

中国外援的自由 国际主义性质^{*}

沃德·沃姆丹姆◎

【内容提要】 本文根据斯托克关于国际人道主义分类,分析了20世纪50年代以来中国的对外援助政策。1978年以前中国的对外援助政策认为援助贫穷和受压迫国家的意义高于国内利益,属于激进国际主义,而1978年以后中国的对外援助则更符合自由国际主义。1978年以后,中国动员私营部门参与对外发展援助,更青睐联合国和国际金融机构的外援渠道,而不是鼓励非政府组织的参与。本文的结论是,当前中国对外援助实践与西方模式并无本质不同,符合自由国际主义的定义。

【关键词】 中国的对外援助 国际人道主义 改革国际主义 激进国际主义 自由国际主义

一、引言

中 国与发展中国家的关系,特别是与非洲国家的关系遭到众多指责,如有人指责说中国觊觎受援国的石油和

* 本文原载 *The Chinese Journal of International Politics* 2012 年第 5 期,谢超译。

《国际政治科学》2013 年第 2 期(总第 34 期),第 121—155 页。
Quarterly Journal of International Politics

自然资源,^① 忽略受援国践踏人权的事实,^② 间接或直接地支持腐败独裁政权和独裁者,^③ 以及削弱西方国家在这些国家所做的努力。西方国家在这些地区致力于推广善政良政、^④ 保持债务可持续性^⑤和改善政府治理和社会福利,^⑥ 中国则强调自身与发展中国家的关系建立在互惠互利^⑦和尊重主权^⑧的基础上, 中国及其伙伴国认为, 在目前占主导地位的西方模式之外, 中国为广大发展中国家提供了另外一个选择。^⑨ 然而在这场讨论中, 我们发现除了暗含的民族主义和现实主义标签之外, 并没有明确划分中国对外援助战略的类别。斯托克选取了五个西方中等国家, 分析它们的对外援助政策要素, 为如何划分对外援助战略提供了有益的框架。^⑩ 斯托

① 参见 Michelle Chan - Fishel, "Environmental Impact: More of the Same?" in Firoze Manji and Stephen Marks, eds., *African Perspectives on China in Africa* (Oxford: Fahamu, 2007), pp. 139 - 152。

② African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD), *Mapping Chinese Development Assistance in Africa: A Synthesis Analysis of Angola, Mozambique, Zambia and Zimbabwe - DRAFT* (Harare: AFRODAD, 2008)。

③ Henning Melber, "The (Not So) New Kid on the Block: China and the Scramble for Africa's Resources - An Introductory Review," in Henning Melber, ed., *China in Africa* (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 2007), pp. 6 - 9。

④ Henning Melber, "The (Not so) New kid on the Block: China and the Scramble for Africa's Resources - An Introductory Review," pp. 6 - 9。

⑤ 关于中国对非洲国家债务可持续性的深入研究, 可参见 Penny Davies, *China and the End of Poverty in Africa: Towards Mutual Benefit?* (Sundbyberg: Diakonia, 2007)。关于分析中国对外援助在保持债务可持续方面的负面影响, 可参见 Alan Beattie and Eoin Callan, "China Loans Create 'New Wave of Africa Debt'," *Financial Times*, December 7, 2006。

⑥ Raphael Kaplinsky, et al., "The Impact of China on Sub-Saharan Africa", IDS Working paper 291。

⑦ 《中国的和平发展道路》, 北京, 中华人民共和国国务院新闻办公室, 2005 年 《中国对非洲政策文件》, 北京, 中华人民共和国外交部, 2006 年。

⑧ 《中国的和平发展道路》, 北京, 中华人民共和国国务院新闻办公室, 2005 年 《中国对非洲政策文件》, 北京, 中华人民共和国外交部, 2006 年。

⑨ Liu Guijin, "China's Role in Meeting Africa's Developmental Needs," keynote Address by Ambassador Liu Guijin of the People's Republic of China to South Africa at a conference on "China in Africa in the 21st Century: Preparing for the Forum on China - Africa Cooperation," co-organized by the NEPAD Secretariat, the Royal African Society and the South African Institute of International Affairs, October 16, 2006。

⑩ Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden* (Uppsala, Sweden: The Scandinavian Institute of African Studies, 1989)。

克首先定义了人道主义及其对外援助政策的要素和特点，然后通过不同作者的论述来分析这五个国家的对外援助政策及其发展趋势。斯托克划分了国际人道主义的范围，有助于我们客观分析中国对外援助政策。尽管斯托克的研究成果已经过去二十多年，但其在分析过程中使用的观点和分类方法，诸如动机、援助渠道、对干预的态度，仍与我们当前的对外援助分析息息相关。

当前，学界普遍是从现实主义观点出发研究中国与发展中国家关系的。正因为如此，从国际人道主义角度研究中国的对外援助实践，这一提法乍看之下显得有些不合时宜，然而中国的国际人道主义实践由来已久——这些实践历经政策和动机的演变，相关研究涉及众多领域，但一般都是基于个案的研究，没有作为一个整体战略进行研究。我们需要更客观地分析这些现象，而不是先入为主地认为中国是希望获取自然资源以支持国内经济快速发展，从而简单地把中国对外援助归入现实主义范畴。这种片面的观点往往来自有限的观察数据，如自然资源进出口数据，而忽视了大量其他事实，包括中国参与联合国维和行动、为非洲学生提供奖学金、在发展中国家开展疟疾预防和控制工作、免除最不发达国家（LDCs）和重债穷国（HIPC）的债务等。这种观点也未能认识到另外一个重要的事实，即在1978年至1983年调整对外援助政策之前，中国甚至开展了一系列超越自身国力的对外援助计划。指责中国利用对外援助获取自然资源，至少忽略了两点。第一，类似策略并不是中国独有。其他援助国，例如印度和日本，甚至是很多其他传统援助大国，都采取类似策略来满足国内经济发展的需要。第二，类似策略的实施规模并不大。图1显示，中国对外优惠贷款中，仅有约9%是直接与能源和资源开发相关的，61%是用于基础设施建设，例如交通、通信和电力等。^①图1表明，中国对外援助项目中，资源项目只占一小部分，当然，也不排除利用基建项目获得市场准入从而实现经济利益的考虑。

