

阿拉伯海湾国家对外援助的 战略、特点与影响^{*}

李 意

【内容摘要】 阿拉伯海湾援助国是新兴援助国的重要成员，在国际发展援助中的贡献与日俱增。援助国的实践服务于政治、经济与文化战略需求，与石油红利、君主制政权、历史地缘关系、伊斯兰文化的宗教属性及地区安全环境密切相关。从外交战略看，援助政策被纳入国家总体战略，在保持对战略重点区域持续投入的基础上向全球扩展，主要体现为团结援助和南南合作；从经济战略看，在全球范围内部署和循环利用石油财富，旨在加速推进国家经济多元化政策；从文化战略看，宣扬伊斯兰传统文化中慷慨施舍的精神，达到提升国家地位、塑造地区影响力之目的；从援助特点看，以王室和中央政府主导的援助政策，兼顾双边和多边的援助渠道，援助分配聚焦受援国经济与社会发展领域、积极对接国际发展合作新机制。援助不仅通过人道主义援助缓解了贫困国家的发展难题，而且彰显了其在国际发展合作中的多重作用，与中国深入践行合作共赢的发展理念息息相通。

【关键词】 阿拉伯海湾援助国 对外援助 国际发展合作 新兴援助国

【作者简介】 李意，上海外国语大学中东研究所副研究员（上海 邮编：200083）

【中图分类号】 D812

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2022)01-0135-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202201008

^{*} 本文系国家社科基金后期资助项目“国际发展合作中的阿拉伯对外援助研究”（20FZZB001）的阶段性成果。

21 世纪以来,随着国际援助新理念从援助有效性过渡到发展有效性,由发达国家主导的国际援助格局正在发生结构性变化。发达国家面临的援助困境给新兴援助国带来了机遇和挑战,使得后者成为影响 21 世纪国际发展援助体系变革及其发展方向的关键性因素。新兴援助国在促进世界可持续发展、参与全球公共治理中日益发挥重要作用,国际发展合作治理结构也逐步从单向的“发达—不发达”之间的“援助—受援”二元关系演变为“发达—新兴—不发达”国家之间合作的多元关系。这些国家由过去的援助体系受益者转变为国际发展援助体系的重要参与者与贡献者,从多个方面对整个国际援助体系进行了重塑。特别是由于它们当中有不少曾经面临与受援国当前类似的发展问题,在减贫和发展经验方面,可以与受援国分享大量直接经验。与此同时,受援国也不再像以前一样,仅限于在“标准化”的传统发展援助委员会成员国(Development Assistance Committee, DAC)范围内进行选择,而是在援助类型和援助对象方面拥有更大的选择权,在保障援助有效性方面拥有更多的自主权。

在所有新兴援助国当中,阿拉伯援助国(Arab Donors)因其力度大、比例高、范围广而特别引人关注。本文特指由沙特、阿联酋、科威特与卡塔尔四个海湾国家构成的阿拉伯海湾援助国(以下简称“海湾援助国”)。受益于石油红利及相对稳定的国内局势,海湾援助国很早就开始从事对外援助,并持续发挥着重要作用,目前其援助量已占世界总援助量的 13%左右。

阿联酋在 1947 年第一次阿以战争的准备阶段,就在迪拜和沙迦召开了为巴勒斯坦人募捐的会议,后于 1971 年成立阿布扎比发展基金会(Abu Dhabi Fund for Development);沙特于 20 世纪 50 年代开始提供少量对外援助,并于 1974 年成立沙特发展基金会(Saudi Fund for Development);科威特于 1961 年成立阿拉伯经济发展基金会(Kuwait Fund for Arab Economic Development),与美国国际开发署成立时间大致相同;卡塔尔发展基金会(Qatar Fund for Development)成立于 1995 年,该基金会致力于在教育、科学研究与社会发展领域作出贡献,现已成为联合国人道主义援助机构的重要合作伙伴。据悉,沙特在 1996—2019 年向 83 个国家提供了超过 924 亿美元

援助,阿联酋在1971—2016年累计对外提供援助约合620亿美元,科威特在1970—2011年累计提供官方发展援助总额约为200亿美元。

在国际发展合作新形势下,海湾援助国补充了国际发展援助资金缺口的同时,不仅强调对发展中国家实施人道主义援助,遵循伊斯兰教的施济原则,而且推动南南合作,在国际发展援助事务中保持独特优势。为强化全球治理体系新举措、重塑国际发展援助新理念、构筑国际发展合作新关系以及谱写中阿合作发展新篇章等带来积极影响。

国内外学术界对传统援助国和新兴援助国的对外援助及其援助效果的相关研究已经非常全面,不仅有详尽的理论分析,还有完善的实证研究。然而,对于海湾援助国及其对外援助行为的探讨尚未产生系统化、理论化的研究成果。^①随着新兴国家和发展中国家在国际发展援助格局中的权重不断上升,海湾援助国面临更加复杂的国际局势,其援助环境、政策、动机也产生较大的改变。本文通过梳理海湾援助国对外援助的基本战略,着重分析其对外援助的主要特点,阐释其在国家层面、地区层面及国际层面的积极影响,进而突出发展中国家团结合作、共同承担国际责任的重要性和必要性。

一、阿拉伯海湾国家对外援助的基本战略

阿拉伯海湾国家的对外援助是在南南合作的框架下展开,其援助原则、政策和理念均与南南合作的核心要义基本一致,最终目标是促进发展中国家

① 参见李小云、徐秀丽、王伊欢:《国际发展援助:非发达国家的对外援助》,世界知识出版社2013年版,第223页;张帆:《海湾君主国对中东对外援助动因的发展变化》,《西亚非洲》2016年第1期,第146页;喻珍:《国际援助中的海湾援助国》,《国际援助》2015年第1期,第55页;李意:《阿拉伯海湾国家的对外援助研究》,《宁夏社会科学》2018年第2期,第180页;姚帅:《阿联酋的对外援助:现状、特点与趋势》,《国际经济合作》2018年第7期,第59页;陈沫:《沙特阿拉伯对外援助的特点、动因与效应》,《西亚非洲》2021年第3期,第113页;Pierre van den Boogaerde, "The Composition and Distribution of Financial Assistance From Arab Countries and Arab Regional Institutions," *IMF Working Paper*, Vol.67, No. 90 July 1990, pp. 56-78; Khalid Salem Almezaini, *The UAE and Foreign Policy: Foreign Aid, Identities and Interests*, New York: Routledge, 2012, pp. 77-92; Benyan Turki, "The Kuwait Fund for Arab Economic Development and Its Activities in African Countries, 1961-2010," *Middle East Journal*, Vol. 68, No. 3, 2014, p. 421; Mehran Kamrava, *Qatar: Small State, Big Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013, pp. 37-56.

