



# 以发展援助为支点打造新时期南南合作的 典范——中国与太平洋岛国关系发展的 回顾与展望

秦升

**摘要：**2018年11月，国家主席习近平同太平洋岛国建交国领导人举行集体会晤，一致同意将双方关系提升为相互尊重、共同发展的全面战略伙伴关系，由此开启了中国与太平洋岛国南南合作的新征程。受地理、经济、政治等多重影响，援助对于太平洋岛国社会经济发展极其重要。进入21世纪，中国对太平洋岛国的发展援助迅速增加，为改善岛国人民的生产生活做出了巨大贡献。在可以预见的未来，中国与南太平洋岛国在共建命运共同体的道路上将越走越宽、越走越实。

**关键词：**南南合作 南太平洋 发展援助 多边合作

太平洋岛国位于南太平洋，是该地区除澳大利亚和新西兰外具有独立主权的岛屿国家的统称，总计14个国家，其中12个国家在联合国拥有合法席位，10个国家与中国建立了正式外交关系。<sup>①</sup>从2006年开始，以“中国—太平洋岛国经济发展合作论坛”（以下简称“中太论坛”）建立为标志，中国与太平洋岛国进入制度化合作发展阶段。中国援助在南太平洋地区的迅速增长是中太关系深入发展的重要体现。目前，中国已经成为该地区仅次于澳大利亚的第二大援助国。

南太平洋地区是“21世纪海上丝绸之路”建设的重要组成部分，中国和太平洋岛国在气候变化、全球治理、基础设施建设、经贸往来等领域蕴藏着

巨大的双边和多边合作潜力，南太平洋是未来中国开展南南合作的重要地区。制定符合岛国国情的外交政策，释放合作潜力，实现多方共赢，符合中国和太平洋岛国的共同利益。

## 一、中国与太平洋岛国的 政治互信不断加强

21世纪以来，中国强化了在南太平洋地区的外交活动，“中太论坛”的建立推动中太关系进入制度化发展阶段，中国领导人在多个正式场合肯定了中太关系的战略意义和重要性。2006年4月，中国与太平洋岛国在斐济共同启动“中太论坛”，时

收稿日期：2019-8-12

作者简介：秦升，博士，中国社会科学院亚太与全球战略研究院，中国社会科学院澳大利亚、新西兰与南太平洋研究中心助理研究员。本文是中国社会科学院中国周边战略创新项目（项目编号：2017QQYB06）的阶段性成果。

<sup>①</sup> 目前，14个太平洋岛国中斐济、萨摩亚、巴布亚新几内亚、瓦努阿图、密克罗尼西亚联邦、库克群岛、汤加、纽埃、所罗门群岛和基里巴斯已经与中国建立外交关系，瑙鲁、帕劳、马绍尔群岛、图瓦卢尚未与中国建交，除库克群岛和纽埃委托新西兰处理外交事务外，其他12个太平洋岛国均拥有联合国合法席位。

任总理温家宝在主旨讲话《加强互利合作 实现共同发展》中指出，“中国和太平洋岛国在经济上有互补性”，“发展与太平洋岛国的友好合作关系不是中国外交的权宜之计，而是战略决策”。2013年11月8日，第二届“中太论坛”在广州开幕，时任国务院副总理汪洋在主旨讲话《让“中一太”友好合作之舟破浪前行》中指出，“中国与太平洋岛国的合作是平等的、真诚的、务实的，中方愿与各岛国同舟共济、精诚合作，共同缔造南南合作的典范”。2014年11月22日，国家主席习近平出访斐济，在与8个太平洋建交岛国领导人举行集体会晤时指出，“中国对发展同太平洋岛国关系的重视只会加强、不会削弱，投入只会增加、不会减少”，从战略高度为中太关系以及中国对岛国的援助定下基调。<sup>②</sup>

2018年11月15—16日，中国国家主席习近平对巴布亚新几内亚进行国事访问。习近平主席同巴布亚新几内亚总理奥尼尔出席中国援建的独立大道移交启用仪式、布图卡学园启用仪式，会见巴布亚新几内亚总督达达埃，并与奥尼尔总理会谈。随后，习近平主席同太平洋岛国建交国领导人举行集体会晤并发表主旨讲话，一致同意将双方关系提升为相互尊重、共同发展的全面战略伙伴关系，为未来双方合作奠定了重要的政策基础。首先，此次会晤开启了中国与太平洋岛国的南南合作新征程，实现了双边关系发展的全面升级。习近平主席强调，不论中国发展到什么程度，中国永远是发展中国家一员，永远同发展中国家站在一起。<sup>③</sup>全面战略伙伴关系的构建将激活双方合作和发展的巨大潜力，打造全球南南合作的新样板。其次，习近平主席为中国和太平洋岛国深化合作绘制了崭新蓝图。太平洋岛国以基础设施为重点的发展规划与“一带一路”

