

中国对外承包工程与东道国治理能力提升^{*}

陈兆源 马凯云 马 亮

【内容提要】 中国正日益积极地参与国际投资合作,对外承包工程是其重要形式。实施“走出去”战略以来,中国年均对外承包工程完成营业额远高于同期中国全行业对外直接投资流量,但对其在东道国所产生政治效应的研究仍相对缺乏。本文采用国家—社会关系的视角,探讨了中国对外承包工程对东道国国家治理能力的影响。与发达国家普遍偏重社会治理的思路不同,中国的发展经验及知识传递更加强调以国家为中心的治理模式。中国对外承包工程的经营特点及其带来的溢出效应和竞争效应有助于东道国加强国家建设。基于“一带一路”合作国家的面板数据及印度尼西亚和菲律宾的比较案例研究,本文发现中国对外承包工程对东道国治理能力具有整体上的提升效应,并且对经济发展阶段较低国家的治理能力提升效应更大。通过运用对外承包工程的新事实,本文为全球化时代国家治理能力的起源提供了来自国际经济因素的新解释,为推动共建“一带一路”高质量发展提供了理论和经验支持。

【关键词】 对外承包工程 国家治理能力 “一带一路”倡议 国际投资合作 国家—社会关系

【作者简介】 陈兆源,中国社会科学院世界经济与政治研究所发展研究中心助理研究员。

电子邮箱:chen_zy@alu.ruc.edu.cn

^{*} 本文受到中国社会科学院青年科研启动项目“中国对外投资提升发展中国家治理能力的路径研究”(项目编号:2023YQNQD053)以及中国社会科学院重大创新项目“世界之变、时代之变、历史之变背景下的人类命运共同体建设研究”(项目编号:2023YZD029)资助。

《国际政治科学》2024年第9卷第2期(总第34期),第1—38页。

Quarterly Journal of International Politics

马凯云,中国人民大学公共管理学院硕士研究生。

电子邮箱:makaiyun0326@126.com

马亮,中国人民大学公共管理学院教授。

电子邮箱:liangma@ruc.edu.cn

一、引言

对外承包工程与对外直接投资、对外劳务合作一道被认为是中国实施“走出去”战略的三种重要形式。^① 实施“走出去”战略以来,中国对外承包工程的年度完成营业额由 2000 年的 83.8 亿美元逐步增长至 2021 年的 1549.4 亿美元,年复合增长率为 14.9%。^② 并且除 2016 年外,中国历年对外承包工程的完成营业额均高于中国对外直接投资流量(见图 1)。参与对外承包工程的中国企业的国际竞争力持续提升,美国《工程新闻记录》(ENR)发布的 2022 年“全球最大 250 家国际承包商”榜单中有 79 家中国企业入围,数量继续蝉联各国榜首,其中中国交建、中国电建、中国建筑、中国铁建位列前 10 强。^③ 然而相较于学界对中国企业对外直接投资的关注,有关对外承包工程的研究明显不足。现有对中国海外承包工程的研究大多集中在区位选择上,即分析双

① 例如,在商务部对外投资和经济合作司发布简明统计数据时分为三类:对外全行业直接投资、对外承包工程业务、对外劳务合作业务。

② 根据 2021 年首次发布的《中国对外承包工程统计公报》的界定,对外承包工程是指一国企业或其他单位承包境外建设工程项目的活动。此处数据来源为中国国家统计局,年复合增长率为笔者计算。值得一提的是,如果按对外承包工程的年度新签合同额来看,则是由 2000 年的 119.5 亿美元增长至 2021 年的 2584.9 亿美元,年复合增长率为 15.8%,同样十分可观。参见中华人民共和国商务部:《2020 年度中国对外承包工程统计公报》,中国商务出版社 2021 年版,第 1 页。

③ 若以国内和国际营业额合计排序的话,则共有 8 家中国企业进入前 10 强。其中,中国建筑、中国中铁、中国铁建、中国交建、中国电建、中冶科工、上海建工依次位列前 7 名,绿地大基建集团位居第 9。相关分析可参见周密:《环境剧变需谨慎研判市场前景——评 ENR2022 国际工程承包商 250 强榜单》,载《国际工程与劳务》,2022 年第 10 期,第 56—61 页。

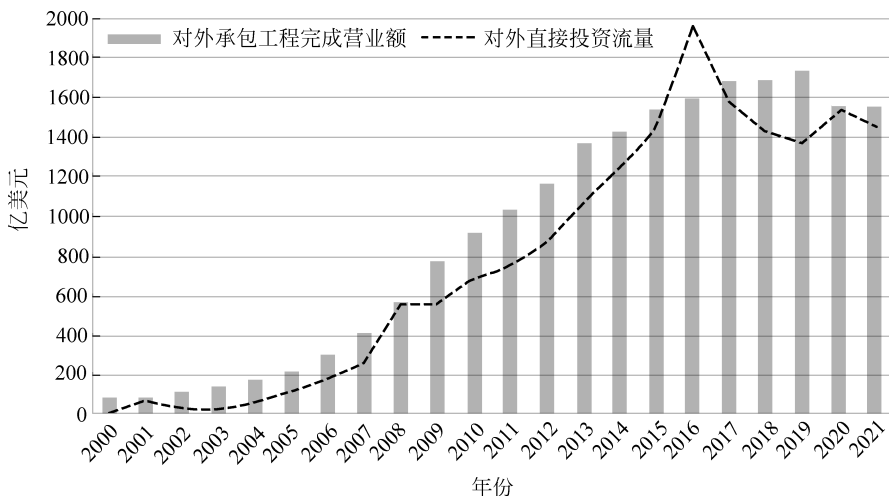


图1 中国对外承包工程营业额与同时期对外直接投资流量(2000—2021年)

注:对外承包工程完成营业额数据来自中国国家统计局网站;对外直接投资流量数据基于联合国贸易与发展会议(UNCTAD)数据库。

边关系、东道国国家风险等因素如何影响中国对外承包工程目的地的选择;^①也有部分研究讨论中国对外承包工程的经济效益,主要体现在促进东道国经济增长、改善东道国基础设施条件和生活水平、加快产业技术升级等方面。^②值得注意的是,跨国工程承包商在东道国并不是被动的观察者,而是政治经

① Mengjiao Wang et al., “A Bayesian Analysis of the Determinants of China’s Overseas Contracted Projects in Countries Along the Belt and Road Initiative,” in Songsak Sriboonchitta, Vladik Kreinovich, and Woraphon Yamaka, eds., *Behavioral Predictive Modeling in Economics*, Switzerland: Springer, 2021, pp. 303-315. 李荣林、陈默:《中国对非承包工程区位选择的制度和禀赋因素》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2021年第3期,第19—32页;钟腾等:《社会信任、法制环境与中国对外承包工程》,载《世界经济文汇》,2020年第5期,第18—35页;刘志高等:《中国对非洲承包工程时空演变过程与影响机制》,载《地理研究》,2020年第12期,第2669—2684页。

② 陈默等:《中非产能合作能否照亮非洲经济腾飞之路:基于对外承包工程视角》,载《世界经济研究》,2021年第10期,第119—133页;李者聪:《对外承包工程空间溢出性与东道国经济增长——“一带一路”沿线非洲国家的实证分析》,载《国际商务研究》,2021年第6期,第35—46页;陈闻鹤等:《东道国制度环境对我国对外承包工程经济效益的影响——以“一带一路”沿线国家为例》,载《财会月刊》,2020年第8期,第144—152页。

济活动的重要参与者,其行为不仅影响着东道国的经济运行,而且不可避免地会对东道国的国家治理产生影响。对外承包工程涉及项目投融资、设计咨询、建设施工以及运营管理等多个方面,与东道国政府、市场和社会交织互嵌,其所产生的国内政治效应也同样值得关注。

国家治理能力是各国共同关注的核心议题,其重要性在应对新冠肺炎疫情的实践中再次得到凸显。^①“一带一路”合作国家同样面临着加强国家治理能力建设任务。值得注意的是,“一带一路”倡议提出后,中国在沿线国家的承包工程营业额规模迅速增长,2013年完成营业额约654亿美元,2021年这一数值则达到897亿美元,沿线国家营业额占比达到近六成,为研究对外承包工程的国内政治效应提供了一个重要样本。^②对外承包工程在促进互联互通、带动东道国经济发展的同时,在塑造东道国的国家治理能力方面有何影响?换言之,中国对外承包工程是否影响以及如何影响东道国的国家治理能力,这是本文将要着力探究的问题。^③

与发达国家普遍偏重社会治理的思路不同,中国的发展实践以及知识传递更加重视以国家为中心的治理模式。通过国家—社会关系的视角,本文论证了中国对外承包工程提升东道国国家治理能力的理论机制,并分别使用世界银行发布的“世界治理指数”和2002—2018年中国对外承包工程完

① Francis Fukuyama, “The Pandemic and Political Order: It Takes a State,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 4, 2020, pp. 26-32; Tom Christensen and Liang Ma, “Comparing SARS and COVID-19: Challenges of Governance Capacity and Legitimacy,” *Public Organization Review*, Vol. 21, No. 4, 2021, pp. 629-645.

② 此处的“一带一路”沿线国家加总数据采用的是中国商务部的统计口径,包含63个国家。若考虑中国签订“一带一路”合作文件的国家,则这一占比将更高。中国商务部的沿线国家统计口径可参见中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局:《2020年度中国对外直接投资统计公报》,中国商务出版社2021年版,第69—70页。中国与外国签订的“一带一路”合作文件资料可参见中国一带一路网, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>,访问时间:2022年11月1日。

③ 需要说明的是,中国作为一个国家行为体并未主动干涉他国内政,本文的研究问题与此并不冲突。例如,国务院新闻办公室2021年1月发布的《新时代的中国国际发展合作》中指出,中国“为发展中国家能力建设贡献中国经验和中国方案,帮助提升治理能力、规划水平和行业发展能力”。2018年中非合作论坛北京峰会通过的《中非合作论坛—北京行动计划(2019—2021年)》中亦表明中国将支持非洲国家“制定国家发展战略规划,加强能力建设,提升治理水平”。

成营业额作为核心被解释变量和解释变量构建统计模型,研究中国对外承包工程对东道国国家治理能力的影 响。在此基础上,本文运用求异法对印度尼西亚和菲律宾展开比较案例分析,进一步确证了研究结论。

本文的主要贡献体现在以下两个方面。一是首次探讨中国对外承包工程对东道国国家治理能力的影 响,提供了从特定国际经济因素分析国家治理能力来源的研究视角和理论机制。二是深化了“一带一路”倡议对合作国家产生影响的理论和经验讨论。以国家治理能力为研究对象,弥补“一带一路”倡议对合作国家政治发展作用的研究不足。此外,本项研究还具有一定的政策启示,有助于更好地理解经济全球化提升国家治理能力的路径,为中国继续健全促进和保障境外投资的法律、政策和服务体系建设,更扎实推动共建“一带一路”高质量发展提供参考。

文章分为六个部分。第一部分是引言。第二部分总结既有研究及其不足。第三部分基于国家—社会关系的视角,根据中国对外承包工程的特质提出理论机制及可检验的假说。第四和第五部分分别基于统计模型和比较案例为理论机制提供经验证据。第六部分是结论。

二、既有研究及其不足

现有相关文献对国家治理能力的解释可大致分为三类。第一类研究强调一国的国内政治体制如何影响其国家治理能力,这也是论述该问题的传统视角。第二类研究强调经济全球化对国家治理能力的影 响,属于国际政治和比较政治学中所称的“颠倒的第二意向”(second image reversed),即从国际层次为国内政治的结果找寻原因。^① 第三类研究则与本文最为接近,具体讨论中国企业“走出去”对东道国国家治理能力的影 响。

(一) 国内政治体制与国家治理能力

当讨论国家治理能力的来源时,人们几乎本能地会从一个国家的国内政治体制出发。西方学者尤其执着于发现政体类型与国家治理能力的内在关

^① Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics,” *International Organization*, Vol. 32, No. 4, 1978, pp. 881-912.