的共同发展,以此推动联合国千年发展目标(Millennium Development Goals)和 2030 可持续发展目标(Sustainable Development Goals)的实现。作为服务于国家利益的政策性工具,海湾援助国的基本战略有以下特点。在外交战略上,旨在维护阿拉伯民族的整体利益,建立同阿拉伯兄弟国家之间的密切联系。通过援助欠发达国家摆脱贫困,争取获得受援国的政治支持并掌握一定的国际话语权。在经济战略上,将过剩的财富投入到海外市场,在全球范围内部署和循环利用国家的石油财富,力促国家经济多元化政策的实施。在文化战略上,结合了阿拉伯传统文化中的慷慨与伊斯兰教的慈善理念,通过施舍行为体现怜悯和宽宏大量之心,彰显海湾援助国的宗教和文化身份。

(一) 服务外交需求,提升国际声望

在国际体系中,阿拉伯海湾国家属于在人口、领土、资源等综合实力方面逊于大洲级、世界性强国的中型政经实体,其整体影响主要集中在地区层面。^①加上海湾国家有丰富的油气资源储备,有能力和意愿为地区国家和国际社会提供公共产品。从这个角度看,沙特、阿联酋等海湾援助国可被定性为中等国家。中等国家的社会交往方式集中在利用自身优势,从超级大国或大国主导下的国际权力结构中获取塑造自我形象的机会。这一定位决定了海湾国家在国际体系中的作用,也要求领导人制定符合国情的外交政策。为了保证在地区层面取得成功,海湾国家倾向于在国际事务中表现出低水平的参与,通过软实力外交将行为限制在与其相关的地理范围内,在超级大国的保护之下,依靠伙伴关系和丰富的油气资源在伊斯兰世界发挥更大的作用。以阿联酋为例,2017 年 9 月,阿联酋软实力委员会在政府年度会议上推出了阿联酋软实力战略,旨在通过强调其身份、传统、文化和阿联酋对世界的贡献,提高其国际声誉。^②该战略包括人道主义外交、科学和学术外交、国家代表外交、人民外交、文化和媒体外交、经济外交六大支柱型外交途径。其中,人道主义外交和经济外交主要体现在阿联酋对外援助的实践中,无疑为

① 丁工:《“一带一路”上中等强国的独特作用》,《理论视野》2017 年第 10 期,第 77 页。

② “The UAE Soft Power Strategy,” The United Arab Emirates’ Government Portal, October 21, 2021, <https://u.ae/en/about-the-uae/strategies-initiatives-and-awards/federal-governments-strategies-and-plans/the-uae-soft-power-strategy>.

其扩大国际影响、展现实力形象、推动南南合作提供了保障。

第一,对外援助是海湾援助国对外关系的重要组成部分,其政治目标在于支持阿拉伯国家并维护邻国的安全与稳定。政治利益决定了海湾援助国对阿拉伯国家的援助分配,以政府援助为主导的援外资金主要通过无偿援助(约占总额的 1/3)和贷款(约占总额的 2/3)的方式流向受援国,包括非洲、亚洲、欧洲、南美洲、大洋洲国家。起初海湾援助国的援助分配总是偏向与其外交政策立场相似的国家,特别是在与阿以冲突有关的问题上。^① 为了支持阿以战争中的“前线国家”(front-line states),海湾援助国曾给埃及、约旦、叙利亚和黎巴嫩等与以色列接壤的国家提供巨额援助,使受援国家在阿以关系上更倾向于海湾国家。自 2010 年中东剧变以来,多个阿拉伯国家爆发内战,加之恐怖主义势力趁乱崛起,造成地区较为严重的人道主义灾难,也一定程度上影响了海湾国家的政局稳定。海湾援助国主动通过互助协作的方式,向那些发生动乱的国家提供发展援助和人道主义援助,帮助它们渡过难关,以此防范政治动乱殃及自身。

第二,海湾援助国通过人道主义援助来展示实力形象,以此扩大国际影响力。海湾援助国较早从事人道主义援助,这些援助遵循可持续发展和改善所有人福祉的理念,较少受到种族、肤色、宗教信仰的限制。阿联酋在长达 50 年的援助实践中,建设了一批具有国际影响力的人道主义援助机构。^② 其中,阿联酋红新月会(UAE Red Crescent)的指导思想是:“作为人类的一部分,我们有必要和义务来分担他人的痛苦。捐赠范围首先是我们自己的国家,然后是邻国,之后向外扩展。”^③ 2014 年 5 月,阿联酋成立了人道主

① Eric Neumayer, "What Factors Determine the Allocation of Aid by Arab Countries and Multilateral Agencies," *The Journal of Development Studies*, Vol. 39, No. 4, 2003, p. 137.

② 除了综合性援助机构外,阿联酋目前还有 30 多家人道主义援助机构,包括沙迦国际慈善机构(Sharjah Charity International)、阿勒马克图姆基金(AI Maktoum Foundation)、阿联酋水援助(UAE Water Aid)、迪拜关怀(Dubai Cares)、阿联酋许愿(Make-A-Wish UAE)、迪拜妇女儿童基金会(Dubai Foundation for Women and Children)、阿布扎比微笑行动(Operation Smile Abu Dhabi)、阿布扎比特殊关爱中心(The Special Care Centre, Abu Dhabi)、公民基金会(Citizens Foundation)、儿童希望基金会(Children's Hope Foundation)、国际校园(Camps International)等。

③ Lin Cotterrell and Adele Harmer, *Aid Donorship in the Gulf States*, London: Overseas Development Institute, 2005, p. 67.

义对外援助协调委员会，通过募集人道主义应急物资、提高人道主义应急人员的专业水平，旨在促进、监督和协调人道主义援助工作。沙特政府于 2015 年 5 月成立了萨勒曼国王救济及人道主义援助中心（King Salman Humanitarian Aid and Relief Centre），旨在进一步统筹资源，有效推进人道主义援助工作。现已对叙利亚、伊拉克、也门、巴勒斯坦等国开展大量的人道主义援助，涉及救援物资和安全保障等各个领域，其无歧视的资助是对人道主义的充分体现。截至 2019 年 3 月 8 日，该中心共向全球 44 个国家提供了 32.5 亿美元资助，涵盖各领域 996 个项目，^① 还向受援国提供了包括医疗卫生用品、饮用水、食品等各类紧急援助。此外，海湾援助国还经常联合实施人道主义援助。2021 年 9 月，海湾援助国决定收容前往第三国的数千名阿富汗难民，继续向阿富汗等国提供人道主义援助。