倡议高度吻合，太平洋岛国对气候变化的特殊关切与中国倡导的绿色、低碳、可持续发展理念高度一致，双方的共同利益在增加，合作基础在扩大。双方还讨论了第三届“中太论坛”的举办以及2019年中国太平洋岛国“旅游年”的规划。最后，习近平主席就深化中国和太平洋岛国关系提出“坚持平等相处，深化政治互信”“坚持互利合作，实现共同繁荣”“坚持心心相印，增进人民友谊”“坚持守望相助，维护公平正义”四点建议，为新时期中国和太平洋岛国务实合作提供了准则。

国家主席习近平访问巴布亚新几内亚之前，汤加国王图普六世和萨摩亚总理图伊拉埃帕分别在2018年2月和9月访华并与习近平主席会谈。中国与太平洋岛国的机制化合作和首脑外交为中太关系的良好发展奠定了坚实的政策基础，为经贸、人文、技术等其他领域的合作指明了方向。从中国与太平洋岛国的关系发展历程来看，援助始终是双多边外交的中心议题，这与太平洋岛国的国情有着密切联系。

## 二、援助对于太平洋岛国 社会经济发展极其重要

地理上的分散严重制约了南太平洋地区的互联互通。在广袤的南太平洋地区，除了巴布亚新几内亚和斐济领土面积较大且陆地较为集中，其他太平洋岛国散落在南太平洋上，陆地面积狭小、海域面积巨大，地理上的碎片化导致该地区缺乏最基本的互联互通。

经济方面，人口稀少以及基础设施匮乏对经济发展产生巨大的负面影响。多数太平洋岛国没有足够的人力资源、缺乏系统的教育体系，羸弱的国家

<sup>②</sup> 《习近平同太平洋岛国领导人举行集体会晤并发表主旨讲话》，人民网，2014年11月23日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/1123/c1024-26075169.html>。

<sup>③</sup> 《习近平同建交太平洋岛国领导人举行集体会晤并发表主旨讲话》，新华网，2018年11月16日，[http://www.xinhuanet.com//politics/leaders/2018-11/16/c\\_1123726560.htm](http://www.xinhuanet.com//politics/leaders/2018-11/16/c_1123726560.htm)。



财政进一步弱化了教育的投入以及人才的培养，没有充足的预算进行必要的基础设施建设，这些负面因素共同影响经济社会发展的良性循环。由于远离世界主要市场，高企的交通运输成本和产业发展上的原始状态迫使南太平洋地区始终面临着经济上的边缘化。在高歌猛进的全球化时代，太平洋岛国并没有很好地融入全球价值链并从中获益。

政治方面，从殖民地时代继承的宗主国民主制度在多数太平洋岛国有名无实，从部落社会到殖民地社会再到资本主义社会的巨大跳跃使太平洋岛国的现代化进程充满残缺，部落和宗族文化时时刻刻影响着国家治理，给原本就缺少必要条件和足够动力的经济发展带来不确定性。

地理上的碎片化、经济上和政治上的边缘化共同构成了太平洋岛国的当代国情，资本积累薄弱、缺乏互联互通、政治体制特点以及产权制度现状决定了太平洋岛国依靠自身发展经济较为艰难。根据联合国国家发展水平的评定标准，图瓦卢、基里巴斯和所罗门群岛至今仍处在最不发达国家之列。对于欠发达国家而言，依赖外部援助实现经济社会的发展和进步成为政治上以及发展道路上的必然选择。从1962年萨摩亚获得独立，到1994年帕劳宣布独立，南太平洋地区先后成立了14个主权国家，但直到今天，太平洋岛国和殖民地时期的宗主国之间仍然有着千丝万缕的联系。其中，最为主要的联系就是以原宗主国为主体的西方国家对太平洋岛国的援助。西方国家的国际援助不仅仅影响南太平洋地区的经济发展和贸易往来，还关系到人文、政治、军事等诸多方面。太平洋岛国的现实和大国介入该地区的历史经验都表明，无论是发展政治关系还是经贸关系，援助始终是无法绕开的核心议题。

### 三、中国对太平洋岛国的援助 在深度和广度上不断拓展

从20世纪70年代末一直到90年代中期，中国对太平洋岛国的援助经历了从无到有的过程，期间无偿援建的斐济布库亚水电站、萨摩亚体育馆、巴布亚新几内亚体育中心以及瓦努阿图议会大厦等项目至今是中国援助的重要标志。

随着中国经济的不断发展，作为世界上第二大经济体，中国有责任为全球发展提供力所能及的公共产品，南南合作和对外援助是中国体现大国担当的重要手段。长期以来，中国的对外援助大量集中在非洲国家，中国对太平洋岛国的援助占中国对外援助的比重一直较低。<sup>④</sup>一方面，中国对太平洋岛国的援助自20世纪70年代才开始，由于太平洋岛国独立的时间较晚，且不同国家独立时间跨度较大，又与原来的宗主国关系密切，所以中国在该地区的援助进展较为缓慢。另一方面，太平洋岛国普遍人口稀少，尽管总的援助金额与非洲地区相比差距较大，但人均援助金额维持较高水平。进入21世纪，中国对太平洋岛国的发展援助迅速增加。中国对太平洋岛国的援助类型主要集中在以下几个方面：