联。对部分学者来说,民主政体常被誉为解决国家治理问题的一剂良药,因为在他们看来,民主和国家治理都与问责制和公民权利相关,这两者有助于限制政府官员的自由裁量权并提升国家治理能力和政府绩效。^①然而,对所谓民主程度与国家治理能力的线性理解并未得到足够的经验支持。一个简单而有力的反例是,伴随“第三波”民主化的发生,全球民主国家数量大幅增加,而世界范围内的平均政府质量却并没有显著增加。^②选举式民主制度的建立并不当然意味着国家治理能力的提升。拉里·戴蒙德(Larry J. Diamond)——民主化研究领域最著名的学者之一——在一次颇具影响力的会议中坦言,民主在当前正被恶政(bad governance)的幽灵所困扰,而且这些恶政无法通过推广民主本身来加以解决。^③来自发展中国家的经验表明,民主政体带来国家治理能力提升的观点无疑过于简单化了。于是,一些学者在线性模型关系之余又探索了选举式民主政体与国家治理能力的其他可能关系,例如U形、S形、J形曲线等模型。^④也有研究在此基础上讨论民主政体提高国家治理能力的条件变量。^⑤不过,种种条件变量的加入不可避免

① Klaus Deininger and Paul Mpuga, “Does Greater Accountability Improve the Quality of Public Service Delivery? Evidence from Uganda,” *World Development*, Vol. 33, No. 1, 2005, pp. 171-191; Jonathan Isham et al., “Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects,” *The World Bank Economic Review*, Vol. 11, No. 2, 1997, pp. 219-242.

② Piergiuseppe Fortunato and Ugo Panizza, “Democracy, Education and the Quality of Government,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 20, 2015, p. 335; 关于“第三波”民主化国家的国家能力变化及其差异性可参见刘瑜:《民主化后国家能力的变化——对“第三波”民主化国家/地区的类型学分析(1974—2014)》,载《学海》,2016年第2期,第153—166页。

③ Thomas Carothers et al., “A Quarter-Century of Promoting Democracy,” *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 4, 2007, p. 119.

④ 何俊志、强舸:《民主程度与政府质量:文献回顾与评论》,载《国外社会科学》,2011年第4期,第14—20页。

⑤ 这些可能的条件变量包括平均教育水平、经济发展阶段、公共行政机构的素质等,可分别参见 Piergiuseppe Fortunato and Ugo Panizza, “Democracy, Education and the Quality of Government,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 20, 2015, pp. 333-363; Nicholas Charron and Victor Lapuente, “Does Democracy Produce Quality of Government?” *European Journal of Political Research*, Vol. 49, No. 4, 2010, pp. 443-470; Bo Rothstein, “Epistemic Democracy and the Quality of Government,” *European Politics and Policy*, Vol. 20, No. 1, 2019, pp. 16-31。

地冲淡将国家治理能力归结于一国政治体制的观点。

此外,还有许多研究直接质疑竞争性选举对国家治理能力的促进效应。作为研究非洲的资深政治学家,罗伯特·贝茨(Robert H. Bates)在其研究中直言,选举竞争常常伴随着国家失败。^① 还有一些研究指出民主国家在杜绝国内暴力方面做得并不尽如人意。^② 总之,国内政治体制与国家治理能力之间的关系仍是复杂且充满争议的。

(二) 经济全球化与国家治理能力

随着经济全球化在过去数十年间大幅推进,跨国经济要素对国家治理能力的影响变得日益难以忽视。对此,传统观点是将经济全球化以及跨国公司、国际制度等跨国行为体视为对民族国家的外在约束,从而削弱一国的国家治理能力。^③ 一种代表性的观点是依附理论,即认为后发国家在世界体系中处于边缘或半边缘地带,这种基于不平等的劳动分工带来具有剥削性质的资本主义世界经济,进而阻碍广大“第三世界”国家治理能力发展。^④ 另一种观点认为国际制度和国际市场正侵蚀国家的政策自主性。苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)较早注意到经济全球化带来的“国家撤退”和“权力流散”,她指出“过去国家是市场的主人,现在在许多关键问题上,市场是国家、政府的主人”。^⑤ 在传统智慧下,经济全球化被认为削弱了国家对国内社会

① Robert H. Bates, *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 12.

② 迈克尔·曼著、严春松译:《民主的阴暗面:解释种族清洗》,中央编译出版社2015年版;杰克·斯奈德著、吴强译:《从投票到暴力:民主化和民族主义冲突》,中央编译出版社2017年版。

③ Mick Moore, “Globalisation and Power in Weak States,” *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 4, 2007, pp. 1757-1776.

④ Jacques Delacroix and Charles C. Ragin, “Structural Blockage: A Cross-National Study of Economic Dependency, State Efficacy, and Underdevelopment,” *American Journal of Sociology*, Vol. 86, No. 6, 1981, pp. 1311-1347.

⑤ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 4.

的控制力,限制了国家的政策选项。^①一些认同“逐底效应”的学者也担心各国——尤其是发展中国家——为了争取贸易机会和跨国资本会不惜损害自身治理能力。^②经济全球化似乎的确增加了发达资本主义国家的议价能力,从而有理由担心经济全球化限制了后发经济体国家治理能力的发展。

不过经济全球化也有为国家赋能的一面,而这在很大程度被上述约束论者所忽视。琳达·维斯(Linda Weiss)曾将经济全球化削弱国家治理能力的观点称为“无权力国家的迷思”,她认为经济全球化给国家带来的竞争压力和不安全感会使国家有意愿主动地对国家治理能力进行投资。^③对经济开放与政府规模关系研究的基本结论是,本轮经济全球化及影响深远的自由主义经济意识形态不仅没有减小政府规模,反倒是国家为了更多地提供保护而增加政府规模。^④基于中国的跨年度研究显示,经济全球化显著增强了中国的国家能力,其中贸易和金融全球化具有积极影响,而投资开放则具有消极影响。^⑤利用世界治理指数作为一国国家治理能力的测量,既有研究发现外国直接投资对东道国国家治理能力具有提升效应,尽管在不同能力

① David Held and Anthony McGrew, *Globalization/Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*, Cambridge: Polity, 2007. 类似观点亦可参见 Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* Washington D. C.: Institute for International Economics, 1997; Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, New York: W. W. Norton, 2002。

② Daniel W. Drezner, “Globalization and Policy Convergence,” *International Studies Review*, Vol. 3, No. 1, 2001, pp. 53-78.

③ Linda A. Weiss, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca: Cornell University Press, 1998; Linda Weiss, ed., *State in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back in*, New York: Cambridge University Press, 2013, pp. 15-19.

④ Dani Rodrik, “Why Do More Open Countries Have Bigger Governments,” *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, 1998, pp. 997-1032; Alicia Adserà and Carles Boix, “Trade, Democracy, and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness,” *International Organization*, Vol. 56, No. 2, 2002, pp. 229-262; 毛捷等:《经济开放与政府规模——来自历史的新发现(1850—2009)》,载《经济研究》,2015年第7期,第87—101页。

⑤ 卢凌宇、胡怡:《经济全球化与中国国家能力建构(1970—2013年)》,载《太平洋学报》,2020年第5期,第67—80页。

维度存在差异。^① 周超等发现外国直接投资对东道国营商环境具有改善作用,且国际金融危机发生后改善作用不但没有减弱,反而得到增强。^② 还有一些研究试图调节约束论和赋能论,旨在发现不同理论成立的相应条件。对发展中世界国家能力分析显示,当一国外资来源国结构的多元化程度较高时,外国直接投资有助于东道国发展国家治理能力,若外资来源国较为单一则不利于东道国国家治理能力的提升。^③ 总的来说,关于经济全球化影响国家治理能力的研究结果仍是混合的,此外也未对外国承包工程这一经济全球化形式展开必要的探究。

(三) 中国“走出去”与东道国国家治理能力

还有为数不多的既有研究讨论中国“走出去”对东道国国家治理能力的影 响。部分西方媒体将中国的国际投资合作污名化为“新殖民主义”,认为中国资本“走出去”给东道国的政治发展带来负面影响,但这一观点大多基于媒体报道,更为系统的学术研究对此已进行较为深刻的反驳。^④

中国“走出去”对东道国国家治理能力的影 响也受到一些研究者的关注。这些讨论多数集中于中国对外直接投资的影响。有研究发现中国对外直接投资对“一带一路”沿线东道国治理水平有正向影响,并发现一系列富有启发性的理论机制。^⑤ 另有研究探讨“一带一路”倡议提升东道国国家治

① 黄玖立等:《外资进入与东道国国家治理能力提升》,载《经济社会体制比较》,2018年第6期,第96—108页。

② 周超等:《外商直接投资对于东道国营商环境的改善效应研究——来自34个“一带一路”沿线国家的证据》,载《国际商务》,2019年第1期,第59—71页。

③ 陈兆源:《外国直接投资与发展中世界的国家能力——基于外资来源国多元化的理论模型与经验证据》,载《世界经济与政治》,2022年第3期,第120—155页。

④ Deborah Brautigam, *Will Africa Feed China?* New York: Oxford University Press, 2015; Julia Bader, “China, Autocratic Patron? An Empirical Investigation of China as a Factor in Autocratic Survival,” *International Studies Quarterly*, Vol. 59, No. 1, 2015, pp. 23-33; 特伦斯·麦德明:《竞争者,殖民者,还是开发者?——非洲眼中多面的中国》,载《国际经济评论》,2013年第1期,第122—135页。

⑤ 祖煜、李宗明:《“一带一路”背景下我国对沿线国家的直接投资效率及对东道国治理水平的影响》,载《经济体制改革》,2018年第4期,第159—164页。

理能力的条件性,对华友好程度更高的国家获得的提升效应更为显著。^① 还有研究基于中国对外直接投资实践指出,跨国公司的进入能够加剧市场竞争,并降低本地企业的利润,压缩腐败的空间;与此同时,跨国公司往往能够带来商业管理等方面的先进信息,从而有助于当地政府改善制度环境。^② 有学者基于中国投资者与西方投资者的特征差异,论述中国对外直接投资如何提升埃塞俄比亚的国家能力。^③ 也有研究者发现中国对外石油投资不利于东道国提升其治理水平。^④ 中国对外直接投资提升东道国国家治理能力的条件性仍值得继续发掘。

