

国际关系

墨西哥国际发展合作及其 管理体制和特点

郭 语

内容提要：墨西哥是拉丁美洲地区大国，国际发展合作是其开展对外交往合作的重要路径，虽然规模不大，但在拉美地区取得了较好效果，对墨西哥维持地区影响力和全球能见度发挥了积极作用。墨西哥国际发展合作经历了不同发展阶段，目前基本保持每年2亿~3亿美元的规模，主要与周边国家尤其是中美洲国家通过国际机构捐款、奖学金、技术合作等方式，在非法移民、安全执法、能源等领域开展合作。墨西哥制定了《国际发展合作法》，国际发展合作署是国际发展事务主管部门，同时外交部亦具有较大发言权。墨西哥国际发展合作有三个特点：一是重视三方合作，二是在重点领域和关注议题上受到美国影响，三是兼具援助国和受援国双重属性，仍接受较多国际援助。墨西哥和中国均为新兴援助国，均坚持国际发展合作的南南属性，在理念、方式上具有相似性和可比性。当前中国对外援助正处于向国际发展合作转型升级的关键阶段，墨西哥国际发展合作能够为中国提供一定的参考借鉴。

关键词：墨西哥 国际发展合作 美国 三方合作 拉丁美洲 中国

作者简介：郭语，商务部国际贸易经济合作研究院国际发展合作研究所助理研究员。

中图分类号：D81 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2022)01-0062-23

墨西哥对国家身份的认知是“具有全球责任的国家”，2020年GDP全球排名第15位，同52个国家签署了自由贸易协定，是全球最开放的经济体之一，也是拉丁美洲仅次于巴西的地区大国，因此，墨西哥有意愿和能力帮助其他发展中国家，实现本地区尤其是周边国家的经济发展和社会稳定。国际发展合作是墨西哥开展对外交往合作的重要路径，作为新兴援助国，墨西哥认为其开展的项目和活动是相互“合作”而非单向“援助”，在开展国际发展合作时较为理性，强调“合作”的概念，坚持共同承担责任义务。墨西哥国际发展合作主要集中在拉丁美洲尤其是中美洲国家，由于与拉美国家的历史渊源和相同的语言，墨西哥在本地区开展国际发展合作具有天然优势，在联合传统援助国和拉美其他发展中国家开展国际发展合作时发挥了突出的桥梁作用，与传统援助国在拉美地区开展了较多三方合作项目。同时，由于与美国的地缘位置和传统双边关系，墨西哥的国际发展合作又具有一定的美国因素，尤其在合作领域和重点议题上受到美国的影响。

一 墨西哥国际发展合作的概念

研究墨西哥的国际发展合作，需要界定几个关键概念，首先是“援助”和“发展”这两个元概念。援助（aid）是人类历史上长期存在的、不同行为体之间（个人、国家或其他组织）进行无偿资源转移的一种行为；以国家为界，援助可分为内部援助和对外援助。^①发展（development）是一个用于描述、比较、管理世界范围内社会经济变化过程的术语。^②在《发展的历史》一书中，以美国总统杜鲁门于1949年1月提出的“第四点计划”为界，关于世界的两分范式从此前的宗主国和殖民地转变为发达国家和欠发达国家^③，“发展”成为国家的划分标准，实现经济发展、消除贫困和饥饿、改善健康寿命、维护社会公平以及保护环境等被认为是欠发达国家需要努力的发展目标。

在援助和发展这两个元概念的基础上，先后衍生出了对外援助、发展援助、官方发展援助、国际发展合作等关键概念。一般认为，现代意义上的对外援助（foreign assistance）开始于美国1947年实施的欧洲经济复兴计划，即

^{①②} 王钊著：《服务经济时代的西方发展援助》，北京：人民出版社，2019年，第2页，第4页。

^③ Gilbert Rist, *The History of Development*, London: Zed Books, 2008, p. 1.

“马歇尔计划”，以冷战时期资本主义、社会主义两大阵营的对抗为根本出发点，以经济援助为主要内容，具有高度政治性和意识形态色彩。发展援助（development assistance）兴起于 20 世纪 60 年代，以资本主义、社会主义两大阵营争取新独立的亚非拉民族主义国家为根本出发点，以促进受援国经济建设和人的发展为主要目标，以经济援助、技术合作和能力建设等为主要内容。从援助的提供方分析，在发展援助的基础上衍生出了官方发展援助的概念。官方发展援助（ODA）是指由官方机构提供的旨在促进发展中国家经济发展和福利的援助，包括赠款、赠予成分不少于 25% 的“软”贷款和技术援助^①，官方发展援助被认为是当前最为主流的援助类型。

20 世纪 90 年代后期，随着政治多极化和经济全球化的发展，以中国、巴西、印度、墨西哥等为代表的新兴经济体和广大发展中国家开始以更加积极的姿态参与全球治理，并在参与过程中坚持平等合作的理念，将双向贸易、投资等经济活动与发展项目密切结合，为发展援助注入新的内涵和动力，国际发展合作的概念逐渐兴起。有学者认为，与对外援助、发展援助相比较，国际发展合作具有三个特征：一是双向，改变此前受援方单向接受发展援助的模式，提高受援方在国际发展中的参与度和自主性；二是多元，参与主体从单纯的政府主导向非政府组织、多边和区域国际组织、企业和跨国公司等多元主体转换；三是融合，合作内容从输血式的传统经济技术援助更多转向通过促进对外援助与双向投资、双向贸易的深度融合。^②

这一时期新兴援助国先后设立的发展主管部门的名称也体现出国际发展合作的理念。1987 年，巴西在外交部下设立巴西合作署（ABC）；1990 年，智利设立智利国际发展合作署（AGCID）；1992 年，土耳其设立土耳其合作和协调署（TIKA）；2011 年，南非设立南非发展伙伴署（SADPA）；2012 年，印度在外交部下设立发展伙伴管理局（DPA）。与传统援助国较多使用“发展”“开发”的概念命名其主管部门（如美国国际发展署、德国经济合作与发展部、法国开发署、原英国国际发展部等）有所不同，新兴援助国倾向于使用“合作”“伙伴”等表述来界定概念和传达理念。

^① OECDlibrary, “Official Development Assistance (ODA)”. <https://www.oecd-ilibrary.org/development>. [2021-06-12]

^② 俞子荣：《传承、转型与超越——中国对外援助 70 年回顾和新时代国际发展合作展望》，在商务部国际贸易经济合作研究院 2020 年首届“中国与国际发展论坛”上的发言。

墨西哥主张使用国际发展合作的概念，其主管部门名称为墨西哥国际发展合作署（AMEXCID），认为其开展的项目和活动为发展合作而非对外援助、发展援助，是南南合作框架下的相互“合作”而非“援助”，因此使用合作伙伴而非援助国、受援国来表达与合作国的关系，在合作过程中强调合作各方的参与度和自主性，坚持各合作伙伴间的平等和责任。

