

习近平新时代大国外交思想研究

发展互鉴：构建中拉新型交流合作关系

郭存海

内容提要：进入21世纪以来，中拉关系疾速发展并愈发呈现一种新趋势：中拉合作正超越传统的政治经济领域而拓展至人文交流、经验分享和文明互鉴等更深更高层次。这种趋势背后的动力一方面源于构建中拉关系“五位一体”新格局的需要，另一方面则源于相互理解的缺乏日益阻碍中拉命运共同体“行稳致远”。2018年中国国家国际发展合作署的成立和2021年《新时代的中国国际发展合作》白皮书的发布，为新时期推动中拉全面合作伙伴关系提质升级、稳步向纵深发展提供了政策和行动指南。从当前和未来一个时期来看，中拉合作关系要保持稳定和可持续性，亟待构建一种以中拉命运共同体为思想引领、以实现共同发展为根本目标、以知识分享和发展互鉴为手段、以“一带一路”倡议为实践平台的新型交流合作关系。本文在系统梳理中国国际发展合作观形成的基础上，分析推进中拉发展互鉴的必要性和可行性，阐释中拉发展互鉴的目标、内容和路径，并就如何通过发展互鉴构建新型交流合作关系提出初步思考。

关键词：发展合作 发展互鉴 知识分享 中拉命运共同体
新型交流合作

作者简介：郭存海，法学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化研究室主任，阿根廷研究中心执行主任，副研究员。

中图分类号：D822 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2021)02-0024-0018

2021年是中国共产党建党100周年，也是开启建设社会主义现代化国家和第二个百年奋斗目标新征程的关键之年。中国的百年发展一方面得益于不断吸收和借鉴世界各国的发展经验，另一方面也为世界各国探索适合本国国情的发展道路贡献了新智慧。中国乐意与世界各国，特别是发展中国家分享发展智慧和发展经验。

拉美是发展中国家最集中的地区之一，在寻求现代化的道路上积累了不少发展经验或教训。进入21世纪以来，中国和拉美的发展密切相连，双方形成了休戚与共的命运共同体。2020年，特别是新冠疫情的爆发使中拉面临着共同的发展和治理挑战，双方亟待携手应对。2021年1月，国务院新闻办公室发布的《新时代的中国国际发展合作》白皮书为中国同包括拉美在内的发展中地区开展合作提供了政策指南。未来一个时期，面对中拉合作亟待向纵深和高质量发展的压力，双方亟待构建一种以中拉命运共同体为思想引领、以实现共同发展为根本目标、以知识分享和发展互鉴为手段、以“一带一路”倡议为实践平台的新型交流合作关系。本文尝试就这种新型交流合作关系的构建做一探索，以服从和服务于中拉全面合作伙伴关系的可持续发展。

一 新时代的中国国际发展观：发展合作和发展互鉴

中国在70年来的对外援助历程中，以其自身的发展实践和合作经验实现了从对外援助向发展合作的深刻转型，形成了中国独特的国际发展合作理念。中国倡导的国际发展合作迥异于传统的发展援助，更不同于发达国家的发展合作，它凝聚着一种新的发展合作理念。

（一）中国国际发展合作观的形成

2021年是中国对外援助70周年。70年来，中国的对外援助大体经历了四个发展阶段，其间对外援助的理念和实践都在不断发生变化。^①中国作为世界上最大的发展中国家，同时兼具“受援国”和“援助国”的双重身份，这一特性有利于中国在发展领域推进理论创新和实践创新。特别是党的十八大以来，习近平主席从全球视角思考责任担当，提出构建人类命运共同体、共建“一带一路”等新思想新倡议，倡导正确的义利观和真实亲诚、亲诚惠容

^① 参见秦升、沈铭辉：《“一带一路”倡议与国际发展合作治理体系的变革》，载《新视野》，2020年第6期，第59页。

理念,为破解全球发展难题、推动落实《联合国2030年可持续发展议程》(以下简称“2030议程”)提出了中国方案,贡献了中国智慧。^①正是在此期间,中国以其自身的发展实践和合作经验实现了从对外援助向发展合作的深刻转型,形成了中国独特的国际发展合作理念。这种理念的最终形成有三个标志性事件,即成立中国国际发展知识中心,设立国家国际发展合作署,以及发布《新时代的中国国际发展合作》白皮书。

其一,中国国际发展知识中心成立。2015年9月,习近平主席在联合国发展峰会上发表讲话时,提出中国将继续秉持义利相兼、以义为先的原则,为落实2015年后发展议程采取系列举措^②,其中最令人瞩目的是宣布设立中国国际发展知识中心。2017年8月,中国国际发展知识中心正式宣告成立,其宗旨是借鉴中国发展经验,结合各自国情,同各国一道研究和交流发展理论和发展实践,在交流互鉴中贡献中国发展的智慧和可持续发展的中国方案。^③“国际发展知识中心的设立无疑将推动发展知识和发展合作的多元化,强化共同学习和协同发展的可持续发展伙伴关系”^④。不过,从组织架构来看,中国国际发展知识中心更加强调中国发展理论和实践经验的总结、研究、交流和对外传播。中国国际发展知识中心的成立为中国国际发展合作理念的形成提供了理论储备和知识支撑,更为中国发展知识的国际供给提供了机构保障。

其二,国家国际发展合作署成立。20世纪90年代冷战的结束冲击了国际援助体系,援助国开始从服务于政治和意识形态目标向发展和减贫目标转移。进入21世纪以来,越来越多的援助国开始在机构命名和官方文件中使用“发展合作”而不是“对外援助”来描述与受援国之间的关系。这一概念的变化突出发展议题,强调受援国的重要性并将受援国置于更加平等的地位上。^⑤这

^① 国务院新闻办公室:《新时代的中国国际发展合作》白皮书,2021年1月10日。<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/44689/44717/index.htm>。[2021-01-19]