^① 《中国的对外援助》，北京，中华人民共和国国务院新闻办公室，2011年4月。

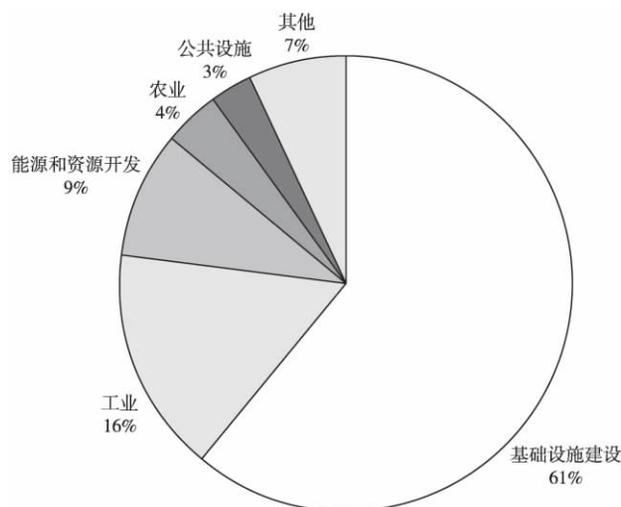


图 1 中国对外优惠贷款的分配情况

资料来源: IOSCPRC, 2011。

本文第一部分将介绍斯托克对不同类型国际人道主义的定义; 第二部分将回顾自 20 世纪 50 年代以来中国对外援助的发展历程; 第三部分将通过斯托克的国际人道主义类型的定义,^① 比较对外援助的不同决定因素, 并思考哪一种国际人道主义类型能最贴切地描述中国在发展中国家的对外援助行为; 第四部分将参照现实主义论点, 分析和论证第三部分得出的结论。

本文与类似主题的文章一样, 认为中国对外援助一般可分为两个阶段: 1978 年之前和 1978 年改革开放之后。^② 本文还将引入斯托克的援助意识形态分析,^③ 论证中国在 1978 年之前的国际援助可归入激进国际主义范畴, 同时通过现实主义分析也可以找到利益考量, 但改革开放之后, 中国对外援助的特点更符合自由国际主义。基于此结论, 本文将论证: 中

① Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty*.

② See, for example, Li Anshan, "China and Africa: Policy and Challenges," *China Security*, Vol. 3, No. 3, 2007, pp. 69-93.

③ Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty*.

国目前在发展中国家的援助实践与其他传统的援助大国并无不同，这里说的其他援助国家不仅包括斯托克分析的五个西方中等国家，也包括如荷兰、法国和日本等国家。^①

二、国际主义的类型

斯托克的分析揭示了一国对外援助政策是如何在国内环境、利益、规范、传统与国际背景的相互影响之下形成的。^② 他的分析案例包括加拿大、丹麦、荷兰、挪威和瑞典等五国，这些西方国家拥有类似的价值观和意识形态，属于国际人道主义对外援助范畴。^③ 斯托克认为，在 20 世纪 80 年代，对贫穷国家援助政策的国际话语权发生转变，之前在国际人道主义范畴之下的三类国际主义观显得更为突出，它们是改革国际主义 (Reform Internationalism)、激进国际主义 (Radical Internationalism) 和自由国际主义 (Liberal Internationalism)。这三类观点与现实主义形成鲜明对比，后者认为与国内政治环境不同，无政府状态下的国家关系并不受严格规则的约束。现实主义者认为，在弱肉强食的世界里，国家只追求也只应追求国家利益，完全不必考虑其他国家的利益，因为其他国家的行为也是如此。现实主义的定义及其理念和动机有助于我们理解不同类型的国际人道主义，我们可以认为追求自身利益的现实主义占据一个端点，利他的国际人道主义占据另一端点（见图 2）。后文将详细分析不同类型国际人道主义在此两个端点之间所处的位置。

① 关于援助的政治影响分析，可参见 Ward Warmerdam and Arjan de Haan, "The Role of Aid in Politics: Putting China in Perspective," annotated bibliography, <http://www.iss.nl/Media/Website/PUBLIC-Files/Academic-publications/The-Roles-of-Aid-in-Politics-Putting-China-in-Perspective>, 2011。

② 本部分的分析主要基于斯托克给出的定义，参见 Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty*。

③ 本部分的分析主要基于斯托克给出的定义，参见 Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty*。



图 2 对外援助意识形态图谱

斯托克强调，每一类型的国际人道主义都包含一个核心原则，即发达国家有责任援助发展中国家，只是在履行责任的程度以及采取的方式上各有不同。为了理解不同类型国际人道主义之间的差异，下文将分别加以叙述和比较。

(一) 国际人道主义

国际人道主义认为富国有义务帮助第三世界提升社会 and 经济发展水平，有义务减少全球贫困，其动机在于对贫困者的同情，对受苦受难的第三世界的怜悯；援助旨在提高受援国的社会、经济和政治权利，促进社会经济发展和减少人类苦难。国际人道主义坚信，一个更平等的世界不仅符合穷国的利益，也符合富国的利益，人道主义支持国家间互利理念，支持增加就业、贸易和投资机会。

(二) 改革国际主义

改革国际主义承认富国有义务减少全球贫困和促进第三世界社会 and 经济发展。出于对第三世界的同情，改革国际主义认为全球资源和收入分配是不公平的，国际经济体系对穷国来说更不公平。改革国际主义致力于提升第三世界国家的社会、经济和政治权利，推动它们的社会经济发展，减轻这些国家的人道主义灾难，长远目标是提升国家之间的平等以及社会经济公平。改革国际主义认为，建立一个更加公平公正的世界不仅符合穷国的利益，也符合富国的利益。为此，改革国际主义支持向发展中国家转移资源，推动后者的发展。改革国际主义还认为，市场机制并不能有效决定收入分配或生产优先次序。

改革国际主义要求第三世界进行改革，以提升国内贫困群体的福利水

平；主张改革国际经济体系，以照顾广大南方国家的利益。改革国际主义致力于通过多边和双边渠道，改进全球不平等现象；但是，改革国际主义认为要想实现以上目标，这些多边和双边机构就必须进行改革。与双边政府援助条款不同，改革国际主义支持非政府组织发挥作用，原因在于它们认为后者的动机更加纯粹。改革国际主义支持对外和对内干预，从而切实提升第三世界国家的社会、经济和政治权利，推动社会和经济的发展，以及减少人类苦难；支持采取渐进的方式实现上述目标。在设计上述分类结构时，斯托克在对西方中等国家案例的分析中，把改革国际主义的人道主义意识形态源头与社会民主主义相联系，主要包括北欧的基督教民主主义和自由主义。^① 在分析中，斯托克发现改革国际主义的支持群体，在五个国家中的分布差别很大，或者说不同国家之间支持改革国际主义的群体差别很大，其他类型的国际人道主义也面临同样的情况。因此，在特定国家盛行何种类型的国际人道主义，取决于执政党意识形态对该类型国际人道主义的接受程度，特定国家发生的国际人道主义类型转变也往往与政府更迭和执政党意识形态转变并行。

（三）激进国际主义

激进国际主义认为富国有义务援助发展中国家，以展现对穷国和被压迫国家的国际团结精神，必要时甚至应牺牲自身利益。这种理念植根于国际社会平等思想，对于国际经济和政治结构中的剥削和压迫现象，各国应团结一致共同面对。激进国际主义的目标包括实现经济、政治和社会的完全平等，当前环保理念的作用也日益重要。激进国际主义对很多第三世界国家掌权的军事资产阶级精英持怀疑态度，不支持上述国家之间达成的援助条款。由于国家之间的经济和社会差距过大，激进国际主义认为不应过多考虑自身的国家利益，应优先考虑发展中国家的迫切需求，当然前提条件是援助应致力于直接建立或支持建立自力更生的、可持续的社会经济增

^① Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty*.