实际上，墨西哥1994年已加入经济合作与发展组织（OECD），但并不寻求加入该组织下属的发展援助委员会（DAC），就是因为墨西哥认为其与OECD发展援助委员会在身份定位、伙伴关系等方面并不完全一致。墨西哥认为OECD发展援助委员会是援助组织，成员国均为援助国且主要是以美国、英国、德国、日本等发达国家为代表的传统援助国，提供的是援助，与发展中国家之间是“受援国—援助国”的南北关系，而墨西哥不是援助国，开展的是南南合作而不是南北援助，与发展中国家之间是合作伙伴的关系。^①

二 墨西哥国际发展合作的发展历程

墨西哥自20世纪初开始对外提供援助，其国际发展合作可分为起步、发展、建制、成熟四个阶段。

（一）1900—1945年：起步阶段

墨西哥国际发展合作始于紧急人道主义援助。1900年11月，美国德克萨斯州发生地震，墨西哥政府向德州提供3万比索紧急人道主义援助，这应该是墨西哥外交部档案中能够找到的关于国际发展合作的最早记录。这一时期，墨西哥通过紧急人道主义援助、技术合作、奖学金、难民援助等方式，主要面向周边国家开展早期国际发展合作。1933—1934年间，墨西哥向哥斯达黎加提供10个奖学金名额，这是墨西哥政府第一次对外提供奖学金。玻利维亚于1938年动工、1945年建成的科查邦巴水渠（Cochabamba）是由墨西哥提供技术援助修建而成，被称为“墨西哥水渠”，是墨西哥最早开展的技术合作项目。^②1937年，墨西哥总统卡德纳斯（Lázaro Cárdenas）向西班牙难民开放边境，到二战结束时共向4000多名西班牙人^③、2250名犹太人、1500名非犹太

^① 笔者2021年4月40日对墨西哥学者的视频访谈。

^{②③} Bruno Figueroa Fischer, “Breve Historia de la Cooperación Internacional de México (1900–2000)”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, 2014, pp. 33–34, p. 36.

德国人及1400名波兰人提供了难民援助^①。

（二）1945—1970年：发展阶段

二战后，世界政治经济格局发生深刻变化，联合国、世界银行等国际发展机构相继建立，掀起了新一轮发展援助热潮，墨西哥积极参与这一轮合作高峰，合作形式更加多元。首先通过联合国等国际组织参与发展合作项目。20世纪50年代，墨西哥派遣大量专家参与联合国“技术援助扩大计划”，成为最早参与联合国技术合作项目的国家之一。1950年，在墨西哥政府和联合国教科文组织的共同倡议下，拉美基础教育区域中心（CREFAL）在墨西哥首都墨西哥城成立，作为联合国教科文组织在拉美地区的主要合作平台，从成立至今共向墨西哥、阿根廷、巴西、玻利维亚、乌拉圭、智利、哥伦比亚等拉美国家提供培训约2.6万人次。^②同时，墨西哥逐步将合作对象扩展至非洲、亚洲、中东等地区的国家，如1950年向韩国派遣医务人员并提供医疗用品，1961年向非洲派出高级代表团并与13个非洲国家签署贷款、奖学金等一系列合作计划。

（三）1970—2011年：建制阶段

自20世纪50年代末60年代初，墨西哥进入30多年经济高速发展时期，随着经济和综合国力的逐步增强，其对外政策更具全球视野，国际发展合作作为对外交往的重要路径取得快速发展并进入建制阶段。20世纪70年代前，墨西哥国际发展合作基本由外交部国际机构总司（DGOI）负责，1971年，外交部成立国际技术合作总司（DGCTI），统筹管理国际技术合作事务，包括对外提供援助和接受国际援助。1994年，墨西哥加入OECD，并成为OECD发展援助委员会的观察员国，这一举措有利于墨西哥国际发展合作与国际规范和通行标准保持对话交流。1998年2月，墨西哥总统塞迪略（Ernesto Zedillo）签署总统令，在外交部下设立墨西哥国际合作所（IMEXCI），这是墨西哥设立的第一个发展合作专门机构。该所下设1个执行局和4个总局，分别是科技合作总局、文化与教育合作总局、发展与经济合作总局、中美洲与加勒比合作总局。2000年，墨西哥成立经济与国际合作副部级办公室（SECI），并于2001年解散国际合作所。2004年，墨西哥在外交部科技合作总司下成立经

^① Hans Wollny, “México y el Reto del Asilo: Una Visión Desde Afuera”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, 2014, pp. 983-986. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/figueroaf.pdf>. [2020-08-30]

^② Bruno Figueroa Fischer, “Breve Historia de la Cooperación Internacional de México (1900-2000)”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, 2014, p. 40.

济关系与国际合作组（URECI），将国际技术合作与促进国内经济发展结合起来，墨西哥国际发展合作的经济导向进一步增强。2011年，《国际发展合作法》颁布，成为墨西哥国际发展合作的一道分水岭。

（四）2011年至今：成熟阶段

2011年4月6日，墨西哥《国际发展合作法》颁布，以专门法的形式从政策体系、长远规划、资金来源、信息收集、监督评估等多个层面为墨西哥国际发展合作提供了法律依据和制度性保障。依据该法，墨西哥国际发展合作署、国际发展合作咨询委员会、国际发展合作规划、国际发展合作信息登记系统以及国际发展合作基金等机构机制于同年建立，墨西哥国际发展合作从法律、机构、机制、资金、信息等层面得以建设和完善，至此，墨西哥国际发展合作体制机制建设基本完成，进入相对成熟的阶段。

三 墨西哥国际发展合作的发展现状

墨西哥国际发展合作规模不大，近年来基本保持在每年2亿~3亿美元左右；合作方式主要有国际机构捐款、奖学金、技术合作等，其中国际机构捐款是最主要的合作方式；合作国家主要为周边国家尤其是中美洲国家，合作领域主要集中在非法移民、安全执法、能源、农业等方面。

（一）合作规模

作为新兴援助国，加上在发展合作中强调平等合作和共同责任，墨西哥国际发展合作规模并不大。纵向看，近年来墨西哥国际发展合作基本保持在每年约2亿~3亿美元。根据墨西哥国际发展合作署的数据，2013—2017年间，墨西哥国际发展合作金额分别为5.48亿美元、2.89亿美元、2.07亿美元、2.88亿美元、3.18亿美元，2013年规模超过其他年份，主要由于当年包括了3.41亿美元的免债。^① 2018年墨西哥国际发展合作金额为1.4亿美元，2019年的情况目前只有项目数，尚无具体金额，该年度墨西哥国际发展合作署在拉美地区单独实施了129个项目，与传统援助国联合实施了330个项目。^②

^① IPEA, “Cuantificación de la Cooperación Mexicana”, October 23, 2018. <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>. [2020-10-13]

^② OECD, “Mexico”, in *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, 2021. <https://doi.org/10.1787/397e2afc-en>. [2021-04-27]