^② 包括设立“南南合作援助基金”(首期提供20亿美元),继续增加对最不发达国家的投资(到2030年达到120亿美元),以及倡议构建全球能源互联网等行动等,后又宣布成立“南南合作与发展学院”,参见习近平:《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》,2015年9月26日。<http://politics.people.com.cn/n/2015/0927/c1024-27638350.html>;王一晴:《北京大学南南合作与发展学院揭牌成立》,2016年4月29日。http://pkunews.pku.edu.cn/xwzh/2016-04/29/content_293608.htm。[2021-01-19]

^③ 参见中国国际发展知识中心网站。<http://www.cikd.org/chinese/aboutus>。[2021-01-08]

^④ 刘靖:《全球援助治理困境下重塑国际发展合作的新范式》,载《国际关系研究》,2017年第4期,第46页。

^⑤ 参见秦升、沈铭辉:《“一带一路”倡议与国际发展合作治理体系的变革》,载《新视野》,2020年第6期,第58页。

种变化显然在一定程度上影响了中国。但更重要的是，为让援外议程符合中国总体外交政策，同时解决管理体制条块分割问题和提高援外效率，2018年3月第十三届全国人民代表大会第一次会议批准了国务院机构改革方案，决定组建国家国际发展合作署。中国将新的援助机构命名为“国际发展合作署”而非“对外援助署”，表明中国对其国际发展角色的自我认知发生了巨大转变。^① 该机构申明，其宗旨是“充分发挥对外援助作为大国外交的重要手段作用，加强对外援助的战略谋划和统筹协调，推动援外工作统一管理，改革优化援外方式，更好服务国家外交总体布局和共建‘一带一路’”^②。

其三，《新时代的中国国际发展合作》白皮书发布。2021年新年伊始，中国国务院新闻办公室发布了《新时代的中国国际发展合作》白皮书^③。这份政策文件是对党的十八大以来中国对外援助的系统总结，同时也是与时俱进、顺应时代要求，向国际发展合作转型升级的宣示。白皮书系统展现了新时代中国国际发展合作的核心理念、政策主张、行动进展和未来展望，具有划时代的意义。第一份中国国际发展合作白皮书具有几个鲜明的特点。首先，坚持“南南合作”的基本定位和“授人以渔”的发展理念，注重同发展中国家分享发展智慧、治理经验和适宜技术，以增强自主发展能力为导向。其次，突出了关注民生、聚焦发展的国际发展合作理念，重视对接各国发展战略，优先回应经济社会发展需求^④。最后，注重统筹国内国际两个发展大局以及目标对接、理念融通，比如，注重融通人类命运共同体理念和“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，注重对接2030年可持续发展目标，以及注重将“一带一路”的话语和实践体系贯通于国际发展合作的话语体系，以丰富全球层面国际发展合作的政策和实践^⑤。

（二）发展互鉴：发展合作的本质内涵

中国倡导的国际发展合作迥异于传统的发展援助，更不同于发达国家的

^① 参见卢玛丽 (Marina Rudyak): 《中国国家国际发展合作署的“前世今生”》，清华—卡内基全球政策中心，2019年9月2日。https://carnegietsinghua.org/2019/09/02/zh-pub-79860。[2021-01-18]

^② 《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》(全文)，2018年3月21日。http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm。[2021-02-03]

^③ 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》白皮书，2021年1月10日。http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/44689/44717/index.htm。[2021-01-19]

^④ 国家国际发展合作署：《〈新时代的中国国际发展合作〉白皮书解读》，2021年1月10日。http://www.cidca.gov.cn/2021-01/10/c_1210973107.htm。[2021-01-19]

^⑤ 参见徐秀丽：《“国际发展合作”新在哪里》，2021年1月11日，环球网。https://opinion.huanqiu.com/article/41Sv8xHiYGu。[2021-02-03]

发展合作，它凝聚着一种新的发展合作理念，努力探索一种新的发展合作模式。中国的国际发展合作是在南南合作框架下，以共同发展为根本目标，以新发展知识和发展经验分享为手段，以增强自主发展能力为直接诉求，以探索建立一种适合本国国情的发展道路和模式为依归，尝试在发展领域构建一种新型交流合作关系。因此，从根本意义上来看，发展互鉴是中国国际发展合作的应有之义和本质内涵。发展合作是以发展互鉴为依托的合作；发展互鉴既是发展合作的内容，也是发展合作的理性表达，是最具本质意义的交流合作。发展互鉴之所以构成发展合作的本质内涵，是由中国国际发展合作的性质和特点决定的。

其一，中国的国际发展合作坚持“南南合作”的基本定位。这一根本特性决定着同属全球南方阵营的援助国和受援国，构成了一个发展共同体，平等互利是双方发展合作的本质要求。事实证明，70多年来，“中国提供对外援助，坚持不附带任何政治条件，不干涉受援国内政，充分尊重受援国自主选择发展道路和模式的权利”^①。受援国和援助国的双重身份使中国一方面拥有如何利用外援实现自我发展的丰富经验和实践，另一方面“在开展对外援助时能够感同身受，真正与受援方建立平等发展伙伴关系，尊重地方自主性，注重与当地经济发展计划相对接”^②。而在传统的南北合作框架下，援助国和受援方的地位是不对称、不平等的；援助国多以民主化和人权为强制条件，强迫受援国接受和遵循，完全忽视了受援国的主体性和自主性。在这种权力和话语结构下，根本不存在发展互鉴的可能和空间，话语只是从援助国向受援国单向传达。