关于中国对外承包工程影响东道国国家治理能力的研究则极为缺乏。相关研究发现中国对外承包工程助推了东道国产业结构升级,但这一促进效应仅限于双边制度距离为负的东道国。具体而言,中国对外承包工程只能促进比中国制度质量低的国家产业结构升级,进一步还发现如果东道国与中国双边关系更好,中国对外承包工程对其产业结构升级的促进作用更为显著。^⑤ 另有学者发现中国对外承包工程显著提升了东道国基础设施质量。^⑥ 然而,仅有的这部分研究尽管带有某些政治经济色彩,但其被解释变量并未触及国家治理能力的范畴。有学者分析中国海外基础设施建设项目对东南亚国家的国家基础能力的影响,这与对外承包工程较为相关,但仅构

① 杨竺松等:《“一带一路”倡议与东道国的国家治理》,载《世界经济与政治》,2022年第3期,第4—29页。

② 潘春阳、廖佳:《中国 OFDI 的制度效应存在吗?》,载《经济评论》,2018年第6期,第53—67页;潘春阳、卢德:《中国的对外直接投资是否改善了东道国的制度质量?——基于“一带一路”沿线国家的实证研究》,载《上海对外经贸大学学报》,2017年第4期,第56—72页。

③ 陈兆源:《中国直接投资与埃塞俄比亚国家能力建设》,载《世界政治研究》,2021年第1期,第71—110页。

④ Chia-Yi Lee, “Chinese Outward Investment in Oil and Its Economic and Political Impact in Developing Countries,” *Issue & Studies*, Vol. 51, No. 3, 2015, pp. 131-163.

⑤ 曾剑宇等:《我国对外承包工程推动东道国产业结构升级了吗——基于跨国面板数据的实证研究》,载《国际经贸探索》,2017年第8期,第38—56页。

⑥ 徐俊、李金叶:《中国对外承包工程提升东道国基础设施质量吗?:基于85个国家跨国面板数据的实证研究》,载《世界经济研究》,2020年第5期,第111—122页。

建了分析框架,仍缺乏深入具体的分析和较为系统的经验证据支撑。^①

(四) 既有解释的可拓展空间

国家治理能力在某种意义上是相当具有中国特色的概念。在学术界,对国家治理能力的讨论可能更多被框定在国家能力、政府质量等研究议题之下。在测量和操作化层面,作为一个整体的国家治理能力可较好地对应世界银行的世界治理指数(World Governance Indicators, WGI)。总的来说,既有文献已针对国家治理能力展开了较多分析,但仍存在进一步拓展空间。首先,现有研究不够重视中国对外承包工程对东道国国家治理能力的影响。尽管已有部分学者开始重视经济全球化语境下的国家能力建设,但外国承包工程作为一种历史悠久的国际经济合作类型尚未获得足够的关注。如前文所述,在大多数年份,中国对外承包工程完成营业额均大于当年对外直接投资流量,然而相关研究仍然相对不足。其次,一些既有研究往往只对国家治理能力的某一维度展开讨论,如腐败水平,对国家治理能力的整体讨论略显不足。^②最后,当前相关研究更多地依赖统计发现,针对特定国家的比较案例研究较少,有必要通过混合方法为理论机制提供经验支持。

三、中国对外承包工程与东道国国家治理能力

在梳理对国家治理能力既有解释的基础上,本文试图以国家—社会关

① 薛松:《海外基建与东南亚的国家基础权力》,载《东南亚研究》,2021年第2期,第20—37页。

② 虽然不同领域的国家治理能力的确存在差异,但这并不意味着从整体意义上讨论国家治理能力是无价值的。当我们关注的领域越小,就越容易将关于政策选择的政治决定与执行这些政策的能力混为一谈。此外,过分强调不同领域国家治理能力的差异可能会不恰当地忽视不同国家治理能力间相互支持、相互增强的事实,并且这种还原主义无法替代汇总数据的作用。应承认的是,从特定维度分析国家治理能力也不乏价值。在理论和实践层面,分析不同维度的国家治理能力或许需要诉诸差异化的机制和路径,这可能有助于解释为何目前会欠缺对国家治理能力的整体讨论。

系的视角理解国家治理能力,指出国家治理能力的目标在于实现国家和社会的高水平良性互动。^① 面对原本去国家化、以社会为中心的治理理论,国家治理能力更侧重重新找回国家。在此基础上,本文进一步讨论中国对外承包工程对东道国国家—社会关系的影响,并提出中国对外承包工程影响东道国国家治理能力的理论假说。

(一) 理解国家治理能力: 基于国家—社会关系的视角

国家治理能力是运用国家制度管理社会各方面事务的能力。^② 在此概念中,无论是“国家治理”还是“治理能力”都带有一定程度的中国特色。^③ 在学术谱系中,国家治理能力与国家能力概念密切相关。^④ 根据西达·斯考切波(Theda Skocpol)的经典定义,国家能力是国家行为体执行官方目标和政策的能力,特别是在面对强大的社会集团实际或潜在的反对,或面对顽固的社会经济环境时。^⑤ 王浦劬提出国家治理能力是指国家能力在治理议题中的具体体现,它集中表现为国家创造治理绩效,实现国家特定治理目标的能力。^⑥ 国家治理能力由一系列不同但相互关联的要素组成,而在这些要素中都或多或少地蕴涵着国家与社会间的互动和权力关系。迈克尔·曼(Michael Mann)在讨论国家力量时提出了影响深远的分类,认为国家能力

① 这也意味着无论是社会俘获国家,还是国家滥用对社会的控制都无益于国家治理能力的提升。

② 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,载《求是》,2014年第1期,第3页。

③ 俞可平:《国家治理的中国特色和普遍趋势》,载《公共管理评论》,2019年第1期,第26页。

④ 张长东:《国家治理能力现代化研究——基于国家能力理论视角》,载《法学评论》,2014年第3期,第31页。

⑤ Theda Skocpol, “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research,” in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 1985, p. 8.

⑥ 王浦劬、汤彬:《论国家治理能力生产机制的三重维度》,载《学术月刊》,2019年第4期,第67页。

包括专断性权力和基础性权力。^① 不难发现,曼正是从国家—社会关系的角度出发理解国家权力和国家能力的。如若对此进行借鉴,国家治理能力无疑更接近基础性权力的范畴。由此可见,理解国家治理能力同样离不开对国家—社会关系的考察。

从国家—社会关系的历史看,对国家治理能力的理解曾大致经历三个阶段。第一阶段是“至高无上的国家”,国家相较于社会处于主导地位。治理理论在此时尚未诞生。当从事治理研究的学者进行回溯时往往将国家在这段时期的种种治理方式称为“统治”,作为与“治理”相区别的概念。第二阶段是“没有政府的治理”,^②认为去国家化的治理模式更有利于治理能力的发展。^③ 正是因为这种流行看法,“治理”在国际社会科学界似乎一度成为“去国家化”的代名词。一些学者将这类理论视为治理理论的第一波,认为其重要特征之一便是“挖空”(hollowing out)国家。^④ 第三阶段是“狭窄的廊道”,强调国家—社会的有效互动,认为治理能力的发展有赖于国家和社会间高水平的良性互动。^⑤ 没有理由认为所谓治理的兴起必然导致国家和政

① 在曼的理解中,专断性权力是针对市民社会的国家个别权力,它不需要与市民社会群体作例行公事式的协商;基础性权力即一个中央集权国家的制度能力,它是集体权力,是一种“贯穿”社会的“权力”。故专断性权力的发展有时不仅不会有利于提升国家治理能力,甚至会损害国家治理能力。参见 Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984, pp. 185-213; Michael Mann, “Infrastructural Power Revisited,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, No. 3-4, 2008, pp. 355-365; 迈克尔·曼著、刘北成等译:《社会权力的来源(第二卷·上)》,上海人民出版社 2007 年版,第 68—69 页。

② “没有政府的治理”这一流传甚广的说法来自詹姆斯·罗西瑙(James Rosenau),参见 James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 1992。

③ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press, 1997.

④ Felicity Matthews, “Governance and State Capacity,” in David Levi-Faur ed., *The Oxford Handbook of Governance*, New York: Oxford University Press, pp. 283-285.

⑤ Daron Acemoglu and James A. Robinson, *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*, New York: Penguin Press, 2019.

府的衰落。

第一波治理理论作为国家能力理论的解释力受到一些学者的激烈批判。克劳斯·格茨(Klaus H. Goetz)指出,由于治理作为一个概念忽视了政治权力,故运用此概念难以把握政府如何建立政府干预的新需求以及政府增强相应制度的能力。^① 处于无政府状态下的国际体系长期被认为是治理理论的试验场,但即便如此,学者们在观察全球治理时也发现所谓“国家凯旋”现象。^② 从国家—社会关系的视角来看,国家治理能力属于典型的关系型能力(relational capacity)。此前诸多治理理论颇为正确地指出国家并不是治理的全部,但对国家在治理能力发展过程中所发挥作用的否定并不恰当。在数十年前的工业化民主国家中,一个几乎不言自明的观点是,国家行为体应该并且能够承担起相应的治理职责。面对众多第三波民主化国家的国内治理失灵,以及中国在国家治理领域取得的突出成就,政策制定者们强调在治理中“找到”国家,学者们也呼吁在治理理论中“找回”国家,^③而这也是中国强调国家治理能力的重要意义。

基于国家—社会关系的视角,各国的国家治理能力取决于国家与社会的互动关系。表1对国家—社会关系进行一个极为简化的列举。矩阵的左上角代表强国家、强社会的组合,是国家治理能力发展的理想样态。矩阵的右下角则代表弱国家、弱社会的组合,代表国家治理失败,是各国领导者要努力避免的情况。左下角和右上角为混合状态。左下角中国家强而社会弱,右上角中社会强而国家弱。根据国家治理能力的国家—社会关系视角,

① Klaus H. Goetz, “Governance as a Path to Government,” *West European Politics*, Vol. 31, No. 1-2, 2008, p. 263.

② 任剑涛:《找回国家:全球治理中的国家凯旋》,载《探索与争鸣》,2020年第3期,第26—41页。

③ 关于政策界和学界在治理实践和治理理论中“找到”和“找回”国家的相关讨论可参见 Francis Fukuyama, “Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?” *Annual Review of Political Science*, Vol. 16, No. 1, 2016, pp. 89-105; Stephen Bell and Andrew Hindmoor, *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, New York: Cambridge University Press, 2009; Zaw Myo Kyaw and Nghia T. Nguyen, “Enhancing State Capacity for Effective Governance,” ADBI Policy Brief, November 2023, <https://doi.org/10.56506/UZAC3705>.

