

# 发展援助在地化： 平行经验分享理论的改进

——以巴西在非洲的农业合作为例\*

徐振伟

**内容提要：**有关援助有效性的质疑和争论一直是西方传统援助国所面临的挑战。这种援助困境的产生主要是由于传统援助国一直游离于受援国的发展实践之外，没有对受援国的需求给予充分考虑，且援助国和受援国之间在权力关系、国情背景上存在认知差异，也导致了传统援助效果不理想。生根于中国国际发展合作实践的平行经验分享理论强调援助双方关系上的平等和发展经验的可适用性，为全球发展治理中的对外援助研究提供了理论框架。但是近年来，中国参与国际发展援助和发展合作的历程表明，在全球发展治理的实践中还需要充分考虑受援国的实际需要和具体情况，也就是发展理念与发展方式的在地化。本文在借鉴平行经验分享理论的基础上，试图将这种对发展援助在地化的重视提升到理论层面，进一步对中国对外援助的独特理念和独特方式进行理论概括。基于上述框架，本文以巴西在非洲的农业合作实践为案例，对平行经验在地化理论进行了检验。

**关键词：**发展援助 在地化 援助有效性 平行经验分享

**作者简介：**徐振伟，南开大学周恩来政府管理学院副教授。

**中图分类号：**F125 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2024) 06-0133-27

---

\* 本文是国家社科基金一般项目“我国社会组织参与‘一带一路’的行动意愿、行动能力和制度支持研究”（编号：19BGJ012）的阶段性成果。

近年来联合国、世界银行等国际组织的研究报告都证明目前的全球发展治理体系亟待革新。在对发达国家的传统国际发展援助进行成果评价时，经常会出现对其援助有效性的争论，援助效果不明显、附加条件非必要、援助关系不平等常常是外界对传统援助国提出的质疑和挑战。以全球治理和全球在地化的视角来审视传统的国际发展援助，可以发现传统援助国的援助困境正是在于发展援助的在地化程度不够。而以中国、巴西等国为代表的新兴援助国是否在援助实践的在地化方面更加出色，如何将在地化理念嵌入中国特有的发展援助和发展合作理论当中，是本文试图解决的问题。

## 一 超越传统援助：从单向输血到在地化

随着全球化进程的不断推进，许多与此相关的概念也应运而生，最为人所熟知的当属全球治理。<sup>①</sup> 全球治理又衍生出许多新的概念，诸如全球经济治理、全球安全治理和全球发展治理。全球发展治理是国际社会为解决发展问题、发展挑战、发展威胁而形成的各种制度性安排和实施的发展理念、政策与行动。<sup>②</sup> 在相当长一段时期内，官方发展援助成为西方主导下的全球发展治理的主要手段。

二战后，尽管许多亚非拉国家实现了独立，但长期的政治、经济和文化依附使它们仍然难以与殖民宗主国划清界限，这些地区的贫困问题成为国际社会的关注重点。在以“权力逻辑”为基础的战后治理模式中，第三世界国家处在全球治理体系的边缘位置。<sup>③</sup> 1944年，44个国家的代表在联合国国际货币金融会议上确立了布雷顿森林体系，国际货币基金组织和世界银行作为该体系的两大支柱性机构，成为全球发展治理的核心。美国凭借占世界3/4的黄金储备和占整个资本主义世界1/2以上的工业生产总量掌握了国际货币基金组织、世界银行的主导权。1949年，国际复兴开发银行（即世界银行）向哥伦比亚派遣了经济代表团，为哥伦比亚制定了一份发展计划，计划强调要对哥伦比亚进行全方面的改革，将教育、健康、粮食等关系复杂的问题一

<sup>①</sup> 俞可平：《全球治理引论》，载《马克思主义与现实》，2002年第1期，第20-32页。

<sup>②</sup> 邹志强：《理念、机制、能力：联合国与全球发展治理的关系及其启示》，载《国际关系研究》，2020年第6期，第132页。

<sup>③</sup> 张贵洪、杨理伟：《从霸权治理到合作治理：百年变局下全球治理体系变革的进程与方向》，载《当代世界与社会主义》，2022年第4期，第5-6页。

并解决，“通过这种努力，哥伦比亚不仅会实现自身的救赎，同时还会为世界上其他欠发达地区树立一个令人鼓舞的典范”。<sup>①</sup> 诸如“救赎”等话语表达是发展殖民的一种表现，反映出西方国家对于发展霸权的主动塑造。西方的发展主义是一套线性的、去空间化的发展模式。简而言之，就是忽略不同国家的地缘禀赋和社会文化差异，相信只要严格落实西方发达国家开出的标准化“药方”，就能让第三世界国家实现从落后到发达的跨越，不断改善人类生活。美国前总统杜鲁门在其提出的“第四点计划”中宣称现代科学知识和技术是解决落后问题的关键，美国既应该给予其他国家以物质援助，也应该使其他国家受惠于美国丰富的技术知识。<sup>②</sup>

事实上，早在19世纪，国家间开展的对外援助就以人道主义救济和殖民地援助的形式展开，欧洲的资本主义国家运用公共资源向落后地区，特别是其殖民地输送物资、提供资金。但对外援助成为国际关系中的重要内容始于第二次世界大战之后。随着二战的结束，战后重建工作成为当时全球众多国家面临的共同问题，以难民救助和战后重建为主要内容的国际发展援助开始成为国际关系和国际合作的重要形式，上文所述的“第四点计划”和马歇尔计划是这一时期对外援助兴起的标志。此后，随着大量原殖民地国家的相继独立和马歇尔计划的成功实施，在冷战氛围下，两大阵营通过向这些新兴国家提供大量发展援助和军事援助，使得对外援助无论规模还是影响都有了显著的增长。由此，西方国家开始了国际发展援助实践，这些国家长期以来主导着国际发展援助，制定发展援助的原则、形式和标准。<sup>③</sup> 相对于新兴援助国，西方国家习惯上被称为传统援助国。<sup>④</sup> 对传统援助国长达70余年的援助

① [美]阿图罗·埃斯科瓦尔著，汪淳玉等译：《遭遇发展——第三世界的形成与瓦解》，北京：社会科学文献出版社，2011年，第26-27页。

② Dennis Merrill, *Documentary History of the Truman Presidency, Vol. 27, The Point Four Program*, Bethesda, Md.: University Publications of America, 1999, pp. 4-5.

③ 在2017年及以前的统计过程中，官方发展援助指流向经合组织发展援助委员会（DAC）援助名单上的国家和地区以及多边机构的资金，这些资金由国家和地方政府等官方机构或其执行机构提供，以促进发展中国家的经济发展、改善发展中国家的福利为主要目标。官方发展援助资金最突出的特点是其优惠性质，即含有至少25%的赠款成分。从2018年开始，经合组织按照其受援名单的分类，对官方发展援助优惠标准进行了进一步调整和细化：向最不发达国家（LDCs）和其他低收入国家（LICs）的官方部门提供双边贷款时赠款部分至少占比45%，中低收入国家和地区（LMICs）的这一指标为15%，中高收入国家和地区（UMICs）的这一指标为10%；向多边机构提供贷款时，赠款部分至少占比10%。

④ 庞珣：《新兴援助国的“兴”与“新”——垂直范式与水平范式的实证比较研究》，载《世界经济与政治》，2013年第5期，第31-54页。

成果的评价，在肯定其为全球发展所做贡献的同时，也出现了一些质疑。其中，有关援助有效性的争论一直是西方传统援助国面临的挑战。<sup>①</sup> 随着国际发展援助项目的实施，受援国不仅没有实现相当水平的发展，甚至出现“越援越贫”现象。以非洲为例，1970—1998年是非洲国家接受发达国家官方发展援助的高峰时期，但此期间其贫困率却从11%增至66%。由此可见，国际发展援助没有达到预期效果。<sup>②</sup>

2005年《巴黎宣言》的签订是传统援助国对其援助实践反思的集中体现，宣言所涉及的原则与指标为国际援助的管理和协调指明了方向。然而，《巴黎宣言》并没有得到有效贯彻。由于传统援助国一直游离于受援国的发展实践之外，没有对受援国的需求给予充分考虑，且援助国和受援国之间在权力关系、国情背景上存在认知差异，传统援助效果不佳，“发展援助逐渐异化成了富国向穷国的单向输血”，援助有效性的问题仍然存在。<sup>③</sup>

与传统援助失语困境相对的是新兴援助国的兴起。从2000年到2021年，美国和欧元区的经济产出占世界总产出的比重从36.8%下降到26.1%<sup>④</sup>；而以中国、印度等为代表的新兴发展中国家则开始崛起。2020年，金砖国家在全球国内生产总值（GDP）中所占的份额首次超过了七国集团；2023年，金砖国家占全球GDP的比重达到32.1%，而七国集团仅为29.9%。<sup>⑤</sup> 在全球经济面临较大下行压力的情况下，2023年中国经济复苏保持良好态势。

实力的变迁使新兴发展中国家拥有了更强的规范塑造能力和议题博弈能力。新开发银行、亚洲基础设施投资银行等金融机构对基础设施和可持续发

---

① 有关对外援助效果的研究，参见李小云：《发展知识体系的演化：从“悬置性”到“在场性”》，载《人民论坛·学术前沿》，2017年第24期，第86—94页；Felix Zimmermann and Kimberly Smith, “More Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation”, in *Journal of International Development*, Vol. 23, No. 5, 2011, pp. 722—738; Ngaire Woods, “Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance”, in *International Affairs*, Vol. 84, No. 6, 2008, pp. 1205—1221.