其二，中国的国际发展合作建立在新发展知识的兴起之上。特别是20世纪90年代以来，新兴经济体的崛起和南南合作的推进导致在发展援助领域出现了南北合作和南南合作格局并存的局面，其中尤以南南合作的活力最盛，催生了大量新发展知识的生产。“新发展知识的兴起正在改变传统发展知识的霸权格局”^③。从本质上来看，“传统的发展知识源于殖民知识和后殖民知识体系，而新发展知识则属于去殖民知识”^④。新发展知识的兴起根植于发展中国家成功的发展经验和实践：发展中国家既是新发展知识的供给方，也是新

^① 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014年）》白皮书，2014年7月。<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/document/1375013/1375013.htm>。[2021-01-19]

^② 魏玲：《大变局下的中国与国际发展合作》，载《亚太安全与海洋研究》，2021年第1期，第31页。

^{③④} 李小云：《全球格局变化与新发展知识的兴起》，载《人民论坛·学术前沿》，2016年第8期，第93页，第94页。

发展知识的需求方。鉴于生产主体的改变，新发展知识不再基于传统的中心—外围理论框架，而形成了一个去他者化和主客体统一化的知识体系。这意味着新发展知识的生产、交换和共享主要是通过学习式的吸纳而不是灌输式的接受来实现。换言之，发展中国家成功的发展实践和经验“将会通过平行分享而不是建构式转移的方式在发展中国家之间流动”^①。这就决定着中国的国际发展合作，特别是作为其主要支撑的新发展知识能够且只能够通过互鉴方式进行交换和分享。

其三，中国的国际发展合作包括对中国成功的发展经验和实践的系统总结、交流和传播。当前，以发展经验和知识共享为主要内容的知识合作正发挥着越来越重要的作用，它不仅可以带动和促进资金合作，更重要的是能够大大提高发展合作的有效性。^② 国际发展知识中心作为中国国际发展合作体系不可或缺的有机组成部分，其核心使命之一就是系统地总结中华人民共和国成立70多年来行之有效的发展理论和发展经验，并将这种发展创新实践同国际社会特别是广大发展中国家进行交流、分享和传播，以期通过知识分享和技术转移，从本质上增强发展中国家的自主发展能力建设，帮助其探索最适合本国国情的发展道路和发展模式。中国是新发展知识体系的主要贡献者，也是新发展知识的需求方。一方面，国际社会亟待中国贡献和分享其成功的发展经验，以为解决全球发展难题提供“中国智慧”，另一方面中国仍然是世界上最大的发展中国家，其进一步的发展仍需不断借鉴和吸纳包括广大发展中国家在内的成功实践。然而，中国发展道路的成功表明，中国不“输入”外国模式，也不会“输出”中国模式，更不会要求别国“复制”中国的做法。^③ 因此，中国发展经验和实践的交流和传播能够而且也只能够通过相互学习和相互借鉴来完成。

二 推进中拉发展互鉴的必要性和可行性

拉美是世界上发展中国家最集中的地区之一，也是中国推进国际发展合

^① 李小云：《全球格局变化与新发展知识的兴起》，载《人民论坛·学术前沿》，2016年第8期，第94页。

^② 参见黄梅波、朱丹丹：《知识合作在国际发展援助中的作用》，载《国际论坛》，2013年第2期，第21页。

^③ 参见习近平：《携手建设更加美好的世界——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，载《人民日报》2017年12月2日第2版。

作的重点区域。过去20年间,中国和拉美的发展已经紧密地联系在一起,双方形成了相互依存的命运共同体。展望后疫情时代,双方面临着相似的发展挑战和治理困境,亟待以“共商、共建、共享”精神推进发展战略对接,实现共同发展。这无疑大大增强了推进中拉发展互鉴的紧迫性和必要性。而中国和拉美几十年来积累的丰富的发展合作实践以及指导中拉发展合作的一系列政策文件和合作机制,都为从更高层次上推进中拉发展互鉴提供了可行性。

(一) 推进中拉发展互鉴的必要性

首先,中拉发展互鉴是推动中拉合作提质升级、向纵深发展的需要。进入21世纪以来,中拉关系疾速发展,合作领域不断拓宽,2014年双方又共同宣布建立中拉全面合作伙伴关系。然而,在中拉合作的广度快速拓展的同时,中拉合作的深度并没有与之同步,甚至在某些领域还时常出现摩擦或分歧。这在很大程度上是因为缺乏政策沟通。通过互学互鉴促进相互理解,增强发展认同,虽然未必能达成发展共识,至少可以求同存异,推进合作的继续。从长远来看,面对中拉合作关系向更高质量发展的压力,中拉亟待加强发展互鉴,强化需求对接,使中国成功的发展经验真正适用于拉美的发展环境。

其次,推动中拉发展互鉴是聚焦解决发展问题,特别是增强拉美自主发展能力的需要。拉美是较早推进工业化进程的发展中地区,然而,长期以来受内外部因素的限制,拉美的工业化进程并没有完成,经济结构始终难以优化,发展问题仍然是拉美地区面临的根本问题。中国的辩证发展观表明,发展是解决问题的基础和关键,发展问题必须通过进一步发展来解决。^①因此,中国主张以自身的发展助力解决拉美的发展问题,实现共同发展。马克思主义唯物辩证法告诉我们“内因决定外因,外因通过内因起作用”,中国的发展合作只能以提高和增强拉美的自主发展能力为根本途径。正因如此,《新时代的中国国际发展合作》将“支持发展中国家增强自主发展能力”单列一部分,以示重视和突出。中国将一如既往地秉承“授人以渔”理念,加大技术和人力资源开发合作力度,以中国经验和中国方案助力发展中国家的能力建设,特别是提升其治理能力和推动其技术进步。^②

最后,推动中拉发展互鉴是增强中国在拉美的发展话语权的需要。拉美传统上被视作美国的“后院”,中拉关系的日益密切引起了美国特朗普政府的

^① 杨宝荣:《“一带一路”倡议下的中非人文交流》,载《西亚非洲》,2020年第2期,第36页。

^② 国务院新闻办公室:《新时代的中国国际发展合作》白皮书,2021年1月10日。<http://www.scio.gov.cn/zk/dtz/44689/44717/index.htm>。[2021-01-19]