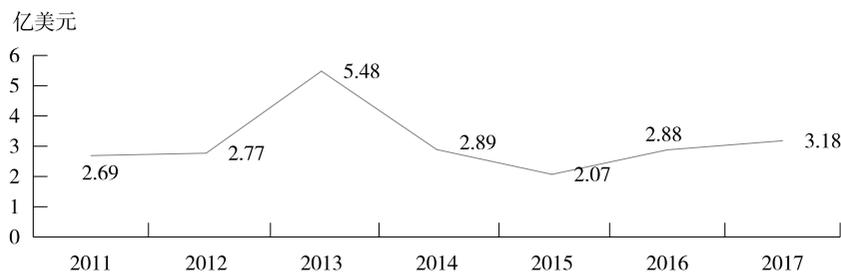


图 1 墨西哥国际发展合作规模 (2011—2017 年)

资料来源：根据墨西哥国际发展合作数据库绘制。https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/cid2013/home.html. [2020 - 10 - 13]

从国际比较来看，与主要传统援助国相比，2019 年美国、德国、英国、法国、日本援助金额分别为 329.81 亿美元、241.22 亿美元、193.71 亿美元、119.84 亿美元、117.2 亿美元，在国民总收入（GNI）中的占比分别为 0.15%、0.61%、0.7%、0.44%、0.3%，墨西哥与之相距甚远。与巴西、俄罗斯、印度等金砖国家相比，墨西哥国际发展合作规模并不算大。巴西 2017—2018 年间国际发展合作金额共为 21 亿美元，年均约为 10.5 亿美元^①，印度 2015—2017 年间金额分别为 15.12 亿美元、14.52 亿美元、12.29 亿美元，俄罗斯分别为 11.61 亿美元、12.58 亿美元、11.94 亿美元，南非基本保持在约 5 亿兰特（按 2018 年 7 月汇率约为 3800 万美元）。^②

需要指出的是，基于对官方发展援助和发展合作概念的不同理解，墨西哥国际发展合作的统计口径与 OECD 发展援助委员会有所不同。总体而言，墨西哥国际发展合作的统计口径更加宽泛，包括技术和科学合作、为发展中国家学生提供的奖学金、向多边发展机构提供的支持、贷款中的赠予成分金额、其他无偿金融合作、人道主义援助，此外还包括公共机构的人员交流和技术合作，分享墨西哥促进发展的相关公共政策、体制和技术管理模式以及实施经验等。例如按照 OECD 发展援助委员会的统计口径，2016 年墨西哥官方发展援助总额为 2.2 亿美元，而按照墨西哥的统计口径则为 2.8 亿美元。

^① OECD, “Other Official Providers not Reporting to the OECD”, in *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, 2021. https://doi.org/10.1787/18b00a44-en. [2021 - 06 - 15]

^② 除巴西外，其余国家数据均来自商务部国际贸易经济合作研究院国际发展合作研究所编写的《主要发达国家和新兴经济体援助情况（2020 年）》（内部资料）。

表 1 墨西哥国际发展合作规模 (2011—2016 年) (单位: 亿美元)

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016
墨西哥统计数据	2.69	2.77	5.48	2.89	2.07	2.88
OECD 统计数据	0.99	2.03	5.29	1.69	2.07	2.20
差距	1.70	0.74	0.19	1.20	0	0.68

资料来源: 根据 OECD 历年年报、墨西哥国际发展合作数据库整理。https://www.oecd-ilibrary.org/development; https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2013/home.html. [2020-10-13]

(二) 主要方式

墨西哥国际发展合作方式主要包括国际机构捐款、奖学金、技术合作等。国际机构捐款是墨西哥开展国际发展合作的最主要方式, 资金主要来源于财政与公共信贷部、卫生部、国际发展合作署、外交部等联邦政府的部门预算。2017 年墨西哥向国际机构捐款 2.80 亿美元, 上述部门的金额分别为 1.96 亿美元、3280 万美元、1484 万美元、1295 万美元。^① 据 OECD 估计, 2018 年墨西哥向国际机构捐款总额为 5760 万美元, 其中 88% 流向联合国相关机构, 如国际劳工组织 (770 万美元)、粮农组织 (690 万美元)、泛美卫生组织 (630 万美元)、世界卫生组织 (530 万美元)。^② 国际机构捐款分为会费等核心捐款和自愿认捐, 近年来, 墨西哥向国际机构捐款金额大体上逐年增加, 同时呈现出核心捐款激增、自愿认捐急剧下降的趋势。

表 2 墨西哥国际机构捐款情况 (2013—2017 年)

年份	国际发展合作总额 (亿美元)	国际机构捐款总额 (亿美元)	国际机构捐款在总额中的占比 (%)	自愿认捐在国际机构捐款中的占比 (%)	会费在国际机构捐款中的占比 (%)
2013	5.48	1.35	24.6	45.8	54.2
2014	2.89	2.10	72.7	7.5	92.5
2015	2.07	1.53	73.9	5.0	95.0
2016	2.88	2.50	86.8	4.0	96.0
2017	3.18	2.80	88.1	2.0	98.0

资料来源: 根据 OECD 历年年报、墨西哥国际发展合作数据库整理。https://www.oecd-ilibrary.org/development; https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2013/home.html. [2020-10-13]

^① IPEA, “Cuantificación de la Cooperación Mexicana”, October 23, 2018. https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html. [2020-10-13]

^② OECD, “Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience”, December 22, 2020. https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2020_f6d42aa5-en. [2021-04-22]

为更好地参与多边发展合作，墨西哥积极加入与发展相关的多边机构和机制，先后加入 77 国集团（G77）、15 国集团（G15）等发展中国家和南南合作组织，签署《蒙特雷共识》《釜山宣言》等发展领域的重要文件。

表 3 墨西哥加入的国际机构和签署的重要文件情况

年份	加入的国际机构/签署的文件
1945	成为联合国成员国
1955	签署《关于促进世界和平与合作的联合宣言》
1964	加入 77 国集团
1978	签署《布宜诺斯艾利斯行动计划》
1989	加入 15 国集团，又称“南南磋商与合作首脑级集团”
2000	签署千年发展目标
2002	签署《蒙特雷共识》
2003	签署《关于援助协调性的罗马宣言》
2005	签署《关于援助有效性的巴黎宣言》
2011	签署《釜山宣言》
2015	签署《阿克拉行动计划》
2016	签署可持续发展目标

资料来源：Jorge A. Pérez - Pineda, “The Advancement of the Institutionalization of Mexican International Cooperation: 10 Years of AMEXCID”, 中国农业大学国际发展与全球农业学院 2021 年 4 月 16 日举办“发展知识讲坛”线上讲座资料。

奖学金项目是国际机构捐款外的主要合作方式之一，2017 年墨西哥向发展中国家提供奖学金名额 3883 个，金额为 2160 万美元，在国际发展合作总额占比 6.79%。^① 墨西哥奖学金项目主要通过“太平洋联盟促进学生和学术交流平台”“美洲国家科技能力建设项目”“海地 300 个奖学金专项项目”以及“加拿大 Banff 文学翻译国际中心项目”等开展。“太平洋联盟促进学生和学术交流平台”由墨西哥、哥伦比亚、智利、秘鲁这四个太平洋联盟国家联合开展，每个国家每年提供 100 个奖学金名额，其中 75 名为本科生，25 名为博士生和访问学者^②，自 2011 年太平洋联盟成立开始实施，2015 年实现制度