第一，人道主义援助。太平洋岛国的特殊地理位置，导致包括地震和飓风在内的自然灾害经常对太平洋岛国经济社会发展产生极大的负面影响，<sup>⑤</sup>中国政府对于太平洋岛国的灾后重建通常会给予及时和必要的援助。

第二，教育和医疗援助。太平洋岛国大多缺乏足够的经济实力投入教育和医疗，教育设施和医疗设备匮乏，通常无法满足当地岛民的教育和就医需要。中国从岛民最切身的利益和需要出发，通过援

<sup>④</sup> 中国政府在2011年和2014年发布了两次官方白皮书《中国的对外援助》。数据显示，2009年中国对大洋洲的援助资金占总援助的4%，对非洲的援助资金占45.7%；2011年中国对大洋洲的援助资金占总援助的4.2%，对非洲的援助资金占51.8%。

<sup>⑤</sup> 《世界风险报告》（The World Risk Report）的研究表明，由于自然灾害频发，太平洋岛国在基础设施、生存条件以及经济环境等领域表现出极大的脆弱性，风险指数明显高于世界其他地区，有关分析参考<https://weltrisikobericht.de/english-2/>。

建学校、提供奖学金、派出医疗队、医疗船等方式解决岛民身边最为迫切的问题。

第三，路、桥、港口、机场等基础设施援助。没有人和地域的联通，一切发展都无从谈起，基础设施落后是当前制约太平洋岛国经济发展的最主要因素。因此，中国对于太平洋岛国的援助越来越集中于基础设施方面，通过加强经济行为主体之间的联系程度和沟通便利度来推动经济可持续发展。

第四，以农业领域为主的技术援助。对于经济发展水平普遍较低、底子薄弱的太平洋岛国而言，发展农业能够很好地利用当地优势，门槛低，成本低，见效快。技术援助，尤其是农业技术援助，既能解决岛民的生存问题，也能为早期的经济发展奠定基础。

第五，警务援助。中国目前对太平洋岛国的警务援助范围较小，仅局限于斐济等少数岛国，主要以援助警务装备、提供警察培训以及派遣警务顾问等方式，至2018年中国已经向斐济派出总计6批警察顾问。

此外，中国和太平洋岛国之间的经济合作机制建设初见雏形，为双边贸易和经济合作提供了重要制度保障。当前，中太之间既有多边经济合作机制也有双边经济合作机制，多边合作以“中国—太平洋岛国经济发展合作论坛”为主导，双边合作如中国—密克罗尼西亚联邦经济贸易联合委员会、中国—巴布亚新几内亚政府间产能合作框架协议、中国—库克群岛经济技术合作协定、中国—瓦努阿图优惠贷款框架协议等。上述合作机制推动中国和太平洋岛国之间的贸易节节攀升，目前中国已经成为斐济和瓦努阿图的第一大进口国，巴布亚新几内亚、基里巴斯和瑙鲁的第二大进口国，汤加、萨摩亚和纽埃的第三大进口国。随着中国企业“走出

去”“走出去”的步伐不断加快，未来中太在双边投资和贸易领域有着巨大的合作空间。

#### 四、站在建设人类命运共同体的高度 打造南南合作新典范

国家主席习近平在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲中指出，中国支持和帮助广大发展中国家特别是最不发达国家消除贫困，呼吁为共建一个没有贫困、共同发展的人类命运共同体而不懈奋斗。南南合作是中国同发展中国家共同建设人类命运共同体的重要体现。对于太平洋岛国而言，援助是南南合作中的重中之重。以援助促进经济合作、以援助推动共同发展是中国与太平洋岛国关系发展的宝贵经验。

中国的发展援助在解决太平洋岛国基础设施薄弱、改善岛民生计以及增强受援国自主发展能力方面做出了巨大贡献。与此同时，通过利用中国进出口银行贷款、引进中资企业进行大型项目建设施工、雇佣来自中国的熟练技术工人等一系列措施，中国与太平洋岛国实现了共谋发展、共享发展红利的双赢局面。南南合作不是单方面的给予或索取，而是发展中国家平等互信、互利共赢和团结互助的合作。在可以预见的未来，中国在南太平洋地区的发展援助规模还将继续增加，双方在共建命运共同体的道路上将越走越宽、越走越实。📖

#### 参考文献：

- [1] 汪诗明. 论西南太平洋岛屿国家现代化进程及其特点——以“边缘化”为视角[J]. 苏州科技学院学报(社会科学版), 2012(9): 70-80.
- [2] 习近平. 携手消除贫困、促进共同发展——在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲[N]. 人民日报, 2015-10-17.