猜忌和挑拨。拜登政府上台后对华敌意难消，其“回归拉美”的政策势必进一步挑拨拉美反华情绪。种种迹象表明，美国在拉美地区更倾向于重拾“胡萝卜”而非“大棒”。2021年2月10日，美国国务院新闻发言人比金斯（Namita Biggins）在接受阿根廷媒体《布宜诺斯艾利斯经济信息报》（*Infobae*）采访时表示^①，中国是美国在拉美地区的“最大竞争对手”，而与中国争夺在该地区的影响力是美国“最大的挑战”。这表明拉美地区无疑将成为即将到来的中美全球“影响力争夺战”的前沿阵地。而在受西方叙事和话语影响较深的拉美地区，中国也正面临着越来越大的舆论压力。一方面，中国已成为影响拉美发展的重要因素，中国在该地区的一举一动都可能引起拉美舆论的关注，甚至引起政治辩论。“拿中国说事儿”或将成为拉美涉华舆论的新常态。另一方面，2020年拉美成为新冠疫情的重灾区，特朗普政府的对华“污名化”和拉美极右势力的煽风点火都在加重中国的舆论负担。

通过发展互鉴讲好中拉发展合作故事，特别是如何利用中国的发展经验助力解决拉美的实际发展难题，无疑将大大增强中国发展故事的吸引力，也有利于增强中国在拉美地区的发展话语权，抵制美国等西方国家在拉美地区的对华话语压力。从这个意义上看，加强中拉发展互鉴堪称提升中国在拉美软实力的最稳健方式，它有助于实现双重效果：既有利于中拉双方的“共同发展”，又有利于增强中国在该地区的“发展话语权”。

（二）推进中拉发展互鉴的可行性

很长时间以来，中国对非洲的援助，无论从金额还是从比重来看，都远超过对拉美的援助^②。和非洲相比，中国和拉美地区的发展水平更加接近。因此，中非合作更多地表现出援助型合作的特点，而中拉合作更多是发展型合作。从这个意义上来讲，中国和拉美之间更具有发展互鉴的潜力和空间。

第一，现有合作文件为中拉发展互鉴提供了政策空间。2016年中国政府发布了第二份对拉政策白皮书^③，其中“人文上互学互鉴”被列为构建中拉全面合作伙伴关系的五大支柱之一，特别强调要“从各自历史传统和发展实

^① Demian Bio, “El Gobierno de Joe Biden Aseguró que la Influencia de China en América Latina es un ‘Desafío Central’ para Estados Unidos”, 9 de febrero de 2021, *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/02/09>. [2021-02-11]

^② 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014年）》白皮书，2014年7月。<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/document/1375013/1375013.htm>. [2021-01-19]

^③ 中华人民共和国外交部：《中国对拉美和加勒比政策文件》，外交部网站，2016年11月24日。https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tyj_674911/zcwj_674915/t1418250.shtml. [2021-01-15]

践中汲取经验智慧，进一步加强在治国理政和发展领域经验交流，助力双方共同发展”。注重坚持义利并举、合作共赢原则，帮助拉美国家提高自主发展能力；加强经济技术援助，重点用于人力资源开发、发展规划、减贫和经济政策咨询培训等领域。在加强和创新社会治理方面开展交流合作，分享、借鉴治理经验，共同推进国家治理体系和治理能力现代化。推进社会发展领域交流合作，加强政策分享；加强环境领域政策对话、信息分享、经验交流、能力建设和技术合作等。《中国—拉共体论坛第二届部长级会议圣地亚哥宣言》也强调，中国和拉共体成员要就发展知识、成功实践和长期规划展开交流，推动实现《2030年可持续发展议程》。

第二，共建“一带一路”为中拉发展互鉴提供了实践空间。共建“一带一路”可以说是当今世界最宏伟的发展合作倡议，也是规模最大的发展合作的实践平台。它以具体项目落实为根本推进发展合作对接，以“共商、共建、共享”思想和“五通”精神贯通国际发展合作的新理念。拉美是21世纪海上丝绸之路的自然延伸和共建“一带一路”不可或缺的重要参与方。正如中拉论坛第二届部长级会议关于“一带一路”倡议的特别声明所宣示的那样，“中国政府提出的‘一带一路’倡议将为有关国家加强发展合作提供重要机遇”^①。

第三，中国丰富的发展经验和实践为中拉发展互鉴提供了知识空间。自1978年改革开放以来，中国经济和社会取得了惊人的发展成就，积累了成功的发展经验，同时以其创新发展实践为构建国际发展合作体系贡献了中国力量，为解决全球发展难题贡献了中国方案。中国愿意与世界特别是广大发展中国家分享这些凝结着中国智慧的新发展知识。拉美地区在其发展进程中也积累了一些充满睿智的创新实践和发展理念，比如“以金钱换行动”著称的减贫实践“有条件现金转移计划”广受世界组织和许多发展中国家赞誉，凝结着拉美传统发展智慧的“美好生活”理念同样值得中国在生态文明建设方面学习借鉴。

第四，以中拉文明对话为集中体现的平台为中拉发展互鉴提供了对话空间。文明是发展知识的集中凝结和核心表现，发展互鉴是中拉文明对话的最高目标和根本目的。^②或正如此，2016年《中国对拉美和加勒比政策文件》

^① 中国—拉共体论坛：《中国—拉共体论坛第二届部长级会议圣地亚哥宣言》，2018年2月2日。http://www.chinacelacforum.org/chn/zywj/t1531606.htm。[2021-02-19]