长结构。激进国际主义的要求和目标直接影响它们选择受援对象（包括受援国和非政府组织），只有那些持相似理念的国家才有资格获得援助。据此，激进国际主义更喜欢通过非政府组织进行援助，对双边和多边机构持怀疑态度。但是对于双边和多边机构，根据它们在实现激进国际主义目标时的表现而又有所区分。这不同于国际发展金融机构，特别是国际货币基金组织和世界银行的对外援助条款。激进国际主义认为这些机构是援助国实现自身利益的工具，并不是真正有利于发展中国家利益。正因为如此，激进国际主义更愿意选择联合国体系内的机构，原因在于它们认为发展中国家在联合国体系内的影响力更大。

激进国际主义强烈赞成使用各类对内和对外干预手段，以全面地实现经济、政治和社会平等。不过，它强烈反对那些来自剥削或压迫性组织的干预，即使这些组织是第三世界国家或是类似国际发展金融机构的国际组织。斯托克将激进国际主义支持者归入左派，包括左翼社会民主主义者，乃至社会民主党左派分子，环保激进分子和选择未来运动。他还注意到，在某些国家，激进国际主义的支持者还来自政治中心团体，如青年组织和一些基督教非政府组织。^①

（四）自由国际主义

自由国际主义认为富国有责任帮助广大南方国家提高发展水平。自由国际主义融合了国际人道主义的主要理念，即致力于建立一个开放的多边国际贸易体系。自由国际主义的主要动力来自人道主义传统，并且加入了“开明自利”（Enlightened Self-Interest）思想，这种思想发源于日益深厚的南北相互依存和后殖民时代第三世界融入（再融入）西方市场经济体系的新机遇。自由国际主义的目标还包括建立富国和穷国之间真正的共同利益，从而推动第三世界经济增长。有鉴于此，自由国际主义支持私营部门的参与，号召利用海外发展援助基金，调动发达国家工商业企业的参与

^① Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty*, p. 14.

积极性，建立与发展中国家之间真正的共同利益。自由国际主义认为国家应该追求短期和长期经济和政治利益，这种理念与现实主义观点存在相似之处；根据援助机构干预和差别待遇的程度不同，自由国际主义的态度有所区别。它对大规模捆绑采购持怀疑态度，更青睐国际发展金融机构和联合国机构，原因在于这些机构的援助实践大多采取公开招标的方式；对于一些机构牺牲经济增长去推行社会福利战略的做法，自由国际主义持反对态度。在通常情况下，自由国际主义反对对外干预，但是支持那些创造公平机会、减少歧视性和保护主义实践的国际制度和规范。斯托克认为在不同国家，自由国际主义的支持群体不同，但是他强调，在那些跨国公司竞争激烈、利益突出的国家，自由国际主义的支持者更多、更常见。^①

（五）比较

综上所述，我们可以发现不同类型的国际人道主义在动机、目标和如何对待利己主张等方面存在很多相似之处，不过根据左端的利己主义到右端的利他主义，可以对它们进行分类（见图3）。所有类型的国际人道主义都承认和接受富国对第三世界的义务，认为后者处于贫穷和被压迫地位。对于激进国际主义来说，这种对发展中国家利益的关心，已经到了可以合理合法地牺牲自身利益的程度。改革国际主义和激进国际主义一样，都坚信现行的国际经济秩序、资源和财富的分配制度是不公平的，道德上是站不住脚的，迫切需要改革。与国际人道主义的普遍主张一样，改革国际主义和激进国际主义都寻求提升第三世界政治、经济和社会权利，从而推动这些国家的政治、经济和社会发展水平，减少人类困难；它们还致力于提高这些国家内部和这些国家间的平等，以及社会和经济公正。

不同类型的国际人道主义之间最大的区别在于对市场机制的态度，即是否认为市场机制能有效地提升第三世界经济、政治和社会的发展。自由国际主义对市场机制的支持最为明显，为实现发展目标，它支持动员私营

^① Olav Stokke , ed. , *Western Middle Powers and Global Poverty*.

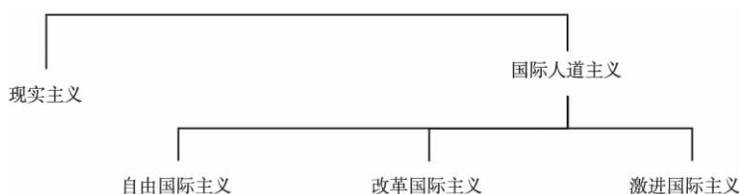


图 3 对外援助意识形态的扩展图谱

部门的参与；虽然自由国际主义相信，为创造平等的机会和减少歧视性和保护主义实践，应将一些规则制度化，但是并不支持国家或国家间干预，即使干预的目的是应对不平等问题和促进发展。改革国际主义和激进国际主义则赞成国家和国家间干预。所有类型的国际人道主义都支持利用联合国体系内的机构，不过激进国际主义和自由国际主义对于国际发展金融机构的态度截然相反。

借鉴斯托克对国际人道主义和现实主义的分类，有助于我们分析中国对外援助政策。不同类型的国际人道主义之间存在重叠，但差异还是显而易见的，足以帮助我们确定不同类型的国际人道主义在意识形态扩展图谱中的位置。在仔细分析斯托克提供的分类框架之后，我们可以确定中国对外援助在扩展图谱中的位置。本文下一部分将详细叙述中国对外援助计划的发展历程，从而为第三部分的系统分析提供有关背景知识。

三、中国国际人道主义的特点

中国的对外援助政策在很大程度上是根据自身经历和在此过程中形成的观点和价值观塑造的，同时受到主导意识形态和世界观的影响，后者又与中国文化息息相关。为了更好地理解中国对外援助，有必要首先回顾一下中国的对外援助史。中国对其他发展中国家进行对外援助，可以追溯到世界其他主要援助国开始现代意义的对外援助之时，所谓的现代意义的对外援助指的是在殖民保护责任和义务之外开展的对外援助。兰卡斯特认为，对于西方工业国家来说，现代意义的对外援助最早起源于二战结束后的重建时期和马歇

尔计划，当然彼时一些国家的对外援助仍带有殖民时代的烙印。^① 1950年7月，也就是新中国成立后不到一年，中国启动了自己的对外援助计划，由于蒙古劳动力极其短缺，当时的蒙古总理请求新成立的中国政府施以援手。^②