^① OECD, “Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience”, December 22, 2020. <https://www.oecd-ilibrary.org/development>. [2021-04-22]

^② 吴白乙主编：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2013—2014 年）》，北京：社会科学文献出版社，2014 年，第 353 页。

化，被认为是太平洋联盟国家最为成功的合作项目之一。

技术合作包括派遣专家、开展可行性研究等，主要集中在农林渔牧业、政府管理、能源、经贸及教育等领域。2017年，墨西哥技术合作金额为1450万美元，在国际发展合作总额占比4.60%。^①

（三）重点对象

由于合作规模小，墨西哥将有限的资源集中在拉美和加勒比国家，尤其是中美洲邻国，首要目标是维持周边国家社会稳定与经济发展，减轻边境压力。

早在1951年，联合国拉美经委会（CEPAL）就在墨西哥城建立了区域总部，负责中美洲地区事务，墨西哥成为联合国协调中美洲事务的枢纽之一。1983年，墨西哥成立中美洲债务小组，委内瑞拉、哥伦比亚及巴拿马政府也参与部分出资。该小组于1983年7月召开第一次领导人会议，决定成立中美洲经济与社会发展行动委员会（CADESCA），作为债务小组的辅助机构，帮助中美洲国家促进经济一体化，提升出口并加强能力建设，以实现经济和社会发展。1990年，墨西哥外交部牵头23个联邦机构成立墨西哥—中美洲合作委员会（CMCC），统筹协调墨西哥与中美洲之间的合作项目。1990—1995年间，墨西哥在中美洲共实施了4535个项目，其中，经济领域项目387个，教育与文化领域项目1808个，技术合作领域项目2340个。^②1998年，实施“中美洲合作计划”，这是墨西哥与中美洲地区开展的第一个一体化合作计划。

为进一步促进对中美洲合作，墨西哥先后3次在墨西哥城市图斯特拉·古铁雷斯（Tuxtla Gutiérrez）召开“墨西哥—中美洲峰会”。1991年1月召开第一次峰会期间，墨西哥、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜总统签署合作总协定，承诺在政治、经济、科技、文化、教育等领域加强合作。1996年2月召开第二次峰会期间，墨西哥表示将进一步扩大对中美洲的发展合作。1998年7月召开第三次峰会期间，墨西哥再次推动与中美洲国家的发展合作，在教育、卫生、环境、旅游、农业等领域实施了13个合作项目。

墨西哥十分重视通过区域合作机制与本地区国家开展合作，与中美洲、

^① OECD, “Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience”, December 22, 2020. <https://www.oecd-ilibrary.org/development>. [2021-04-22]

^② Bruno Figueroa Fischer, “Breve Historia de la Cooperación Internacional de México (1900-2000)”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, 2014, p. 50.

加勒比等次区域国家建立了合作机制，推动在农业、基础设施、健康、教育、移民、环境、安全等领域开展合作。与加勒比共同体（CARICOM）设有首脑会议机制，迄今已举行四届（分别于 2010 年 2 月、2012 年 5 月、2014 年 4 月、2017 年 10 月举行）。“中美洲一体化与发展项目”是近年来墨西哥与中美洲国家开展的最为重要的合作项目之一，该项目由墨西哥于 2008 年发起，伯利兹、哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马、多米尼加等 9 个拉美国家参与，主要涉及交通基础设施、能源、通信等经济领域，以及环境、医疗卫生、风险应对、住房、粮食安全与营养、住房等社会领域，墨西哥为开展该项目专门设置了尤卡坦基金（Yucatan Fund）。2008—2018 年间，“中美洲一体化与发展项目”共投入约 50 亿美元，实施了中美洲公路网升级改造等项目，推动中美洲地区的交通等基础设施得到较大改善。

中美洲国家不是 OECD 发展援助委员会的重点援助对象国，在全球发展援助整体收缩的背景下，该地区接受的发展援助呈明显下降趋势，2016 年接受的发展援助金额仅占其 GDP 的 0.61%，而同一时期侨汇占 GDP 的 16%。^①在这个意义上，墨西哥国际发展合作虽然规模不大，但对援助资源相对稀缺的中美洲国家而言仍然具有重要意义，在本地区能够取得较好的援助效果和综合效应。按照墨西哥一位外交官的说法，此前，拉美国家更多视墨西哥为相对遥远的北美国家，现在，越来越多的拉美国家将其视为地区的一员。^②

（四）重点领域

墨西哥国际发展合作重点领域包括非法移民问题、安全执法、能源、农业等。

中美洲的非法移民问题是墨西哥最为关注的议题。墨西哥认为，要阻止来自中美洲北三角国家（萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯）的非法移民，最好的办法是解决该地区就业机会缺乏、社会治安薄弱等结构性问题。为此，墨西哥先后实施了多个发展项目，为该地区青年提供就业机会，推动

^① Agustín García-López Loaeza y Marcela Valdivia Correa, “Del Fin de la Guerra a una Paz Sostenible: El Papel de México en Centroamérica (1983-2018)”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 114, 2018, p. 216.

^② Víctor Hugo Morales Meléndez, “Una Renovada Presencia e Influencia de México en América del Sur”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 114, 2018, p. 80.

中美洲地区的经济发展。2018年12月1日，墨西哥与萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯等国家共同制定“全面发展计划”，计划投入9000万美元解决中美洲非法移民的结构性问题。2019年6月20日，墨西哥与上述国家共同提出“播种生命计划”（Sowing Life）和“青年建设未来计划”（Youths Building the Future），预计投入1亿美元^①，促进北三角国家的可持续发展，以减少流向墨西哥和美国的非法移民。墨西哥国际发展合作署署长卡里略（Laura Carrillo）表示，“播种生命计划”和“青年建设未来计划”两个项目将在每个国家创造约2万个工作岗位，有助于改善这些国家人民的生活和不平等状况。^②

安全执法是墨西哥与拉美国家合作的重要领域。根据墨西哥公共安全和刑事司法公民委员会（CCSPJP）的数据，世界上最暴力的城市中前10名均在拉美地区。^③墨西哥与萨尔瓦多、洪都拉斯、巴拿马、秘鲁等拉美国家均建立了安全高级别工作小组（Ganseg），通过主管部门间对话、协调行动、互换信息等方式，在移民、人口贩卖、跨境犯罪等领域开展有效合作。仅涅托政府时期（2012—2018年），墨西哥就与拉美国家签署了21项安全与防务方面的协议。^④2007年10月，美国、墨西哥联合开展“梅里达倡议”（Merida Initiative），计划在3年内投入约14亿美元的援助资金，共同打击贩卖毒品、人口及武器等非法活动。这是墨西哥和美国开展的最重要的应对毒品和有组织犯罪的合作项目，被双方视为合作典范。^⑤