^② 郭存海：《中拉文明对话：意义、目标、路径和机制》，载《拉丁美洲研究》，2018年第4期，第8页。

两度提出要“积极开展文明对话”，反复强调“坚持交流互鉴、巩固世代友好是中拉关系发展的坚实支撑”^①。《中国与拉共同体成员国优先领域合作共同行动计划（2019—2021年）》更是13次提及“对话”，广泛覆盖政治、安全、贸易、金融、科技创新、环境政策、文化、卫生健康、减贫和可持续发展等诸多领域。在此背景下，一系列官方和民间对话机制蓬勃发展起来，比如中拉农业部长论坛（2013年和2021年在北京召开）、中拉科技创新论坛（2015年和2020年分别在基多和北京召开）以及中拉智库论坛和中拉文明对话论坛等。除此之外，还将“适时”启动一些更具互鉴意义的对话平台，比如中拉工业发展与合作论坛和中拉社会发展与减贫论坛等。

第五，需要特别指出的是，在中拉两地都存在着一个巨大的对彼此发展知识的需求空间。在拉美，无论是政府官员、企业家还是专家学者，只要接触过中国，都怀有一个“中国之谜”：中国的工业化起步落后于拉美，为什么却能够在短短几十年间打造一个全产业链的工业制造体系？解码中国、寻找中国发展经验的密码，就成为他们追问中国道路的不竭动力。而那些到拉美寻找发展机遇的中国人也吃惊地发现，中国故事里诸如“发展是硬道理”“要想富，先修路”等“新发展叙事”^②竟遭遇话语障碍，难以被理解。中拉发展合作亟须向双方社会提供公共知识产品，满足双方公众的知识需求。

三 中拉发展互鉴的目标和内容

无论对于中国还是对于拉美而言，推进中拉发展互鉴都具有重要的理论意义和现实意义。中拉在各自的发展历程中都积累了丰富的发展理论和实践，其间既有经验又有教训，通过发展互鉴，有利于总结和提炼发展知识，有利于丰富和充实全球发展知识体系，也有利于推进和拓展南南合作。而从现实意义来看，通过发展互鉴可以增进中拉双方的相互理解和信任，进而扩大发展共识，对接发展战略，助力共同发展。这也是中拉发展互鉴要努力实现的目标，其中增进理解和信任是中拉发展互鉴的基础目标，而其最高目标是要谋求实现共同发展。在这两个层次的目标指引下，中拉发展互鉴的内容更多

^① 中华人民共和国外交部：《中国对拉美和加勒比政策文件》，外交部网站，2016年11月24日。
https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1418250.shtml。[2021-01-15]

^② 李小云：《全球格局变化与新发展知识的兴起》，载《人民论坛·学术前沿》，2016年第8期，第92页。

地聚焦于治国理政经验、经济社会发展经验以及知识本身等三个层面的交流、分享和传播。

（一）中拉发展互鉴的目标

第一，增进相互理解和信任是中拉发展互鉴的基础目标。尽管中国和拉美同处发展中世界，有过相似的经历，也面临相似的任务和挑战，但这些共通性仍难以弥补差异性可能造成的分歧。拉美文化本质上是西方文化的一个支脉，长期受西方文明的浸染，拉美人对中国的认知往往透过西方“折射的目光”。^① 拉美许多国家的政治制度截然不同于中国的新时代特色社会主义；在西方叙事的影响下，中国时常被贴上冷战时代“共产主义”的意识形态标签，以此树立一道无形的屏障，将中国作为一个“例外”隔离起来。中国和拉美的制度选择都基于各自民族独特的历史发展进程，两地的人民都有自主选择其政治制度和发展道路的权利，双方都应尊重彼此的发展选择权。迈向后疫情时代，中国和拉美都将面临一系列的经济和社会问题，而发展是解决一切问题的基础和关键。当前和未来一个时期，中拉双方都亟待通过继续发展来解决这些发展中的问题。这就要求双方努力通过交流互鉴增进理解和信任，求同存异，寻求发展共识，在发展合作中推进发展互鉴，以发展互鉴推动双方合作向更高层次、更高质量发展。

第二，实现共同发展是中拉发展互鉴的最高目标。发展互鉴本身不是目标而是手段，旨在通过经验交流和知识共享推动社会的发展和进步，因此实现共同发展是中拉发展互鉴的最高目标，也是根本目的。实现共同发展之所以是发展互鉴的最高目标，是由其思想源泉决定的。共同发展是习近平主席为解决全球发展难题而提出的“人类命运共同体”思想的根本出发点。当今世界，各国相互依存，休戚与共，全球性问题需要靠集体的智慧和力量推动共同发展来解决。不同文明凝聚着不同民族的智慧和贡献，要通过互学互鉴，兼收并蓄，推动人类文明实现创造性发展。^② 纵观中国文明和拉美文明的发展历史可以发现，开放性和包容性是中拉文明的共同特征，中拉文明是在不断

^① 参见郭存海：《中拉文明对话：意义、目标、路径和机制》，载《拉丁美洲研究》，2018年第4期，第4页。

^② 参见《习近平在秘鲁国会的演讲》，2016年11月22日。http://www.xinhuanet.com/politics/2016-11/22/c_1119962937.htm。[2021-02-10]

的交流互鉴中获得发展的^①。对中拉发展实践和经验加以系统研究、总结和交流，不仅可以大大丰富和充实国际发展知识体系，更重要的是可以吸纳和借鉴彼此的发展智慧，推动共同发展。这是推动中拉发展互鉴的根本目标。

（二）中拉发展互鉴的内容

为实现共同发展，中拉双方需要在诸多方面开展互学互鉴，因为发展是一种整体性的进步。但从根本上来说，中拉发展互鉴的主要内容大体涉及三个层面，即治理层面、发展层面和知识层面。其中治理层面和发展层面均属于能力建设范畴，而知识层面的交流和分享则对能力建设的成功实施发挥着基础性的支撑作用。^②能力建设是中国国际发展合作理念的关键词，也是中国国际发展合作的重点推进领域。根据统计，《新时代的中国国际发展合作》白皮书共有17次提到“能力建设”一词^③，可见其在中国国际发展合作理念和实践中的重要性。