前者需进一步加强社会建设,而后者则需加强国家建设。值得注意的是,乔尔·米格代尔(Joel Migdal)在《强社会与弱国家》一书中提出,发展中世界许多国家过于弱势,从而被强大的社会力量所俘获,极大影响了其国家能力的发展,对于大多数发展中国家而言,国家建设的优先级要大于社会建设。^①在弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)等学者的著作中也对此进行过十分详细的讨论。^②要提升一国的国家治理能力,在治理中加强国家建设至关重要。下文继续以国家—社会关系为视角,发掘中国对外承包工程影响东道国国家治理能力的理论机制。

表 1 国家—社会强弱关系矩阵

		国家	
		强	弱
社会	强	强国家、强社会	弱国家、强社会
	弱	强国家、弱社会	弱国家、弱社会

注:笔者自制。

(二) 中国对外承包工程与东道国国家—社会关系

国家在治理中发挥的作用往往是国家想要发挥的作用和外部环境允许它发挥的作用之间角力的结果。^③对于大多数发展中国家而言,为了给提升国家治理能力提供更好的外部环境,当务之急在于加强国家建设。从国家—社会关系的视角着眼,结合发展国家基础性权力的路径,中国的对外承包工程在东道国国家能力建设的过程中主要通过三种途径扮演积极角色。对这些途径的分析可能作出以下理论贡献。一是基于对外承包工程这一国际经济合作形式,探讨了全球化背景下发展中世界的国家治理能力;二是进

① 乔尔·S.米格代尔著、张长东等译:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,江苏人民出版社2012年版。

② 弗朗西斯·福山著、郭华译:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,学林出版社2017年版。

③ Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000, p. 82.

一步打破了跨国资本的同质性假定,涉及不同国际投资合作类型以及不同资本来源国的特点及其产生的政治经济效应;三是采用国家—社会关系视角,展现了中国对外承包工程助力发展中东道国加强国家建设的现实机制,并指出这些机制对特定发展阶段的发展中国家以及特定维度的国家治理能力具有差异化影响。

第一,中国对外承包工程本身的经营特点有助于东道国加强国家建设。一方面,中国对外工程承包项目拥有较长的业务周期,而且相比起其他国家的承包商,不少中国对外承包工程具备配套资金支持,从而有助于缓解东道国的资金困境,帮助国家行为体通过抵御来自社会势力的压力来增加政策自主性,从而提升国家治理能力。中国鼓励企业带资承包国外工程,^①不少对外承包工程项目获得中国进出口银行和国家开发银行的配套支持,而这些贷款通常拥有较长的偿还年限。中国某政策性银行管理海外贷款的负责人表示,“我们正在加大对中长期项目的投资,而这些项目十年后才会有回报”。^② 中国开发性金融的比较优势在于中国资本所具有的决心。^③ 由于国有资本的重要地位,中资相较于西方私人资本具有更长期的视野。^④ 私人企

① 《对外贸易经济合作部、财政部、中国人民银行关于支持我国企业带资承包国外工程的若干意见》,2003年3月14日, <http://www.mofcom.gov.cn/zfxgk/article/gkml/200804/20080493512263.shtml>,访问时间:2022年11月1日。

② Interview conducted by Stephen B. Kaplan in November, 2017. Cited from Stephen B. Kaplan, “The Rise of Patient Capital: The Political Economy of Chinese Global Finance,” Institute for International Economic Policy Working Paper, No. 2, 2018, <https://www2.gwu.edu/~iiep/assets/docs/papers/2018WP/KaplanIIEP2018-2.pdf>, 访问时间:2022年11月1日。针对此特点,来自东道国官员的评论及相关讨论亦可参见陈兆源:《投资国家能力:外国直接投资结构与发展中世界的国家建设》,上海:上海人民出版社2023年版,第203页。

③ 林毅夫、王燕著、宋琛译:《超越发展援助:在一个多极世界中重构发展合作新理念》,北京大学出版社2016年版。值得一提的是,近期对国家开发银行和商业银行的系统比较亦显示前者在提供长期金融支持方面具有明显优势,可参见 Bo Hu et al., “Long-term Finance Provision: National Development Banks vs Commercial Banks,” *World Development*, Vol. 158, 2022, pp. 1-10.

④ Stephen B. Kaplan, *Globalizing Patient Capital: The Political Economy of Chinese Finance in the Americas*, New York: Cambridge University Press, 2021, pp. 89-144.

业大多必须保持短期的盈利能力以安抚公司董事会,而中资更长的时间视野意味着不追求短期利润而期待长期回报。

另一方面,对外承包工程以高铁、通讯设施、电站等大型基础设施为主,这些是现代化和发展的象征,能在短期内增强国民对政府的信心。此外,对外承包工程为当地提供大量就业机会,长期看能够促进东道国的经济发展和社会福利的改善,^①从而提升社会对国家控制的容许度,客观上提供了强化国家控制所需的合法性资源,继而提升国家治理能力。^②据中国商务部发布的相关数据,“十三五”期间中国对外承包工程项目每年为东道国提供约80万个就业岗位,^③能够有效改善当地就业与收入,从而更好地实现国家与社会的良性互动。

第二,中国对外承包工程带来的溢出效应有助于东道国加强国家建设。外国直接投资对东道国国家治理能力具有溢出效应,而这一效应对中国对外承包工程同样适用,甚至因大量对外承包工程项目涉及基础设施建设而使得类似溢出效应更加突出。^④一方面,承包过程中的知识传递,促进中国治理经验在东道国的传播。知识传递是国际发展参与主体以生产、传播和推广应用行之有效的知识经验来促进发展的重要形式和过程。^⑤一国企业

① 需要指出的是,其他国家的部分援助项目同样被发现能够增加东道国的就业,并可能有助于当地经济发展,这提醒我们不应过分夸大中国对外承包工程在此方面的特殊性。不过,中国“走出去”在一些地区的就业创造效应的确相当显著,有些地区被发现超过了美国。此外,发现中国海外基础设施项目对东道国内部冲突有抑制作用的研究亦指出促进当地经济发展是重要的作用机制。参见 Enrique Dussel Peters, “Job Well Done,” *China Daily*, April 7, 2023; 黄贝等:《中国海外基础设施建设与当地冲突——基于水电站项目的实证分析》,载《世界经济与政治》,2021年第11期,第38—66页。

② 薛松:《海外基建与东南亚的国家基础权力》,载《东南亚研究》,2021年第2期,第20—37页。

③ 张哲:《推动共建“一带一路”高质量发展——“十三五”中国对外承包工程“走出去”发展成就、贡献和经验回顾》,载《中国勘察设计》,2020年第12期,第39页。

④ 关于基础设施建设溢出效应更为具体的讨论可参见 Justin Yifu Lin, *Against the Consensus: Reflections on the Great Recession*, New York: Cambridge University Press, 2013, pp. 67-98; 卡里·托克著、王森译:《“一带一路”为什么能成功:“一带一路”倡议的九大支柱》,中国人民大学出版社2022年版,第59—60页。

⑤ 徐佳利:《知识分享、国际发展与全球治理——以世界银行实践为主线》,载《外交评论》,2020年第5期,第126—154页。

在“走出去”的过程中不可避免地会将其在本国熟悉的治理模式带到海外市场,而有效政府无疑是中国治理经验分享的重要组成部分。^① 这些国家治理经验将伴随中国对外承包工程中的人员、资本、商品、技术等流动而加以传递,有助于提升国家建设在东道国的合法性与吸引力,并且为提升国家治理能力提供较为具体的实践知识。^② 同时,由于中国对外承包工程多集中在基础设施、能源矿产等项目周期较长且资产专用性较高的行业,^③故中国承包商更加注重维系与东道国政府的关系。这种潜在的利益共同体关系同样会使中国的对外工程承包商成为东道国国家建设的积极因素和支持力量。例如,2018年正式启动的中国—国际货币基金组织联合能力建设中心(CICDC),^④在沿线国家健全财政制度、提升营商环境等方面发挥了积极作用。

另一方面,对外承包工程除带来基础设施互联互通外,部分工程承包商还积极向上下游产业拓展。^⑤ 可以改变国家渗透到基层社会的方式和能力,从而强化东道国国家治理能力。例如,中国承包建设的公路、铁路的开通,有助于强化中央政府统治,加强对地方的监督和管理,减少调配资源的成本,进而更有利于提升国家治理能力。^⑥ 理论上,这种溢出效应会因东道国

① 陈兆源、李晨阳:《对外投资合作与中国式现代化的发展知识扩散》,载《拉丁美洲研究》,2023年第6期,第18—39页。

② 对中国在非洲援助项目的研究显示,中国的援助项目增加了当地民众对技术官僚管理经济的支持,而世界银行的援助项目没有此类影响。参见 Zhenqian Huang and Xun Cao, “The Lure of Technocracy? Chinese Aid and Local Preferences for Development Leadership in Africa,” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 19, No. 3, 2023, pp. 1-23.

③ 在中国商务部西亚非洲司发布的2021年中非经贸合作数据统计中,直接将在非洲承包工程与基础设施合作作为同义词。中国商务部西亚非洲司:《2021年中非经贸合作数据统计》,2022年4月28日, <http://xyf.mofcom.gov.cn/article/tj/zh/202204/20220403308229.shtml>, 访问时间:2022年11月1日。

④ 《中国—国际货币基金组织联合能力建设中心正式启动》,2018年4月12日,中国政府网, https://www.gov.cn/xinwen/2018-04/12/content_5281924.htm, 访问时间:2022年11月1日。

⑤ 袁立等:《助力非洲工业化——中非合作工业园探索》,中国商务出版社2019年版,第51页。

⑥ 陈兆源:《中国直接投资与埃塞俄比亚国家能力建设》,载《世界政治研究》,2021年第1期,第71—110页;刘海方等主编:《中国非洲研究评论(总第九辑)·“一带一路与一洲:中国与非洲新合作”调研专辑》,北京:社会科学文献出版社2021年版,第45—73页。

的发展阶段不同而存在差异。对于经济发展阶段较低的国家而言,来自中国的工程承包项目——特别是其中的基础设施项目——对其塑造国家与社会的高水平良性互动尤为重要,故对这类东道国治理能力的整体提升效应可能更加明显。

第三,中国对外工程承包带来的竞争效应有助于东道国加强国家建设。与传统的来自西方发达国家的投资者和承包商对社会权力的注重不同,中国参与对外承包工程的企业则对东道国的国家治理能力更为看重。既有研究已指出,各国为吸引外国直接投资纷纷主动改革,制定优惠政策。^① 鉴于基础设施行业具有强烈的正向外部性,基础设施行业通常具有政府主导定价、规划设计等特点,并且是政府短期内稳定经济增长的重要手段,有助于提升国家相较于社会的议价能力。^② 为吸引中国的资金和承包商,同时加快推进基础设施建设项目落地,东道国有动力从降低税负、简化审批流程、完善法律制度等角度改善营商环境,提升政府政策执行效率,从而提升治理能力。而推行这些措施往往需要来自中央政府层面的改革,带来了超越地方政府与市民社会的动力机制,客观上促进了国家治理能力的提升。如果进一步划分国家治理能力的维度,这也意味着中国对外承包工程带来的国家治理能力提升会在政府有效性、法治程度等方面有所体现。