② 吴志成、刘培东：《全球发展赤字与中国的治理实践》，载《国际问题研究》，2020年第4期，第20—41页。

③ 刘凯鹏：《新时代中国推进国际发展合作的理念原则和实践创新初探》，载《当代世界与社会主义》，2022年第1期，第42页。

④ CEPAL, “Iberoamérica: Espacio de Oportunidades para el Crecimiento, la Colaboración y el Desarrollo Sostenible”, March 2023. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48769>. [2024-06-15]

⑤ Statista Research Department, “BRICS and G7 Countries’ Share of the World’s Total Gross Domestic Product (GDP) in Purchasing Power Parity (PPP) from 2000 to 2023”, February 13, 2024. <https://www.statista.com/statistics/1412425/gdp-ppp-share-world-gdp-g7-brics/>. [2024-06-17]

展项目提供了大量资金支持，这些国家推进的平行经验共享、技术转让、应急和生计恢复的创新形式正在改变全球生活及生产方式。2006年，时任经合组织发展援助委员会主席理查德·曼宁在一次演讲中承认了新兴援助国存在的合理性和必要性，并表示在援助不断增加的世界中，发展中国家将受益于更多的选择。<sup>①</sup>由此，新兴援助国这一概念成为一种正式的表述，用来指代具有对外援助行为且非发展援助委员会成员的国家。

不同学者分别提出要提高发展中国家在世界银行和国际货币基金组织内的代表性和发言权<sup>②</sup>，推动联合国系统的改革，提升20国集团在制定全球发展议程方面的话语权。<sup>③</sup>澳门大学学者罗斯塔姆·J. 纽沃斯指出，金砖国家的出现、新开发银行的成立及其对世界银行造成的冲击是传统发展援助走向终结的开始。<sup>④</sup>在对新兴援助国的援助成果进行评价时，学界注意到了其对传统援助国援助空白和缺失的补充作用。例如，查尔斯·戈尔认为目前国际发展合作领域的参与者更趋多元化，他将发展合作的提供者归为经合组织发展援助委员会成员国、未加入该委员会的国家、全球基金、私人基金会和国际非政府组织五类。<sup>⑤</sup>费利克斯·齐默尔曼将未加入发展援助委员会的国家进一步分为三类：正在开展符合经合组织发展规范的新援助项目的非成员国（如东欧和中欧国家）、没有模仿经合组织规范的南南发展合作参与者（如印度、中国、巴西和委内瑞拉）以及阿拉伯捐助者（如沙特阿拉伯和科威特）。在援助领域上，传统援助国优先向受援国的社会部门提供援助，而新兴援助国则更关注受援国的基础设施建设。在发展思路，新兴援助国也带来了不同于“华盛顿共识”的新方案，不会在援助时提出附加条件，也不会干涉受援国的

---

① Richard Manning, “Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Cooperation?”, in *Development Policy Review*, Vol. 24, No. 4, 2006, pp. 371–385.

② Jakob Vestergaard and Robert H. Wade, “Protecting Power: How Western States Retain the Dominant Voice in the World Bank’s Governance”, in *World Development*, Vol. 46, 2013, pp. 153–164.

③ Robert Wade, “Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF”, in *Politics & Society*, Vol. 39, No. 3, 2011, pp. 347–378; Paul Cammack, “The G20, the Crisis and the Rise of Global Developmental Liberalism”, in *Third World Quarterly*, Vol. 33, No. 1, pp. 1–16.

④ Rostam Neuwirth, “The End of ‘Development Assistance’ and the BRICS”, in *International Development Assistance and the BRICS*, 2020, p. 27.

⑤ Charles Gore, “The New Development Cooperation Landscape: Actors, Approaches, Architecture”, in *Journal of International Development*, Vol. 25, No. 6, 2013, p. 770.

国内事务。<sup>①</sup>恩盖尔·伍兹 (Ngairé Woods) 指出, 由于传统援助国的援助有效性存在缺陷, 大多数既定的援助方案未能满足受援国对援助和投资的需求, 所以新兴援助国在广大受援国中受到了越来越多的欢迎。<sup>②</sup>

总结新兴援助国的援助实践, 可以发现一种鲜明的“在地化”特色。全球在地化 (glocalization) 是一个由全球化进程所衍生出的新概念。20世纪90年代以后, 随着全球化在世界各地的推进, 不同国家和地区的在地化进程也日趋明显。一般认为, 美国社会学者罗兰·罗伯森最早提出了“全球在地化”这一概念。他将全球在地化引为学术用语, 用以强调全球化与地方反应具有交错、矛盾、融合的复杂联动关系: 全球化是与在地化并行的进程; 其间普遍性与个别性、同质化与异质化并存, 不可分割。<sup>③</sup> 全球在地化最早所指涉的现象是跨国公司的经营策略, 意在强调当全球化的产品或服务与当地文化相结合时更有可能取得成功; 生产某种具有标准意义产品的同时, 迎合特定市场爱好才能打开产品销路, 比如, 麦当劳在各地推出迎合当地口味和喜好的商品, 迪斯尼乐园适应当地偏好调整管理理念的举措。<sup>④</sup> 由此可见, 全球在地化所表达的核心内容在于“全球性思考, 地方性行动”。这一概念及其所反映的理念可以用来解释传统对外援助以及现行全球发展治理体系的援助困境, 也可以用来分析传统援助国和新兴援助国在援助理念和援助方式上的不同。

问题在于, 在既有研究中, 有关新兴援助国特别是中国对外援助的理论阐释很少将全球在地化的相关知识纳入其中。本文将在考察既有理论阐释成果的基础上, 探究发展援助可与全球在地化进行结合的地方。

## 二 既有的理论研究成果

在比较传统援助国和新兴援助国在援助理念、方式、机制、领域等方面的不同时, 已有学者注意到将其纳入特定的理论框架下进行对比可产生新的、

---

<sup>①</sup> Felix Zimmermann and Kimberly Smith, “More Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation”, in *Journal of International Development*, Vol. 23, No. 5, 2011, pp. 722 – 738.

<sup>②</sup> Ngairé Woods, “Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance”, in *International Affairs*, Vol. 84, No. 6, 2008, pp. 1205 – 1221.

<sup>③④</sup> 吕斌、周晓虹:《全球在地化: 全球与地方社会文化互动的一个理论视角》, 载《求索》, 2020年第5期, 第105 – 113页。

有益的理论知识。如庞珣指出：“异同的比较分析并没有定义出一种新型援助。差异的存在不等同于统一的新型模式（方式或思想）的形成。”<sup>①</sup>因此，需要一个理论框架去整合既有的研究，来体现新型对外援助与传统对外援助的根本差别。基于研究现状，庞珣借鉴了科学哲学中的范式概念，根据援助理念、假设、规则和起始关系上的特点，将新兴援助国中南方援助国的援助概括为“水平范式”，而将传统援助国的援助概括为“垂直范式”，并以援助分配的相关数据检验证实了这种观点。<sup>②</sup>复旦大学和伦敦政治经济学院关注国际发展援助的联合研究团队提出了新发展援助的概念，认为新发展援助就资金来源、援助类别和优惠程度而言，比西方传统的官方发展援助更具包容性；具有相异的援助目标，以适应各种发展重点；鼓励援助、贸易和投资之间的联动；超越了传统援助国—受援国的关系，视彼此关系为相互的伙伴关系，而不仅仅限于金钱和知识的交换。<sup>③</sup>以新结构经济学为依托，林毅夫和王燕提出了“超越发展援助”的思路，他们认为基于比较优势的贸易是增长和减贫更强大的推动力，贸易与援助相结合的方式有利于打开商品市场，同时也可以提供投资机会和就业岗位，“超越发展援助”就是要将所有有利于发展的贸易、援助和投资都纳入考量。<sup>④</sup>吸收林毅夫等人的研究成果，郑宇提出了“新型发展合作模式”的构想，强调资金使用的多源性、互惠性和自主性，发展途径的多样性，援助目标的差异性以及融资渠道的多维度。<sup>⑤</sup>郑宇还从国家间关系、国内外市场关系、公私关系等维度进一步明确了传统的发展援助和新型发展合作之间的区别。<sup>⑥</sup>

2021年1月10日，国务院新闻办发布了《新时代的中国国际发展合作》白皮书，全方位阐释了新时代中国对外援助的理念和方法。<sup>⑦</sup>随着共建“一带

①② 庞珣：《新兴援助国的“兴”与“新”——垂直范式与水平范式的实证比较研究》，载《世界经济与政治》，2013年第5期，第38页，第31-54页。

③ 敬义嘉、阿尔瓦罗·孟德斯、郑宇：《形成中的新发展援助》，载《复旦公共行政评论》，2019年第1期，第1-17页。

④ Justin Yifu Lin and Yan Wang, *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 1-7.