中国的对外援助可分为四个阶段：（1）初期阶段，1950—1963年；（2）发展阶段，1964—1970年；（3）快速扩张阶段，1971—1978年；（4）1978年改革开放以后迎来新的发展阶段。^③ 当然，这四个阶段也可以缩减为两个阶段，即1978年以前和1978年以后。不过，为了分析中国对外援助的历史过程，本文将使用四阶段的划分方式，以更好地展示中国对外援助的历史进程和主要转折点。

（一）初期阶段（1950—1963年）

在新中国成立初期，中国政府希望建立新的国际关系模式。这个阶段的特点在于中国主要针对周边国家提供对外援助。1954年，中国派出8200名工人，帮助蒙古建学校、医院、疗养院、专家招待所、热电站、玻璃厂、造纸厂、养鸡场等，甚至修复古庙。^④ 两年后，中国与蒙古签署经济技术合作协议，无偿援助蒙古1.6亿卢布。^⑤ 在这个时期，中国还向越南提供援助。1955年中越签署协议，向越南提供大米、食品、香烟、中成药、灯泡、轮胎、电炉等物资和农作物栽培技术，还包括建设工厂和储存粮食的筒井。^⑥ 1956年和1957年，中国向柬埔寨无偿赠予8亿柬元（折合800万英镑）的物资。^⑦ 同时，中国还向朝鲜提供人员和物资，后

① Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago: The University of Chicago Press, 2007).

② 舒云 《纠正与国力不符的对外援助》，《郑州晚报》2010年8月16日。

③ Ping Ai, "From Proletarian Internationalism to Mutual Development," in Goran Hyden and R. Muknadala, eds., *Agencies in Foreign Aid: Comparing China, Sweden and the United States in Tanzania* (Houndsmill: Macmillan 1999), pp. 156-201.

④ 舒云 《纠正与国力不符的对外援助》。

⑤ 舒云 《纠正与国力不符的对外援助》。

⑥ 舒云 《纠正与国力不符的对外援助》。

⑦ 舒云 《纠正与国力不符的对外援助》。

者正在与韩国及其盟友进行战争。^① 1954 年, 中国向阿尔巴尼亚提供 100 亿元人民币的军事和经济援助。^② 要知道 1954 年时, 中国人均国民收入不到 100 元, 而这意味着每个阿尔巴尼亚人均从中国获得 4000 元的援助。^③

(二) 发展阶段 (1964—1970 年)

随着新中国对外关系理念的逐渐成熟, 在积累了十几年的对外援助经验之后, 周恩来总理在 1963—1964 年访问非洲时宣布了援外八项原则, 用以指导中国与非洲以及与第三世界国家的经济关系, 这标志着中国的对外援助政策进入第二阶段。时至今日, 这八项原则仍然适用, 并继续在中国外交政策和对外援助政策方面发挥重要作用。^④ 在这个阶段, 中国的受援国数量上升到 31 个。^⑤ 1964 年至 1970 年间, 中国的对外援助总额急剧上升, 比前 14 年的援助总额增加了 144%。^⑥ “交钥匙工程”是自 1954 年开始中国接受苏联援助时学习到的经验, 也在中国对外援助中日益开始使用, 并且逐渐成为中国对外援助的主要形式。^⑦ 中国对外援助的“交钥匙

① Ping Ai, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development,” pp. 156–201.

② 述真 《改革开放前的中国对外援助》, 《南方都市报》2009 年 11 月 3 日。

③ 述真 《改革开放前的中国对外援助》, 《南方都市报》2009 年 11 月 3 日。

④ 八项原则包括: (1) 中国政府一贯根据平等互利的原则对外提供援助。(2) 严格遵守受援国的主权, 绝不附带任何条件和要求任何特权。(3) 以无息或低息贷款的方式提供经济援助, 在需要时可减轻受援国的负担。(4) 提供援助目的不是造成受援国对中国的依赖, 而是帮助受援国逐步走上自力更生、经济上独立发展的道路。(5) 所援建的项目, 力求投资少、收效快, 使受援国能够增加收入, 积累资金。(6) 中国提供自己所能生产的、质量最好的设备和物资, 并据国际市场价格议价, 如有不合乎商定的规格和质量者, 中国保证退换。(7) 所提供的任何一种技术援助, 保证使受援国人员充分掌握这种技术。(8) 中国所派出的专家, 同受援国自己的专家享受同样的物质待遇, 不容许有任何特殊要求和享受。参见 Ping Ai, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development,” pp. 156–201.

⑤ Ping Ai, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development,” pp. 156–201.

⑥ Ping Ai, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development,” pp. 156–201.

⑦ 黄梅波、胡建梅 《中国对外援助管理体系的形成和发展》, 《国际经济合作》2009 年第 5 期, 第 32—39 页; 述真 《改革开放前的中国对外援助》; 周弘 《中国对外援助与改革开放 30 年》, 《世界经济与政治》2008 年第 11 期, 第 33—43 页。

工程”包括铁路、电厂、灌溉工程、水库、学校、农场、医院和体育馆。^① 1963年，中国向非洲派出第一支医疗队。^② 第二阶段的对外援助不仅表现在受援国数量增加，而且对外援助形式也更加多样化。了解中国对外援助模式的偏好和变化，将为本文第三部分的系统分析提供充足的背景知识。

（三）快速扩张阶段（1971—1978年）

1971年，中国恢复在联合国和安理会的合法席位。同年，美国国务卿基辛格访问中国，中美关系开始缓和。1971年也见证了中国对外援助的快速发展和扩张，标志着中国进入对外援助的第三阶段，又有36个国家成为受援国，包括拉美和南太平洋国家。^③ 1971年至1975年，中国有43%的对外援助给了三个国家，而其中的95%给了越南。^④ 中国领导层开始意识到自身很难承受如此高额的对外援助，这也导致后来中国对外援助政策的大转型。

（四）改革开放以后迎来新的发展阶段（1978年至今）

1978年是中国对外援助政策的重大转折点，中国对外援助的两大传统受援国阿尔巴尼亚和越南开始反对中国。^⑤ 这种背叛，加上中国超国力

① 周弘 《中国对外援助与改革开放30年》。

② Arjan de Haan, “Will Emerging Powers Change International Cooperation? Implications of China’s Foreign Aid for Dutch and Other Donors,” in Paul Hoebink, ed., *The Netherlands Yearbook on International Cooperation 2009* (Assen: Royal Van Gorcum, 2010), pp. 209–222; 齐云鸿 《中评：中国对外援助的成就与问题》，中国评论新闻网，2009年9月13日。

③ Ping Ai, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development,” pp. 156–201; 张勉励：《中国对外援助问题研究述评》，提交给“第七届国史学术年会：国史研究中的重点难点问题研究述评”的论文，中国西安，2007年9月。

④ Ping Ai, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development,” pp. 156–201; 张勉励：《中国对外援助问题研究述评》。