在能源建设方面，1980年8月，墨西哥和委内瑞拉总统在哥斯达黎加首都圣何塞签署《拉美及加勒比国家能源合作协定》（San José Energy Cooperation Agreement），惠及11个拉美和加勒比国家。该协定承诺，墨西哥和委内瑞拉每天向上述11个国家共提供16万桶原油，并提供5年期优惠贷款，利息为

^① Fobes, “México Destina 100 mdd para Exportar el Plan Sembrando Vida a Centroamérica”, June 21, 2019. <https://www.forbes.com.mx/mexico-destina-100-mdd-para-exportar-el-plan-sembrando-vida-a-centroamerica/>. [2021-04-22]

^② Secretaría de Relaciones Exteriores, “14th Meeting of the AMEXCID Advisory Board”, November 21, 2019. <https://www.gob.mx/sre/articulos/89251>. [2021-04-27]

^{③④} Víctor Hugo Morales Meléndez, “Una Renovada Presencia e Influencia de México en América del Sur”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 114, 2018, p. 81, p. 79.

^⑤ Juan Pablo Prado Lallande, “La Cooperación Internacional para el Desarrollo de México un Análisis de sus Acciones, Institucionalización y Percepciones”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 222, 2014, p. 8.

4%；如果贷款用于发展能源项目，利息可低至2%。^① 根据联合国拉美经委会的数据，1985—1993年间，墨西哥和委内瑞拉在该协定框架下共向拉美及加勒比国家提供了4.9亿美元优惠贷款，用于该地区的67个能源合作项目，其中墨西哥提供1.64亿美元，用于实施33个能源合作项目。^② 2005年12月13日，在墨西哥—中美洲国家能源首脑峰会上，墨西哥、哥伦比亚和中美洲国家签署了“中美洲能源一体化计划”，计划投入70亿~90亿美元，帮助中美洲国家修建一座大型炼油厂，铺设一条连接墨西哥和中美洲国家的天然气管道和建造一座发电厂等^③，旨在向中美洲国家提供廉价且稳定的能源，推动地区经济稳定发展。

此外，墨西哥还在农业领域开展了多个项目。例如，墨西哥水资源科技研究所（IMTA）、中美洲和巴拿马水资源区域委员会（CRHH）协调实施的“水资源管理和保护指导员培养项目”，墨西哥资助伯利兹派出专家考察当地土壤的可能用途，并从可持续生产角度提出替代方案，推动伯利兹边远地区的作物种植。^④

近年来，受全球经济增长疲软、民粹主义抬头等因素影响，一方面全球发展赤字加大，援助需求增加，另一方面传统援助国援助资金呈战略性收缩，这对包括墨西哥在内的国际发展合作提出了新要求。2017年，墨西哥国际合作署署长加西亚（Agustín García）表示，经济合作是墨西哥经济外交政策的核心，通过优惠贷款、债务重组、基金支持等多种方式保障墨西哥的政治地位和国家安全。同年，墨西哥外交部长比德加赖（Luis Videgaray）表示，经济外交政策的主要任务在于促进贸易和投资，支持墨西哥企业国际化，吸引和发展新技术，加强经济合作并推动国家发展。^⑤ 比德加赖曾担任墨西哥财政部长，财政部长转任外交部长，亦可看出墨西哥外交政策及国际发展合作

^① Bruno Figueroa Fischer, “Breve Historia de la Cooperación Internacional de México (1900-2000)”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, 2014, p. 48.

^② CEPAL, “Utilización y Beneficios del Acuerdo de San José para el Istmo Centroamericano”, June 13, 1994. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27121/LCmexL247_es.pdf. [2021-04-25]

^③ 张玲：《墨西哥和中美洲国家在坎昆签署能源一体化计划》，2005年12月14日。http://www.ce.cn/xwzx/gjss/gdxw/200512/14/t20051214_5514069.shtml. [2021-06-18]

^④ 李小云、徐秀丽、王伊欢著：《国际发展援助——非发达国家的对外援助》，北京：世界知识出版社，2013年，第91页。

^⑤ Agustín García-López Loaeza, “La Cooperación Mexicana para el Desarrollo: El Poder Suave de la Política Exterior”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 111, 2017.

的重心转向。

四 墨西哥国际发展合作的管理体制

墨西哥国际发展合作的管理体制体现在五个层面：法律层面通过《国际发展合作法》，行政层面通过国际发展合作署，财政层面通过国际发展合作基金（FONCID），政策层面通过国际发展合作规划，统计层面则通过国际发展合作信息登记系统（RENCID）。国际发展合作基金为信托基金，由外交部、国际发展合作署、财政与公共信贷部共同组成管理委员会进行管理。国际发展合作信息登记系统于2014年建立，每年在国际发展合作署官网公布年度数据，目前可获得2011—2017年间的数据库。下面重点从法规政策、协调机制和主管部门三方面分析墨西哥国际发展合作的管理体制。

（一）法规政策

从法律层面来看，墨西哥宪法和《国际发展合作法》为国际发展合作提供法律保障。墨西哥于1988年将国际发展合作作为外交政策的七项原则之一载入《宪法》第89条，明确国际发展合作是墨西哥应尽的一项国际责任，为开展国际发展合作提供了最高法律保障。此外，墨西哥于2011年4月6日颁布《国际发展合作法》（LCID），确定了国际发展合作的整体战略，成为为数不多的制定了国际发展合作专门法的新兴援助国。

从政策层面来看，《国家发展规划》（PND）和《国际发展合作规划》（PROCID）明确了国际发展合作的政策方针。《国家发展规划》由总统签署发布，阐述墨西哥经济、政治、外交、社会、文化等领域总体发展目标，是墨西哥最重要的全国性规划文件。《国家发展规划（2013—2018年）》规定，国际发展合作是墨西哥作为全球负责任行为体的关键因素，明确了国际发展合作在该国对外战略中的重要地位。^①以《国家发展规划》为框架，外交部会同其他16个联邦政府部门和3个联邦机构，定期共同制定《国际发展合作规划》，确定一个时期内国际发展合作的政策目标和工作方向。值得关注的是，最新发布的《国际发展合作规划（2020—2024年）》首次听取了来自民间社会组织、学术界和私营部门的意见，进一步推动了墨西哥国际发展合作

^① Gobierno de la República Mexicana, “Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)”, May 20, 2013. https://snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf. [2020-09-19]