⑤ 郑宇：《援助有效性与新型发展合作模式构想》，载《世界经济与政治》，2017年第8期，第135-155页。

⑥ 郑宇：《新型国际发展合作范式的初现与挑战》，载《中国社会科学评价》，2021年第2期，第112-113页。

⑦ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》，2021年1月10日。  
<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1696685/1696685.htm>. [2024-06-20]

一路”、构建人类命运共同体等新思想新理念提出，对相关的学术研究在总结中国援外实践经验、体现中国援外特点等方面提出了新的要求。有关中国参与国际发展援助和全球发展治理的理论研究已经涌现出丰富的研究成果。例如，王钊在国际政治经济学的框架下，利用分配效应理论为研究视角，发现援助国的国内产业结构与其对外援助政策之间存在关联，并以此解释为什么西方传统援助国和中国会在对外援助和国际发展的问题上相互指责。与此同时，尽管中国与传统援助国会在援助理念和援助方式上存在差异，但是中国与西方的产业结构在全球价值链体系上具有共生互补的特征，可以在全球发展治理上实现合作。<sup>①</sup> 丁韶彬以社会交换理论视角，阐释了援助—受援关系在利益上的互惠性及在援助领域权力结构的大致对等性，并以该理论对中国的对外援助行为进行诠释，对中国的援外工作提出了相关建议，即不用回避对外援助的互惠交换性，应当承认中国对外援助中的利己因素。<sup>②</sup> 唐晓阳回顾了中国对非农业援助的历程，认为市场化运作是中国发展经验的独特表现，提出将援助视为协助当地社会向现代化转变的助推器和润滑剂，并且转变传统援助思路的建议。<sup>③</sup> 贺文萍从受援国和援助国的双重身份入手，归纳了中国对外援助活动在自身发展经验、国际合作经验和影响力上的独特优势。<sup>④</sup> 宋天阳、许志渝借鉴了社会化理论，从国际规范扩散的角度分析了中国同国际发展援助体系的互动进程和原因。<sup>⑤</sup>

中国从计划经济向市场经济转型路径的渐进式效应造就了不同于世界上大多数援助国的援助治理体系。<sup>⑥</sup> 有学者如布罗蒂加姆认为中国的官方援助计

---

① 王钊：《中国的基础设施建设援助与国际发展援助的“共生”——援助国产业结构差异的视角》，载《外交评论》，2020年第2期，第51-81页。

② 丁韶彬著：《大国对外援助：社会交换论的视角》，北京：社会科学文献出版社，2010年，第247-254页。

③ 唐晓阳：《中国对非洲农业援助形式的演变及其效果》，载《世界经济与政治》，2013年第5期，第55-69页。

④ 贺文萍：《从“援助有效性”到“发展有效性”：援助理念的演变及中国经验的作用》，载《西亚非洲》，2011年第9期，第120-135页。

⑤ 许志渝、宋天阳：《从对外援助到国际发展合作：中国的融入与革新——以“新双向社会化”为视角的解释》，载《社会主义研究》，2023年第2期，第148-156页。

⑥ Jianzhi Zhao and Yijia Jing, “The Governance of China’s Foreign Aid System: Evolution and Path Dependence”, in *Public Administration and Development*, Vol. 39, No. 4, 2019, pp. 182-192.



划不透明，并且它并不主要基于官方发展援助。<sup>①</sup> 雷吉尔姆等将中国与美国的对外援助方式进行了对比，认为中国和美国对外援助计划的合法化话语是不同的。中国通过强调南南合作、无条件的利他主义和以国家为中心的发展模式来使其援助干预合法化，但美国通过将市场经济、民主治理和人权作为发展的典型原则来证明其干预援助的合理性。<sup>②</sup> 虽然中国的对外援助具有一些优势，包括其实际方向、原则的一致性和对高层交流的关注，但这些特征也可能是中国对外援助计划未来有效性及其作为发展中新兴大国的国际声誉的断层线。因此，未来需要对中国的援助架构进行评估和改革，以提高中国的援助能力和援助有效性。<sup>③</sup>

基于对发展援助的知识体系、援助主体、援助影响这三个关键议题的讨论和回应，中国农业大学国际发展研究中心的李小云等学者提出了平行经验分享的理论框架，并用中国对非援助的历史实践验证了该理论。这一理论框架由三要素组成，即援助实践中流动的是发展中国家历经实践检验的发展经验，推动援助实践的是注重发展的技术专家，援助实践促成的是中非发展共同体。其中，知识体系是发展中国家的发展经验，援助主体是援助国的技术专家而非发展专家和管理专家，援助影响是中非发展共同体的形成。该理论的核心是规避传统援助带来的困境，即将悬置性表象知识所设定的政治社会经济条件趋同作为先决条件，然后通过援助承载一个接近非洲实际的经验来诱发适合非洲实际的制度性变迁。由此可见，这一理论已经涉及了全球在地化的类似含义：首先，就援助主体的属性而言，后发国家面临的国内外环境具有相同之处，发展中国家的成功发展经验已经比传统援助国在在地化方面有所突破；其次，以对非援助为例，即使是实现成功发展的发展中国家，也要在援助过程中寻找“一种接近非洲实际的经验”，这便是中国对非援助的优势所在；最后，平行经验分享理论同样强调全球与地方、普遍与个别之间的互动，中国参与国际发展援助与合作的过程同国内建设一样，是个“摸着石头过河”的过程，合作项目需要不断根据当时当地的情况进行形塑，逐步探

<sup>①</sup> Deborah Brautigam, “Aid ‘With Chinese Characteristics’: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD – DAC Aid Regime”, in *Journal of International Development*, Vol. 23, No. 5, 2011, pp. 752 – 764.

<sup>②</sup> Salvador Santino F. Regilme, Jr. and Obert Hodzi, “Comparing US and Chinese Foreign Aid in the Era of Rising Powers”, in *The International Spectator*, Vol. 56, No. 2, 2021, pp. 114 – 131.

<sup>③</sup> Lan Xue, “China’s Foreign Aid Policy and Architecture”, in *IDS Bulletin*, Vol. 45, No. 4, 2014, pp. 36 – 45.

索、步步为营。李小云等指出，尽管在不同的时代背景和不同的历史阶段中国对非援助的形式与内容出现不断调整变化，但平行经验分享这一实质始终未变。<sup>①</sup>

综上所述，有关新兴援助国，特别是中国对外援助的理论研究已经涉及了在地化的部分内容，但仍未很好地将全球在地化的概念和内涵嵌入既有理论。如前文所述，全球在地化是分析传统援助国何以遭遇援助疲软、新兴援助国何以而“兴”、中国何以在全球发展治理中有所贡献的一个很好的视角。因此，本文尝试借鉴平行经验分享理论的框架，在既有理论成果的基础上加入全球在地化的概念，以期能进一步完善该理论。

### 三 理论改进：平行经验的在地分享

通过对比中外学者的研究成果和各自观点，可以发现对于援助、发展等问题的认知差异不仅体现在政策实践上，也在学理研究上。尊重国家主权、坚决不干涉内政是中国对外援助的原则和特点，中国学者也在研究中论证和体现了这一特征的合理性。而西方国家则认为外部干涉一个国家的内政是合理的，对外援助不仅是物质上的赠予，更要实现政治、经济、社会全方面的改造，因此对制度变革的附加条件是实现有效援助的先决条件。相比之下，不干涉内政、尊重发展自主权、重视援助有效性等理念，不仅是以中国为代表的新兴援助国的援助特点，也与全球在地化所指涉的在全球化过程中的地方化趋势相通。在整个全球发展治理的体系下，如何破解全球发展难题、保证援助的有效性和发展的可持续性，需要考虑全球发展援助的在地化。

#### （一）平行经验的基本框架

如前所述，平行经验分享理论是一个可以将全球在地化嵌入其中的理论框架。在原有的框架中，已经预设在发展中国家内部开展的发展援助与发展合作是援助国分享彼此的成功发展经验。“平行”首先是关系上的平等，即受援国和援助国的地位是平等的，援助国不能歧视受援国，尊重受援国对政治、经济等制度和道路的选择，不能以受援国的选择与自身是否相同作为援助分配的标准，要充分考虑受援国的实际需求，发展经验只是分享，而不是

<sup>①</sup> 徐秀丽、李小云：《平行经验分享：中国对非援助理论的探索性构建》，载《世界经济与政治》，2020年第11期，第117-135页。

施舍。此外，“平行”更体现出发展经验的可适用性，同为两次世界大战以来逐渐摆脱殖民压迫境遇的国家，发展中国家间在反对新老殖民主义、建立国际政治经济新秩序以及摆脱经济依附上都面临同样的任务，即发展问题和所需条件都是相似的。与传统援助国相比，发展中国家间的经验分享更有可操作性，不是空洞的理念和对特定政治经济体制教条般的追求，更能为受援国所接受。如丹比萨·莫约指出，非洲需要的是能造血的有效经济合作而不是无偿援助。相比美国等发达国家以无偿的官方发展援助为主的形式，中国的无偿官方援助只占到了对外援助总量的 1/3 左右，其余大部分为国际发展合作的优惠贷款。这种以金融助力贸易投资为主的援助模式增强了非洲国家利用外援拉动经济增长的能力，确保了外援落到实处，因此中非合作也是对现有世界多边发展援助体系的有益补充。<sup>①</sup>而这种对投资基础设施和发展对外贸易的强调，正是源自中国在社会主义建设中特别是改革开放以来所形成的发展经验。