⑤ Ping Ai, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development,” pp. 156–201; 舒云：《纠正与国力不符的对外援助》。

开展对外援助越来越力不从心,而且对这些国家的援助出现了浪费现象和一些弊端,中国国内开始关于对外援助政策的大讨论,即中国究竟应该如何评估对外援助,是否还有必要继续开展对外援助。^① 1978 年也是中国开启改革开放之年,标志着中国对外援助进入第四阶段,并一直持续至今今天。

1979 年至 1982 年,中国的双边贸易和对外援助总额开始下降。^② 不过随后,在经济条件改善之后,中国对外援助又快速增加。在这期间,中国关于对外援助的讨论集中体现在 1980 年国务院发布的《关于做好援外工作的几点意见》。^③ 意见指出,援外工作对于获得友好国家的国际支持和提升中国的国际地位具有重要意义,同时指出援外工作模式存在的不足和问题,提出了解决这些问题的具体措施。

这个时期,中国调整了援助规模、规划、领域和结构,从而更好地适应了中国具体国情和国力水平。以此作为开端,中国开始更加重视援外项目的长期效益和经济效益。对外援助条款也更加多样化,以体现援助手段的灵活性。^④ 通过技术和管理合作,以及开展租赁经营和合资经营等,中国总结了发展援助的成功与失败经验。^⑤ 这些改革和调整也昭示了中国对外援助理念的转变,即从所谓的政治、意识形态和世界团结的动机,转向更符合中国的特定发展需求和经济能力。

中国总理在 1982 年冬天至 1983 年初访问非洲期间宣布了对外援助四原则,开启了中国对外援助工作的新阶段。^⑥ 这四项原则与 20 世纪 60 年

① 周弘 《中国对外援助与改革开放 30 年》。

② Li Anshan, "China and Africa," pp. 69 - 93; Ping Ai, "From Proletarian Internationalism to Mutual Development," pp. 156 - 201.

③ Ping Ai, "From Proletarian Internationalism to Mutual Development," pp. 156 - 201.

④ 最近,中国政府重申,将根据自身国情和实力,与时俱进,逐步调整对外援助政策,增强对外援助的灵活性(《中国的对外援助》)。

⑤ Ping Ai, "From Proletarian Internationalism to Mutual Development," pp. 156 - 201.

⑥ 简单来说,四项原则是:(1) 国家主权,尊重援助国和受援国的国家主权,绝不附带任何政治条件,绝不干预内政。坚持团结、友谊、平等和互利原则。(2) 致力于充分发挥双方的优势和潜力,根据受援国的真正需求和已有条件开展援助,力求减少投资、缩短建设期(转下页注)

代中国政府的援外八项原则是一脉相承的，也就是说中国对外援助的具体政策和重点有所改变，但其核心理念不变。^①最能体现这种连续性的就是尊重国家主权（四项原则的第一项原则和援外八项原则的第二项原则）。对于联合国协调下的三方援助工程，^②下文将有详尽叙述，这也是此阶段中国对外援助的重要内容（见表1）。

表1 20世纪60年代对外援助工作八项原则和20世纪80年代对外经济技术合作四项原则的关键点比较

20世纪60年代对外援助的八项原则	20世纪80年代对外经济技术合作的四项原则
互利	互利
平等	平等
尊重受援国主权	尊重受援国主权
援助目的在于帮助受援国逐步走上自力更生、经济上独立发展的道路	帮助受援国逐步走上自力更生的经济发展道路
力求投资少、收效快	力求投资少、收效快
中国所派出的专家，同受援国自己的专家享受同样的物质待遇，不容许有任何特殊要求和享受	中国所派出的专家，同受援国自己的专家享受同样的物质待遇，不容许有任何特殊要求和享受
相互帮助	合作目的在于相互取长补短，相互学习

（接上页注⑥）和加快实现效益，让受援国能够获得较好的经济收益。（3）根据具体情况，中国采取不同的合作和经营方案，包括项目建设、技术和管理人员培训、技术服务、科技交流、生产合作以及合资经营。中国派出的专家和技术人员，同受援国自己的专家享受同样的物质待遇。中国强调自身的义务和责任，并保证援助质量和遵守协议。根据协议提供自己所能生产的、质量最好的设备和物资，并据国际市场价格议价，如有不合乎商定的规格和质量者，中国保证退换。（4）中国重申提供援助目的是帮助受援国逐步走上自力更生的经济发展道路，并进一步强调合作目的在于相互取长补短，相互学习。Arjan de Haan, “Will Emerging Powers change International Cooperation?”; Deborah A. Bräutigam and Tang Xiaoyang, “China’s Engagement in African Agriculture: ‘Down to the Countryside’,” *The China Quarterly*, Vol. 199, 2009, pp. 686 – 706; Ping Ai, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development,” pp. 156 – 201.

① Li Anshan, “China and Africa,” pp. 69 – 93.

② Deborah A. Bräutigam and Tang Xiaoyang, “China’s Engagement in African Agriculture,” pp. 686 – 706.

续表

20 世纪 60 年代对外援助的八项原则	20 世纪 80 年代对外经济技术合作的四项原则
绝不附带任何条件和要求任何特权	绝不附带任何政治条件
中国提供自己所能生产的、质量最好的设备和物资, 并根据国际市场价格议价, 如有不合乎商定的规格和质量者, 中国保证退换	保证质量, 遵守协议
保证受援国人员充分掌握中国所援助的技术	
无息或低息贷款	
	根据具体情况, 中国采取不同的合作和经营方案, 包括项目建设、技术和管理人员培训、技术服务、科技交流、生产合作以及合资经营
	中国强调自身的义务和责任
	致力于充分发挥双方的优势和潜力, 根据受援国的真正需求和已有条件开展援助
	友谊和团结

1979 年至 1985 年间, 受援国数量在原来 64 个的基础上, 又增加了 19 个, 技术援助和项目合作占援助总额的比例由 37% 上升到 78%。^①截至 1985 年, “交钥匙工程” 在对外援助项目中占比达到 38.54%, 物资援助占 54.82%, 金融援助只占 6.64%。^②

1993 年, 中国修改了对外援助管理规则, 外援项目开始采用总承包方式, 并且在分配项目中引入工程监理机制。^③ 这些新措施为总承包遴选带来了市场竞争机制, 按照国际市场的规则, 将政府与承包企业和定价形成机制分离。由此, 中国援外体系与国际标准接轨。^④ 新措施有利于动员私营部门参与外援项目, 但也使得中国援外政策与商业因素很难分离。其他援助国, 尤其是法国和日本也面临类似困境。

2000 年, 在现有的政府多边平台之外, 中国政府创立中非合作论坛

① Ping Ai, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development,” pp. 156–201.