行为主体的多元化。

（二）协调机制

墨西哥设立了咨询委员会、专门技术委员会等咨询和监督机构以及信托管理和技术委员会等协调机制，负责国际发展合作的纵向协调和横向沟通。

咨询委员会是墨西哥国际发展合作的最高权力机构，职责包括制定墨西哥国际发展合作规划和相关公共政策，监督实施《国际发展合作规划》，推荐发展合作项目，对项目进行监管和评估等。咨询委员会由17个联邦政府部门、3个联邦政府机构代表共同组成，由外交部长主持工作。17个政府部门分别是外交部，内政部，国防部，海军部，财政与公共信贷部，社会发展部，环境与自然资源部，能源部，经济部，农业牧业农村发展、渔业与食品部，通信与交通部，公共职能部，公共教育部，卫生部，劳动与社会保障部，土地改革部及旅游部；3个联邦政府机构分别是国家科学技术委员会、国家文化艺术委员会、国家印第安人发展委员会。

同时，墨西哥设立了5个专门技术委员会，分别是学术与科学技术委员会、企业技术委员会、地方政府技术委员会、社会组织技术委员会以及高级别顾问技术委员会，成员主要来自私营部门、社会组织、学术机构、地方政府、社会名流等，负责墨西哥国际发展合作各行为主体间以及与公众的沟通宣传等事务。信托管理和技术委员会由墨西哥外交部、国际发展合作署及财政与公共信贷部共同组成。

（三）主管部门

2011年9月28日，墨西哥国际发展合作署依据同年颁布的《国际发展合作法》成立，主管国际发展合作事务，包括墨西哥接受和对外提供的国际发展合作，具体负责与其他联邦政府部门及机构之间有关发展合作的协调，以及国际发展合作项目的执行、评估、统计及信息发布等工作。国际发展合作署是外交部下属的独立机构，署长由外交部长提名、总统任命。署内设立5个执行局，分别是教育与文化执行局、国际经济合作与促进局、双边经济关系与合作局、科技合作局、中美洲发展与一体化局。这5个执行局负责管理和实施具体项目，执行局主任以技术专家的身份参加咨询委员会会议。

2013年，在德国国际合作机构（GIZ）和联合国开发计划署（UNDP）支持下，墨西哥国际发展合作署进行了新一轮机构改革，原中美洲发展与一体化局改为中美洲与加勒比合作局，合作范围从中美洲扩展至加勒比国家；原

双边经济关系与合作局改为国际发展合作局，对口中美洲和加勒比之外的拉美国家，同时负责管理墨西哥接受的国际援助和教育领域的国际合作；原国际经济合作与促进局改为国际经济关系与合作局，主要负责国际经济合作事务，包括促进经济合作与经济外交事务，同时与相关经济部门如经济部、财政和公共信贷部等保持联系；原教育与文化局改为文化与旅游促进合作局，范围扩展至旅游合作，旨在通过文化、艺术及旅游合作，维护和提升墨西哥的国家形象。此外，新增发展合作政策规划局，这是墨西哥国际发展合作署机构改革最重要的举措，旨在通过政策规划和顶层设计保证墨西哥国际发展合作的战略性、协调性和执行力。



图2 墨西哥国际发展合作署机构改革情况

资料来源：根据墨西哥国际发展合作署手册绘制。SRE, “Manual de Organización de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, September 2012, p.24. <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manadmin/2012/moamexid.pdf>. [2020-10-13]

按照墨西哥宪法和《国际发展合作法》等法律赋予墨西哥国际发展合作的政策目标，国际发展合作本应承担更多责任，发挥更大作用，国际发展合作署也应相应发挥其作为国际发展合作事务协调者的职责。但由于国际发展合作署本身是外交部的下属机构，行政级别不够高，机构影响力和协调能力有限，在一定程度上减弱了墨西哥国际发展合作的执行效果和政治影响。事实上，墨西哥国际发展署主要负责墨西哥开展的技术合作、奖学金等项目，并未能充分发挥纵向协调和横向沟通的职能；由于缺乏国内政治意愿，虽然根据《国际发展合作法》设立了国际发展合作指导文件、注册和信息系统等机构机制，却未能在实践中加以贯彻执行。墨西哥国际发展合作署统计的发展合作数据也主要是其自身执行的项目，并不能全面反映墨西哥国际发展合

作的整体情况。一个有意思的现象是，墨西哥国际发展合作署作为外交部的下属机构，署长由外交部长提名，外交部长担任国际发展合作委员会主席，但外交部对于国际发展合作署的成立却没有发布有关信息或进行表态。有学者认为，这向外界传递出国际发展合作署未能完全获得来自外交部的背书和政治支持的信息。^①

基于此，墨西哥国内对于国际发展合作署的工作一直存在质疑。2005 年，墨西哥外交部委托第三方对墨西哥国际发展合作政策做了一项调查，调查结果认为墨西哥国际发展合作存在管理碎片化的问题，在机构建设、政策设计及监督评估上缺乏连贯性；国际发展合作署甚至外交部均无法有效协调其他联邦政府部门，国际发展合作政策执行力偏低。OECD 对墨西哥国际发展合作所做的评估也得出了类似的结论。^② 此外，2012 年进行的一项问卷调查就墨西哥国际发展合作的法律、主管部门、信息系统、指导文件等方面的实施情况征求相关部门及学界意见，调查结果也显示外交部等联邦政府涉外部门对国际发展合作的满意度最低。^③

五 墨西哥国际发展合作的特点

墨西哥国际发展合作规模有限，并非世界主要援助国，甚至算不上最重要的新兴援助国，但依然取得了较好的效果，在南南合作尤其是三方合作等方面具有一定的影响力。由于与拉美国家天然的语言、文化和地理联系，墨西哥在本地区开展发展合作具有天然优势，加上曾经作为受援国，能够更好地理解合作伙伴的诉求，有助于其发挥沟通传统援助国和发展中国家的桥梁作用，在推动南南合作、南北合作进程中具有积极影响。此外，与美国毗邻的特殊地理位置和传统双边关系赋予了墨西哥在拉美地区尤其是中美洲议题上的特殊权重，上述因素综合推动墨西哥国际发展合作形成

① Juan Pablo Prado Lallande, “La Cooperación Internacional para el Desarrollo de México Un Análisis de Sus Acciones, Institucionalización y Percepciones”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 222, 2014, p. 21.

② Luz María de la Mora Sánchez, “Retos Institucionales para Fortalecer el Papel de México en la Cooperación Internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 89, 2010, pp. 18 - 19.

③ Juan Pablo Prado Lallande, “La Cooperación Internacional para el Desarrollo de México Un Análisis de Sus Acciones, Institucionalización y Percepciones”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 222, 2014, p. 28.