第三，海湾援助国致力于为南南合作作出贡献。“南南合作是发展中国家发起、组织 and 管理的涉及多个渠道、领域、层次，为促进共同的发展目标而开展的合作。”^② 海湾援助国用实际行动践行南南合作的理念，如欧佩克国际发展基金（OPEC Fund for International Development, OPEC Fund）就明确提出推动南南合作，而沙特作为该机构的主要成员国，对该机构的注资比例高达 30%，充分体现了海湾援助国围绕这一核心要义开展的援助工作。^③ 在长期的援助实践中，海湾援助国与很多发展中国家建立了伙伴关系，没有陷入西方式的善治及其相关话语中。在援助政策上，海湾援助国与受援国是伙伴关系而非传统意义上的援助国与受援国的关系。尽管它们没有设置专门的国别研究战略，但是多以受援国的需求为基础，在援助项目实施过程中采取参与式和咨询式的方法，援助不附加任何政治和经济改革条件。这些国家中有的既不是阿拉伯国家，也不是伊斯兰国家，但它们是推动实现联合国可持续发展目标的成员。通过与联合国一起努力解决南方国家的发展问题，海

① 中华人民共和国商务部：《沙特的捐助及援助惠及世界各地》，2019 年 5 月 14 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201905/20190502862740.shtml>。

② 黄梅波、唐露萍：《南南合作与中国对外援助》，《国际经济合作》2013 年第 5 期，第 66—71 页。

③ SFD, “Saudi Fund for Development Annual Report 2018,” Riyadh: Saudi Fund for Development, May 20, 2019, <https://www.sfd.gov.sa/sites/default/files/annual-report-pdfs/2018-EN-AnnualReport.pdf>.

湾援助国充分证明了在助力联合国实现可持续发展目标方面的决心和担当。

（二）结合经济战略，推动经济转型

第一，海湾援助国的对外援助政策与国家的投资战略相辅相成，其目的在于实现国家主导的资本主义及其发展目标。发展中国家相对薄弱且需要投资的领域往往是海湾援助国在国有企业或合营企业方面拥有专业知识的领域，这一互补性投资体现了海湾国家国家主导的资本主义的援助方式，这种方式打破了传统的多边和国际金融机构的援助国和贷款国模式。海湾援助国的对外援助既可以作为与援助对象国建立联盟的长期投资战略，也可以为援助对象国的基础设施提供急需的资金，还可以通过购买土地和农场的形式支持农业社区生产，进而有助于海湾国家的粮食安全。为此，海湾援助国将过剩财富投入到邻近的阿拉伯国家和西方市场，从而缓解国内经济危机并消化过剩的产能。鉴于这些资本外流的规模和强度较大，海湾援助国在深入开展全球经济交流之际，并未将其对外援助与多重且相互重叠的跨国经济联系完全区分开来，从而实现了在全球范围内部署和循环利用石油财富的目标。^①

第二，协调商业利益和经济安全是海湾援助国对外援助的主要目标。有学者在对阿联酋外交部顾问的采访中发现，上至部长，下至顾问，阿联酋政府官员们都会反复提到投资回报这一主题。^②当然，他们所指的回报并非纯粹按经济收入计算，而是指具有中长期发展规划的回报，包括市场准入、市场主导权、在投资或援助目标领域中超越区域竞争对手的优先权、前瞻性新兴产业的布局以及与其他国家建立伙伴关系的机会等。获得“一笔好交易”是当务之急，但同海湾竞争对手相比时，获得“更好的交易”同样重要。以阿联酋自2013年以来对埃及的援助为例，阿联酋与其他海湾援助国的区别主要体现在投资数量和投资领域上，它比较注重通过对建筑和工业的直接投资来实现援助本地化。^③以房地产项目为主的重要投资项目，阿联酋强调与

① Adam Hanieh, *Money, Markets, and Monarchies: The Gulf Cooperation Council and the Political Economy of the Contemporary Middle East*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 51.

② Karen E. Young, "A New Politics of GCC Economic Statecraft: The Case of UAE Aid and Financial Intervention in Egypt," *Journal of Arabian Studies*, Vol. 7, No. 1, 2017, p. 119.

③ Ibid., p. 125.

埃及政府的直接接触,为埃及创造了数千个就业机会,也为自己赢得了埃及市场准入的优先权。根据沙特王国第 M/48 号王室的相关规定,由沙特发展基金会贷款资助的项目在为受援国带来经济和社会利益的基础上,还要保证以沙特里亚尔支付和偿还贷款,且任何项目的贷款金额不得超过资金总额的 5%,一次性发放给任何国家的贷款总额不得超过资金总额的 10%。^①可见,沙特在其发展援助政策中追求的经济目标之一是支持其本国货币。此举不仅可以减少和避免在兑换外币时的外汇损失和风险,而且有助于降低沙特国内的通货膨胀,增加沙特货币在国际金融体系中所占的比重。

第三,获得经济转型动力是海湾援助国对外援助的主要驱动力。20 世纪 80 年代初,第二次石油危机、两伊战争和海湾战争相继爆发,海湾国家领导人开始意识到仅依靠油气产业无法保证国家的可持续发展,于是开始推行经济多元化政策,提出“利用本国油气资源,发展多元化经济,扩大国内外贸易的经济发展战略”^②。21 世纪以来,页岩油成功开采并投入商用使得国际油价大幅下跌,促使海湾国家加快推进经济多元化,旨在摆脱对石油的依赖,实现国家的经济转型和创新、发展。海湾国家相继启动了《国家 2030 愿景》(National Vision 2030) 发展计划,明确了发展思路和工作目标,努力塑造成为兼具国际竞争力和阿拉伯—伊斯兰文化特性的可持续发展的经济体。阿联酋在推行经济多元化方面走得最稳、最快。2014 年 10 月,阿联酋颁布了以提高技能为关键支柱的《国家创新战略》(National Innovation Strategy),通过立法体系和制度化规范,为孵化创新项目提供合适的环境,从而实现多领域的创新。此后,阿联酋大力推出一系列财政改革,改善国内经济环境、吸引优质国外企业,旨在丰富和优化国家产业结构。沙特于 2016 年发布《2030 愿景》和《2020 年国家转型计划》(National Transformation Plan 2020),通过经济结构性改革实现收入多元化和振兴国家经济,核心目标是大幅提高非石油经济的收入,推动经济和社会改革“双轮驱动”并创造 45 万个就业机会。在海湾国家经济转型期间,稳定的周边环境是推动经济发展

① “SFD Information: Financing of Development Projects,” Saudi Fund for Development, September 30, 2020, <https://www.sfd.gov.sa/en/page/sfd-information>.