总的来看,中国对外承包工程本身的性质与特点,以及中国对外承包工程带来的溢出效应和竞争效应,有助于提升东道国的国家治理能力。据此,可提出以下理论假说:其他条件不变,中国对外承包工程的增加对东道国国家治理能力具有整体上的提升效应。

四、基于“一带一路”合作国家的定量检验

无论是发达国家还是发展中国家,国家治理能力的建设都是一项重要

① 这也是担心各国争相吸引会导致“逐底竞争”的原因之一。参见 Daniel W. Drezner, “Globalization and Policy Convergence,” *International Studies Review*, Vol. 3, No. 1, 2001, pp. 53-78。

② 商务部跨国经营管理人才培养教材编写组:《中外基础设施国际合作模式比较》,中国商务出版社2018年版,第4—5页。

课题,但提升国家治理能力对于参与“一带一路”合作的大量发展中国家则显得更为迫切。此处将以与中国签订“一带一路”合作文件的国家群体作为研究对象,考察中国对外工程承包与其国家治理能力之间的关系,对理论假说进行统计检验。

(一) 变量测量与数据来源

本研究选取世界治理指数(WGI)对一国的国家治理能力进行测量。^①世界治理指数自1996年起发布,涵盖200多个国家或地区。在2002年前,该指数逢双年发布;自2002年始,该指数改为每年发布,故本文选择2002年至2018年的世界治理指数数据。具体而言,该指数包括与治理能力三方面相对应的六个维度,分别是话语权和问责制(VA)、政治稳定 and 没有暴力/恐怖主义(PV)、政府有效性(GE)、管制质量(RQ)、法治程度(RL)、腐败控制(CC)(见表2)。

表2 世界治理指数各维度及其含义

指标	含义
选择、监督和更换政府的过程	
话语权和问责制(VA)	一国的公民能够参与选择政府的程度,以及言论自由、结社自由和媒体自由的程度。
政治稳定和没有暴力/恐怖主义(PV)	政府被不合宪或暴力手段(包括出于政治动机的暴力和恐怖主义)颠覆或推翻的可能性。
政府有效制定和执行合理政策的能力	
政府有效性(GE)	公共服务的质量、公务员队伍的质量及其不受政治压力影响的程度;政策制定与执行的质量以及政府对这些政策承诺的可信度。
管制质量(RQ)	政府制定和执行合理的政策和法规,允许和促进私营部门发展的能力。

^① 这也是目前学界的通常做法,参见黄玖立等:《外资进入与东道国国家治理能力提升》,载《经济社会体制比较》,2018年第6期,第96—108页。

续表

指标	含义
公民和国家对管理他们之间经济和社会互动的制度的尊重	
法治程度 (RL)	行为主体对社会信任和遵守社会规则的程度,特别是合同执行、产权、警察和法院的质量,以及犯罪和暴力的可能性。
腐败控制 (CC)	公共权力为私人利益而行使的程度,包括小范围和大规模的腐败形式,以及精英和私人利益对国家的“俘获”。

注:笔者根据世界治理指数相关资料整理而成。为表述方便,VA在下文中被简称为问责制,PV在下文中被简称为政治稳定。

世界治理指数六个维度的评分均被处理为标准正态分布,其中-2.5代表最差而2.5代表最好。本文在六个维度的基础上采用主成分分析法合成一个整体的国家治理能力指标。^①文中东道国国家治理能力研究的核心样本是与中国签订“一带一路”合作文件的147个国家在2002年至2018年的国家治理能力。^②故对笔者整理的数据库而言,每项变量最多可容纳2499个观测值。不过由于数据可得性问题,实际观测值可能存在数据缺失。

本文的核心解释变量是中国对外承包工程的完成营业额。此处通过中国国家统计局数据库收集了中国2002年至2018年的对外承包工程的完成营业额(单位为万美元)。由于中国对不同国家的承包工程营业额差异较大,为使数据更加平稳并减弱异方差性,故在原始完成营业额的基础上进行了自然对数处理。

除核心解释变量外,文中还纳入相关控制变量,并且控制了国家固定效应和年份固定效应。表3列出了控制变量的名称、来源等具体信息。控制变

① 主成分分析法旨在基于六个维度的评分形成一个国家治理绩效的综合指标。六个维度的KMO指数均在0.85以上,说明相关度较高,适合进行主成分分析。特征值最大的主成分的方差贡献率达到84.1%,且其他主成分的特征值均小于1,因此选取此主成分作为主成分分析的结果。

② 由于数据可得性,实际回归模型中包含的国家数会存在差异。此外,为了使研究对象的被观测时间段更长,此处并不将时间范围限定在2013年后,这也与既有相关研究一致,参见潘春阳、卢德:《中国的对外直接投资是否改善了东道国的制度质量?——基于“一带一路”沿线国家的实证研究》,载《上海对外经贸大学学报》,2017年第4期,第56—72页。

量的选取一方面考虑到了其他可能的替代性解释的存在,另一方面也考虑了相关样本的数据可得性以及可能存在的多重共线性。其中,民主程度对应从国内政治体制讨论国家治理能力的既有文献;外国投资则有助于控制来自其他国家的外国直接投资的影响。出口依赖、经济增速、自然资源则反映了一国的经济开放度、经济形势、资源禀赋。控制国家和年份固定效应有助于进一步消除潜在的遗漏变量偏误。

表 3 控制变量数据说明与数据来源

变量名称	数据说明	数据来源
民主程度	取值为 1 至 21,越高的分值代表民主的程度越高。	POLITY V
外国投资	外国直接投资净流量(现价美元)的立方根	世界银行
出口依赖	货物和服务出口占 GDP 的比值。	世界银行
经济增速	人均国内生产总值年度增长率。	世界银行
自然资源	商品出口中矿石以及金属出口的占比。	世界银行

注:笔者自制。为便于解读,将民主程度的数据取值由为-10 至 10 统一调整为 1 至 21。

(二) 计量模型与实证结果

基于笔者的数据结构以及豪斯曼检验结果,本文确定应使用固定效应模型对面板数据进行回归分析。为估计对外承包工程对东道国国家治理能力的影 响,可构建如下多元回归式:

$$Governance_{it} = \beta_0 + \beta_1 Turnovers_{i,t-1} + \beta_2 X_{i,t-1} + \gamma_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

被解释变量 $Governance_{it}$ 为国家 i 在第 t 年的国家治理能力的整体指标。本文关注的系数是 β_1 ,它测量了中国在第 $t-1$ 年对国家 i 的工程承包完成营业额的自然对数值对其第 t 年国家治理能力的影 响。根据此前得到的理论假说, β_1 的预期符号为正。 $X_{i,t-1}$ 代表一组时滞 1 年的随时间变化的控制变量。 γ_i 为不随时间变化的国家特定虚拟变量, λ_t 为不随国家变化的年份特定虚拟变量。 ϵ_{it} 为随机误差项。

表 4 汇报了中国对外承包工程影响“一带一路”合作国家治理能力的面板模型的计量结果。其中模型(1)中未加入控制变量;模型(2)设置了民主程度作为控制变量;模型(3)在模型(2)的基础上设置了外国投资、出口依

赖、经济增速等反映一国经济的控制变量；模型(4)在模型(3)的基础上增加了自然资源作为控制变量。在所有模型中，承包工程一项的系数均为正，且在统计意义上显著，说明中国对外承包工程对东道国的整体国家治理能力具有一定促进效应。

表 4 中国对外承包工程影响“一带一路”合作国家治理能力的面板模型

	(1) 整体指标	(2) 整体指标	(3) 整体指标	(4) 整体指标
承包工程	0.05***	0.03***	0.03***	0.02*
	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
民主程度		0.04***	0.04***	0.04***
		(0.00)	(0.00)	(0.00)
外国投资			0.00***	0.00***
			(0.00)	(0.00)
出口依赖			-0.00	-0.00*
			(0.00)	(0.00)
经济增速			0.00	-0.00
			(0.00)	(0.00)
自然资源				0.00 ⁺
				(0.00)
常数项	-0.83***	-1.38***	-1.25***	-0.85***
	(0.06)	(0.08)	(0.09)	(0.11)
国家固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
N	2277	1982	1836	1513
R^2	0.03	0.08	0.09	0.08
国家数	147	132	125	117

注：解释变量和控制变量均采取滞后 1 期处理。括号外为系数，括号内为标准误。⁺ $p < 0.1$ ，* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$ 。

表 5 汇报了中国对外承包工程对“一带一路”合作国家不同维度国家治理能力的影响。注意到模型(4)在加入自然资源这一控制变量后拟合优度反而下降，且导致相对较大的样本损失，故此处考虑未加入该控制变量。通

过将国家治理能力分为六大维度,可以发现中国对外承包工程对各维度治理能力均呈现正相关,且除管制质量这一维度外均具有统计显著性。在模型(7)和模型(9)中 p 值小于 0.001。从系数来看,中国对外承包工程对政治稳定和政府有效性的提升效应较大。

表 5 中国对外承包工程影响“一带一路”合作国家各维度治理能力的面板模型

	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	问责制	政治稳定	政府有效性	管制质量	法治程度	腐败控制
承包工程	0.01 [*]	0.02 [*]	0.02 ^{***}	0.01	0.01 ^{***}	0.01 [*]
	(0.00)	(0.01)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
民主程度	0.05 ^{***}	0.01	-0.00	0.01 ^{***}	0.01 ^{***}	0.02 ^{***}
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
外国投资	0.00	0.00 [*]	0.00 ^{**}	0.00 ^{***}	0.00 ^{***}	0.00 ^{***}
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
出口依赖	-0.00	-0.00 ^{***}	0.00 ⁺	0.00	0.00	0.00 ⁺
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
经济增速	-0.00	0.00	-0.00	-0.00	-0.00	0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
常数项	-1.03 ^{***}	-0.35 ^{***}	-0.41 ^{***}	-0.45 ^{***}	-0.62 ^{***}	-0.64 ^{***}
	(0.05)	(0.09)	(0.05)	(0.05)	(0.04)	(0.05)
国家固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
N	1836	1836	1836	1836	1836	1836
R^2	0.28	0.02	0.06	0.03	0.08	0.05
国家数	125	125	125	125	125	125

注:解释变量和控制变量均采取滞后 1 期处理。括号外为系数,括号内为标准误。⁺ $p < 0.1$, ^{*} $p < 0.05$, ^{**} $p < 0.01$, ^{***} $p < 0.001$ 。

同时,控制变量也对东道国的国家治理能力具有一定解释力。从表 4 来看,一国的民主程度、外国投资与更高的整体国家治理能力呈正相关关系。从表 5 来看,一国的民主程度与政治稳定、政府有效性两个维度的国家治理能力不存在显著相关。出口依赖度和经济增速在面对不同维度的国家治理能力时没有统一的符号。