但仅有经验分享还不够，一种发展经验不可能完全移用到另一个国家，即使这种经验来自发展中国家。在提出平行经验分享理论时，李小云等也指出，中国对非援助中所分享的发展经验也未必理所当然地被非洲当地接受，中非双方需要在微观实践层面进行适应性调整。<sup>②</sup>

## （二）国际关系研究中的“本土化”：从规范扩散到发展合作

在社会科学的讨论中，“本土化”指的是外来的观念、价值和文化意识进入某一社会文化区域，适应后者的要求而生存和发挥作用，与原有的社会制度相配合，共同支持人们生活的过程。本土化特别强调本土社区的主体性和能动性，是站在本土的立场上来提出问题和分析问题的。<sup>③</sup>“本土化”这一概念被广泛应用于各种不同的领域。例如法律的“本土化”指的是一国将异域的法律吸收进自己的法律体系之中予以贯彻实施，使受体和植体日渐融合并成功地成为受体一个有机部分的过程。<sup>④</sup>

在国际关系学科中，本土化和国际规范研究紧密结合。建构主义的代表

<sup>①</sup> Dambisa Moyo, *Dead Aid*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009, p. 19.

<sup>②</sup> 徐秀丽、李小云：《平行经验分享：中国对非援助理论的探索性构建》，载《世界经济与政治》，2020年第11期，第117-135页。

<sup>③</sup> 叶启政著：《社会理论的本土化建构》，北京：北京大学出版社，2006年，第56页。

<sup>④</sup> 赵静莉、张丽丽：《法律移植与我国法制现代化建设探析》，载《中国集体经济》，2008年第3期，第110页。

人物玛莎·芬尼莫尔和凯瑟琳·辛金克借鉴社会学制度主义视角，从国际层面上全面而清晰地提出了“规范生命周期”理论。<sup>①</sup>然而，这种体系层次的规范扩散理论将地方行为者作为被动的规范接受者，隐含的前提是西方国家或由西方占主导地位的国际组织在规范发展中的作用。在芬尼莫尔、辛金克等人研究的基础上，此后的规范扩散研究开始强调国家原有观念、国内结构等变量对国际规范扩散至国家的过滤或制约作用，关注国际规范扩散的具体机制和微观过程。杰弗里·切克尔提出了“文化匹配”的干预变量，文化匹配为国际规范与国内实践一致性的反映。切克尔认为，当体系规范与目标国原有观念之间存在文化匹配时，扩散更为迅速。<sup>②</sup>尽管文化匹配存在测度困难等问题，但这一学说很快为学界所接受。在切克尔的研究基础上，美利坚大学的阿米塔夫·阿查里亚提出了“规范本土化”的概念，即“规范接受者在地方信仰和跨国规范之间建立一致性的过程”<sup>③</sup>。规范接受者的合法性及权威、外来规范提供的可供修正的余地、本土文化特质及传统、既有本土规范的实力等因素都会影响本土化的实践前景。<sup>④</sup>

国际规范的本土化研究重视地方行为体对规范传播的影响力，这种对本土的关注也延伸到了人道主义援助领域。发展合作视域下的本土化研究强调国际援助应将更多的权力和资金下放到地方，避免建立可能破坏地方能力的平行结构。在实践层面，东盟成为重要观察对象。本土实践与国际实践的重要区别在于，地方能动性和地方背景知识在实践过程中起到主要的推动和塑造作用。<sup>⑤</sup>东盟人道主义实践促使越来越多的研究者反思自由主义方案的普遍有效性，开始探讨地方自主对于提升本土韧性和应对能力的重要意义。<sup>⑥</sup>

① Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, in *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 887–917.

② Jeffrey Checkel, “Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 1, 1999, pp. 83–114.

③ Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, in *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, p. 245.

④ Amitav Acharya, *Rethinking Power, Institutions and Ideas in World Politics: Whose IR?* London: Routledge, 2014, pp. 189–191.

⑤ 魏玲：《本土实践与地区秩序：东盟、中国与印太构建》，载《南洋问题研究》，2020年第2期，第1–14页。

⑥ 李垣莹：《东盟人道主义援助本土化的演进：以关系性权力的运作为视角》，载《南洋问题研究》，2023年第3期，第50–51页。

### （三）平行经验的理论改进：从本土化到在地化

无论是地区秩序的建构、国际规范的传播还是国际发展项目的运转，地方都是不能忽视的能动主体。基于此认识，本土化的研究更多是从地方的视角展开的，讨论的是地方如何自主塑造各类项目和合作的本土化进程。既有研究对地方差异性和多样性的强调为本文提供了关键启发，将本土化研究的角色视角进行切换，本文试图构建平行经验在地化的理论框架。

在全球化进程中，均质性和异质性构成了具有张力的共生整体，用通俗的话来讲，就是“个别事物普遍化”和“普遍事物个别化”是同时进行的，后者对应的就是在地化。在地化有着多重意涵：其一，均质化、普遍化是有限的；其二，全球与地方处于互相塑造的动态进程中，彼此能够互为补充，进而缔造良性关系<sup>①</sup>；其三，聚焦“流动空间与固定场所间对立的消解”，更关注“相对或社会空间”<sup>②</sup>。在实践维度，在地化最早用于描述跨国企业在不同地区的差异化营销策略和个性化服务。由此可以发现，与本土化研究对地方自身功能效用的强调不同，在地化更加强调行为体之间的互动作用。统一于“全球在地化”这一概念下的研究讨论的是全球与地方的关系，跨国公司与东道国的关系，特别是在讨论跨国公司的策略时，在地化研究和本土化研究展示了一种角色调转的视角，也就是从站在本土考虑调转为站在进入本土的来客的角度考虑。将上述行为主体（跨国公司与东道国）加以替换，也可以借鉴在地化的思路，研究援助国与受援伙伴方的关系。

如图1-a所示，在平行经验分享理论原有的框架中，发展知识通过援助国派遣的技术专家在受援国传播，援助结果是中非关系的不断加强，非洲全球发展形象得以重塑，也回应了国际发展学界的三个主要议题：援助什么及怎么援助，谁来援助，援助的影响。本文认为，既有的三个理论要素都无须改动，且本身具有实证支持，关键是把全球在地化的过程嵌套其中，也就是援助国发展经验结合受援国具体情况的创造性转化。对于三个经典议题的回应，则是在怎么援助上强调在地化过程。图1-b即改进后的平行经验在地分享。

<sup>①</sup> 吕斌、周晓虹：《全球在地化：全球与地方社会文化互动的一个理论视角》，载《求索》，2020年第5期，第109页。

<sup>②</sup> Victor Roudometof, *Glocalization: A Critical Introduction*, London: Routledge Publications, 2016, pp. 138 - 145.

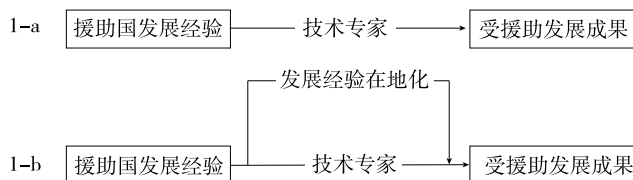


图1 原有的平行经验分享理论 (1-a) 与平行经验在地分享 (1-b)

资料来源：笔者自制。

在地化研究的思路在平行经验框架内主要体现为对两大差异的关注。在进行对外援助时，存在两组关系：一是单一援助国和单一受援国之间一对一的关系，二是单一援助国和其所援助的多个受援国之间一对多的关系。由此援助国在进行援助时要同时关注自身和外国之间的差异，以及不同外国之间的差异。至此，本文对平行经验理论的改进主要体现在两方面的思考：从单一援助国和单一受援国的维度，援助方的发展经验要进行本土化的调整；从单一援助国和多个受援国的维度，对不同援助伙伴要进行不同的本土化调整。

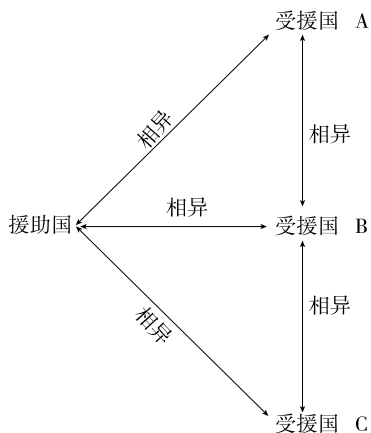


图2 发展经验在地化的双重差异性

资料来源：笔者自制。

#### (四) 中国对外援助的平行经验在地分享

在中国的对外援助政策中，平行经验在地分享的理念已经有所体现。2023年，习近平主席在中国共产党与世界政党高层对话会上指出，现代化不是少数国家的“专利品”，发展中国家有权利也有能力基于自身国情自主探索