② 钟志成:《中东国家通史 海湾五国卷》,商务印书馆 2007 年版,第 325 页。

的重要基础。海湾援助国希望通过对周边国家进行有效援助,维持周边和平稳定的地缘政治环境,从而确保资源配置和经济发展方式顺利转型。

(三) 宣扬宗教文化战略,实现福利跨国延伸

第一,宗教文化因素在海湾援助国的对外援助中占据着重要地位。在20世纪70年代,国家安全战略尚属于海湾国家对外援助政策制定中的重要考量因素,而从80年代开始,宗教文化战略则成为另一个主导因素。沙特通过对外援助来实施“里亚尔外交”政策,积极支持伊斯兰国家和亲伊斯兰政权开展有益于促进伊斯兰事业的活动(包括修建清真寺或设立专门的伊斯兰银行等),逐步确立其在伊斯兰世界的地位。阿联酋政府颁布的2021年愿景列出的六个国家优先议程致力于维护一个以其特性和归属感为荣的具有凝聚力的社会,特别指出了宗教思想与传统文化在推动国家建设中的重要地位。^①这一战略主要包括两个目标:从宗教身份看,履行伊斯兰教慈善义务;从文化身份看,通过加强在共同信仰基础上的团结,体现伊斯兰教倡导的平等关系。

第二,加强“穆斯林在共同信仰基础上的团结”影响着海湾援助国的对外援助。海湾援助国的援助对象主要集中在与海湾国家有着相似发展问题的发展中国家以及在历史、语言、宗教和文化方面相近的阿拉伯国家,这不仅是由于共享身份,同时也由于该地区的政治暴力和安全威胁是相互联系的。阿联酋外交大臣安瓦尔·加尔格(Anwar Gargash)曾在多个场合指出,“阿拉伯国家需要重建信任,海湾地区除了团结别无选择。”^②有鉴于此,海湾援助国的对外援助特别注重推动阿拉伯团结,不论是双边援助机构还是多边援助机构,都会以阿拉伯和伊斯兰团结为目标,优先考虑对阿拉伯世界和伊斯兰国家至关重要的项目。起初,阿拉伯团结的主要目标是抵抗犹太锡安主义,不支持与以色列友好的国家。“阿拉伯之春”运动爆发后,中东国家局势动荡不安,海湾援助国为了防止地区动乱波及自身,甚至扶持革命势力推翻敌

^① “National Agenda 2021: UAE Vision 2021,” March 26, 2018, <https://www.vision2021.ae/en/national-agenda-2021>.

^② 胡若愚:《中东断交风波:一次并不意外的宿怨爆发》,新华社,2017年6月6日, <https://news.china.com/news100/11038989/20170606/30655345.html>。

对政权，其对外援助表现出明显的政治取向，即通过援助塑造符合自身利益的地区格局。^①在这期间，无论是出于应对危机、维持政权稳定的“生存性援助”，还是旨在追求地区影响力的“战略性对外援助”，海湾援助国在多个场合持相同立场或以“同一声音”说话，充分体现了阿拉伯团结的精神。^②

第三，伊斯兰教鼓励对贫困国家的支持和帮助。海湾援助国提供的援助是以宗教信仰为基础的援助（Faith-based foreign aid），它在很大程度上是为了履行伊斯兰教的义务。伊斯兰教的天课制度^③对伊斯兰国家政治文化生活产生了重要影响。伊斯兰教认为，真主将财富赋予某些人，这些人再将财富给予其他需要帮助的人，这个过程就是天课。而天课的最终目的，就是使那些接受援助的人最后都能成为天课的给予者。许多伊斯兰国际组织都是为服务伊斯兰国家而建立的，这也表明它们具有共同的责任和利益。因此，海湾援助国的对外援助范围从周边阿拉伯世界扩展到包括中亚和东南亚地区的伊斯兰国家，再进一步扩展到撒哈拉以南的非洲地区，不但体现了伊斯兰教倡导的现世福利跨国延伸的精神，而且构建了海湾国家在非洲大陆的强大存在和政治影响力。

二、阿拉伯海湾援助国对外援助的特点

阿拉伯海湾援助国的援助实践与其国家战略密切相关。丰富的石油红利、君主世袭制政权、阿拉伯世界的地缘关系、伊斯兰文化的宗教属性及其面临的复杂多变的地区安全环境，都深刻影响着海湾援助国对外援助的具体实践，也塑造了其鲜明的特点。

（一）援助机制：以王室和中央政府为主导

从援助机制看，海湾援助国的对外援助都必须获得王室的授权，相关决策以王室和中央政府为主导。

① 姚帅：《阿联酋的对外援助：现状、特点与趋势》，第60页。

② 张帆：《海湾君主国对中东对外援助动因的发展变化》，第153页。

③ 伊斯兰教的“五功”之一，意为“洁净、廉洁”等。天课有两层含义，一是净化心灵，二是净化财产。缴纳天课有助于消除贫富差距，是互帮互助、团结友爱的思想美德。

阿联酋的对外援助由中央政府统领，其他联邦和地方机构作为补充，通过贷款、资助、参与项目的形式向受援国提供帮助，其对外援助执行机构包括政府机关、慈善机构、项目办公室等十多个部门。2009年4月，阿联酋对外援助协调办公室成立，标志着其对外援助进入新时期。该机构负责协调阿联酋对外援助项目的申请、审核、监测、执行和评估，通过能力建设、信息共享等方式促进各援助组织之间的合作；2013年，阿联酋国际合作与发展部成立；2016年2月，合作与发展部与外交部合并组建了阿联酋外交与国际合作部。作为阿联酋对外援助的主管部门，外交与国际合作部承担着阿联酋对外援助的政策制定、区域和领域分配以及跨部门协调等工作。阿布扎比发展基金会是阿联酋最重要的援助执行机构，该基金会最高权力机构和主要决策机构董事会是由董事局主席（一般是王储）和八名成员组成，他们大多来自阿布扎比的统治家族——阿勒纳哈扬（Al-Nahyan）家族。^①虽然该基金会表示完全自主独立，但外交部和总统府有权拒绝或接受相关援助的决定。这就意味着援助的管理实际上处于阿布扎比统治家庭的控制之下。

沙特的对外援助由国王办公厅、财政部、内政部等部门配合王室和政府完成。作为沙特对外援助的总协调机构，王室办公厅发挥着沟通王室与政府部门的作用。外交部专门负责获取受援国的必要信息，财政部负责政府资金的具体调配，内政部负责对外援助的监督执行。^②援助决策一经确定，即通过沙特发展基金会和萨勒曼国王人道主义援助和救济中心两大官方援助机构具体实施。前者是沙特对外援助的核心执行机构，负责向受援国提供发展援助项目的免息贷款或赠款，并为国家非石油产品出口提供信贷与保障；后者作为协调人道主义援助的中央机构，为全球应对粮食安全、人道主义和紧急救援协调、教育与涉水卫生等问题提供帮助。

科威特的对外援助由科威特埃米尔亲自监控，具体管理权则交给外交大臣。作为主要的政府援助机构，科威特的阿拉伯经济发展基金会拥有完备的规章制度和 workflows。基金会下设决策机构，即科威特政府对外援助永久委

^① Khalid Salem Almezaini, *The UAE and Foreign Policy: Foreign Aid, Identities and Interests*, p. 95.

