



Working Paper No. 202410

Jul.23, 2024

本文已发表于《国际政治科学》2024年第2期

陈兆源 [chen\\_zy@alu.ruc.edu.cn](mailto:chen_zy@alu.ruc.edu.cn) 马凯云 [makaiyun0326@126.com](mailto:makaiyun0326@126.com)

马亮 [liangma@ruc.edu.cn](mailto:liangma@ruc.edu.cn)

## 中国对外承包工程与东道国治理能力提升

**【摘要】**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

## 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。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%。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。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。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;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。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。

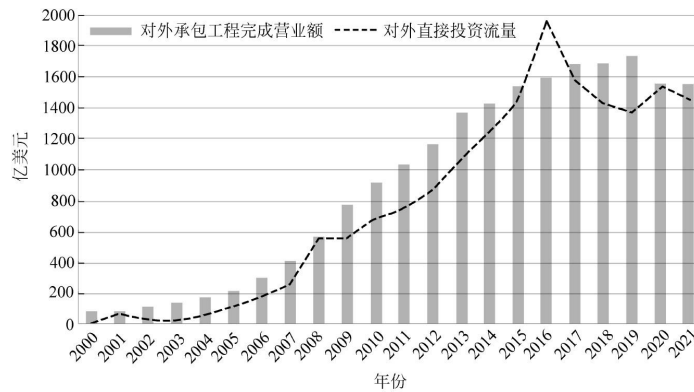


图1 中国对外承包工程营业额与同时期对外直接投资流量(2000—2021年)

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。“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。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。

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"(secondimagereversed),即从国际层次为国内政治的结果找寻原因。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国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。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。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(LarryJ.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(badgovernance)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。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。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。



不过,种种条件变量的加入不可避免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。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。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。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。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”。在传统智慧下,经济全球化被认为削弱了国家对国内社会的控制力,限制了国家的政策选项。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。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,而这在很大程度上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。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。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。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,尽管在不同能力维度存在差异。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。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。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。

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。另有研究探讨"一带一路"倡议提升东道国国家治理能力的条件性,对华友好程度更高的国家获得的提升效应更为显著。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。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。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。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。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。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。

#### (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。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。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。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。在学术谱系中,国家治理能力与国家能力概念密切相关。根据西达·斯考切波(TheodaSkocpol)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。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。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(MichaelMann)在讨论国家力量时提出了影响深远的分类,认为国家能力包括专断性权力和基础性权力。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”,认为去国家化的治理模式更有利于治理能力的发展。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”(hollowingout)国家。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。没有理由认为所谓治理的兴起必然导致国家和政府的衰落。

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。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。

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(relationalcapacity)。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,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。左下角中社会强而国家弱,右上角中社会弱而国家弱。根据国家治理能力的国家—社会关系视角,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。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。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。

		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

表 1 国家—社会强弱关系矩阵

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。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,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"。中国开发性金融的比较优势在于中国资本所具有的耐心。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。私人企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,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。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,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。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。一国企业在“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。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。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,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),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。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。理论上,这种溢出效应会因东道国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。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。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。

#### 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。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)、政治稳定和没有暴力/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)。

指标	含义
<b>选择、监督和更换政府的过程</b>	
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。
<b>政府有效制定和执行合理政策的能力</b>	
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。

续表

指标	含义
<b>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</b>	
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”。



表 2 世界治理指数各维度及其含义

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。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。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。

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

表 3 控制变量数据说明与数据来源

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:

$$\text{Governance}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Turnovers}_{i,t-1} + \beta_2 X_{i,t-1} + \gamma_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

被解释变量  $\text{Governance}_{it}$  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  $\beta_1$ ,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, $\beta_1$  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。 $\gamma_i$  为不随时间变化的国家特定虚拟变量, $\lambda_t$  为不随国家变化的年份特定虚拟变量。 $\varepsilon_{it}$  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。

	(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 <sup>+</sup>
				(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 <sup>2</sup>	0.03	0.08	0.09	0.08
国家数	147	132	125	117

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

注:解释变量和控制变量均采用滞后 1 期处理。括号外为系数,括号内为标准误。<sup>+</sup>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。

	(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 <sup>2</sup>	0.28	0.02	0.06	0.03	0.08	0.05
国家数	125	125	125	125	125	125

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  
注:解释变量和控制变量均采用滞后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)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。

## 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。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,为经济发展提供了保障。2015 年以来,菲律宾 GDP 增速维持在 5%以上。

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)。

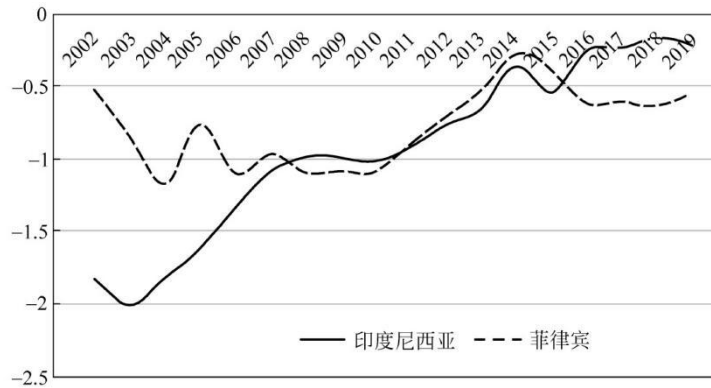


图 2 印度尼西亚与菲律宾国家治理能力整体指标(2002—2019 年)