了自己的政策特点。

（一）重视三方合作

对外援助三方合作的概念由联合国于 1978 年在“布宜诺斯艾利斯行动计划”中首次提出，表示“在自愿的基础上为两个及以上发展中国家及其机构的技术合作项目提供资金支持”。三方合作真正作为专有名词出现于 1980 年，德国前总理勃兰特（Willy Brandt）担任德国国际合作事务独立委员会主席期间提出，“应在发展中国家经济合作的语境中讨论三方合作”。目前，三方合作并无统一定义，不同国家和机构使用“三边合作”“三方合作”“三方南南合作”（Triangular South-South Cooperation）等不同表述。根据 OECD 发展援助委员会 2009 年的定义，三方合作指 OECD 发展援助委员会成员国与新兴市场国家在受惠国共同开展的发展合作，一般来说包括至少一个传统援助国（OECD-DAC 成员国）或国际组织、一个或一个以上新兴市场国家、一个或一个以上受惠国（发展中国家）。^①

三方合作是新兴援助国蓬勃发展的产物。20 世纪 90 年代以后，墨西哥等新兴援助国逐渐减少或不再接受来自发达国家的援助，转而开始向其他发展中国家提供发展援助。由于规模、资源和经验有限，新兴援助国一个时期内仍然需要来自传统援助国的资金和管理支持，而传统援助国也需要继续与新兴援助国在发展事务上保持联系，因此，三方合作作为连接传统援助国、新兴援助国和受援国三方的桥梁得以迅速发展。

墨西哥与大部分拉美国家地理位置相近，语言和文化相似，开展交往合作具有天然优势。墨西哥充分发挥这一地缘优势，重视其自身连接南北合作与南南合作的桥梁作用，对三方合作持开放积极的态度，是开展三方合作最为活跃的国家之一。近年来，墨西哥与德国、美国、日本、西班牙、英国等传统援助国和智利、阿根廷、巴西等新兴援助国以及联合国儿童基金会、联合国开发计划署、世界贸易组织、美洲农业合作协会等国际或区域组织在拉美地区开展了多个三方合作项目。2017 年，墨西哥共实施 311 个技术合作项目，其中 35 个为三方合作项目，占比 11%。^②

在与传统援助国开展三方合作方面，墨西哥与德国在危地马拉、洪都拉

^① 郭语：《巴西对外援助中的三方合作管理与实践》，载《拉丁美洲研究》，2016 年第 6 期，第 21 页。

^② IPEA, “Cuantificación de la Cooperación Mexicana”, October 23, 2018. <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>. [2020-10-13]

斯联合开展了“通过 ANTAD.biz 平台及环境因素加强及整合中小企业”项目，共帮助 500 余家中小企业建立环境预测系统；与美国国际发展署在中美洲国家合作实施“贸易便利化与竞争力”项目，分享墨西哥在许可证、植物检验检疫电子证书、非关税信息交换等方面的经验；与日本国际协力机构在中美洲合作开展“中美洲流动性及物流框架政策”项目，改善中美洲国家的基础设施，降低物流成本，推动贸易发展。

与国际组织开展三方合作方面，墨西哥与联合国粮农组织于 2018 年 6 月签署《关于设立墨西哥—联合国粮农组织信托基金的协定》，墨西哥承诺出资 2.5 亿美元用于开展“墨西哥—加勒比共同体—联合国粮农组织适应和抵御加勒比地区气候变化合作倡议”。该项目启动资金为 50 万美元，墨西哥和联合国粮农组织各出资 25 万美元。^①

同时，墨西哥还积极参与组织区域和国际会议，提出相关倡议，在推动三方合作发展、制定国际规则等方面发挥了重要作用。墨西哥是“有效三方合作全球伙伴关系倡议”的创始成员国。该倡议于 2014 年启动，是交流和传播有效的三方合作案例、经验教训、最佳案例的主要平台。2013 年，墨西哥参加 OECD 发展援助委员会高级别会议，为三方合作提供参考意见。2013 年 9 月，墨西哥国际发展合作署与德国经济合作与发展部（BMZ）在墨西哥城召开三方合作第二次区域会议“三方合作在拉丁美洲的前景：三方合作的影响”。在该次会议上，墨西哥表示三方合作是多元主体伙伴关系（multi-actor partnerships）的起点，从政策层面明确了三方合作在国际发展合作中的重要地位。^② 2019 年 3 月，第二次联合国南南合作高级别会议发布《有效三方合作的自愿准则》，这是目前三方合作最重要的指导性文件之一，墨西哥在其中发挥了积极作用。

（二）受到美国影响

作为距离美国最近的“后院”，墨西哥与美国具有特殊的历史渊源和双边关系。美国是墨西哥最大的贸易伙伴，2019 年墨美进出口总量为 5767.7 亿美元，其中墨西哥对美国出口 3710.4 亿美元，占出口总额的 80.5%；墨西哥自

^① Luis Alfonso de Alba Góngora, “La Política Exterior de México Hacia América Latina y el Caribe 2012 – 2018, Logros y Prospectiva”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 114, 2018, p. 21.

^② BMZ, “2nd Regional Conference Perspectives of Triangular Cooperation in Latin America: The Impacts of Triangular Cooperation”, September 26 – 27, 2013. <https://www.giz.de/en/downloads/bmz2014-en-summary-2nd-regional-conference-triangular.pdf>. [2021-04-28]

美国进口 2057.3 亿美元，占进口总额的 45.2%。^① 在这个意义上，墨西哥和美国相互具有战略意义。拜登 2021 年 1 月 20 日就任美国总统后，按照传统开展“电话外交”，第二个电话即打给墨西哥总统安德烈斯·奥夫拉多尔（Andrés Obrador）。

在对外援助方面，美国长期以来一直是墨西哥最大的援助国，通过官方发展援助、基金会等渠道每年向墨西哥提供大量的援助和资金支持。2016—2020 年期间，美国国会批准通过对外援助向墨西哥拨款金额基本维持在每年 1.5 亿美元左右，实际支出更多，2017 年、2019 年的实际支出额几乎是国会批准拨款额的两倍。

表 4 美国国会批准的对墨西哥援助资金情况（2016—2020 年）

（单位：亿美元）

年份	拨款额	实际支出额	差额
2016	1.60	2.11	0.51
2017	1.38	3.24	1.86
2018	1.51	2.33	0.82
2019	1.62	2.93	1.31
2020	1.58	0.65	-0.93

资料来源：根据美国对外援助数据库整理。https://www.foreignassistance.gov/explore#. [2021-04-22]

美国因素对墨西哥国际发展合作是把双刃剑。一方面，来自美国的资金和管理支持以及美国在中美洲援助事务上对墨西哥的依赖和重视，为墨西哥国际发展合作提供了充足的资源和平台，使得墨西哥能够在发展领域具有一定的话语权和政策空间，因此墨西哥国际发展合作虽然规模不大，却取得了较好的政治效果和国际影响力。另一方面，墨西哥国际发展合作政策不可避免地受到美国的影响，在重点领域、关注议题等方面需要与美国的议程和关切保持某种程度的一致性，所以，边境、移民、治安、打击毒品等既是美国国内关注的重点议程，也是美国援助墨西哥的重点领域，同时是美国、墨西哥在中美洲地区开展合作的重要内容。2021 年 3 月 1 日，美国总统拜登与墨

^① 商务部国际贸易经济合作研究院等编：《对外投资合作国别（地区）指南—墨西哥》（2020 年），第 25 页。http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/moxige.pdf. [2021-04-21]

