈立成,《发展中国家的经济发展战略与国际经济新秩序》,北京:经济管理出版社,2007年版。Samuel S. Kim, *China, the United Nations and World Order*, Princeton University Press, 1979.

4 魏家驹,“略论联合国国际货物多式联运公约”,《法学研究》,1981年第6期,第45—50页。

平台上,由不发达国家集体提出动议的综合商品方案¹、普遍优惠制²等,对战后初级产品的跨国贸易方式的创新,都发挥了奠基性的作用。

需要指出的是,推动被统称为南方或第三世界国家的经济和社会发展,也是北方或工业化发达国家的集体努力方向。对于北方国家而言,如何构建与原殖民地经济体之间——特别是劳动力流动、工业生产所需的原材料等方面——的贸易关系,也有必要依赖多边外交机制。1965年,联合国发展署(UNDP)成立。这是一个在联合国既有机构基础上的重新组合,其负责人官阶处于秘书长和副秘书长之后的第三位,有常规性职员编制和预算保障的机构。成立发展署的动议,来自发达(北方)国家,尽管过程中北欧国家的热情遭遇了美国的抵制,但是,因为每一个联合国成员都有让UNDP设立办事处的义务,其影响力的广度是不可忽视的。就推动经济社会发展的日常性往来而言,UNDP的国别办公室发挥了协调整个联合国系统机构与驻在国政府不同机构沟通的功能。甚至可以说,UNDP是联合国经济和社会发展板块在项目落实环节的代表处。³在联合国机构体系中,为了推动经济发展而设立的另一个机制是经济和社会理事会(Economic and Social Council,经社理事会)。理事会于1945年依照《联合国宪章》设立,负责联合国各次主要会议和首脑会议的后续活动,通过旗下的五个地区分会发挥信息搜集和政策沟通的作用。发展署与经社理事会相互支撑,成为联合国机制在发展中国家的常驻机构。

如前文所提及,1974年UNDP设立了推动发展中国家技术合作(TCDC)功能。这个发展,可以说是一个由发达国家集体主导的机制吸纳了一个由发展中国家集体推出的动议。此后,具体方案的推进,取决于单个发展中国家自身的意愿和能力。就像如今联合国南南合作办公室的官方网页中的自我简介所暗示,TCBC的设立,可以说是南南合作运动在20世纪的联合国官僚体系内建章立制所取得的最后成就。

万隆会议之后的20年间,南南合作运动在多边外交中的声势得以维持。但是,运动并没有从根本上打破北方国家主导国际政治经济秩序的格局。南北差距和一些南方国家之间的发展差距,进一步扩大。“国际经济新秩序”,沦为一些南方国家的政治和学术精英的口头禅而已。原殖民地国家/第三世界之间的政治团结,并不容易维持。

1 曹建华,“联合国贸发会议主持下的综合商品方案初探,”《国际贸易问题》,1991年第10期,第50—54页。Robert L. Rothstein, *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*, Princeton University Press, 1979.

2 翁国民,《普遍优惠制及其利用问题研究》,杭州:浙江人民出版社,1994年版。

3 Alan Raucher, “The U.N.’s Development Programs, 1959–1971”, in Paul Hoffman, *Architect of Foreign Aid*, University of Kentucky Press, 1985, pp. 133–154.

南南合作运动的式微：1980—2000年

1983年4月，一场题为“南南会议：发展战略、谈判及合作”的国际研讨会在北京举行。近三十个第三世界国家的200多名政治家、学者出席。这次会议的中文版论文集，标题是“南南合作勃兴”。¹ 其实，中文措辞委婉地表达了对当时作为国际政治运动的南南合作浪潮式微的认知。正如1979年创刊，政治立场上同情、支持南南合作/不结盟运动的英文《第三世界季刊》(*Third World Quarterly*)中对北京会议的综述所言，“南—南，甚至南—北主题的会议，已经成为同一批人围绕同样的话题重复同样观点的例行公事。这些会议所产生的宣言和声明也大多似曾相识，了无新意。”²

之所以出现这种现象，一个重要的原因是：没有1973年的“石油危机”——因不满以色列及支持以色列国家在中东地区的政治作为，中东地区的石油输出国组织成员采取集体行动，针对以色列、美国及其盟友实施石油禁运——就不会有北方国家在“北南对话”(North-South Dialogue)框架下聆听南方国家的诉求。南、北双方，都认为自己是不不得已而为之，就自身利益驱动而言，二者之间存在着根本性的对立。