② 述真 《改革开放前的中国对外援助》。

③ 黄梅波、胡建梅 《中国对外援助管理体系的形成和发展》。

④ 黄梅波 《中国对外援助机制: 现状和趋势》, 《国际经济合作》2007 年第 6 期, 第 8 页; 黄梅波、胡建梅 《中国对外援助管理体系的形成和发展》; Ping Ai, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development,” pp. 156–201; 周弘 《中国对外援助与改革开放 30 年》。

(FOCAC)，以协调中国对非洲的援助项目。中非合作论坛部长级会议每三年举行一次，由中国和非洲国家轮流承办，目的在于加强中非之间的政治磋商与合作。^① 对于中非合作论坛和“非洲发展新伙伴计划”（英文缩写 NEPAD）机制，中国政府表示将致力于寻找更好发挥上述合作机制的更好途径，充分发挥“非洲发展新伙伴计划”对非洲大陆社会经济发展的推动作用。^② 中非合作取得令人瞩目的发展，充分显示中国并不是在国际发展体系之外拓展与发展中国家的合作，中国与后者的合作很多都是在国际体系之内，甚至就是通过国际体系开展的。因此，我们更应当把中国列入世界援助国的范畴。

中国对外援助出现新的模式，标志之一就是在中国调整对外援助政策之后，中非之间的贸易水平快速增长，这证明通过互惠互利拓展经济利益的模式在政策选择中的重要性日益凸显。21 世纪初，中国政府提出企业“走出去”战略，借此中国对外贸易的发展速度进一步加快，具体可参见图 4 和图 5。中非贸易总体处于合理水平，个别严重失衡现象只发生在特定时期，如全球金融危机爆发之初。

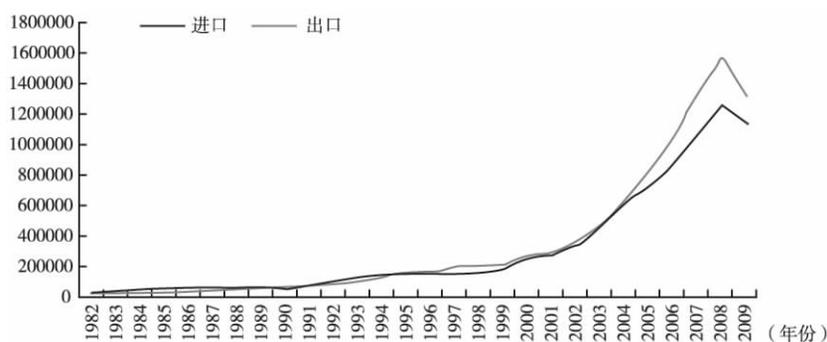


图 4 中国进出口 (1982—2009 年)

资料来源: http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en (单位: 百万美元, 以现价美元和汇率计算)。

① 《中国对非洲政策文件》。

② 《中国对非洲政策文件》。

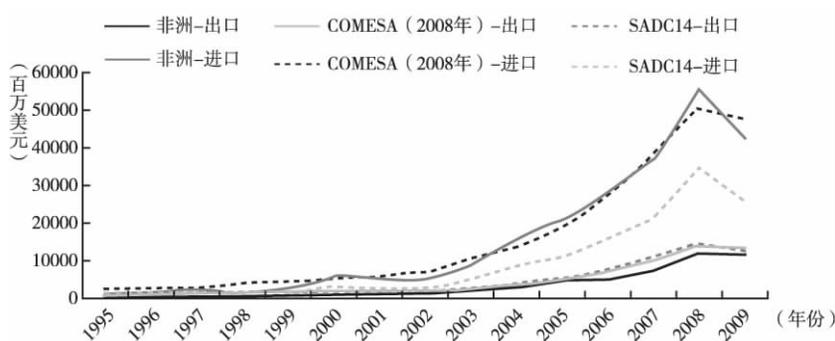


图 5 中国对非洲的进出口

资料来源: World Atlas 2010 - Chinese Trade Data Index。

另一个重要标志是 1994 年中国进出口银行成立。作为中国三大政策性银行之一,中国进出口银行在对外援助中的作用日益重要,它的主要目标就是通过进出口信贷、优惠贷款、普通贷款等方式,开展海外建设和投资项目,以提升中国的对外贸易和经济合作水平。^①中国成套设备进出口有限公司在深圳证券所挂牌上市,则是私营力量参与中国对外援助项目的重要标志。^②

近几年来,中国还进一步取消最贫穷国家的债务。^③各类减免债务措施的实行表明随着中国经济力量的增强,中国对外援助开始越来越借助于金融机制。这与历史上中国在经济力量偏弱时期的做法形成鲜明对比,当时的中国对外援助主要是劳动力输出、物资援助和“交钥匙工程”。截至 2009 年年底,中国已经免除到期债务 380 笔,总额达 255.8 亿元人民币。^④图 6 和图 7 显示,中国豁免债务的受益国主要来自非洲和亚洲。图 8 中,

① 参见 <http://english.eximbank.gov.cn>。

② 参见 <http://www.complant.com/ejitan5.htm> for more details。

③ Elling N. Tjønneland, et al., *China in Africa Implications for Norwegian Foreign and Development Policies* (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2006); Martyn Davies, et al., *How China Delivers Development Assistance to Africa*; Penny Davies, *China and the End of Poverty in Africa*。

④ Elling N. Tjønneland, et al., *China in Africa Implications for Norwegian Foreign and Development Policies*; Martyn Davies, et al., *How China Delivers Development Assistance to Africa*; Penny Davies, *China and the End of Poverty in Africa*。

中国对外援助资金的地理分布图也显示，中国对外援助的重点在非洲和亚洲，图9显示了中国对外援助对低收入国家的重视。

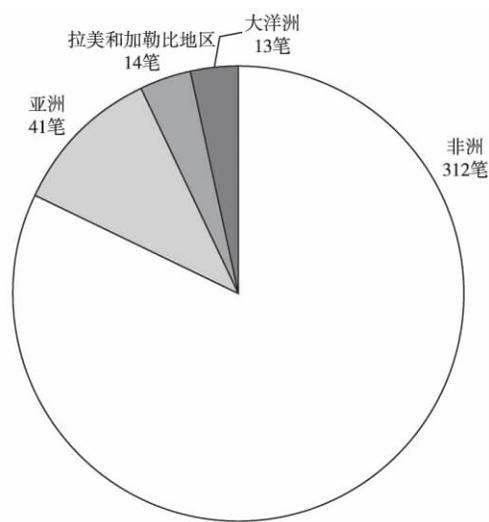


图6 中国免除其他国家债务的数量 (截至2009年年底)