^② 陈沫：《沙特阿拉伯对外援助的特点、动因与效应》，第115页。

员会，由来自政府各部门的 7 名成员组成。^① 卡塔尔基金会在埃米尔的亲自带领下致力于在教育、科学研究与社会发展等领域作出贡献。中东剧变以来，该基金会还投入大量人力、物力，积极参与全球人道主义救援项目，现已成为联合国人道主义救援的重要伙伴。

（二）援助区域：以伊斯兰国家和撒哈拉以南地区为主

身份认同促进了阿拉伯国家的利益共享，也影响着海湾援助国资金的投放和利益的投向。多年来，海湾援助国凭借石油财富和与大国联盟成功地在该地区强敌环伺的环境中生存下来，进一步强化了身份认同意识。有学者认为，“共同的历史背景及相似的政治形象，意味着在海湾国家和非海湾国家之间设立了象征意义的界限，而这种身份表明了要与谁抗衡，又要向谁看齐的问题。”^② 因此，身份意识作为海湾援助国外交关系中的文化价值，与安全因素、政治因素和经济因素一并被列为海湾国家对外援助的重要考量。尽管沙特发展基金会的章程明确规定，无论受援国的地理位置和宗教信仰如何，都提供发展援助，但沙特的受援国至少有 3/4 是伊斯兰国家。卡塔尔的援助重点也是在阿拉伯国家，叙利亚、摩洛哥、巴勒斯坦、埃及、也门和黎巴嫩是主要受惠国。自中东剧变以来，经历战火洗礼的叙利亚地区和人道主义危机频繁的加沙地带成为卡塔尔主要的援助对象。仅在 2013 年，就有大约 93% 的卡塔尔官方援助流向了这些地区国家。^③

除了伊斯兰国家以外，撒哈拉以南非洲也是海湾援助国最活跃的援助区域，这里几乎所有的项目都受到阿拉伯—以色列和巴勒斯坦问题的影响。阿联酋的对外援助覆盖全球 178 个国家和地区，从最初的周边阿拉伯国家扩大至所有发展中国家。2013 年阿联酋对非洲地区提供了近 1 亿美元援助，是 2012 年的 14 倍。^④ 自此，非洲超过亚洲成为阿联酋的重点援助地区。科威特的对外援助大多分布在非洲和亚洲，以 2015 年为例，西亚、北非国家占

① 李意：《科威特阿拉伯经济发展基金会对非洲国家援助研究》，《阿拉伯世界研究》2017 年第 4 期，第 48 页。

② Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996, p. 446.

③ Maximilian Felsch, “Qatar’s Rising International Influence: A Case of Soft Power?” *Conjuntura Internacional*, Vol. 6, No. 3, 2016.

④ 姚帅：《阿联酋的对外援助：现状、特点与趋势》，第 59 页。

其援助总额的 61.03%，撒哈拉以南非洲国家占 25.15%，南亚和中亚国家占 5.41%。^① 以西非国家为例，截至 2016 年年底，科威特发展基金会已向西非国家提供了 172 笔贷款，累积金额约合 20 亿美元。^② 这些援助项目旨在促进当地的经济和社会发展，援助范围覆盖了经济及基础设施和服务、社会基础设施和服务以及生产领域等。

（三）援助渠道：以双边援助为主，兼顾多边援助

除了一些直接的项目投资外，海湾援助国多通过双边援助渠道实施援助。阿联酋有 40 余个机构参与双边援助，它们主要分为六大类型，包括政府间双边援助、核心的多边组织援助、其他多边组织援助、国际 NGO 组织援助、地区 NGO 及公民社会机构援助、直接的项目实施等。^③ 其中，政府间双边援助、地区 NGO 及公民社会机构援助和直接的项目实施是阿联酋对外援助的三大方式。沙特在 2011 年以前提供的双边援助占其援助总额的 94% 左右。2012 年以来，沙特频繁为阿拉伯世界的多边机构提供资金，其中资本贡献率超过 20% 的共有四家，分别是 OPEC Fund（30%）、阿拉伯国家中小型私营部门项目特别账户（25%）、阿拉伯经济社会发展基金（24%）和伊斯兰发展银行（23.6%）。科威特的对外援助以双边渠道为主，约占其发展援助总额的 94.2%，多边援助仅占 5.8%。^④ 这一比例在 50 余年时间里基本保持稳定。

随着多边援助的重要性不断显现，海湾国家领导人认为，为多边组织作出的贡献越大，就越可能对这个机构的政策产生影响，它包括援助分配、援助方式、援助金额等。这显然符合海湾国家对外援助的战略目标。特别是考虑到多边援助具有多种优势，如管理相对集中、规范且辐射面广，有利于参与塑造国际发展议程和提升援助效果，海湾援助国的多边援助比例持续上升。多边机构主要由联合国下属的相关机构和区域性多边机构组成。就联合

① 李意：《科威特阿拉伯经济发展基金会对非洲国家援助研究》，第 51 页。

② 《科威特阿拉伯经济发展基金会 1962 年至 2016 年共向西非国家提供贷款 20 亿美元》，中国驻科威特大使馆经济商务参赞处，2017 年 2 月 22 日，<http://finance.sina.com.cn/roll/2017-02-22/doc-ifyarrqt0007504.shtml>。

③ “United Arab Emirates Foreign Aid 2011,” UAE Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, December 13, 2021, <https://www.mofaic.gov.ae/en/>。

④ 李小云、徐秀丽、王伊欢：《国际发展援助：非发达国家的对外援助》，第 202 页。

国下属的相关机构而言，海湾援助国积极参与联合国各组织的援助项目，通过承担国际义务来推动南南合作。海湾援助国借助国际组织平台开展多边援助，旨在提升对外援助的有效性和规范化，通过不断扩大南南合作框架下的援助范围和规模，使援助成果惠及世界上更多地区的贫困人口和难民。就区域性多边机构而言，这些机构包括 1974 年成立的阿拉伯非洲经济发展银行（BADEA）、1974 年成立的伊斯兰开发银行（IDB）、1976 年成立的 OPEC Fund、1976 年成立的阿拉伯货币基金组织（AMF）、1980 年成立的阿拉伯湾联合国发展项目（Arab Gulf Fund for United Nations Development Organizations）。它们大多在 1973 年第四次中东战争之后建立，其原因不排除应对国际社会对油价上涨的压力，但更主要的是为了进一步增进发展中国家间的合作，奖励和激励非洲国家通过外交手段支持阿拉伯国家并孤立以色列所作的努力。21 世纪以来，随着埃博拉病毒、寨卡病毒和新型冠状病毒等传染病给全球卫生安全带来严重威胁，国际社会对卫生领域的投入不断增长，海湾国家的卫生发展援助显著增加。它们通过世界卫生组织、联合国儿童基金会（UNICEF）、联合国人口基金（UNFPA）、联合国艾滋病规划署（UNAIDS）、全球基金（The Global Fund to Fight AIDS）、全球疫苗免疫联盟（The Global Alliance for Vaccines and Immunization）和非洲发展银行（AFDB）等国际性多边机构，为贫困地区人口消除疾病、提供妇幼保健服务、支持地区疾病预防工作等作出了努力。