这种根本立场的对立，经过冗长的多边谈判的磨炼，造就了《国际经济新秩序宣言》等“装点门面的协议”。围绕穷国的外债负担、国际货币体系改革、跨国公司的行为规范等等议题，双方的分歧不仅是程度上的问题，而是价值层面的南辕北辙。³

更为致命的是，在南南合作阵营内部，石油、矿石等大宗商品也是工业化、城镇化建设所必需的原材料。当某项大宗商品被用做政治外交的武器时，占出口市场比例高的政府能够获得某种谈判优势。而依靠大宗商品进口来发展经济的南方国家，则在动荡的初级产品贸易中受损。这种损失，并不局限在原材料贸易环节：因原材料的供应缺乏稳定性和价格突变而导致的加工环节不稳定，影响更为广泛、长远。所以，尽管不少南方国家的出口支柱性产品是大宗商品，在南南合作或不结盟运动的框架下，它们之间的经济利益冲突也是显而易见的。

1981年10月，由发展和发达国家首脑共同参加的“关于合作与发展的国际会议”在墨西哥坎昆召开。来自五大洲的14位发展中国家和8位发达国家领导人或他们的代表正式地专门讨论南北关系问题。这在历史上还是第一次，不

1 宦乡：《南南合作勃兴 北京南南会议：发展战略、谈判及合作讨论会文集》，北京：经济科学出版社，1984年版。

2 “The South Takes Stock”, *Third World Quarterly*, Vol. 5, No. 3, 1983, p. xxxiii.

3 Robert Rothstein, “Is the North-South Dialogue Worth Saving?” *Third World Quarterly*, Vol. 6, No. 1, 1984, p. 155.

过,这也是冷战期间类似话题、类似规模的最后一次会议。美国总统出席了坎昆会议。会后,美国对发展中国家的政策发生了质的改变:从倾听、容忍、有所适应转向对立,开始公开地攻击、抵制南方国家和它的集体目标,瓦解发展中国家的政治团结。¹ 全球化将发达国家的政治理念、政治与经济体制设计、社会组织逻辑、商业法规和惯例推广到发展中国家去,取代“北南横沟”(North-South Divide),而成为国际间有关发展(development)的总括性研究议程。

其次,正如退休前在联合国贸发会议等关注第三世界课题的专门机构工作了数十年的布拉尼斯拉夫·戈索维奇(Branislav Gosovic)所言,南南合作运动的推进,缺乏一个发挥“火车头”作用的国家(或国家组合):借重其经济实力、多元经济结构(而不是依靠单一、资源性产业)以及国家政治担当,以维持并推动运动向前发展的势头。²

中国一度被看成是有意愿担当起南南合作“火车头”角色的国家。从外交理念上,中国一直明确坚持在1955年万隆会议宣言中得到认可的和平共处五项基本原则。从一个抽象、“理性”的意义上看,³ 中国不仅是一个对自身发展、基本目标具有长远规划,而且同样对南南合作也具有远景规划的国家;它是一个根据自己本国国情进行政策规划、尊重自己做出的决定和承诺的国家,至关重要的是,它是一个在南方三大洲里已经拥有必要的财富、能力和资源去推动南南合作的国家;它也是一个在面对北方国家压力和反对时唯一能够坚定地坚守自己立场的发展中国家。

但是,从重返联合国开始,中国就一直保持了它在国际政治与经济制度谈判中的中立。例如,尽管中国派政府领导人参加了1981年的坎昆南北对话会议,此后,中国试图在全球范围内的发达国家和发展中国家之间维持某种平衡的关系,而没有像一些发展中国家所期望的那样接过第三世界团结运动的大旗。⁴ 中国没有加入七十七国集团(G77),但与之保持经常性的联系;基于议题和立场的重叠及相似程度,中国与G77一起在联合国的多边谈判中发挥作用。但是,在联合国这个多边外交舞台上,中国(还有发展中国家的另一个大国印度),没有在发展议题上动用其经济体量而试图使国际经济体制产生突变。⁵

1 Howard J. Wiarda, "Cancún and After: The United States and the Developing World", *Political Science*, Vol. 15, No. 1, 1982, pp. 40-48.

2 Branislav Gosovic, "The Resurgence of South-South Cooperation", *Third World Quarterly*, Vol. 37, No. 4, 2016, p. 737.

3 Branislav Gosovic, 张泽忠译,“南方国家重整旗鼓与全球南北关系的重塑”,《国际经济法学刊》,第22卷第3期,2015,第258页。

4 Robert L. Worden, "China's Balancing Act: Cancun, the Third World, Latin America", *Asian Survey*, Vol. 23, No. 5, 1983, pp. 619-636.