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尼西亚和菲律宾的承包工程发展,并试图回答这一问题。

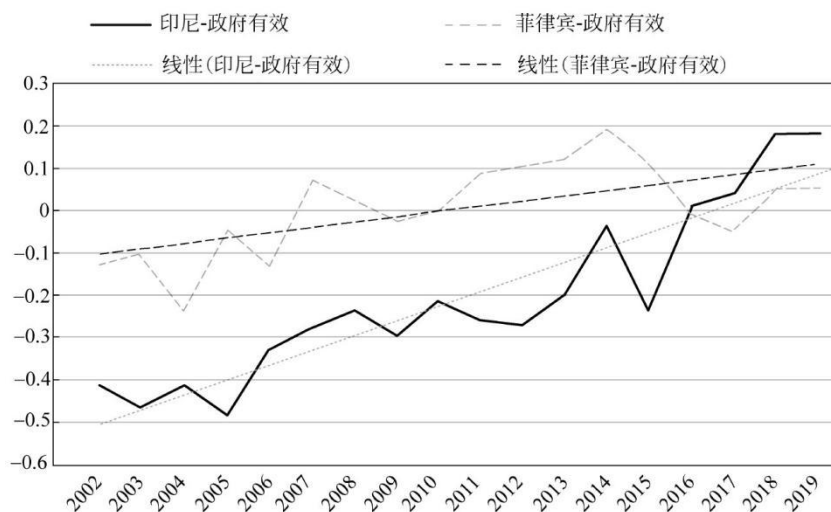


图 3 印度尼西亚与菲律宾政府有效性指标评分(2002—2019 年)

## (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。

### 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%。

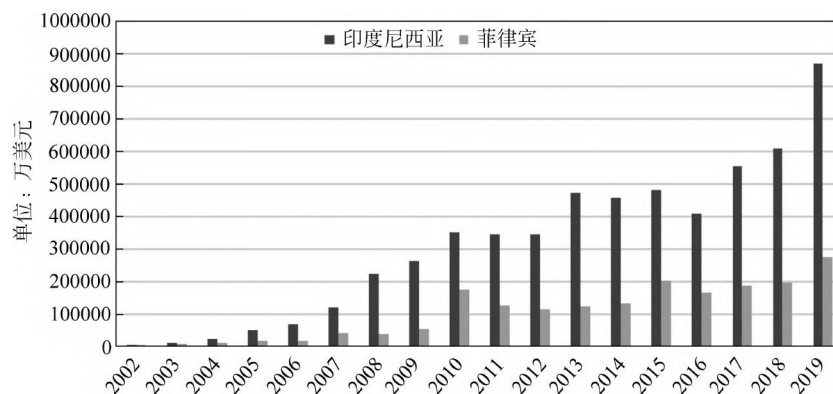


图4 中国在印度尼西亚与菲律宾承包工程完成营业额(2002—2019年)

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。

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

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

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)

#### 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。

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、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。

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

表 7 中国在菲律宾承包工程分行业完成营业额(2014—2018 年)

### (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。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。



## 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。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%。2018 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,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. 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,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。

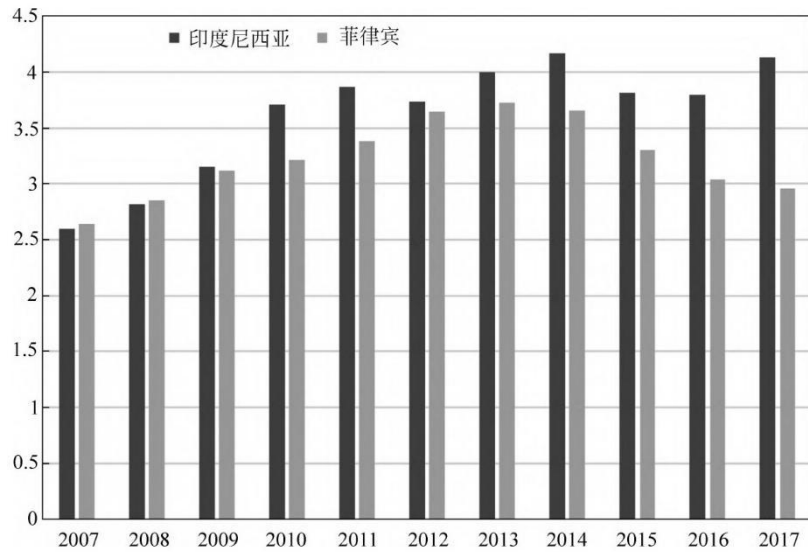


图 5 印度尼西亚语与菲律宾总体基础设施质量(2007—2017 年)

### 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。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。

## 全球治理研究团队

任琳 熊爱宗 吴国鼎 陈兆源 黄宇韬  
韩永辉 宋锦 沈陈 田旭 彭博

## 研究助理团队

兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