(三) 稳健性检验与内生性问题的处理

为进一步确认中国对外承包工程对东道国国家治理能力的提升效应,本文采用三方面的稳健性检验。其一是区分不同收入分组的国家。根据前文对理论机制的讨论,中国对外承包工程对中低收入国家治理能力的提升效果应该更加明显。为此,本文根据世界银行的收入分组信息生成东道国为中低收入国家的虚拟变量,并将其与承包工程完成营业额对数值进行交互。回归结果显示交互项为正且具有统计显著性,说明对于中低收入国家来说,来自中国的承包工程对东道国整体国家能力的影响更为显著。

其二是变换核心解释变量和被解释变量。此处将原先的解释变量——中国在 $t-1$ 年对国家 i 承包工程的完成营业额——变换为中国在 $t-1$ 年对国家 i 承包工程的完成营业额占该国 GDP 的比。变换后的解释变量的估计系数依然显著为正,且 p 值小于 0.01。除世界治理指数外,本文还采用系统和平中心(CSP)的国家脆弱指数(State Fragility Index and Matrix)^①来测量作为被解释变量的国家治理能力,并预期解释变量的估计系数为负数。结果显示无论是承包工程额还是承包工程占 GDP 的比,其系数均为负,且具有统计意义上的显著性。表示随着中国对外承包工程营业额的增加,东道国的脆弱性也会下降,意味着东道国国家治理能力的提升。

其三是进一步考察中国对外承包工程对不同东道国国家治理能力影响的差异。一是区分发展中国家与发达国家;^②二是剔除人口不足 100 万的国家;^③三是考察 2013 年前后的变化;四是对比中国对外承包工程营业额大于中位数和小于中位数的国家。结果表明这一提升效应对发展中国家而言更为明显,并且对外承包工程的估计系数在剔除人口不过百万的小国后仍然

① 国家脆弱指数的取值为 1 至 25,其中数据来源参见 <https://www.systemicpeace.org/inserdata.html>,访问时间:2022 年 11 月 1 日。相关研究可参见 Jack A. Goldstone et al., "A Global Model for Forecasting Political Instability," *American Journal of Political Science*, Vol. 54, No. 1, 2010, pp. 190-208。

② 根据联合国相关标准整理而得,United Nations, *World Economic Situation and Perspective*, New York: United Nations, 2019, Statistical annex.

③ 各国人口数据来自世界银行数据库,参见 <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>,访问时间:2022 年 11 月 1 日。

显著为正。2013年后中国对外承包工程更有利于东道国建设其国家治理能力;^①对那些中国完成营业额大于中位数的样本来说,其提升效应更大。

总体而言,上述三方面的稳健性检验得到的结果与前文假说一致。

相较于对中国海外承包工程区位选择的研究,本文的研究问题可能面临更大的内生性困扰。或许并非中国在东道国对外承包工程的增加带来东道国国家治理能力的提升,而是东道国国家治理能力的提升会吸引更多来自中国的承包工程。

为缓解此类逆向因果问题,本研究一方面在回归方程中对解释变量和控制变量均进行时滞一年的处理。另一方面则是采用工具变量法确证研究结论。此处首先计算中国与东道国两国首都距离的自然对数值并取其倒数,然后与中国与东道国的建交时长交互,将此作为中国对外承包工程完成营业额的工具变量(IV)。^②这一工具变量的有效性已在既有相关研究中得到说明。^③本研究采用两阶段最小二乘法(2SLS)估计。第一阶段的回归方程用于对作为解释变量的中国对外承包工程完成营业额进行估计,第二阶段则运用第一阶段的结果估计解释变量对被解释变量的影响。这种估计方法有助于解决相应的逆向因果问题。本文运用工具变量对一国内中国承包工程完成的营业额进行估计,在此基础上,该解释变量的估计系数依然为正,且具有统计显著性。这在一定程度上有助于消除对内生性的顾虑。

① 可以说明的是,无论是以2013年或之前的哪年为界,承包工程变量的系数均为正且具有统计显著性。

② 两国首都距离数据来自EuGene,对此的介绍可参见D. Scott Bennett and Allen C. Stam, "Eugene: A Conceptual Manual," *International Interactions*, Vol. 26, No. 2, 2000, pp. 179-204。各国与中国的建交情况可参见外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/2193_674977/, 访问时间:2022年11月1日。

③ 对工具变量进行弱工具变量检验显示,第一阶段Cragg-Donald Wald F统计量远大于临界值,即拒绝弱工具变量假设。相关研究亦曾证明过类似工具变量的有效性。参见徐俊、李金叶:《中国对外承包工程提升东道国基础设施质量吗?:基于85个国家跨国面板数据的实证研究》,载《世界经济研究》,2020年第5期,第111—122页;曾剑宇等:《我国对外承包工程推动东道国产业结构升级了吗——基于跨国面板数据的实证研究》,载《国际经贸探索》,2017年第8期,第38—56页。

五、基于印度尼西亚与菲律宾的比较案例检验

上文的计量分析虽已揭示出中国对外承包工程与东道国国家治理能力一定程度上的相关性,但对因果关系的确证仍需要通过过程追踪式的案例研究加以展开。本部分将通过印度尼西亚与菲律宾的比较案例来剖析相关作用机制。之所以选择印度尼西亚与菲律宾作为比较案例,一方面是因为两国地理位置、资源禀赋、政治制度、经济增速等相似;但另一方面中国对其对外承包工程额存在显著差异,两国同时期的比较构成了一组相异案例选择。^① 两国高度相似的国情和不同的中国对外承包工程情况为进一步印证上文理论机制提供了有意义的经验证据。

(一) 开放经济下印度尼西亚与菲律宾的国家治理能力

20 世纪下半叶以来,印度尼西亚与菲律宾均奉行开放政策,积极融入世界经济,国际经济合作在其经济社会发展中具有不可或缺的作用。印度尼西亚主张多边主义,积极参与国际合作。相对稳定的政治局势为印度尼西亚开放经济提供了有利条件。目前印度尼西亚已成为东南亚最大经济体,国民经济持续较快增长,2010 年以来印度尼西亚 GDP 增速维持在 5% 左右。菲律宾同样是东南亚重要的群岛国家,20 世纪 60 年代后期采取开放政策,但 80 年代后受累于国内动荡局势,经济一度出现衰退。20 世纪 90 年代后期,菲律宾政治逐渐告别了频仍的军变,政局总体趋向稳定,为经济发展提

^① John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices*, New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 131-132. 关于两国相似性的讨论可参见黄群慧主编:《“一带一路”沿线国家工业化进程报告》,社会科学文献出版社 2015 年版,第 215—234 页;商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻印度尼西亚大使馆经济商务处、商务部对外投资和经济合作司:《对外投资合作国别(地区)指南:印度尼西亚》,2020 年, <http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/yindunixiya.pdf>, 访问时间:2022 年 4 月 25 日;商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻菲律宾大使馆经济商务处、商务部对外投资和经济合作司:《对外投资合作国别(地区)指南:菲律宾》,2020 年, <http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/feilvbin.pdf>, 访问时间:2022 年 4 月 25 日。

供了保障。^① 2015 年以来,菲律宾 GDP 增速维持在 5% 以上。^②

印度尼西亚与菲律宾在地理位置、资源禀赋、政治制度等方面国情高度相似,为更直观地比较同时期两国国家治理能力的差异,此处根据前文主成分分析法整理了 2002 年至 2019 年两国在世界治理指数(WGI)中整体指标的得分情况及特定维度具体得分情况。不难发现,18 年间印度尼西亚的国家治理能力显著提升并逐渐赶超菲律宾,菲律宾的国家治理能力则在波动中保持基本平稳态势(见图 2)。

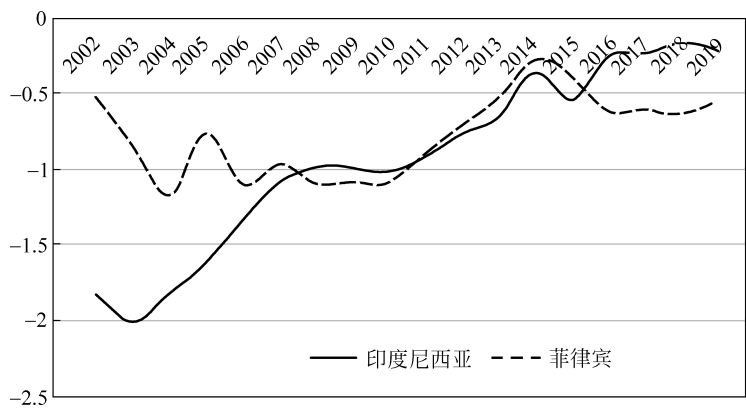


图 2 印度尼西亚与菲律宾国家治理能力整体指标(2002—2019 年)

注:笔者自制。数据来源为世界银行世界治理指数。

从特定维度可以看出,2002 年至 2019 年期间,印度尼西亚政府在有效制定和执行合理政策方面能力显著提升。具体而言,印度尼西亚的政府有效性评分提升较菲律宾更为显著,且在 2016 年后评分超过菲律宾(见图 3)。

印度尼西亚国家治理能力的提升离不开其国内的民主体制改革,但在两国政治体制、发展阶段、人口情况、资源禀赋、经济增速都高度相似的情况下,为何两国的国家治理能力发展会出现如此巨大的差异? 这一差异与中国在两国承包工程额的差异是否存在关联? 本文接下来将讨论中国在印度

① 朱仁显:《90 年代菲律宾政党的变化及其特点》,载《东南亚研究》,1999 年第 5 期,第 74 页。

② 商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻菲律宾大使馆经济商务处、商务部对外投资和经济合作司:《对外投资合作国别(地区)指南:菲律宾》,第 14—16 页。

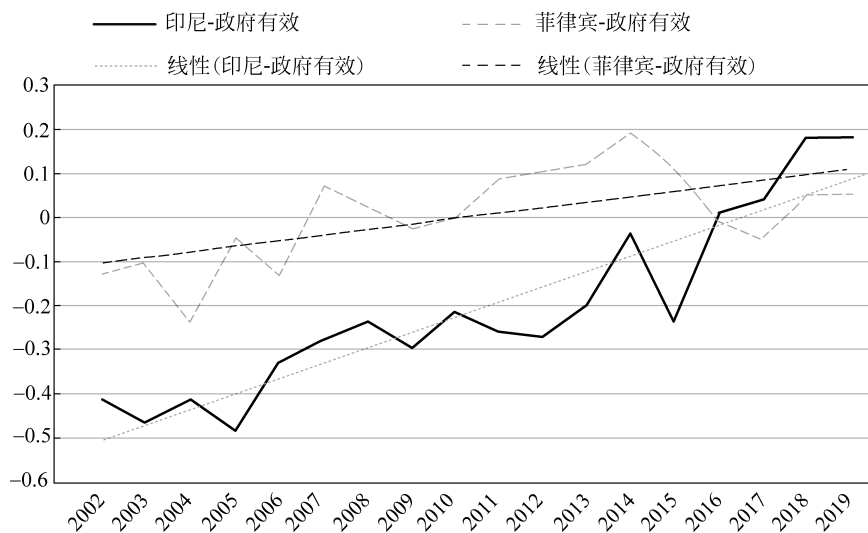


图3 印度尼西亚与菲律宾政府有效性指标评分 (2002—2019年)