5 Andrew Cooper and Thomas Fues, "Do the Asian Drivers Pull their Diplomatic Weight? China, India, and the United Nations", *World Development*, Vol. 36, No. 2, 2008, pp. 293-307.

在重返联合国之后、加入世界贸易组织（顺应西方所设立的制度性限制）之前，中国的学术和媒体中不乏声援第三世界国家将石油、矿产等初级产品的出口作为与发达国家进行政治外交斗争手段的舆论。但是，在经济外交行为领域，中国在1980年恢复了它在国际货币基金组织的席位，并于同年加入世界银行。1986年中国向关税和贸易总协定提出了恢复其合法地位的要求。而这三大机构是战后发达/北方国家按照它们的理念设立，有条件地接纳新成员的国际经济组织，也是维系西方主导的自由主义国际体系的支柱。加入世行后，中国在数十年间是世行最大的借款成员之一，也是最广泛地参与其技术援助的成员。通过设立中国国际经济技术交流中心¹等机构，全面对接 UNDP，特别是其中的 TCDC 专项。交流中心所组织的具体工程项目，在实施来华援助方面，发挥了试验田作用，对推动中国各个行业的改革，发挥了孵化器作用。在这个过程中，中国也引进了包括来自发达国家的智力支持，对其涉及经济发展的法律法规做了修改。² 这种（微观层面）的制度性改革，也是建立在作为国家治理方法论的“发展”课题上的交叉认可基础之上的。

在1986年9月召开的第九届不结盟国家首脑会议宣布成立南方委员会（South Commission）。该委员会在日内瓦设有总部，但其成员均以个人身份工作。委员会于1990年推出的对南南合作运动所面临挑战的报告，在国际学术界产生了深远的影响。³ 在主流国际政治经济史文献中，研究报告的发表，为多边外交中的南南合作运动画上了某种句号。

终于，在1995年，南南合作运动建立起一个以政府间条约为基础的“总部”：设在日内瓦的南方中心（South Center）。⁴ 南方中心具有联合国和其他一些促进国际发展的多边机构的观察员资格，其作用更多地是一个研究智库。

综合起来看，在20世纪后二十年，“南南合作”是众多的国际（经济和政治）关系的备选方案之一，不再是一个集体谈判的平台。无论是在发展中国家还是发达国家，都没有对它出现突破性进展的期望。

南南合作运动复兴：2000—2018年

将发展中国家的发展作为国际政治与经济互动的聚焦点——南南合作运动的基础性诉求——在2000年的联合国首脑会议上有了显著的进展。会议通过的

1 中国国际经济技术交流中心，<http://www.cicete.org/>，2018年2月2日登录。

2 Ann Seidman and Robert Seidman, "Drafting Legislation for Development: Lessons from a Chinese Project", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 44, No. 1, 1996, pp. 1-44.

3 The South Commission, *The Challenge to the South: report of the South Commission*, Oxford University Press, 1990.

4 The South Center, <https://www.southcentre.int/>，2018年2月11日登录。

文件之一《千年发展目标》(MDG)就消除贫穷、饥饿、疾病、文盲、环境恶化和对妇女的歧视等八个领域,列举了时间和量化的指标。¹从极端贫穷人口比例减半,遏止艾滋病毒/艾滋病的蔓延到普及小学教育,所有目标完成时间是2015年。

描绘这项蓝图的机构由发达国家组建的经济(经合组织)、金融(世界银行、国际货币基金)以及世界卫生组织等众多联合国的专门机构牵头,无疑体现了发达国家追求新的发展机会的意图。²与此同时,蓝图的形成过程中,发展中国家的政府和智库广泛参与并做出了贡献。³

MDG的出现,可以视作是UNDP在1994年推出人类发展指数(Human Development Index, HDI)基础上,联合国作为一个整体,推进全球发展的又一次尝试。在一个社会之内,贫穷和财富(及其增长的)不均,既是一个普遍现象也是一个持久的存在。所以,在MDG项目到期后,联合国框架下,又推出了可持续发展目标(Sustainable Development Goals, SDG)。⁴设定目标成了在发展领域改善全球治理的常用方式。⁵