第一，治国理政经验交流。治国理政经验交流是中拉发展互鉴中提高拉美发展能力建设的顶层设计。2016年《中国对拉美和加勒比政策文件》在第三部分庄严宣告，“尊重拉美和加勒比国家自主选择发展道路的权利，愿同拉美和加勒比国家加强治国理政经验交流，深化战略互信”；此外还在“政治领域”单辟一节就“治国理政经验交流”进一步阐释。这充分表明，中国非常看重“治国理政经验交流”在“共同推进国家治理体系和治理能力现代化”^④方面的关键作用。

第二，经济社会发展经验交流。尽管中拉发展互鉴涉及各个领域，但经济和社会领域的发展经验交流是其核心内容，几乎渗透到中拉合作的各个方面，而且其间愈发呈现出一个显著特点：既与时俱进，又面向未来，特别强调依靠科技创新和技术的力量推动经济和社会领域的加速度发展和实质性进步。早在2015年，中国和拉美就在“中拉论坛”框架下建立了政府间科技对话合作机制，实施了“中拉科技伙伴计划”和“中拉青年科学家交流计划”。

^① 参见郭存海：《中拉文明对话：意义、目标、路径和机制》，载《拉丁美洲研究》，2018年第4期，第7页。

^② 参见黄梅波、朱丹丹：《知识合作在国际发展援助中的作用》，载《国际论坛》，2013年第2期，第23页。

^③ 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》白皮书，2021年1月10日。<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/44689/44717/index.htm>。[2021-01-19]

^④ 中华人民共和国外交部：《中国对拉美和加勒比政策文件》，2016年11月24日。https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1418250.shtml。[2021-01-15]

在2020年第二届中拉科技创新论坛上^①，双方都充分认识到，科技创新已成为抗击新冠肺炎疫情及恢复经济社会发展的重要动力，双方愿以科技应对疫情为契机，深化科技创新合作，助力中拉经济社会高质量发展。此后，在2021年2月中拉数字技术抗疫合作论坛上^②，中拉双方还就“及时开展经验交流与政策协调，持续提升数字抗疫技术能力”等倡议达成共识，携手推动中拉数字技术合作与发展。中拉科技创新交流合作最具前景和最有经济社会效果的案例或将体现在数字农业领域。在2021年2月第二届中拉农业部长论坛上，联合国粮农组织总干事屈冬玉宣布，在墨西哥担任拉共体轮值主席国期间，粮农组织将在粮农组织—中国南南合作信托基金的支持下，设计和建立“拉共体—中国—粮农组织数字农业和农村发展中心”，基于中国在数字农业领域的先进经验，促进知识共享和发展经验交流，为在拉美地区推广数字解决方案奠定技术和知识基础。^③相信未来科技将引领中拉经济社会发展经验交流，特别是推动农业高质量发展，助力数字农业扶贫减贫。

第三，知识交流与合作。中拉相距遥远，文化背景迥异，双方交流合作整体较晚。尽管近20年来经贸往来频繁，人文交流增多，但我们现在对拉美的了解还是“抽象的概念多于具体的知识，模糊的印象多于确切的体验”^④。这种“抽象概念”和“模糊印象”同样适用于拉美对中国的认知。这种局面的形成一方面源于知识生产的总体数量仍不足，研究成果仍相对缺乏——无论中国知识还是拉美知识，整体来看相对偏少，盖因研究力量不足所致^⑤；另一方面源于知识生产的有效性不足。以中国的拉美研究为例，内容上普遍存在相对失衡，集中表现为“十多十少”^⑥。

缺乏深刻理解往往导致中拉认知错位，甚至引发误解、分歧和摩擦，影

① 《科技部部长王志刚出席第二届中国—拉美和加勒比国家科技创新论坛》，2020年10月10日。http://www.most.gov.cn/kjbgz/202010/t20201010_159070.htm。[2021-01-19]

② 《中拉举行数字技术抗疫合作论坛》，2021年2月4日。<https://www.miit.gov.cn/jgsj/gjs/mzdyhz/art/2021>。[2021-02-19]

③ 《屈冬玉总干事出席中拉农业部长论坛并发表讲话》，2021年2月25日。<http://www.fao.org/news/story/zh/item/1377773/icode>。[2021-03-02]

④ [英]莱斯利·贝瑟尔主编，中国社会科学院拉丁美洲研究所组译：《剑桥拉丁美洲史》（第1卷），北京：经济管理出版社，1995年，序言第1页。

⑤ 参见郭存海、张义川、周小媛、肖宏等：《中国“拉丁美洲研究”发展趋势——基于CNKI文献大数据分析（1979—2019年）》，载《中国社会科学评价》，2020年第3期，第127—156页，第160页。

⑥ 郭存海：《中国拉美研究70年：机构发展与转型挑战》，载《拉丁美洲研究》，2019年第4期，第23页。

响中拉发展合作的可持续性。这种知识赤字一方面阻碍了拉美对中国“新发展叙事”和发展话语的理解，也不利于读懂中国的发展故事。另一方面，更严重的是，文化差异和沟通缺乏导致发展共识难以扩大和形成，以致中拉发展合作项目受阻，甚至引发大规模的抗议和冲突，影响中国政府和企业拉美和世界的形象。2020年6月，由6家拉美环保领域的非政府组织网络发起的“中国投融资、人权与环境事务联盟”联名向中国政府发出公开信，指责中国政府对其参与投融资的18个合作项目缺乏有效监管，给当地社区的生存与发展带来不利影响。^①有鉴于此，未来应在着力推进的中拉文明对话机制中将发展互鉴作为文明对话的核心内容，不断推动对话主题和主体多元化，广泛吸收中资企业、拉美非政府组织、中拉智库、媒体、地方政府甚至当地社区参与其中，努力建立顺畅的多主体沟通渠道。让以知识为基础的交流与分享为中拉发展合作的可持续性提供支撑。