注：笔者自制。数据来源为世界银行世界治理指数。

尼西亚和菲律宾的承包工程发展,并试图回答这一问题。

(二) 中国在印度尼西亚与菲律宾的承包工程

亚洲是中国海外承包工程的最主要市场,此处概述中国在印度尼西亚和菲律宾的承包工程发展与特点。

1. 中国在印度尼西亚的承包工程发展

作为国际经济合作的重要形式之一,对外承包工程的发展根植于双边关系的演进。得益于发达国家的产业转移,20世纪90年代印度尼西亚经济快速发展,带动基础设施建设需求激增,中国积极把握发展机遇,融入印度尼西亚工程承包市场。2013年10月,习近平主席在访问印度尼西亚时第一次提出共建“21世纪海上丝绸之路”,借力“一带一路”倡议,中国承包商积极参与印度尼西亚的电站、高速公路、水坝等项目,对外承包工程作为互联互通的重要手段取得丰硕成果。为促进经济进一步腾飞,印度尼西亚政府出台中长期经济发展规划,制定“六大经济走廊”的发展战略,力求通过交通、通讯等大型基础建设带动经济发展。中国企业积极承揽项目,印度尼西亚

一直位列中国对外承包工程全球业务前十,且发展势头强劲(见图4)。2019年中国承包商在印度尼西亚新签合同额高达140.8亿美元,完成营业额达87.1亿美元,同比分别增长23.5%和42.8%。^①

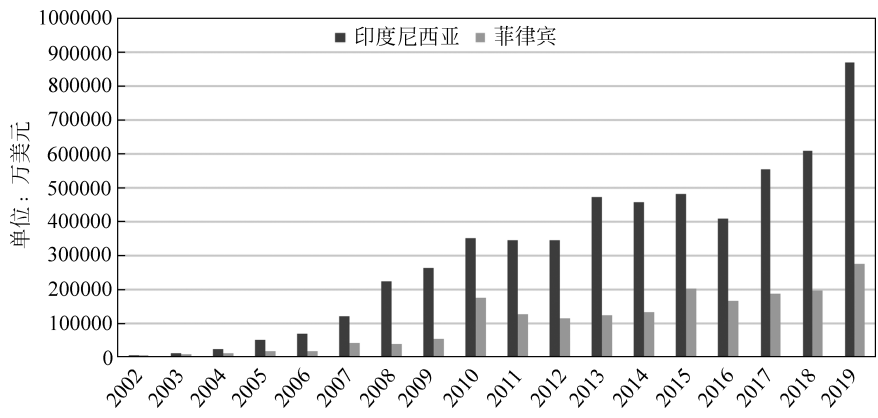


图4 中国在印度尼西亚与菲律宾承包工程完成营业额(2002—2019年)

注:笔者自制。数据来源为中国国家统计局。

进一步整理2014年至2018年中国在印度尼西亚对外承包工程分行业完成营业额数据不难发现,中国在印度尼西亚承包工程形成了布局广泛但重点行业突出的发展格局(见表6)。电力工程、交通运输、通讯工程和工业建设是中国承包商在印度尼西亚的传统支柱项目,为促进印度尼西亚各地的互联互通作出了积极贡献,打造了雅加达至万隆高铁、泗水—马都拉大桥、塔园桥、巴厘岛2×400MW燃气联合循环电厂等品牌工程。此外,一般建筑项目则在近几年快速增长,成为新的热点,石油化工项目完成营业额则逐年下降。

表6 中国在印度尼西亚承包工程分行业完成营业额(2014—2018年)

单位:万美元

行业	2014	2015	2016	2017	2018
电力工程建设项目	199626	208826	138736	163728	191316
废水(物)处理项目	434	1674	1432	432	2217

^① 商务部、中国对外承包工程商会:《中国对外承包工程发展报告(2019—2020)》,第31页。

续表

行业	2014	2015	2016	2017	2018
工业建设项目	76561	77437	60753	110525	114049
交通运输建设项目	19479	24064	28204	63418	88791
石油化工项目	55258	48846	36013	32270	24193
水利建设项目	20495	15403	16016	24327	26355
通讯工程建设项目	41069	53646	57042	71849	66049
危险品处理项目	1233				538
一般建筑项目	3926	2566	8561	25718	49835
制造加工设施建设项目	8032	17277	10886	18417	7268
其他	32319	32374	51228	45501	39040

注:笔者自制。数据来源于历年《中国对外承包工程、劳务合作业务统计年报》。其中 2014 年和 2015 年的“一般建筑项目”名为“房屋建筑项目”。

2. 中国在菲律宾的承包工程发展

20 世纪 80 和 90 年代菲律宾政局动荡,中菲双边经贸关系并未出现实质性进展。2016 年 10 月,以时任总统杜特尔特访问中国为标志,双方高层互访频繁,两国关系实现转圜,双边合作进入新阶段。落后的基础设施已成为菲律宾进一步发展的阻碍,杜特尔特执政后,高度重视弥补基建缺口,发布了“大建特建”计划。2018 年习近平主席访菲期间,两国一致决定建立全面战略合作关系,并达成了中菲基建合作计划,中国对外承包工程在菲发展迎来战略机遇。2019 年中国承包商在菲签订合同总额达 62.4 亿美元、完成营业额达 27.6 亿美元,分别实现同比增长 102% 和 39.9%,呈现出强劲发展势头,目前承包方式以 EPC(设计—采购—施工)工程总承包为主。^①

对比 2002 年至 2019 年中国在印度尼西亚与菲律宾承包工程完成营业额情况(见图 4),可以发现,相较于印度尼西亚,中国对外承包工程在菲律宾发展更晚、规模更小。笔者依据 2014 年至 2018 年中国在菲律宾对外承包工程分行业完成营业额数据整理形成表 7。不难发现,以电力工程、通讯工程、

^① 中华人民共和国商务部、中国对外承包工程商会:《中国对外承包工程国别(地区)市场报告(2019—2020)》,第 32 页, <http://images.mofcom.gov.cn/fec/202012/20201201174252820.pdf>,访问时间:2022 年 11 月 1 日。

交通运输等为代表的互联互通领域是中国承包商在菲律宾的重点行业领域。2017年菲律宾推出“大建特建”计划后,中国对菲承包工程合作潜力逐步释放,中国能建集团2018年与菲律宾政府签约建设卡利瓦水坝项目,华为公司则于2019年承建菲律宾电信项目。不过总体来看,中国在菲律宾的承包工程完成营业额仍与在印度尼西亚的数额有不小差距。

表7 中国在菲律宾承包工程分行业完成营业额(2014—2018年)

单位:万美元

行业	2014	2015	2016	2017	2018
电力工程建设项目	89236	130583	88178	72326	80887
废水(物)处理项目		189	1108	625	875
工业建设项目	10060	9775	4773	1427	8016
交通运输建设项目	11124	11671	15959	16225	24263
石油化工项目	475	428			
水利建设项目	2739	240	1294	1141	4636
通讯工程建设项目	10905	35408	40980	63561	52685
危险品处理项目					
一般建筑项目	7718	8323	7096	16417	17162
制造加工设施建设项目	1008	3564	1739	5745	6289
其他	1663	3970	5052	11079	2436

注:笔者自制。数据来源于历年《中国对外承包工程、劳务合作业务统计年报》。其中2014年和2015年的“一般建筑项目”名为“房屋建筑项目”;“建造加工设施建设项目”名为“制造加工设施建设项目”。

(三) 中国承包工程对印度尼西亚与菲律宾国家治理能力的影响

中国在印度尼西亚的承包工程起步更早、规模更大、增速更稳,在菲律宾的承包工程项目则是在2017年后才再次呈现加快发展的势头。值得注意的是,2002年至2019年印度尼西亚的国家治理能力也相较于菲律宾提升更为显著。那么,这两者之间是否存在关联,便是本部分要着重回答的问题。前文从国家—社会关系的视角总结了中国对外承包工程影响东道国国家治理能力的理论机制,这在印度尼西亚和菲律宾的案例中也得到了体现,中国对外承包工程完成营业额更多的印度尼西亚较菲律宾在国家治理能力的提

升上更为显著,尤其是政府有效制定和执行合理政策方面的能力,这印证了理论部分提出的假说和推论。^①在这一过程中,中国对外承包工程的经营特点、溢出效应、竞争效应也得到较为充分的体现。

1. 中国承包工程经营特点与两国国家治理能力

相较于菲律宾,中国企业在印度尼西亚承包工程市场深耕数十年,中国承包工程周期长、配套资金充足、促进社会福利改善、提升政府合法性等特征更为凸显,故而对印度尼西亚国家治理能力的提升效应更显著。

一方面,印度尼西亚政府积极吸引外资参与基础设施项目建设,如佐科总统就任后发布的《印度尼西亚 2015—2019 年中期发展规划》,着力推动交通运输、通讯、电力等大型基建项目,所需投资约 4000 亿美元,但印度尼西亚财政资金并不宽裕,资金匮乏成为政府推动基建发展的主要阻碍之一,中国以 BOT(建设—运营—移交)、PPP(公私伙伴关系)等带资承包方式积极承揽工程项目,缓解了印度尼西亚政府的资金压力,从而增加其政策自主性。故而在大兴基建的背景下,印度尼西亚的政府债务率并未出现显著增长,这在一定程度上正得益于中国等国家对其的投资。在 2019 年印度尼西亚外资来源国中,中国位列第二。^②印度尼西亚雅万高铁建设项目全长 142.3 公里,项目预计耗资约 55 亿美元,其中 75% 由中国国家开发银行提供,项目 2016 年开建,2023 年建成通车,前后历经 8 年,充分体现了中国承包工程的经营特点。不同于印度尼西亚自 20 世纪 90 年代就掀起的基建潮,菲律宾在杜特尔特总统上台后才高度重视基础设施建设,阿基诺三世执政期间其国内基础设施领域公共支出平均仅占国内生产总值的 2.9%。^③2018 年两国达成基建合作计划后,中国对外承包工程在菲律宾方才有迹象进入快速增

① 需要说明的是,印度尼西亚案例支持了中国对外承包工程对东道国国家治理能力的提升作用,菲律宾案例也并不反驳这一结论,只是这种提升效应较之印度尼西亚而言并不显著。案例部分也体现了导致这一结果的原因,包括但不限于中国对菲律宾承包工程起步较晚且规模较小;中国承包商在菲律宾“耐心资本”特征体现不足;菲律宾国内政治环境相对动荡,制约中国对外承包工程的正面效应等。