资料来源: IOSCPRC, 2011。

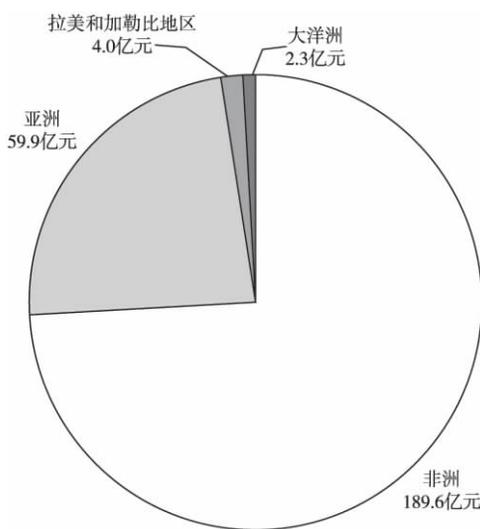


图7 中国取消的外国债务总额 (截至2009年年底)

资料来源: IOSCPRC, 2011。

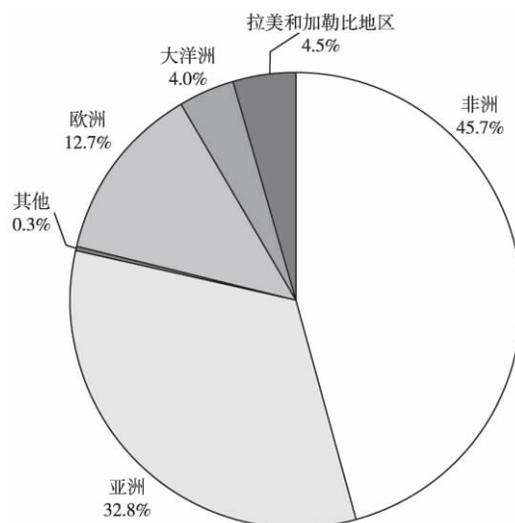


图 8 2009 年中国对外援助资金地理分布 (百分比)

资料来源: IOSCPRC, 2011。

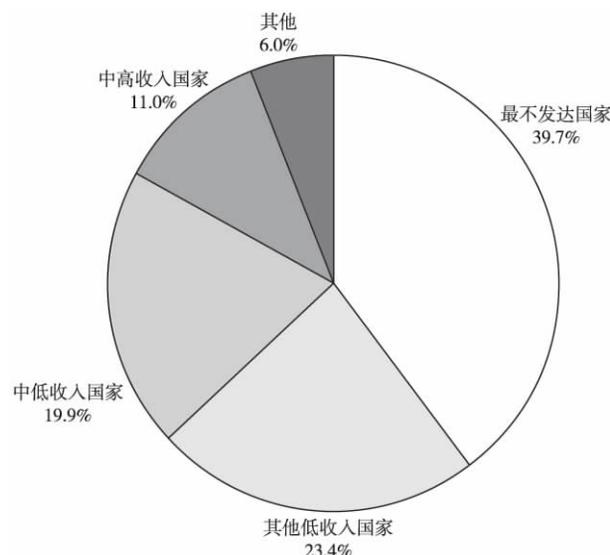


图 9 2009 年中国对外援助资金分布 (根据受援国收入水平, 百分比)

资料来源: IOSCPRC, 2011。

四、当前中国对外援助的思想倾向

中国对外援助政策的核心原则在 1964 年正式确立后保持不变，但具体政策有所调整；其人道主义核心原则亦总体保持不变，只在不同时期有一些细微差别，例如与对外援助有关的理念和实现目标的方法。因此，本文将同时分析中国对外援助政策和人道主义的各种形式，不再将两者分开单独进行分析。

（一）义务

各类国际人道主义均包含的核心原则是承认富裕国家有减贫和提高第三世界社会经济发展水平的义务。如前文所述，中国也明确承认这一原则。^① 一直以来，中国都属于第三世界，但有时仍会向比自己更富裕的国家（如阿尔巴尼亚和一些东欧国家）提供援助。斯托克定义下的激进国际主义和改革国际主义都认为富国有义务援助穷国；自由国际主义则强调只有相对更富裕国家才有义务帮助穷国。中国虽然是发展中国家，但比那些最不发达国家和重债穷国要富裕，因此自由国际主义的定义更适合中国的情形，1978 年以来更是如此。1978 年以前，中国的国际义务主要是反帝、反殖和反霸，而斯托克对国际人道主义的定义主要是根据国家的富裕程度，因此中国的情况无法归入斯托克定义的任何一种国际人道主义范畴。笔者认为，任何一种义务概念，无论是国际团结理念或富帮穷，都符合国际人道主义，因为对外援助的核心理念就是帮助那些需要帮助的国家。国际团结运动号召团结起来反对压迫和剥削的国际经济和政治格局，从这个意义上说，应被纳入激进国际主义范畴，因为它们之间具备相似的

^① 宾科 《“义”“利”选择与中国对外援助的变化》，《湘潮》（下半月）2008 年第 8 期；《中国的和平发展道路》，北京，中国国务院新闻办公室，2005 年；石林主编 《当代中国的对外经济合作》，北京，中国社会科学出版社 1989 年；叶海林 《崛起的中国如何扩展外援》，《国际先驱导报》2010 年 8 月 30 日；周弘 《中国对外援助与改革开放 30 年》。

意识形态基础,都提倡人类平等和国家间团结合作。更进一步说,义务概念是区别国际人道主义与现实主义的关键所在,因为后者并不具备任何义务理念,唯一的动机是利己。

关于义务的表述,例证之一是 1967 年毛泽东在会见赞比亚总统卡翁达时说,“先独立的国家有义务帮助后独立的国家”;^①毛泽东还在另一场合说,“中国应当对于人类有较大的贡献”。^②而且,援助发展中国家和新独立国家并不仅限于毛泽东时代。1978 年 7 月 10 日,在会见来访的卢旺达总统时,邓小平是这样阐述中国的国际主义义务观的“我们作为一个真正的社会主义国家,是不会只顾自己的。衡量我们是不是真正的社会主义国家,不但要使我们自己发展起来,实现四个现代化,而且要能够随着自己的发展,对人来作更多的贡献。我们相信,经过一段努力,我们发展后,可以更多地尽到我们的国际主义义务。”^③1979 年他又讲,“若干年后,作为社会主义的、比较富的中国,能够对人类特别是第三世界,尽到符合自己身份的国际主义义务”。^④1983 年 9 月,国务院主要领导强调,中国是社会主义国家,虽然很穷,但是个大国,我们有责任、有义务在力所能及的范围内向第三世界提供援助,这是我们国家的性质所决定的,全党要统一认识。^⑤中国领导人对于中国的国际主义义务的表述,都符合国际团结运动和帮助那些需要帮助的国家理念。因此如上文所述,都包含国际人道主义的核心内容;更具体地说,根据斯托克的原文,中国的国际主义义务观更符合自由国际主义理念,即只有相对更富裕国家才有义务帮助穷国。