（四）积极开展国际合作，主动对接联合国可持续发展议程

海湾援助国的对外援助有相当一部分通过统治家庭之间的私人渠道之间进行，即使是通过官方渠道进行，也相对缺乏透明度。虽然这在很大程度上与伊斯兰教倡导的“秘密施济”有关，但其对外援助行为在国际社会一直因此而备受质疑。特别是在 2008 年国际金融危机爆发后，各国政府意识到开放援助数据可有效提升政府的运作效率和政府透明度，并将其作为提高援助有效性的重要原则之一。为了顺应全球援助透明度上升的趋势，更好地融入全球国际发展合作大局，海湾援助国通过将金融、投资、贸易等多种务实合作方式整合其中，积极对接国际发展合作新机制，旨在提高发展合作的针

对性和有效性，一定程度上缓解了援助透明度较低的问题。

自 2012 年 3 月起，阿联酋加入联合国秘书长全球可持续发展高级别小组，参与策划“可持续发展的行动计划”报告，为制定全球可持续发展筹资战略发挥作用。2013 年，阿联酋向经济合作与发展组织（OECD）提交了第一份对外援助报告，成为海湾援助国当中第一个主动纳入该组织下属机构 DAC 体系的国家。为了支持和实施联合国可持续发展目标，阿联酋创建了一个网站，专门负责监测并记录阿联酋政府和非政府援助机构开展的所有符合可持续发展目标的项目。一方面，积极对接联合国可持续发展议程；另一方面，向 OECD 提供全面、详细的援助报告。2014 年 7 月 1 日，阿联酋获准成为 DAC 的参与国，同时，也参与联合国可持续发展目标的各种高级别讨论。2016 年，阿联酋举办了全球南南发展博览会（GSSD Expo），这是联合国为全球南方提供的独特平台，也是第一次由参与国举办的博览会，旨在通过展示南方国家在发展方面的知识经验，推动南南合作和三方合作的成功，从而探索新的合作途径并启动新的伙伴关系。^①

科威特非常重视对外援助的国际合作，积极与发达国家、非 DAC 援助国家和国际机构携手开展工作，以此弥补科威特在援助资金、援助管理经验上的不足，同时发挥科威特在技术、发展经验上的优势，依托合作国家和机构来提升其在国际发展合作中的影响力。自 2011 年以来，科威特每年举办阿拉伯与经合组织的发展对话会，围绕调整经济发展合作的工具、分享成功治理经验、推动教育方面的联合行动、发展金融和伙伴关系、撒哈拉以南非洲地区的能源准入等问题展开讨论，旨在通过更优化的协作方式，帮助欠发达国家实现社会经济发展。在应对叙利亚危机期间，科威特还多次举办联合国对叙利亚的人道主义募捐大会，仅在 2013—2014 年就募集了 34 亿美元，其中科威特捐赠 8 亿美元。^② 这笔捐款专门用于在叙利亚难民大量涌入影响下需要推进的难民救助项目等。

① “South-South and Triangular Cooperation Solutions for Sustainable Development: United Arab Emirates,” UNOSSC, NYC and Dubai: Zayed International Foundation for the Environment, 2016, pp. 59-73.

② 中华人民共和国驻科威特大使馆经济商务处：《科威特愿帮助叙利亚人民》，和讯网，2014 年 9 月 24 日，<https://m.hexun.com/news/2014-09-24/168811539.html>。

三、阿拉伯海湾援助国对外援助的影响

进入 21 世纪以来, 新兴援助国的崛起引发了全球发展合作领域的一场革命。它将竞争压力引入国际援助体系, 动摇了传统援助国设置发展议程的领导权, 也对传统发展理念及一些原则规范构成了冲击和挑战。海湾援助国作为新兴援助国的成员, 给国际援助格局的调整带来深远影响, 不仅推动了国际发展援助理念从援助有效性向发展有效性的转变, 促使传统援助国向南方模式靠拢与融合, 而且助力中国深入践行合作共享发展理念, 为进一步打造人类命运共同体提供了宝贵经验。

(一) 通过人道主义援助缓解贫困国家的发展难题

海湾援助国的援助理念与伊斯兰教密不可分。伊斯兰文化提倡敬主与爱人兼顾, 天道与人道并行。《古兰经》鼓励社会团结和赠与行为, 非穆斯林也可以是对外援助的受益者。^① 以此为准则, 海湾援助国以人道主义援助作为增强软实力的重要手段, 具体包括援助救济、紧急援助以及慈善用途, 主要用于减轻受危机影响的国家和地区的饥荒和其他人道主义灾难, 有时也包括文化或宗教类型的援助, 如修建清真寺或为伊斯兰的斋月提供食物等。^② 由于西亚、北非和撒哈拉以南国家经常受到战乱、贫困、疾病等问题困扰, 使得海湾援助国的人道主义援助在这些区域有较大的施展空间。

阿联酋的援助实践在很大程度上反映了其在参与联合国可持续发展目标和南南合作计划方面的决心, 已获得良好的国际声誉。2021 年 7 月 7 日, 阿布扎比王储阿勒纳哈扬殿下被教皇命名为“人道主义的化身”, 盛赞阿联酋在人道主义工作中向世界贫困地区伸出援助之手的做法。特别是在新冠肺炎疫情 (以下简称“疫情”) 大流行期间, 阿联酋的人道主义行动突破既有范围, 救援工作已经深入亚马逊地区, 成为全球团结的力量和鼓舞人心的典

① 张帆: 《海湾君主国对中东国家对外援助动因的发展变化》, 第 148 页。

② Benyan Turki, “The Kuwait Fund for Arab Economic Development and Its Activities in African Countries, 1961-2010,” *The Middle East Journal*, Vol. 68, No. 3, Summer 2014, p. 421.