各具特色的现代化之路，中国尊重和支持各国人民对发展道路的自主选择。<sup>①</sup>

首先，中国的对外援助充分考虑受援国的实际需要。出于对发展自主性的尊重，中国继承并发展了周恩来总理在访问加纳期间确立的对外援助八项原则。中国在开展国际发展合作时秉持双向选择的理念，在量力而为的同时，坚持平等互利、共同发展。在《新时代的中国国际发展合作》白皮书中，中国开展国际发展合作的政策主张就有“授人以渔，自主发展”的政策主张，即充分考虑受援国的发展诉求、发展水平、资源禀赋，借助多种途径将中国自身的行业技术及发展经验积极分享给受援国，尽力为其培养本土人才和技术力量，让受援国实现自主和可持续发展。此外“形式多样，讲求实效”的政策主张强调根据外方实际需求和情况，因地制宜选择或搭配使用适宜的援助方式，争取实际效果最大化，并且注重提高资金使用效率。<sup>②</sup>改进后的平行经验在地分享同样也有很多实践案例可以验证。中国是发展中国家产品的进口国、所需货物的出口国、基础设施项目的投资者、金融资源的提供者和技术的传播者。有学者指出，中国正在帮助一些国家减轻对发达国家的依赖，并使其国家经济发展日趋多样化。<sup>③</sup>根据《2019年度中国对外直接投资统计公报》，中国境外企业向投资所在国家（地区）缴纳各种税金总额560亿美元<sup>④</sup>；并且，中国境外企业在投资所在国家（地区）通过基础设施建设、投资、贸易等方式为这些国家创造了大量的就业岗位。另外，处于不同发展阶段的国家具有不同的援助需求。在共建“一带一路”的实践过程中，中国充分尊重不同共建国具体国情的差异，强调平等参与、平等协商、平等互利、合作共赢。<sup>⑤</sup>中国在开展对外援助和全球发展治理实践当中，并没有统一的标

① 习近平：《携手同行现代化之路——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，2023年3月15日。[http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content\\_5746950.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746950.htm)。[2024-06-18]

② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》，2021年1月10日。<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1696685/1696685.htm>。[2024-06-18]

③ Branislav Gosovic, “The Resurgence of South-South Cooperation”, in *Third World Quarterly*, Vol. 37, No. 4, 2016, p. 736.

④ 中华人民共和国商务部：《商务部等部门联合发布〈2019年度中国对外直接投资统计公报〉》，2020年9月22日。<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/l/202009/20200903003047.shtml>。[2024-06-17]

⑤ 袁正清、董贺：《中国—东盟共建“一带一路”的理念与实践——基于关系性合作的视角》，载《当代亚太》，2023年第5期，第4-34页；江时学：《中国的发展中国家外交与人类命运共同体建设》，载《外交评论》，2023年第4期，第1-22页；Michael Dunford, “Chinese and Development Assistance Committee (DAC) Development Cooperation and Development Finance: Implications for the BRI and International Governance”, in *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 61, No. 2, 2020, pp. 125-136.

准和一刀切的要求。将当地实际情况与自身发展经验融合，中国的援助实现了在地化，能够有效促进当地的经济发展和就业增长，这些都是受援国迫切需要解决的实际问题。

其次，在推进发展合作项目的过程中，中国秉持正确的义利观，力图实现互利共赢。在拉丁美洲地区，各国基础设施建设的资金需求为国内生产总值（GDP）的5%~6.2%，但2015—2019年间拉美地区实际基础设施建设投入仅为GDP的2%。<sup>①</sup>新冠疫情以及其他国际事件导致2008—2018年拉美和加勒比地区在水、卫生设施方面的投资仅占GDP的1.8%，而这一比重在理论上应达到3.12%。到2030年该地区的基础设施资金缺口将进一步加大至2万多亿美元，特别是在道路（占总缺口的33.26%）、能源发电和传输（21.95%）、卫生和水（16.08%）以及电信（13.22%）领域。<sup>②</sup>中国的国际发展合作体现了“协调范式”，致力于将自身利益与伙伴国的发展战略相融合，积极回应发展中国家经济社会发展的本地优先需求。<sup>③</sup>1980年重返世界银行后，中国利用世界银行贷款并实行国际招投标的首个项目是云南“鲁布革”水电站建设。“鲁布革经验”影响了中国此后30多年的基础设施建设，推动了中国以基础设施建设推动计划经济向社会主义市场经济转型的步伐。<sup>④</sup>基于自身的平行经验和资金优势，在改革开放的进程中，中国意识到了基础设施建设对于增强脱贫致富能力的重要性。根据拉美智库的统计数据，2005—2022年中国在拉美和加勒比地区实施了228个基础设施项目，投资金额累计达到1041.85亿美元，创造了72万多个就业岗位。平均而言，单笔项目投资金额达4.57亿美元，创造就业岗位3164个。<sup>⑤</sup>

#### 四 在地化优劣分析：以巴西在非洲的农业合作为例

中国的援助实践是平行经验分享理论以及本文所提出的平行经验在地化

---

①② Dussel Peters, *Monitor of Chinese Infrastructure in Latin America and the Caribbean 2021*, Red ALC - China; Mexico, p. 2, p. 3.

③ 沈铭辉、沈陈：《机制供给与“一带一路”发展合作》，载《外交评论》，2021年第1期，第1-23页。

④ 张文景：《专访世界银行原副行长祝宪：中国发展历程是不同于西方的现代化药方》，2023年11月14日。[https://www.infzm.com/contents/260569?source=124&source\\_1=261014](https://www.infzm.com/contents/260569?source=124&source_1=261014). [2024-06-18]

⑤ Dussel Peters, *Monitor of Chinese Infrastructure in Latin America and the Caribbean 2023*, Red ALC - China; Mexico, p. 3.



理论的重要源泉，但理论的解释力有赖于多案例的检验。得益于丰富的资源、广袤的土地，巴西被称为“希望之国”“未来之国”。在摆脱国内军事独裁后，巴西推行了更加务实的外交政策，致力于发挥沟通南北（发展中国家与发达国家）的桥梁作用，进一步提升自身的全球领导力。下文以巴西在非洲的农业合作实践为案例，对平行经验在地化理论进行检验。

20世纪50年代，巴西的对外援助开始起步。1950年，巴西设立了国家技术援助委员会（CNAT）作为管理国际发展合作的专门机构。1987年，巴西合作署（ABC）的成立标志着巴西的对外援助步入了全面发展的新阶段。然而总体而言，从20世纪50年代一直到2003年卢拉上台执政期间，巴西的受援国身份属性强于援助国身份属性，其对外开展的发展合作项目数量和方式都相对有限。卢拉当选后，巴西当局变得更加反对传统援助中的垂直关系，更愿意将巴西称为发展中国家的“南方发展伙伴”。因此巴西政府更倾向于将其技术、科学和金融合作项目称为“国际合作”，而不是使用“官方发展援助”或“外国援助”等传统捐助者的说法。在实践中，巴西的援助计划也并不强调传统上的赠款和贷款部分，并且巴西一贯试图避免对他国内政的干预。<sup>①</sup>事实上，巴西更愿意将对外援助视为带动国家发展的一种方式，在尊重受援国主权的基础上，以受援国的需求为导向，有针对性地给予援助。在制定发展合作战略时，巴西充分考虑到最不发达国家特别是非洲国家的特殊需要，为消除贫困、增进社会包容、减少不公平树立了典范。

巴西高度重视与非洲各国的合作。由于其在非洲地区拥有丰厚的历史底蕴和语言优势，巴西认为自身与非洲在文化传统、土壤条件、气候特征以及社会结构等方面存在诸多相似之处，这为巴非双方在农业、社会福利等领域的合作创造了巨大的可能性。作为一个农产品的主要出口国，巴西对非洲广袤的市场颇为看重。在巴西看来，非洲是一个充满潜力的农产品消费市场，为了提升非洲的购买力，巴西积极将本国国内的减贫经验推广至非洲，坚信非洲国家只有成功摆脱贫困，才能够拥有强大的购买力，从而进一步扩大巴西的海外市场。在2005年之前，巴西超过70%的国际发展合作项目都集中在拉美地区；2005年后，非洲成为巴西发展合作的重点地区，到2010年巴西技

<sup>①</sup> Cristina Yumie Aoki Inoue and Alcides Costa Vaz, “Brazil as ‘Southern Donor’: Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation”? in *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 4, 2012, pp. 507–534.