四 推动中拉发展互鉴的路径

推进中拉发展互鉴，需要有效的实施路径。《新时代的中国国际发展合作》昭示了可行的路径选择：思想对接、平台对接和目标对接。“人类命运共同体”思想是中拉发展互鉴的理论指引，“共建一带一路”倡议是中拉发展互鉴的实施平台，而中拉发展互鉴的根本目标完全契合2030议程。

（一）以“中拉命运共同体”思想为理论路径

《新时代的中国国际发展合作》白皮书第一部分庄严宣示，“人类命运共同体理念引领新时代中国国际发展合作。”^②人类命运共同体理念的提出源于世界各国相互联系、相互依存日益紧密，以邻为壑只会损人损己，而以发展促发展，推动共同发展，既是解决全球发展难题的根本路径，也是人类社会的共同愿望。当然，中国的国际发展合作以人类命运共同体理念为引领，还源于中华民族“天下大同”的传统智慧和“义利相兼、以义为先”的正确义利观。中拉发展合作的迅猛发展得益于命运共同体思想的指引。早在2014年习近平同拉美和加勒比国家领导人会晤时，就提出中拉要“努力构建携手共

^① 具体可参见该组织（Colectivo Sobre el Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente, CICDHA）网站：<http://chinaambienteyderechos.lat>。[2021-03-05]

^② 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》白皮书，2021年1月10日。<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/44689/44717/index.htm>。[2021-01-19]

进的命运共同体”和平等互利、共同发展的中拉全面合作伙伴关系，形成“政治上真诚互信、经贸上合作共赢、人文上互学互鉴、国际事务中密切协作、整体合作和双边关系相互促进”的中拉关系五位一体新格局。^①中拉合作由此开启了战略布局，明确了具体方案，《中国与拉美和加勒比国家合作规划（2015—2019年）》和《中国与拉共体成员国优先领域合作共同行动计划（2019—2021年）》实现了有效衔接。未来，中拉进一步的发展需要继续在中拉命运共同体思想的引领下，在互学互鉴中稳步实现，从彼此的发展经验和实践中寻找推动和实现共同发展的智慧和知识。

（二）以共建“一带一路”为实践路径

中国的国际发展合作具有鲜明的外交指向，即更好地服务国家外交总体布局和共建“一带一路”^②。不唯如此，中国的国际发展合作还以共建“一带一路”为实现平台。《新时代的中国国际发展合作》公开申明，“丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路是中国为世界提供的重要公共产品，中国国际发展合作以共建‘一带一路’为平台，积极参与、配合‘一带一路’建设”^③，促进“五通”。共建“一带一路”不仅可以推动中国实现更深层次、更高水平的对外开放，而且可以帮助改善发展中国家的发展环境，培育新的经济增长引擎。因此，从本质上来看，“一带一路”是以发展合作为导向的^④，它将人类命运共同体理念转化成行动，以大量的基础设施合作项目、投融资平台和工业园区，构建起一个影响世界的发展合作新平台。拉美是共建“一带一路”不可或缺的重要参与方。自2017年第一届“一带一路高峰论坛”举办以来，拉美各国对该倡议给予积极响应，以分享“一带一路”建设带来的发展机会。截至2020年，已有19个拉美国家加入共建“一带一路”倡议，未来有望实现新的突破，吸引更多的拉美国家加入中拉发展合作“大合唱”。

（三）以对接2030年可持续发展议程为目标路径

推动落实2030议程是中国国际发展合作的重要方向，这与中拉通过发展

^① 参见习近平：《努力构建携手共进的命运共同体——在中国—拉美和加勒比国家领导人会晤上的主旨讲话》，2014年7月19日。<http://politics.people.com.cn/n/2014/0719/c1024-25301393.html>。[2021-02-19]

^② 《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》，2018年3月21日。http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm。[2021-02-03]

^③ 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》白皮书，2021年1月10日。<http://www.scio.gov.cn/zk/dtzt/44689/44717/index.htm>。[2021-01-19]

^④ 参见张蕴岭：《一带一路建设推动新型发展合作》，载《人民日报》2017年5月15日第11版。

互鉴实现共同发展的根本目标并行不悖。共建“一带一路”作为中拉发展互鉴的实践平台，在目标和理念上与2030议程也是高度契合的，两者可以紧密结合，有效衔接。实现2030年可持续发展目标，中国和拉美有着共同的责任和广泛的合作空间。^①2016年《中国对拉美和加勒比政策文件》特别强调了“中方愿同拉美和加勒比国家一道，共同推动国际社会同舟共济、合作共赢，落实联合国发展峰会通过的2030年可持续发展议程……”^②；消除一切形式的贫困作为2030议程的首要目标，在《中国与拉共同体成员国优先领域合作共同行动计划（2019—2021年）》中也得到了充分重视：支持拉美和加勒比国家落实2030议程，加强双方在减贫与可持续发展领域的高层对话和成功实践交流，商议举办中拉社会发展与减贫论坛，共同建立消除饥饿和贫困领域的新型国际交流合作关系。^③此外，2030议程重视科技创新对可持续发展的支撑，中国也将创新视作引领发展的第一动力，未来科技创新领域的交流与合作将成为中拉发展互鉴的新动力。

五 结论：推动构建中拉新型交流合作关系的初步思考

当前，中国和拉美都面临着迈向后疫情时代的发展和治理挑战。中国亟待在五大发展理念的指引下，以科技创新为根本驱动力，推动向绿色发展转型，实现经济和社会向更高质量发展。而拉美则亟须遏制新冠疫情，尽快恢复经济增长，全力解决因新冠导致的减贫反弹和失业增加等一系列社会问题。面对后疫情时代的共同挑战，中国和拉美应以此次合作应对疫情为契机，以新发布的《新时代的中国国际发展合作》白皮书为政策和行动指南，以发展互鉴为手段，深化发展合作，推动构建一种新型交流合作关系。