发展中国的经济与社会发展不再是一个多边外交斗争的议题,也得益于发达国家对南北差距(尽管这个表述不再流行)必须南北国家一起努力才能管理的新认知。例如,长期被认为是为世行、IMF乃至联合国议程定调的七国集团峰会,在1994年邀请了俄罗斯参加而扩容。在20世纪90年代,八国峰会的轮流主办国邀请一些发展中国家的领袖参与会议,成为惯例。1999年,也就是亚洲金融危机爆发后的第一年,八国集团倡议设立年度财政部长和央行行长会议机制,邀请12个非成员国派员参加。部长级别的二十国集团定期会晤机制,为2008年华尔街金融危机爆发后,二十国集团升级为首脑峰会打下了基础。⁶

无疑凸显了南南合作复兴的事件之一是金砖国家领袖的会晤机制。从2009年在俄罗斯叶卡捷琳堡开启的中国、印度、俄罗斯、巴西领导人年度会晤,到2011年南非领导人的加入,再到2015年以会晤成员国为成员的新开发银行的设

1 这八个领域是消灭极端贫穷和饥饿;普及小学教育;促进男女平等并赋予妇女权利;降低儿童死亡率;改善产妇保健;与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病做斗争;确保环境的可持续能力;全球合作促进发展。

2 叶江,“联合国‘千年发展目标’与‘可持续发展目标’比较刍议”,《上海行政学院学报》,2016年第17卷第6期,第37—45页。

3 联合国千年发展目标, <http://www.un.org/zh/millenniumgoals/>, 2018年2月3日登录。

4 UNDP, “Transitioning from MDGs to SDGs”, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/transitioning-from-the-mdgs-to-the-sdgs.html>, 2018年2月3日登录。

5 Norichika Kanie and Frank Biermann eds, *Governing through Goals: sustainable development goals as governance innovation*, MIT Press, 2017.

6 Gordon Smith, “G7 to G8 to G20: evolution in global governance”, The Center for International Governance Innovation, 2011, <https://www.cigionline.org/sites/default/files/g20no6.pdf>, 2018年2月3日登录。

立,金砖机制在不到十年的时间内,做到了自主立章建制,引起了国内外发展研究界的兴趣。¹ 金砖会晤机制的出现,终结了这五个发展中大国被八国集团作为客人选择性地邀请参与其峰会的做法。这是一个颇具象征意义的发展。同时,轮流举办金砖会晤的国家也邀请其他国家参与金砖会晤,使金砖机制得以发挥力量传导作用。

事实上,冷战结束后,以“南南合作”作为框架的少数多边磋商机制在冷战结束后的国际外交实践中是一种普遍现象。例如,在金砖(BRIC)作为一个国名缩略词组合广为人知前,印度、巴西、南非的定期外长会便于2003年6月启动。同年9月的联合国会议期间,三国通报了自己结为某种外交谈判组合(IBSA)的意向。²

在发展援助与技术合作两大南南合作的传统领域,印度和巴西都建立了各自的南南合作平台。³ 在发展援助这个普遍认为是南南合作发展程度标杆的领域,援助提供方越来越多,北方发达国家不再垄断南方受援国的资金、技术和知识来源。国际援助事业经历了一场“寂静的革命”。⁴

经历半个世纪,南南合作从一个在反殖民、反霸权的第三世界政治外交大团结基础上,通过集体谈判,试图重塑国际经济秩序的政治斗争运动,转变为一个发展中(南方)国家与发达(北方)国家之间、南方与南方国家之间殊途同归(谋求南方的经济与社会发展)的潮流。21世纪南南合作的共通性诉求,不再是全球范围内尽可能广泛的大团结,而是接受了多个国家、多重力量竞相影响发展进程的现实。围绕发展道路的摸索,也不再集中于局限于从富国或强国发出的单向引导。发达国家与发展中国家的矛盾,依然存在。应对这些矛盾的基本思路,不再是革命与排斥,而是开放性探索。

结语:“一带一路”与南南合作

作为以推动参与国经济与社会发展为目的的框架性项目,如本文开头所提

1 陈文玲、李锋等:《重塑金砖国家合作发展新优势》,中国经济出版社,2017年版。Rich Marino, *The future BRICS: a synergistic economic alliance or business as usual?* Palgrave Macmillan, 2014; Cynthia Roberts, *The BRICS and Collective Financial Statecraft*, Oxford University Press, 2017。

2 Marco Antonio Vieira and Chris Alden, “India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership”, *Global Governance*, Vol. 17, No. 4, 2011, pp. 507-528.