范。^① 沙特在提供援助时强调与受援国的发展战略相吻合,注重了解受援国的真正需求并积极参与受援国优先发展项目的融资。接受沙特援助的发展中国家普遍面临基础设施严重不足和脱贫任务艰难的挑战,沙特的对外援助及时回应了受援国的发展诉求,主要流向交通运输、能源、医疗卫生、教育、水利建设等重点领域,包括以赈灾扶贫为目的的人道主义援助,有助于改善受援国的基础设施。据联合国金融追踪服务中心的数据显示,在提供人道主义援助方面,沙特在全球排名第五,在阿拉伯世界位居第一。卡塔尔通过卡塔尔慈善机构与卡塔尔基金会进行人道主义援助。卡塔尔慈善机构主要为各国遭受战乱的孤儿提供人道主义救助。中东剧变以来,其援助范围扩大到五个人道主义救助领域^②和七个发展援助领域。^③ 卡塔尔基金会着重于促进教育、科研和社区方面的发展,旨在通过投资可持续发展项目来改善受援国人民的生活质量。这两个基金会一直活动于人道主义救援工作的最前沿,向利比亚班加西、苏丹达尔富尔地区、巴勒斯坦加沙地带捐赠了大量人道主义物资,还在包括帮助贫困家庭、改善和发展电网、临时就业计划等方面发挥积极作用。

(二) 多角度彰显海湾援助国在国际发展合作中的作用

在新形势下,国际发展合作无论采取何种策略,都必须协调好援助国与受援国之间的关系,将其建立在真诚互信的发展伙伴关系与相互尊重的基础之上。作为新兴援助国群体的重要成员,海湾援助国一方面为受援国提供了更多的机会和资源,深度影响受援国的经济发展、发展模式、主体地位;另一方面也在一定程度上改变了传统援助国的援助理念、规范与准则,甚至重塑着国际发展合作体系,使其向更加公平、均衡、包容的方向发展。

第一,发挥海湾援助国在联合援助项目出资方面的引领作用。海湾援助国经济基础较为雄厚,即使遭遇低油价和疫情双重打击,其经济抗压能力依然较强。另外,海湾援助国除了直接的双边援助外,还经常采取与地区或国

① “Mohamed bin Zayed named ‘Man of Humanity’ by Vatican’s Foundation Gravidissimum Educationis,” Emirates News Agency, July 7, 2021, <http://wam.ae/en/details/1395302950599>.

② 包括修建难民庇护所、紧急医疗援助、粮食援助、健康饮用水和财政援助等。

③ 包括公共卫生、教育、项目援助、技术援助、经济发展、住房和社会保健等。

际援助机构合作的方式对具体项目进行联合援助。这既能降低项目援助的风险,也可以弥补援助过程中信息获取和技术合作方面的缺陷与不足。沙特发展基金会已经与不少地区性和国际性援助机构通过协调与联合的援助方式开展合作,不仅缓解了官方发展援助的资金压力,而且带动了更多的国际援助方参与具体项目。^①在联合援助的形式下,海湾援助国往往是援助项目的主要出资方,彰显了在这些援助项目上的话语权和在出资方面的引领作用。

第二,推动国际发展合作中的互利、互补关系。由于新兴援助国同中低收入国家间的经贸往来具有很强的互补性,从而使双方在全球价值链上的共同利益变得更大,有利于它们开展深度交流与合作。而且新兴援助国比发达国家更容易适应低收入国家缺乏规范的制度环境,其对低收入国家的投资优势更为明显。以科威特基金会援助非洲国家为例,非洲有不少国家与科威特有着共同的文化背景、相似的价值观和政治制度,这为双方合作创造了有利条件。截至 2016 年,科威特基金会已向 43 个国家提供了 76 笔总额为 54.6 亿美元的赠款,向 105 个发展中国家的 896 个项目提供了 186.6 亿美元的优惠贷款,向地区和国际性机构捐款 11.6 亿美元,向有关国家提供的技术援助资金和赠款共计 326 笔,总额达到 7.8 亿美元。^②这些国家中有不少是非洲国家。作为科威特政府重要的外交工具,基金会的工作已大大超出经济的领域和范畴,不但为加强非洲国家关系注入新动力,而且为科威特带来良好的国际声誉与口碑,使其在国际政治和外交事务上获得更多的同情和支持。

第三,探索有助于实现可持续发展的全球性伙伴关系。新兴援助国将竞争压力引入国际援助体系是对传统援助国设置发展议程与相关原则、规范领导权的挑战,也是推动不平等的南北关系向全球发展伙伴关系转变的力量。阿联酋是最积极推动可持续发展全球性伙伴关系的海湾援助国。阿联酋于 2016 年举办全球南南发展博览会后,联合国教科文组织随后出版了《南南行动》(South-South in Action)特刊,专门收录了阿联酋政府在推动建立可持续发展的全球性伙伴关系方面的事迹,特别突出了阿联酋在教育、卫生健康、水资源、能源和能力建设等方面发挥的作用,反映了阿联酋在解决和克

① 陈沫:《沙特阿拉伯对外援助的特点、动因与效应》,第 120 页。

② 根据科威特基金会、科威特通讯社和科威特外交部的相关数据整理而成。

服多种挑战方面取得的进步。2017 年,阿联酋成立了国家可持续发展目标委员会,“旨在确定可持续发展目标如何与国家的发展议程相协调,以及如何将援助政策实施列为优先事项,并纳入政府的外交决策和数据统计报告程序中。”^① 这为阿联酋打造区域模范角色、发挥商业枢纽的关键作用、推动援助外交转型升级提供了制度保障。

(三) 与中国携手践行合作共享发展理念

2021 年 7 月 8 日,中国国家主席习近平在向南南合作援助基金和南南合作与发展学院成立五周年的贺信中强调,中国愿同广大发展中国家进一步释放南南合作潜力,共享发展机遇。^② 作为贯通欧亚大陆的枢纽地区,阿拉伯海湾国家是全球主要的能源出口国,也是中国“一带一路”发展的核心区域。自 20 世纪 60 年代以来,海湾援助国努力与国际机构合作来缓解国际治理难题,切实促进了受援国社会经济发展,对推动全球援助治理体系的完善、重塑国际发展合作新理念、构建国际发展合作新关系等方面具有重要意义。不仅如此,海湾援助国在长期的援助实践中与很多发展中国家建立了伙伴关系,一定程度上提升了南南合作在国际发展合作格局中的影响力,在国际发展议题乃至全球治理中的作用与日俱增。

第一,在践行合作理念方面,南南合作不仅是发展中国家独立自主、谋求进步的重要渠道,也是确保发展中国家有效融入和参与世界经济的最佳手段。在后疫情时代,世界面临着经济下行的巨大压力,任何单一的援助形式、某个单独国家都无法独自应对来自发展援助领域的挑战,国家间的合作成为必然选项。随着“一带一路”倡议不断走深、走实,发展第三方市场合作成为中国与海湾援助国尝试的新领域。第三方合作最初主要是通过中国企业与发达国家跨国企业合作,是发达国家技术和中国产能优势的互补。2018 年 9 月,沙特正式成为“中巴经济走廊”建设的第三方战略合作伙伴,这意味着中国与海湾援助国的三方合作拉开帷幕,形成阿拉伯海湾援助国资金和中国

^① Ahmed Farouk Radwan, “Knowledge, Attitude and Practice toward Sustainability among University Students in UAE,” *International Journal of Sustainability in Higher Education*, Vol. 22, No. 5, 2020, p. 971.