术合作资金分配中非洲占比达 39.5%。<sup>①</sup> 巴西与 48 个非洲国家都有合作项目。<sup>②</sup> 农业是巴西对非交流合作的主要领域。巴西合作署的数据显示, 卢拉执政时期农业、卫生和教育是对非合作分配的主导部门。<sup>③</sup> 2003—2015 年间, 巴西与非洲国家的 477 项双边南南合作倡议中, 有 56% 是在农业、卫生和教育部门实施的。<sup>④</sup>

在与非洲的合作中, 巴西总体上奉行中间路线: 一方面, 巴西积极推动本国私人企业参与对非技术交流合作, 鼓励私人部门对非开展投资, 这使得巴非合作类似印度与非洲合作的模式; 另一方面, 巴西也注重政府部门的参与, 强调政府间的合作, 并且支持本国的国有企业在与非洲的合作中发挥更重要的作用, 这使得巴非合作类似中国与非洲合作的模式。<sup>⑤</sup> 巴西在开展对非合作时, 强调贸易与技术援助之间的平衡。也就是说, 巴非之间的合作不仅包括技术交流和技術合作, 也包括贸易和投资的合作。基于巴西与非洲在土壤、气候等方面有许多相似之处, 巴西的农业技术适宜于在非洲应用和推广。因此在巴非之间的互动交流中, 巴西注重发挥自身的农业技术优势, 派出大量的农业技术专家赴非开展技术合作。通过利用自身的优势, 巴西与非洲双边的经贸合作得以不断深入, 巴西出口市场多元化的需求得以满足, 同时巴西在非洲的影响力得以提升。

#### (一) 巴西对非农业合作的特征

巴西对非洲的农业合作主要呈现出三大特征: 注重技术援助与技术推广, 联合发达国家共同开展援助, 以及减贫经验的输出。

第一, 巴西保持着技术援助的传统。早在 1998 年, 巴西就在同为葡语国家的安哥拉建立了卡赞加 (Cazenga) 技术培训中心。在卡多佐政府时期, 巴西与非洲国家达成了 36 份技术合作协议。2003 年卢拉以“变革者”的姿态登上巴西的政治舞台后, 反饥饿议程在巴西外交政策中获得了前所未有的关

<sup>①</sup> Bianca Suyama, et al., “Brazil as a Development Partner under Lula and Rousseff: Shifts and Continuities”, in *The BRICS in International Development*, 2016, p. 35.

<sup>②</sup> Baumann Renato, *Brazilian Cooperation for International Development: 2010*, Brasília: IPEA, 2014, pp. 20 - 24.

<sup>③</sup> Brasil, “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005 - 2009”, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Agência Brasileira de Cooperação, 2010.

<sup>④</sup> Andrea Molinari, et al., “South - South Cooperation: Building Productive Bridges Between Latin America and Africa”, in *Third World Quarterly*, Vol. 43, No. 9, 2022, pp. 2091 - 2111.

<sup>⑤</sup> 张宏明主编:《大国经略非洲研究》(下册), 北京: 社会科学文献出版社, 2019 年, 第 705 页。

注。卢拉政府在 8 年执政期间访问了 21 个非洲国家，与非洲达成的技术协议数量达到 238 个。<sup>①</sup> 仅 2017—2018 年间，巴西技术合作支出的总额就超过 6 千亿美元，涉及各类技术合作项目。<sup>②</sup>

在技术推广与技术援助方面，巴西利用其自身优势，向非洲国家推销其成熟且先进的生物乙醇技术<sup>③</sup>，帮助非洲发展生物乙醇产业。在巴西看来，以生物乙醇为代表的生物能源是新能源的重要组成部分，它具有可再生、低碳环保、应用广泛等方面的独特优势，因此拥有广阔的发展前景。巴西在生物乙醇技术方面独树一帜：一方面，巴西拥有甘蔗等发展生物乙醇的大量原材料；另一方面，巴西发展生物乙醇起步较早，积累了丰厚的技术储备。为了继续保持在生物乙醇领域的技术优势，巴西需要建立技术标准，推广技术规范，并且扩大海外市场，非洲成为巴西向全球推广生物乙醇技术的重要区域。<sup>④</sup> 对巴西而言，其向非洲推广该技术可以获得当地对生物能源发展的认可，促进非洲生物能源产业的发展，这样一方面可以确保巴西在非洲的技术优势，另一方面可以扩大生物能源市场。基于此，巴西在非洲进行提前布局，巴西企业赴非开展投资业务，与非洲国家签署联合生产生物乙醇的合作协议，无偿转让生物乙醇技术。巴西的乙醇外交借助公私合作的方式，政府之间的协定为公私合作提供了政策支持，便利了巴西的私人部门在非洲开展投资和贸易；与此同时，巴西的私人公司为非洲国家提供技术援助，例如，巴西机械巨头里切特公司为安哥拉的甘蔗生产加工进行技术转让，共同开发生物能源。

除了生物乙醇技术，巴西还向非洲开展其他技术的援助与输出。由于巴非双方在农业生产形态上的相似性，巴西的农业技术比较适合于非洲地区。巴西和非洲部分地区都属于热带草原气候，土壤天然呈酸性，保水性差。面对这些挑战，巴西成功培育了适合这种特殊气候的作物。巴西总统卢拉曾将安哥拉的库内内河谷与巴西的圣弗朗西斯科河谷进行类比，圣弗朗西斯科河

<sup>①</sup> Wilson Mendonça Júnior e Carlos Aurélio Pimenta De Faria, “A Cooperação Técnica do Brasil com a África; Comparando os Governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010)”, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 58, pp. 14–17.

<sup>②</sup> IPEA, “Dimensionamento de Gastos Das Instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional; COBRADI 2017–2018”, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

<sup>③</sup> “A Política de Cooperação do Brasil com a África Subsaariana no Setor Rural: Transferência e Inovação na Difusão de Políticas Públicas”, 22 Maio 2013. <https://www.scielo.br/j/rbpi/a>. [2024–06–15]

<sup>④</sup> “Biocombustíveis, Uma Oportunidade para o Agronegócio Brasileiro”. <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/viewFile/528/478>. [2024–06–18]

谷历史上曾饱受干旱之苦，如今已转变为繁荣的农业中心。<sup>①</sup> 据此，巴西免费向非洲传授农业技术，推广在本国得到检验的成功农业项目。<sup>②</sup>

在技术分享过程中，巴西采取了因地制宜的合作策略，在不同国家和地区实施了不同的作物种植项目和资金支持项目。巴西自身具有两种农业发展模式：第一种模式是在农业、畜牧业和食品供应部的支持下，大规模耕作生产大豆等农作物；第二种模式强调在巴西最贫困地区实现农村和社会的全面发展，为家庭农场主提供技术支持和信贷支持。这两种模式在非洲都得到了应用。例如，巴西在西非地区开展“棉花四国”合作项目<sup>③</sup>，在巴西技术的帮助下，相关受援国的棉花产量得以不断提升。<sup>④</sup> 作为全球粮食生产和出口大国，巴西向日尼利亚提供技术支持，与该国开展粮食生产、食品加工和家禽生产技术转让方面的合作，帮助该国提高粮食自给率。此外，巴西还通过优惠信贷的途径向非洲国家提供先进的农机设备。<sup>⑤</sup> 这些援助措施在提高非洲农业生产效率的同时，也扩大了巴西在非洲的影响力，进一步增强了巴西在全球和地区发展治理中的话语权。

值得指出的是，在巴西向非洲进行技术转让和技术援助的过程中，巴西农牧业研究公司（EMBRAPA）发挥了关键作用。<sup>⑥</sup> 巴西农牧业研究公司成立于20世纪70年代，在提高热带农业生产力方面取得了巨大成就。在该公司成立之前巴西是粮食净进口国，成立30年后巴西已成为世界第二大粮食净出口国。1998年，巴西农牧业研究公司开始迈出国际化步伐，向海外拓展业务。2006年，在巴西合作署的资助下，巴西农牧业研究公司在加纳的阿克拉设立了一个农业研究办事处。该办事处既是培训中心，也是研究动员场所。巴西农牧业研究公司不仅扶持西非国家的棉花产业化发展，还参与了许多非洲国

① Andreia Verdélio and Paula Laboissière, “Lula Unveils Agricultural Development Program for Angola”, August 25, 2023. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/internacional/noticia/2023-08>. [2024-06-17]

② 吴婧：《巴西和非洲关系及对我国的启示》，载《拉丁美洲研究》，2013年第3期，第19页。

③ “Plítica Externa Brasileira e a Atuação Da Emprapa no Caso do Cotton-4”, 2014. <http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20>. [2024-06-17]

④ World Bank, *Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa, South-South Partnering for Growth*, Washington, DC.: World Bank, 2012.