3 Jandhyala Tilak, “South-South Cooperation: India’s program of development assistance – nature, size and functioning”, *Asian Education and Development Studies*, Vol. 3, no. 1, 2013, pp. 58-75; Adriana Abdenur, “Organization and Politics in South-South Cooperation: Brazil’s Technical Cooperation in Africa”, *Global Society*, Vol. 29, No. 3, pp. 321-338.

4 Ngaire Woods, “Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 6, 2008, pp. 1205-1221.

到,“一带一路”被联合国机构认可为21世纪南南合作的一部分。“一带一路”和南南合作这两个政策框架的共同点是参与方认可事业的大方向,如何从现实走向愿景,其内容也自然会随着情势的变化而改变,有待各方商讨、磨合。这两大项目的另一个共同点是:事业的成功,尽管对成败的判断标准难免比较模糊,便意味着国际体系中诸多力量的“让利”。因此项目的推进过程充满曲折和挫折,是一个可以预期的现象。

中方在推进“一带一路”项目的过程中,从“政策联通”“民心相通”的角度看,把南南合作的经历作为一面镜子,将有利于提高管理跨国经济项目的政治风险的水平。

中方在推进“一带一路”项目的过程中,从“政策联通”“民心相通”的角度看,把南南合作的经历作为一面镜子,将有利于提高管理跨国经济项目的政治风险的水平。以下几点建议并不全面,也不可能做到“全面”,部分因为经营“一带一路”项目的可参照点不限于南南合作或不结盟运动。

其一,对一个发展中国家(不分大小、贫富)而言,独立自主是国家建设的恒久性追求。历史上,帝国主义、殖民主义、种族主义和一切形式的外来统治在一个国家失去或未能充分实现独立自主中的表现更为突出。而今,在涉外经济领域,一个国家的主权债务水平,特别是在偿还债务过程中需要紧缩国内开支时,在它是否实现了充足的独立判断中,更为明显。也就是说,谋发展是参与“一带一路”平台各方的追求,但是,对外经济合作的程度必须以无损于一个政体的独立自主,才不至于招致全面性的反抗、反击,包括为国内政治难题解套的债务违约行为。当然,可被定性为影响了主权、独立的领域远远不止债务。

其二,南南合作/不结盟运动是战后国际经济公约、条约、协议、共识的形成和演变的一部分。参与、支持或认同这一运动的不同国家,对战后国际经济关系规则演变,有各自的组织记忆(institutional memory)。由于历史原因,中国仅仅是(在时间和议题两个方面)选择性地参与了战后国际经济规则的形成。在全方位开放的格局下,中国的涉外经济实践的知识来源也是全方位的。可见,围绕作为历史经验的南南合作及其对今日国际关系的影响,中国与外部世界的认知自然也不尽相同。某个参与中国所倡导的“一带一路”愿景的国家和社会,是不是以(它所理解的)南南合作模式来期盼甚至要求中国?在推进“一带一路”项目的过程中,中方更多地了解、研判某个合作伙伴的南南合作/不结盟运动经历,应该是政治风险管理的基础性工作之一。毕竟,在体现为法规、协议、合同的文字的背后,是价值判断。这种价值判断层面的相互认可,是实现民心相通必不可少的内容。

其三,“一带一路”是一个开放性的宏观框架,其未来发展规模和深度,也是开放性的。但是,在这个框架下推行的具体经济项目,却是涉及实实在在的经济和民生利益,如何做到善始善终,是一个艰巨的挑战。就像南南合作/不结盟

运动一样，国际交往中各方的团结，需要前提和基础，而且不可能是永恒的。针对已经出现的对“一带一路”的嘲讽和怀疑，中方若是简单化地归结为误解中方的本意或者无非是本不该有的冷战思维的回归，则显轻率。相反，中方应在事业推进的过程中，不断与各方就中方在具体建设项目中的参与范畴、权责界线、争端解决机制等，画出尽可能清晰的路径图，做到进退有据。

总而言之，了解南南合作的历史轨迹，并从中吸取经验教训，对思考谋划今后的“一带一路”事业，将是有益无害的。当国际上出现将“一带一路”与（评论者所理解的）南南合作相对比时，中方应该本着“不以物喜、不以己悲”的思路，行稳致远。就像南南合作一样，运动可以有起落，事业的精华是经得起历史考验的。如何避免重复已经被多方反复证明是不可行的主张，如何用“船小好调头”的方式及时有效地自我调整具体政策举措，才是我们将南南合作与“一带一路”放在一起讨论的落脚点。