② 中华人民共和国商务部、中国对外承包工程商会:《中国对外承包工程国别(地区)市场报告(2019—2020)》,第 3 页。

③ 中华人民共和国商务部、中国对外承包工程商会:《中国对外承包工程国别(地区)市场报告(2019—2020)》,第 28 页。

长期。此外,中国在菲律宾的工程承包项目以 EPC 为主,投融资项目远少于印度尼西亚,中国企业的“耐心”特性在菲律宾并未充分彰显。

另一方面,大型承包工程的开建在短期和长期两个维度都促进了印度尼西亚政府合法性的提升,从而有助于提升国家治理能力。短期来看,大型高铁、电站等工程项目的规划、开建,代表印度尼西亚政府对现代化和发展的重视,增强了公民与社会对国家治理能力的信任,提供了国家用于控制社会的合法性资源。雅万高铁项目提供了一个典型案例,佐科政府大力推动该项目正是为高调宣扬其对现代化事业的承诺,从而为 2019 年大选积累政治资本。长期来看,正如新结构经济学家提出的那样,大规模基础设施建设能够增加就业,提高经济产出水平,^①承包工程在促进就业、带动经济的同时也促进了教育等社会福利的改善,提高了政府绩效合法性。根据印度尼西亚的劳工政策,印度尼西亚目前只放开了外籍专业人员引进,中国大量的承包工程势必给印度尼西亚带去丰富的就业机会,改善当地就业与收入,从而更好地维系社会稳定。据统计,2019 年印度尼西亚的失业率降至 5.3%。^②

2. 中国承包工程溢出效应与两国国家治理能力

相较于菲律宾,中国与印度尼西亚开展承包工程合作的规模更大、经验更足、配套机制更为健全,溢出效应在印度尼西亚发挥的作用更为显著。

其一,印度尼西亚长期占据中国第二大对外承包工程国别市场的地位。截至 2018 年底,中国在印度尼西亚对外承包工程完成营业额总量达到 485.2 亿美元,规模巨大的承包工程项目为承包商传递行业管理、有效政府等方面的中国经验提供了天然的平台。中国承包商积极投身于人文交流,致力于承担社会责任,促进印度尼西亚经济社会发展。例如,2010 年,知名承包商——中国港湾(印度尼西亚)有限公司在印度尼西亚总统大学设立总额达 10 亿印尼盾的“中国港湾奖学金”,为印度尼西亚的人才培养作出了积极贡献,也成为两国合作的纽带。

其二,石油化工项目是中国在印度尼西亚承包工程的重点项目,由于资

① 王晓芳等:《“一带一路”倡议下基础设施建设推动国际产能合作的思考——基于新结构经济学视角》,载《国际贸易》,2018 年第 8 期,第 26 页。

② 商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻印度尼西亚大使馆经济商务处、商务部对外投资和经济合作司:《对外投资合作国别(地区)指南:印度尼西亚》,2020 年,第 17 页。

产专用性高,中国更有动力支持印度尼西亚的国家能力建设,两国政府高度重视合作、交流的配套机制建设,为溢出效应更充分的发挥奠定基础。两国在教育、卫生、文化、旅游、科技、青年等领域的人文交流愈加丰富。来华留学的印度尼西亚学生数量逐年增加,2018 年超过 15000 名,为当年来华留学的第 7 大生源国。此外,两国加速推进共建联合实验室、技术转移中心等,也为知识传递提供了更多途径。

其三,印度尼西亚每年启动数千个基础设施建设项目^①,基础设施水平从 2007 年与菲律宾基本一致到 2017 年显著优于菲律宾(见图 5),大量公路、铁路、机场和电站项目的完成,有效强化了印度尼西亚中央对地方的管理,特别是对偏远岛屿城市的管理,降低了管理成本和政策执行难度,卓有成效地提升了国家治理能力。

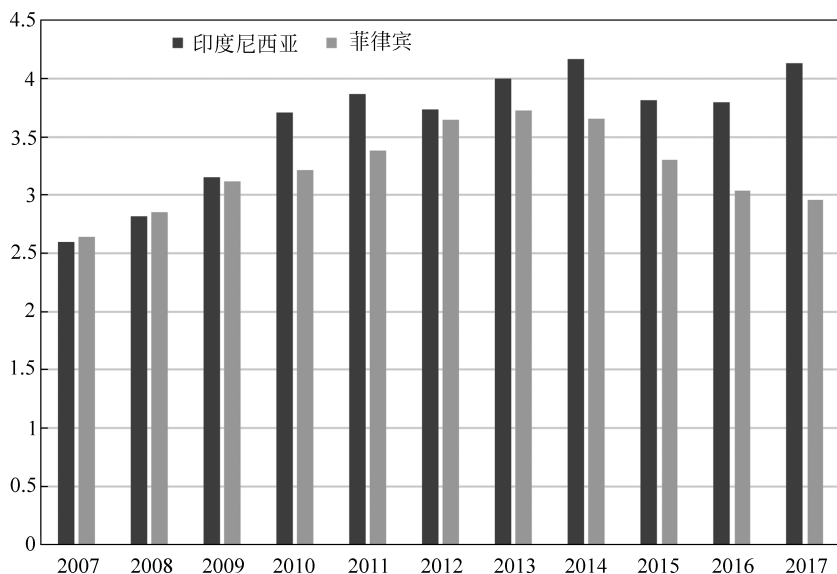


图 5 印度尼西亚与菲律宾总体基础设施质量(2007—2017 年)

注:笔者自制。数据来源为世界经济论坛。

① 尽管这些基础设施项目并不全都由中国企业承包建设,但中国企业在其中扮演了相当重要的角色,参见吴崇伯:《“一带一路”框架下中国对印尼的投资分析》,载《中国周边外交学刊》,2017 年第 1 期,第 37—51 页。

3. 中国对外承包工程竞争效应与两国国家治理能力

相较于菲律宾,为吸引外资参与基础设施建设,印度尼西亚政府突破社会与地方的阻力推行改革,竞争效应发挥更为显著。

面对基建的巨大资金缺口,印度尼西亚政府希冀通过吸引外资推进项目建设并严控债务规模。为增加对外资的吸引力,印度尼西亚出台系列举措。例如,早在21世纪初,印度尼西亚即推动地方各级政府实行投资审批一站式综合服务等制度;2013年印度尼西亚对投资负面清单进行修订,对外资准入的限制持续放宽。^①改善营商环境、吸引更多投资也一直是佐科政府的目标,2020年来更是大力推动出台《创造就业综合法》,进一步提升印度尼西亚投资环境竞争力,2021年2月又颁布《投资与业务领域总统令》,进一步开放有关行业的外国投资。系列改革举措的推行,有效改善了印度尼西亚营商环境,提升了政府效率;同时,在推行改革的过程当中,印度尼西亚中央政府突破社会以及地方政府的层层阻力,一定程度上增强了中央政府的权威,这也与世界治理指数中印度尼西亚政府有效性得分的显著提升相印证。为吸引投资,菲律宾在杜特尔特总统上台后也推行了一些改革措施,2018年颁布了营商便利法,2019年出台了新的中央银行法、稻米税法等,使得在菲经商更加便利,各经济部门的运行效率更高,但在改革的力度与系统性上落后于印度尼西亚,且菲律宾上述改革的时间较晚,对国家治理能力的整体提升效应尚不如印度尼西亚显著。

六、结论

对外承包工程正日益成为中国对外经济合作的一张名片。伴随着“走出去”战略的实施,尤其是“一带一路”倡议的提出,对外承包工程作为中国对外经济合作的重要形式蓬勃发展,并深度嵌入东道国市场与社会发展,不可避免地成为塑造东道国国内政治不可忽视的因素。但学界对海外承包工

^① 商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻印度尼西亚大使馆经济商务处、商务部对外投资和经济合作司:《对外投资合作国别(地区)指南:印度尼西亚》,2020年,第40—41页。

程的讨论大多集中于其历史发展、区位选择和经济影响上,对其在东道国产生的政治效应研究仍显不足。中国对国家治理能力现代化十分重视,助力发展中国家提升国家治理能力也是中国参与国际合作的一个重要关切。因此,作为“走出去”的重要途径,中国对外承包工程如何影响东道国的国家治理能力值得关注。

本文以对外承包工程为切入点,从国家—社会关系的视角出发,抓住了中国在发展实践和知识传递过程中更突出以国家为中心的治理模式这一关键特征,论述了中国对外承包工程如何有助于提升发展中国家治理能力的理论机制。第一,中国对外承包工程本身的经营特点有助于东道国加强国家建设,较之短期资本,中国承包商的耐心有助于缓解东道国的治理困境,帮助国家行为体抵御来自社会势力的压力并增加政策自主性;同时,承包工程的开建有助于增强东道国民众对政府的信心,有效改善当地就业等方面的社会福利,从而提高社会对增强国家力量的容许度,继而提升国家治理能力。第二,中国对外承包工程的溢出效应有助于东道国加强国家建设。一方面,中国企业在“走出去”的过程中为东道国提升国家治理能力提供了可供借鉴的有效经验及商业管理、行业规制等方面的重要信息;另一方面,基础设施的互联互通有助于强化中央政府统治,改变国家渗透到基层社会的方式和能力,减少调配资源的成本,进而巩固政治秩序和提高政府有效性。第三,中国对外工程承包带来的竞争效应有助于东道国加强国家建设。为吸引中国资金和承包商,同时加快推进基础设施建设项目落地,东道国有动力进行改革,改善营商环境,提升政府效率。而推行这些改革,往往需要国家层面发展出超越地方与社会的执行能力。值得注意的是,中国对外承包工程对特定发展阶段的东道国国家治理能力的提升效应更为明显。

本文运用世界银行世界治理指数及中国对外承包工程完成营业额数据进行的统计分析有力地支持了上述理论,发现中国对外承包工程营业额的增加总体上提高了东道国的治理能力,而且中国对外承包工程对中低收入国家的总体国家治理能力的提升效应更加明显。印度尼西亚和菲律宾的比较案例分析进一步印证了上述理论,并与计量结果基本相符,中国对外承包工程完成营业额规模更大的印度尼西亚国家治理能力的提升要显著优于菲律宾。

本文将对外承包工程的研究扩展到国内政治效应领域,基于统计分析和案例研究探讨了中国对外承包工程影响东道国国家治理能力的的作用方式,具有一定的理论价值和实践含义。在理论上,本文一方面丰富了对国家治理能力的国际经济影响因素分析视角,为全球化时代国家治理能力的来源提供了来自国际经济因素的新解释,是国际关系理论打开且进入国内政治“黑箱”的有益尝试。另一方面,本文丰富了“一带一路”倡议对共建国家作用的影响机制研究,弥补了中国资本“走出去”对东道国政治发展作用在研究上的不足。

在实践中,中国国际经济活动的影响在国际社会上日益受到关注,构成了中国国家形象的重要组成部分。由于文化、法律、宗教、价值观等差异,中资企业在“走出去”过程中也不时伴随着“环境破坏论”“债权帝国主义论”“新殖民主义”等不利舆论。借助对外承包工程这一视角,本文也具有一定的政策含义。一是论述了中国对外承包工程提升东道国国家治理能力的具体机制,提供了评价“一带一路”建设绩效与前景的新视角,进一步展示了中国对外经济活动的积极效果,从而更好地讲述中国故事。二是通过对中国对外承包工程影响东道国治理能力的的作用机制探讨,为政府完善对外承包工程项目管理政策、为企业改进相关经营和管理模式等提供有益参考,从而在促进中国对外承包工程事业进一步发展的同时更有效地带动东道国经济社会发展。