这种新型交流合作关系具有鲜明的特点。首先，新型之“新”，在于它超越了普遍意义上的人文交流，不再单纯以增进民心相通为诉求，而是以实现共同发展为根本目标，以成功发展实践和治国理政经验的交流为主要内容。

^① 朱旭峰、李远博：《拉美和加勒比可持续发展进展及与中国合作展望》，载《中国科学院院刊》，2018年第1期，第49页。

^② 中华人民共和国外交部：《中国对拉美和加勒比政策文件》，外交部网站，2016年11月24日。
https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1418250.shtml。[2021-01-15]

^③ 参见《中国与拉共同体成员国优先领域合作共同行动计划（2019—2021年）》，外交部网站，2018年2月2日。
https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1531472.shtml。[2021-02-19]

这种新型交流合作关系是最具本质意义的中拉文明对话。其次，新型之“新”，在于它化理念为行动，以发展互鉴推动发展合作，并在发展合作中进一步增进互学互鉴，从而将精神层次的互动和物质层次的发展有机地衔接和统一起来。最后，新型之“新”，还在于它以“授之以渔”和能力建设为导向，努力以中国经验和实践帮助拉美国家提升自主发展能力，探索出一条适合本国国情的发展道路和模式。

然而，构建这种新型交流合作关系是一项全新的事业，充满一系列的挑战。首先，它没有成功的模式可资遵循。相对于中非发展合作，甚至与中国和东南亚的发展合作相比，中拉发展合作相对滞后，有关中拉发展合作的研究也相对较少。这在相当程度上给中拉发展互鉴的推进带来了困难。其次，缺乏关于中国发展经验之于拉美的适用性和可借鉴性的研究。“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳”，发展经验有赖于其产生的环境。当前我们对拉美发展环境和发展理念的研究和认识仍比较粗浅，知己不知彼，不仅难以形成发展共识，甚至可能适得其反。最后，变化的外部舆论环境给新型交流合作关系的构建带来不少干扰。中资企业是将发展互鉴从理念转化为行动的关键行为体，而合作项目无疑就是中国经验的试验田。一旦项目出现问题，就可能引发舆论对中国模式乃至中国制度的质疑。

基于上述分析，笔者认为，推动构建中拉新型交流合作关系的初步努力可以重点从以下四个方面入手。

第一，以发展知识为核心内容，适时启动中拉知识交流与合作计划。发达国家的成功实践表明，注重并加强对发展中国家研究人员的发展研究资助是发展合作的重要一环^①。就中国而言，可重点支持和引导两地学者开展对中拉发展经验和实践的比较研究，特别是加强以田野为基础的经验研究，不断扩大中拉发展合作案例库。以此为起点，可以探索由中国知网和中国拉丁美洲学会作为主力，联合拉丁美洲社会科学理事会（CLACSO）和拉丁美洲社会科学院（FLACSO）等机构，启动中拉知识交流与合作计划，培养和壮大两地发展研究队伍，对接发展研究和交流发展知识，进而扩大有关中国和拉美整体知识的生产与传播。

第二，识别并优先推进发展互鉴的关键领域。中拉发展合作领域广泛，

^① 王永洁：《新时期对外发展援助：加拿大的实践及对中国的启示》，载《开发研究》，2018年第1期，第18页。

但要让发展合作项目发挥示范作用，就需要加强优先领域的识别。在初级阶段，宜选取那些意识形态或政治色彩最弱、发展共识最易达成、潜在分歧也最少的领域。比如科技创新（未来发展合作的引领）、减贫（2030 议程的首要问题）、农业（中拉合作最稳健的领域）特别是数字农业（跨领域合作的先锋）、环境和生态保护（最具争议又最迫切推进发展互鉴的领域）和清洁能源（绿色转型的典范）等。

第三，推动形成多元化的新型交流合作伙伴。无论是从交流互动环节，还是从合作落实环节来看，中拉发展互鉴都离不开多元化的参与主体。政府、智库、非政府组织、媒体，特别是企业，都是推动构建这种新型交流合作关系的活跃行为主体。在这种良性互动的范式下，这些多元化的行为主体都是推动中拉发展合作互鉴的伙伴，而不是彼此的对立面。需要特别指出的是，地方政府在发展和治理领域的交流互鉴活力日益增强，互动愈益频繁。^①

第四，加快构建中拉文明对话机制，并将发展互鉴作为中拉文明对话的核心内容。当前中拉整体合作中缺乏就观念和制度层面开展对话的平台和机制，一种现实选择是可依托已连续举办三届的中拉文明对话论坛，扩大中拉文明对话的主体，提升中拉文明对话的层次和内容，推动以发展经验和知识为核心内容的交流、分享、传播和实践，尤其要在绿色发展和生态文明领域加强交流互鉴。

根据“十四五”规划，未来五年中国要大力推进生态文明建设，促进经济社会发展全面绿色转型。在尊重和了解拉美的环境和发展理念的基础上，加快推进中拉生态文明对话，一方面有利于中国企业深刻理解拉美的发展理念和文化遗产，自觉主动地以负责任、可持续的方式推进发展合作项目，另一方面有利于传播中国的生态文明理念，助力绿色“一带一路”在拉美的实践，在拉美地区构建“绿色中国”形象。

（责任编辑 高 涵）

^① Margaret Myers, *Going Local: An Assessment of China's Administrative-Level Activity in Latin America and the Caribbean*, December 2020, p. 3. <http://www.thedialogue.org/analysis/chinas-local-level-activity-in-latin-america-and-the-caribbean>. [2021-01-15]