西哥总统奥夫拉多尔举行双边视频会议并发表《联合声明》，承诺在移民、新冠肺炎疫情及安全等问题上加强合作。^① 2021 年 4 月 9 日，拜登总统向国会提交 2022 财年预算请求，提出 2022 财年间向中美洲国家拨款 8.61 亿美元用于援助项目，作为 4 年拨款 40 亿美元的第一步。奥夫拉多尔总统随即于 2021 年 4 月 14 日表示，希望美国国会批准拜登总统提出的这一预算请求，帮助中美洲消除贫困。^② 拜登政府时期美国和墨西哥将在发展领域进一步加强合作，墨西哥国际发展合作或将体现出更多美国因素。

（三）仍接受较多国际援助

虽然墨西哥已对外提供较长时期的国际发展合作，但仍继续接受来自传统援助国和国际组织的发展援助资金。根据 OECD 的数据，墨西哥 2010—2019 年间接受国外官方发展援助共计 62.21 亿美元，这意味着平均每年接受 6.22 亿美元，在拉美和加勒比国家中排名第 5 位，仅次于海地、哥伦比亚、巴西和玻利维亚。

表 5 墨西哥接受官方发展援助情况（2010—2019 年）（单位：亿美元）

国家	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	总计
海地	29.28	14.71	12.48	11.24	10.41	11.02	11.26	10.10	10.09	6.96	127.55
哥伦比亚	6.77	10.17	7.64	8.26	11.51	14.20	11.62	8.72	17.36	8.74	104.99
巴西	4.56	7.29	12.02	9.20	8.11	10.50	7.09	2.78	4.28	2.73	68.56
玻利维亚	5.33	4.90	6.22	6.47	6.24	8.19	7.25	9.67	7.10	7.08	68.45
墨西哥	4.77	9.54	4.31	5.51	7.73	3.34	8.54	7.76	5.45	5.25	62.20

资料来源：根据 OECD 数据库 DAC2a 整理。https://stats.oecd.org/#。[2021-04-12]

根据墨西哥外交部的资料，墨西哥每年接受的发展援助资金超过对外提供的发展合作资金。2017 年，墨西哥对外提供发展合作资金 3.18 亿美元，接受国外官方发展援助 7.52 亿美元，是对外提供资金的两倍多。除国外官方发展援助外，墨西哥还接受来自国际基金会、非政府组织的援助资金。例如，2018 年，墨西哥是瑞士 C&A 基金会第五大受惠国、美国帕卡德基金会第五大

^① White House, “U. S. - Mexico Joint Declaration”, March 1, 2021. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/01. [2021-04-22]

^② El Mundo, “Presidente de México Propondrá a Biden Ampliar su Programa Sembrando Vida a Centroamérica”, April 18, 2021. https://diario.elmundo.sv. [2021-04-22]

受惠国、福特基金会第六大受惠国、英国儿童投资基金会第八大受惠国。^①这也从侧面反映出墨西哥所具有的区域作用和影响力，传统援助国、国际组织及基金会等希望通过援助与墨西哥保持联系，对墨西哥施加影响，从而影响其他拉美国家。

表 6 墨西哥接受和对外提供援助情况 (2013—2017 年) (单位: 亿美元)

	2013	2014	2015	2016	2017	合计
接受的官方发展援助金额	5.62	8.15	3.21	8.09	7.52	32.59
对外提供的发展合作金额	5.48	2.89	2.07	2.88	3.18	16.50
差额	0.14	5.26	1.14	5.21	4.34	16.09

资料来源: “Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020 – 2024”, July 13, 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596023&fecha=02/07/2020. [2021-04-22]

六 墨西哥国际发展合作对中国的启示

中国与墨西哥都是发展中国家、新兴市场国家，都属于新兴援助国，也都长期接受来自传统援助国的援助，同时对外提供发展合作，在对外提供发展合作时强调南南合作的性质属性，坚持平等互利和共同承担责任的义务原则，可以说，两国在发展领域具有一定的相似性和可比性。2018年4月18日，中国成立了国家国际发展合作署，中国对外援助正式开启向国际发展合作的转型升级。研究墨西哥国际发展合作的发展、特点和优势对中国国际发展合作的未来方向和具体做法具有一定的参考意义。

(一) 积极开展对外援助三方合作

中国自 21 世纪初陆续从传统援助国和国际组织的受援国名单毕业后，基本不再接受国外的官方发展援助。作为世界第二大经济体、最大的发展中国家和最主要的新兴援助国，中国国际发展合作是发展领域和全球治理的重要力量。传统援助国需要与中国保持对话，中国也需要与传统援助国继续深化在发展领域的合作，不断吸收其先进理念与经验模式。但目前中国对外援助三方合作仅停留在理念沟通和项目试点的初级阶段，尚未形成规模。

^① OECD, “Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience”, December 22, 2020. https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2020_f6d42aa5-en. [2021-04-22]

作为有效连接发达国家、新兴市场国家和发展中国家的桥梁，三方合作在中美世纪博弈的大背景下被赋予更多的战略意义。中国与欧美国家在历史、文化、政治制度等方面存在重大差别，这决定了双方不可避免地存在分歧和矛盾，且这种分歧和矛盾日益朝着常态化、长期化方向演变。当前，中国与西方国家在贸易、投资、技术、政治和安全领域的合作全面收缩倒退，发展领域可以成为中国与主要西方大国之间为数不多的合作切入点之一。中国可以通过联合开展三方合作，寻求与主要西方大国在发展领域的基本共识和利益交汇点，保持对话和联系，积极引导，斗而不破。正如有学者提出的，当前国际发展合作的现实是“双边是基础、主导权与话语权在多边、大国博弈在三方”^①。中国可在现有三方合作的基础上，以更加开放的心态和积极的姿态参与三方合作，使三方合作成为在发展议题上与大国保持对话沟通的平台，为中国争取更多政策空间。

（二）大力提升对外援助透明度

援助透明度是新兴援助国面临的普遍问题。由于人力缺乏、统计口径不一致等因素，加上墨西哥国际发展合作署无法有效协调其他政府部门，导致其公布的数据并不能全面反映该国整体国际合作情况，数据的全面性、准确性、及时性都有待提升。此外，墨西哥未向 OECD 发展援助委员会提供年度数据，后者对墨西哥援助情况的估计与墨西哥国际发展合作署的统计之间存在较大差距，这也给研究墨西哥国际发展合作带来混淆与障碍。

与之相似，由于长期与国家对外战略和外交工作紧密结合，中国对外援助同样存在信息缺乏透明度，国内民众和国际社会获取信息不充分、不及时等问题。随着中国走向世界舞台中央，国际社会对中国参与国际发展合作和全球治理的关注日益高企。援助透明度是发展领域的通行规范，中国对外援助要与国际规则接轨，要在发展领域发挥更大作用，亟须进一步转变观念，提升援助透明度。

（责任编辑 高 涵）

^① 俞子荣：《传承、转型与超越——中国对外援助 70 年回顾和新时代国际发展合作展望》，在商务部国际贸易经济合作研究院 2020 年“首届中国与国际发展论坛”上的发言。