⑤ “Zimbabwe: Mugabe Receives U. S. \$38 Million Brazil Tractors”, May 22, 2015. <http://allafrica.com/stories/201505240112.html>; Martin Mwita, “Kenya: Brazil Gives Sh7.9 Billion Loan for Small Scale Farmers”, May 29, 2015. <http://allafrica.com/stories/201505290101.html>. [2024-06-10]

⑥ “A Presença Brasileira na África: Um Estudo sobre o Programa Embrapa - Moçambique”, September, 2015. <https://periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdesenvolvimento/article/download/14358/12670>. [2024-06-03]

家的水稻发展项目。巴西农牧业研究公司负责巴西与非洲国家之间的农业合作，设立驻非办事处，开展非洲农业研究，培训农技人员，增强非洲的农业能力建设。值得一提的是，巴西农牧业研究公司与非洲的合作得到了世界银行和日本等国的支持，使得该公司的合作项目遍布非洲大陆，合作内容既包括塞内加尔的水稻种植，也涉及莫桑比克的当地科学家培训。迄今为止，该公司已经与 20 多个非洲国家签署农业技术合作协议，帮助它们提高农业技术水平。<sup>①</sup> 其中，“非洲—巴西创新市场”计划是最具代表性的合作项目，这一跨大西洋合作得到了世界银行和盖茨基金会的支持，旨在利用巴西丰富的专业技能和知识促进非洲的农业创新和发展。自推出以来，“非洲—巴西创新市场”计划已经在 13 个非洲国家（贝宁、布基纳法索、喀麦隆、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、马拉维、马里、莫桑比克、尼日利亚、坦桑尼亚、多哥和乌干达）批准了 53 个项目。<sup>②</sup> 在这个过程中，巴西的技术专家发挥了重要作用，帮助非洲各国解决了用于乙醇生产的甜高粱品种改良、棉花病虫害管理、蔬菜农药沥滤以及地下水流失治理等问题。巴西农牧业研究公司指出：“这是一个简单而有效的机制，不仅将为非洲带来巨大利益，也将为巴西带来巨大利益，巴西将从非洲大陆的经验中学到很多东西”<sup>③</sup>。

第二，巴西的对非农业合作具有多边化、国际化的特征。一方面，巴西重视国际组织提供的多边合作平台，积极扩大合作对象范围。巴西将国际机构认捐视为对外援助的一种方式，2010 年认捐总额为 3.12 亿美元，反映出巴西对外政策对于多边主义的重视。<sup>④</sup> 2015 年，巴西提供了 9600 万美元的多边官方发展援助，其中 57% 支付给了联合国，43% 支付给了美洲开发银行。<sup>⑤</sup> 在现阶段，巴西绝大部分对外援助的支出也都以向国际组织转让和捐款的方式呈现。<sup>⑥</sup> 此外，卢拉政府主动寻求与联合国粮农组织、联合国开发计划署等国际

<sup>①</sup> Lyal White, “Understanding Brazil’s New Drive for Africa”, in *South African Journal of International Affairs*, Vol. 17, No. 2, 2010, p. 234.

<sup>②</sup> “Agricultural Innovation Marketplace”. <https://ruralsolutionsportal.org/en/-/agricultural-innovation-marketplace>. [2024-06-03]

<sup>③</sup> World Bank, “Africa and Brazil Form Knowledge Partnership to Boost African Agriculture”, November 2, 2010. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2010/11/02>. [2024-06-03]

<sup>④</sup> 郭语：《巴西对外援助的发展现状和管理体制》，载《拉丁美洲研究》，2017 年第 6 期，第 108 页。

<sup>⑤</sup> OECD, *Development Cooperation Report 2017: Data for Development*, Paris: OECD Publishing, 2017.

<sup>⑥</sup> IPEA, “Dimensionamento de Gastos Das Instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: COBRADI 2017-2018”, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

组织签订技术合作协议，共同设立面向发展中国家的发展合作项目以推广巴西国内的发展经验。<sup>①</sup> 2023年8月，巴西政府与联合国签署了新的可持续发展合作框架（2023—2027年），共同开展应对气候危机、数字化转型和发展融资等领域的国际发展合作。<sup>②</sup> 整体来看，目前巴西与包括联合国粮农组织、联合国开发计划署、世界粮食计划署在内的多个多边组织都建立了三角合作关系。<sup>③</sup> 另一方面，巴西也借助日本和美国等发达国家的力量，在非洲开展多边合作。根据经合组织的统计数据，巴西参与的三方合作数量在全球排第六位。<sup>④</sup> 日本、美国、德国、英国均是巴西重要的合作伙伴。其中，日本是巴西三方合作项目的主要合作伙伴，两国合作开展了15个三方合作项目<sup>⑤</sup>，其中最主要的项目是在莫桑比克开展的商业性农业项目“热带草原计划”<sup>⑥</sup>。巴西借助日本先进的技术援助理念和丰富的区域开发经验，为莫桑比克提供技术支持，开发该国北部和中部落后地区的土地资源<sup>⑦</sup>，提高种子培育水平，扩大大豆与玉米的种植规模，以促进该地区粮食产量的增加。2011年，时任美国国务卿希拉里·克林顿在经合组织发展援助委员会第四次高级别会议上称该项目为一种“有效的南南合作”。<sup>⑧</sup>

除了引入日本的经验，巴西同时与美国开展合作。巴美两国曾共同举办生物安全和植物生物技术讲习班，向非洲国家推广转基因技术。2010年，美国时任国务卿希拉里和巴西时任外交部长阿莫林签署了《在第三国开展技术合作活动的谅解备忘录》。基于美国在转基因技术方面的领先优势，巴西借助

① 王翠文：《超越发展援助：巴西南南合作的制度、理念及实践进程》，载《当代世界与社会主义》，2023年第3期，第147页。

② UNODC, “UN and Brazil Sign a New Sustainable Development Cooperation Framework 2023 – 2027”, August 1, 2023. <https://www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2023/08>. [2024-06-02]

③ Cristina Yumie Aoki Inoue and Alcides Costa Vaz, “Brazil as ‘Southern Donor’: Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation”? in *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 4, 2012, p. 523.

④ OECD, “Triangular Cooperation Repository of Projects”. <https://www.oecd.org/dac/dac-Global-relations/triangular-co-operation-repository.htm>. [2024-06-02]

⑤ Lídia Cabral and Julia Weinstock, *Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects*, London: ODI, 2010, p. 31.

⑥ “O Brasil na África (2003 – 2010): Política, Desenvolvimento e Comércio”. <https://www.seer.ufg.br/ConjunturaAustral/article/view/19232/11655>. [2024-06-02]

⑦ Kojo Sebastian Amanor, “South-South Cooperation in African Agriculture: China, Brazil and International Agribusiness”, in *Great Insights*, Vol. 3, No. 4, 2014, p. 51.

⑧ 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29页。

美国的先进技术，邀请美国的转基因技术专家参加在巴西举行的对非洲国家官员和科技人员的技术培训。<sup>①</sup> 因此，巴美双方实现在非洲合作推广转基因技术及其产品。巴西充分利用发达国家和跨国公司等第三方的力量，采用多边合作的形式，组织整合各方的资源，拓宽各种合作渠道，调动各方的积极性，最终实现互利共赢。

第三，巴西重视自身减贫经验的输出，并且与非洲许多国家共同分享其独特的发展经验。面对多重发展挑战，巴西在不同场合呼吁国际社会将注意力和资源重新放到发展问题上。卢拉在第78届联合国大会一般性辩论的开幕演讲中强调，发达国家“在武器方面投入了大量资金，而在发展方面投入很少”<sup>②</sup>。减贫是欠发达国家共同面临的关键问题。巴西政府认为选择有利于社会底层的发展模式，保障弱势群体的利益，能够帮助巴西营造强有力的国内市场，缓解贫困，从而推动经济社会发展。为此，巴西在国内实施了家庭救助计划<sup>③</sup>、零饥饿计划<sup>④</sup>等一系列扶贫减贫的改革举措，并获得一定的成效。巴西推行这些社会改革的目的是要维护每个公民基本的社会权利。巴西的社会保障政策以及减贫努力为非洲国家提供了借鉴。对巴西而言，非洲拥有与其相似的农业产业业态、文化传统和社会体制，双方在农业、减贫、社会保障等领域拥有巨大的合作潜力。此外，巴西认为非洲的减贫有助于当地普通民众购买力的提升，从而扩大巴非之间的贸易以及巴西农产品的海外市场。基于此，巴西注重宣扬本国的社会保障政策和减贫实践，宣扬自身的经济发展模式。巴西不仅以扩大人道主义援助、技术援助和农产品出口等途径来影响非洲国家，而且向非洲国家推介其以包容性增长和减贫为基本特征的“零饥饿计划”。对非洲而言，尽管大部分非洲国家的经济增速较快，但这种增长并未惠及占人口大多数的中下层穷人。他们缺乏基本的社会保障，生存状况堪忧。在巴西的援助下，加纳实施了以巴西的家庭救助计划为基本框架的社

① “Mozambique: Agricultural Biotechnology Annual”, July 30, 2015. <https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report>. [2024-05-28]

② “Speech by President Luiz Inácio Lula da Silva at the Opening of the General Debate of the 78th Session of the United Nations General Assembly”, September 19, 2023. <https://www.gov.br/mre/en/content-centers/speeches-articles-and-interviews>. [2024-05-28]

③ “A ‘Ajuda’ do Programa Bolsa Família; Representações da Transferência de Renda para Seus Beneficiários”, 2012. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/5092>. [2024-05-28]

④ “O Programa Fome Zero No Contexto das Políticas Sociais Brasileiras”, 2004. <https://www.scielo.br/j/spp/a>. [2024-05-28]

会福利改革，成为巴西援助之下首个实施巴西减贫模式的非洲国家。随后，巴西促成“巴非农业发展、减贫、粮食安全对话”会议的举办，进一步加强了与非洲在扶贫减贫方面的合作。<sup>①</sup>