^② 《习近平向南南合作援助基金和南南合作与发展学院成立 5 周年致贺信》,《人民日报》2021 年 7 月 9 日,第 1 版。

产能优势互补的格局。沙特通过修建炼油厂等一系列投资，为巴基斯坦注入大量资金，不仅使“中巴经济走廊”获得宝贵投资，还能让其他国家增强加入的信心，提升“一带一路”倡议的声誉和影响力。全球疫情暴发以来，沙特还与中国多次开展疫苗合作，旨在帮助更多发展中国家渡过难关并尽可能惠及更多民众。双方的合作不但拓宽了此前中国与欧、美等发达国家三方合作的渠道，而且推动“一带一路”合作向更深层次、更多渠道发展。此外，中国与阿联酋也围绕疫苗合作生产开展三方合作。2021 年 7 月 12 日，中国国药集团、塞尔维亚政府、阿联酋 G42 集团共同签署了《新冠疫苗合作生产备忘录》。作为阿联酋首屈一指的科技巨头和中东知名电商平台执御^①（Jollychic）的投资方，G42 集团承接了多个国家级战略科技项目，聚焦人工智能、大数据和云计算领域，现已成为中国企业可靠的合作伙伴。截至 2021 年底，中国与海湾国家的第三方市场合作主要局限在基础设施建设、能源开发、农业国际合作等方面，而在未来，金融、保险、大健康、人工智能、高端制造业等创新领域的合作潜力也较大。

第二，在践行共享理念方面，由于长期以来在国际经贸领域中形成了以发达国家为主导的规则，使得“一带一路”倡议的推进面临许多困难，因而需要构建适应发展中国家主导的国际经济交往的行为规则。阿联酋是最早响应“一带一路”倡议的国家，其迪拜港不仅是中东地区最重要的物流航运枢纽，还是中国企业开拓西亚、北非市场的重要门户。2018 年 7 月，中阿两国建立了全面战略伙伴关系，并签署了政府间共建“一带一路”谅解备忘录。为巩固和深化双方各领域合作、促进共同发展和繁荣奠定了基础。全球疫情暴发以来，中国与阿联酋在抗击疫情方面开展了务实合作和资源共享，不但涉及疫苗分装生产、仓储运输等方面，而且在分享研究进展和抗疫经验方面，为全球合作抗疫树立了典范。^② 2021 年 7 月，阿联酋向科摩罗援助 60 万剂

① 该平台是浙江执御信息技术有限公司旗下的 B2C 移动端购物平台，拥有 2000 多万海外注册用户，覆盖中东 80% 的地区，每年保持 3—5 倍的增幅。现已成为中东地区海湾国家排名第一的移动时尚购物 APP。

② 周宣：《中国驻阿联酋大使：中阿疫苗合作正不断取得新突破》，中央广电总台国际在线，2021 年 4 月 1 日，<http://news.cri.cn/20210401/4fe8b890-87b0-b7b5-5626-3f0c6510ec11.html>。

中国国药疫苗,帮助科摩罗提前超额完成世卫组织预期的全国 60%的人口免疫目标,完美诠释了“共享疫苗”的理念。中阿双方的合作可以为国际治理体系变革探索成功的经验,并推动构建人类命运共同体。

第三,在践行发展理念方面,中国是世界上最大的发展中国家,非洲是世界上发展中国家最集中的大陆。中国通过积极开展对非洲国家的援助工作,极大助力非洲国家发展,积极践行 2015 年 11 月习近平主席在二十国集团峰会上首次向世界阐释的“共享发展”理念。2018 年 9 月,中国在中非合作论坛上提出构建“中非命运共同体”的理念,说明加强同非洲国家的团结与合作是中国长期、坚定的战略选择。与此同时,位于撒哈拉以南非洲和亚洲人口众多的贫困国家,也是海湾国家对外援助的重点区域。海湾多边援助机构阿拉伯湾联合国发展项目将非洲国家的可持续发展作为首要目标。OPEC Fund 遵循“伙伴原则”和发展理念,通过“支持性伙伴”而非“支配性伙伴”与非洲国家建立友好往来关系。这些援助机构都倾向于伙伴关系和以合作为基础的工作安排,反映非洲受援国的实际需求和优先次序。^① 这一观点与中国对外援助的理念和对自身的定位非常相似。由于非洲发展中国家还面临着众多亟待解决的问题,这为中国和海湾援助国在国际发展合作领域扩大共识及深化南南合作奠定了坚实的基础。

结 束 语

21 世纪以来,传统的 DAC 官方发展援助在援助有效性以及基础设施融资等问题上陷入治理困境,而南南合作的繁荣景象则吸引着官方发展援助不断向其靠拢。两种范式的互动与融合拓展了国际发展合作的空间,进而勾勒出新型的发展合作图景。在新的国际发展援助格局中,新兴国家和发展中国家的权重在逐渐上升。阿拉伯海湾援助国在长期的援助实践中,以伊斯兰教的慈善思想作为思想源泉和行动指南,与众多发展中国家建立了伙伴关系。

^① Khalid Salem Almezaini, *The UAE and Foreign Policy: Foreign Aid, Identities and Interests*, pp. 59-78.

在补充国际发展援助资金缺口的同时，不断推动着南南合作，进而在国际发展议题中掌握了一定的话语权。不仅如此，海湾援助国在提升国际发展援助实力的同时，也给传统的援助机制和援助格局带来挑战与冲击，尤其体现在援助理念、方式、渠道、重点和局限性等诸多方面。

阿拉伯海湾援助国的对外援助给中国的对外援助提供了有益借鉴。首先，通过广泛参与和支持全球人道主义事业，海湾援助国充分体现了团结、互助和宽容的精神，在帮助其与世界各国建立良好关系的同时，也在国际社会中提升了国家形象。其次，海湾援助国把对外援助视为国家整体发展的重要战略，它们大多具有相对独立的对外援助管理机构，管理部门和执行部门的职能和分工明确，且比较重视工作人员的能力建设与专业知识的培训，为其有效开展对外援助工作提供了保障。再次，海湾援助国重视国家间的有效协调，它们在发展项目的融资上注重与其他机构的合作，使现有资源、能力配置、协调资金政策与操作程序实现最优化，在提高援助质量和效率方面卓有成效。最后，海湾援助国广泛利用区域性多边机构，积极参与多边组织与国际组织的援助活动，不仅有助于打消西方国家的顾虑，而且有利于掌握更多的国际话语权。中国与海湾援助国同属发展中国家，双方通过参与南南合作、三方合作等有别于南北合作的传统援助模式，为当前的国际发展援助格局注入新动力。在新时期，随着共建“一带一路”不断取得丰硕成果，中国与海湾援助国通过打造志同道合、安宁和谐的中阿命运共同体，在推行合作共享发展理念方面将迎来更加广阔的前景。

[责任编辑：杨立]