此外，在多边层面，巴西首创了“非洲零饥饿计划”这一多边合作机制。该计划作为一项创新性实践，是在非盟组织的框架下，由联合国粮农组织、巴西、非盟共同参与的一项合作。该计划的主要目标是提高非洲的粮食自给率，减少非洲国家对粮食援助的依赖度，减少非洲地区的饥饿人口，最终消除非洲的饥饿与贫困。<sup>②</sup> 受巴西“粮食采购计划”的启发，“非洲粮食采购计划”成为这一合作倡议的主要组成部分，该计划由巴西、世界粮食计划署、联合国粮农组织共同发起，旨在缓解非洲的粮食危机，提高非洲底层民众的粮食安全水平和营养摄入量。<sup>③</sup>

总之，巴西在非洲的农业合作战略是生物燃料产业开发、减贫和消除饥饿政策的经验分享。无论是通过政府、企业或者是公私合作伙伴关系，巴非合作都被纳入推动非洲经济和社会发展的话语体系。巴西不仅推动其自身经验的分享和交流，而且增加了其在农业方面的技术输出和推广，加强了与非洲的经济合作。巴西在生物能源、农业技术和减贫等方面的宝贵经验为非洲提供了有益的借鉴，扩大了巴西在非洲的影响力。

## （二）已有模式的不足与在地化问题

尽管巴西与非洲之间的农业合作取得了较多成效，但是也面临一些问题。这些问题反映出单一的经验分享模式的不足。要解决这一问题，就需要借助发展经验的在地化过程以提升原有合作模式的效率。

第一，巴西在分享本国的能源发展经验时，未能深入把握受援国的地理环境和发展程度等现实条件。正如上文所述，修改后的平行经验分享框架强调援助国在进行援助时要关注自身和他国之间的差异，因为即使同为发展中国家，各国的具体政治、经济和社会情况也彼此相异。然而，在实践进程中，巴西基于自身利益一味推广生物能源，无视非洲粮食危机的现实，被讥讽

<sup>①</sup> “Contribuição da Cooperação Brasileira na Promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação em África – o Caso de Angola”, 2015. <http://r1.ufrrj.br/cpda/ceresan/docs>. [2024-06-02]

<sup>②</sup> 刘海方等编：《非洲农业的转型发展与南南合作》，北京：社会科学文献出版社，2018年，第98页。

<sup>③</sup> UNFAO, “Purchase from Africans for Africa Empowers Smallholder Farmers”. <http://www.fao.org/africa/news/detail-news/en/c/235884/>. [2024-06-02]



“人没有吃饱之前先去‘喂养汽车’”<sup>①</sup>。同时，近几十年来的科学研究表明，单一作物种植和大量使用杀虫剂的农业模式会对自然资源和生物多样性的保护产生负面影响。巴非热带草原计划所采用的大规模产业化的生产模式会导致非洲当地生态环境的恶化<sup>②</sup>，而土地面临剥夺的危险也会导致当地小农与公众的利益受损。巴西国家石油公司等机构在非洲开展的生物能源合作和“乙醇外交”受到质疑。<sup>③</sup> 尽管巴西在与非洲开展农业合作时，一方面注重发挥自身的比较优势，充分挖掘自身的发展经验，积极向非洲国家推介其经济社会发展模式并分享自身发展经验，这是巴西国内的发展实践在非洲的延伸，具有较强的可借鉴性。但另一方面，巴西国内经验的移植造成部分农业项目在非洲“水土不服”的问题。因此，巴西对非洲的农业援助虽然实现了受援国经济总量的增长，但是受本国经验在地化程度欠缺的影响，未能在非洲各伙伴国建立可持续的发展模式。

第二，巴西许多民众认为，国内秩序的公平有助于促进国际秩序的公平，如果巴西承担过多的国际责任、开展过多的国际援助，将不利于巴西国内民众生活水平的提高。这种不利影响存在连锁效应，如果巴西国内的经济状况持续恶化，那么非洲对于巴西发展模式的信心也将大打折扣，学习借鉴巴西减贫和社会保障政策的积极性也会受挫。因此，巴西应将更多的注意力投向国内的减贫议题，致力于解决国内的贫困。此外，许多巴西民众并未看重非洲在巴西对外经济合作中的地位。他们认为巴非双方之间的经济结构存在相似性，在外贸方面都是以原材料出口为主要特征，二者是对外贸易中的竞争对手。例如，巴西的咖啡从业者担心未来将受到非洲国家的竞争从而影响咖啡价格，因此，巴西没有必要向非洲提供各种援助，也没有必要向非洲开展过多的投资。<sup>④</sup>

巴西的贸易结构高度依赖初级产品的出口，这使其容易受到外部因素的冲击，带有较大的脆弱性和不确定性，巴西国内对本国过多地开展对非援助

<sup>①</sup> 刘海方等编：《非洲农业的转型发展与南南合作》，北京：社会科学文献出版社，2018年，序言第13页。

<sup>②</sup> [巴] 塞尔吉奥·施莱辛格著，张传红、齐顾波译：《巴西在非洲的合作与投资》，北京：社会科学文献出版社，2017年，第71页。

<sup>③</sup> “O Etanol na Diplomacia Presidencial do Governo Lula Cristian Beltrame”，2008. <http://siaibi.b01.univali.br/pdf/Cristian%20Beltrame.pdf>. [2024-06-02]

<sup>④</sup> 张宏明主编：《大国经略非洲研究》（下册），北京：社会科学文献出版社，2019年，第691-697页。

存在不同的看法，这些因素不利于巴西提升对非合作的广度和深度。这体现出巴西援助模式存在的另一个问题，没能很好地做到“经验迁移”。巴西基于本国的气候、环境与土壤条件，形成具有优势的咖啡、可可等出口产业。但在对非援助中，应当以巴西经验为借鉴，启发受援国思考其本国的发展模式，而非由援助国“操纵式”地确定合作模式、建立合作机制。非洲与巴西地理环境相差甚远，如果能够使非洲受援国基于本国知识分子的思考形成区别于巴西的、带有非洲本土特色的农业产业，甚至与巴西的优势农产品形成互补效应，将有效降低巴西国内的质疑与抗议声音。

基于巴西近几年经济衰退等原因，巴西对非洲的投资增长乏力，许多巴西企业也因为资金短缺而降低了对非洲投资的热情。未来巴西可能减小与非洲合作的力度，但在农业方面，巴西仍会继续推进与非洲的合作。这一方面是因为巴西是农业大国，巴西在热带农业技术领域拥有自身的优势，可向许多非洲国家提供技术支持和技术援助，另一方面是因为非洲快速增长的人口数量和中产阶级群体规模的不断扩大，导致非洲对农产品的需求将越来越大，非洲消费增长的潜力不可限量。同时，巴非双方的农业合作在一定程度上有利于增强双边贸易结构的合理性。但不可否认，在地化程度的不足导致巴西平行经验分享的前景缺乏进一步深化的动力。在大国博弈的大背景下更是如此，国家间的差异被进一步突显。因此，在全球发展合作议题中，援助国应当充分考虑受援国的资源禀赋、发展水平和发展诉求，通过多种方式将本国经验与受援国现实相结合，并对本国经验进行“创造性转化”。只有真正做到平行经验的在地化，才能培养出符合受援国本土要求的人才和技术力量，实现受援国的自主和可持续发展。

## 五 结语

本文从传统援助国主导的全球发展治理体系的有效性质疑入手，通过解读全球在地化概念及其内涵，发现通过全球在地化视角可以解释传统援助国面临的援助困境、新兴援助国在全球发展治理体系中的兴起及二者之间在对外援助、国际发展等议题上的观念差异。在简要介绍全球在地化概念的产生及其含义之后，本文借鉴相关研究成果，以李小云等学者提出的平行经验分享理论框架为基础，尝试在其中嵌入全球在地化的概念，将既有理论改进为平行经验的在地分享，即发展中国家间的发展合作和发展援助在选取成功的

发展经验后，还要将自身经验与当地实际结合进行再创造，通过技术专家等援助主体进行传播，最终实现有效援助和可持续发展。

在全球发展治理中，重要的一环是尊重和支持受援国家的发展需求和主体性，因此进一步关注受援国在对外援助中的角色和地位是必要的。尊重对方的特点才是真正的“在地化”，如果没有很好地做到“在地化”，对外援助就只是对援助国发展经验的单向输出。只有将援助国自身的经验实现“在地化”，建立平行经验分享的多边南南合作共同体，才能促进受援国的“全球化”进程。本文以巴西对非洲的农业发展合作案例对这一理论改进进行了简单的验证，认为这一理论改进符合新兴援助国的对外援助实践，也能够为全球南方国家的互援互助提供参考。

囿于篇幅，本文主要探讨了发展援助在地化的内涵与过程，理论的后续完善还有待展开。例如，区域差异和主体属性有何关联？援助在地化的实现需要考虑哪些主体属性？主体属性如何进一步塑造关系演化机制？对这些问题的回应能够提升援助项目的效果和可持续性，同时也有助于受援国的发展路径多样化。在风险积聚联动、发展治理不确定性显著上升的背景下，中国的发展资源对全球南方有着深刻影响，中国的政策实践者和学术研究者特别应当关注全球在地化的实际表现并予以合理运用，使中国在全球治理中有更大的作为。

（责任编辑 黄念）