如前文所述,中国在 1978 年以前实际上是超国力开展对外援助。

① 张勇 《对中国援助坦赞铁路的历史考察》,《聊城大学学报(社会科学版)》2007 年第 1 期,第 30 页。

② 周弘 《中国对外援助与改革开放 30 年》。

③ 转引自张郁慧 《中国对外援助研究》,中共中央党校国际战略研究所博士学位论文,2006 年 5 月,第 49 页。

④ 转引自张郁慧 《中国对外援助研究》,第 49 页。

⑤ 周弘 《中国对外援助与改革开放 30 年》。

1971年至1975年间，中国对外援助金额占政府总支出的7%。^①在1965年至1975年的十年间，中国对外援助年支出占当年国民生产总值的比例都超过1%，1973年更是高达2.05%。^②从这个意义上说，中国在1978年以前进行的对外援助应该纳入激进国际主义的范畴，因为激进国际主义相信，为显示对其他贫穷国家和被压迫国家的国际团结精神，必要时可以牺牲本国利益。1980年，中国与北欧国家，包括荷兰，在对外援助占国民生产总值的比例方面相似或略高。这些国家都是以主张国际人道主义援助理念而著称，^③对外援助占国民生产总值的比例一般为0.7%—1.0%。

（二）动机

国际人道主义分类的第二个方面是推动这种义务观产生的动机。对于国际人道主义来说，动机一般是基于对贫穷国家和第三世界的同情。改革国际主义强调现有的国际经济体系对贫穷国家来说是不公平的，资源和财富的分配不合理。激进国际主义更进一步，认为国家内和国家间的政治和经济结构是剥削性和压迫性的，因而激进国际主义的深层次理念是提倡人类平等和国家间团结。

改革开放前的中国对外援助建立在马克思主义、共产主义和社会主义理念基础之上，因此可以纳入激进国际主义范畴，再加上中国强调反资、反帝和反殖，情况就更是如此。近年来中国对发展中国家政策的调整使得中国的对外援助更符合自由国际主义的定义。随着第三世界陆续融入西方/全球市场经济，形成了一种所谓的泛南北相互依赖，由此衍生的中国新时期对外援助理念也为国际人道主义动机注入了“开明自利”思想。

① 舒云 《纠正与国力不符的对外援助》；述真 《改革开放前的中国对外援助》；王冲 《中国对外援助60年变迁史》，参见 <http://view.news.qq.com/a/20100816/000040.htm>；周弘 《中国对外援助与改革开放30年》。

② 张郁慧 《中国对外援助研究》，第165—166页。

③ Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty*.

斯托克认为这种动机来自日益扩大的南北相互依赖,不过他并不认为中国属于北方国家。^①因此,更恰当的说法应该是,斯托克的有关定义来自国家间日益扩大的相互依赖。这种定义上的调整并不影响其实质意义,即开明自利成为对外援助条款的动机。我们甚至可以认为斯托克的定义包含了南北国家的指标,强调强国/富国与弱国/穷国之间并不平衡的经济和政治关系。若是,则证明中国的对外援助属于这个定义的范畴,因为中国目前显然比大多数发展中国家更强大。斯托克的定义也包含了援助国和受援国之间的不平衡关系。实际上,很多学者也认为,全球化导致国家间相互依赖日益扩大,对自 1978 年以来的中国对外援助计划产生了巨大影响。^②

(三) 目标

自由国际主义和改革国际主义都提倡第三世界国家的经济、政治和社会权利,致力于推动社会和经济的发展,减少人类苦难。激进国际主义则更进一步,致力于实现完全的经济、政治和社会平等。如果加入促进人权这一条,则中国可能并不符合这些范畴,但是我们需要注意西方国家与发展中国家在人权理念方面存在巨大差异。中国官方文件经常提到促进人权。^③而且,中国官方言论特别重视人权,定期发布人权报告就是例证之一。

我们无法肯定这些言论能否带来政策实践上的转变,至少这意味着中国改变了其所提倡的原则。^④中国政府强调生存权和发展权是最基本权利。^⑤

^① Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty*.

^② 李安山 《全球化视野中的非洲: 发展、援助与合作——兼谈中非合作中的几个问题》,《西亚非洲》2007 年第 7 期,第 5—14 页。

^③ 《中国对非洲政策文件》;《中国的和平发展道路》。

^④ 《中国的人权状况》,北京,国务院新闻办公室,1991 年 《中国人权事业的进展》,北京,国务院新闻办公室,1995 年 《2000 年中国人权事业的进展》,北京,国务院新闻办公室,2001 年 《2004 年中国人权事业的进展》,北京,国务院新闻办公室,2005 年 《2009 年中国人权事业的进展》,北京,国务院新闻办公室,2010 年。

^⑤ 《中国的人权状况》。

该理念也被写入《经济、社会及文化权利国际公约》，1997年中国在该条约上签字，并于2001年正式加入。中国提出，生存权和发展权应高于《公民权利和政治权利国际公约》包含的权利，中国已于1998年在后者条约上签字，但尚未正式加入。^① 中国曾经饱受帝国主义、殖民主义和封建主义的压迫，追求生存权和发展权的理念也因此深深植根于中国人的心中。^② 中国的对外援助深受以上理念和自身经历的影响。中国把大量的对外援助资金和项目投向那些刚刚脱离殖民统治、正努力向确保生存权和发展权方向奋斗的国家。在不同时期，中国的对外援助都包括向这些国家提供产品、物资和生产项目，并致力于提高它们自力更生和独立自主发展经济的能力。虽然中国在国际舞台上表示要促进人权，但由于坚持不干涉内政和尊重主权等原则，中国的对外援助实质上不与受援国的人权状况挂钩。我们还应注意到，传统援助国在考虑受援国人权状况方面的表现存在差别。大多数传统援助国都在政治话语上坚持援助国应改善人权，但很多研究显示人权与其他因素（如安全和战略）的重要性并不是一成不变的，而是取决于受援国的战略重要性。^③ 在冷战时期，援助国更重视安全和战略因素，人权因素的重要性相对要小，但是冷战结束之后，人权因素的重要性开始上升。不过，在全球反恐战争中，安全和战略因素的重要性在某

① Human Rights Watch, *Promises Unfulfilled: An Assessment of China's National Human Rights Action Plan* (New York: HRW, 2011).

② 《中国的人权状况》。

③ Albert Alesina and Beatrice Weder, "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" *American Economic Review*, Vol. 92, No. 4, 2002, pp. 1126-1137; Clair Apodaca and Michael Stohl, "United States Human Rights Policy and Foreign Assistance," *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 1, 1999, pp. 185-198; Marijke Breuning, "Words and Deeds: Foreign Assistance Rhetoric and Policy Behavior in the Netherlands, Belgium, and the United Kingdom," *International Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 2, 1995, pp. 235-54; David L. Cingranelli and Thomas E. Pasquarello, "Human Rights Practices and the Distribution of US Foreign Aid to Latin American Countries," *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 3, 1985, pp. 539-563; James H. Lebovic and Eric Voeten, "The Cost of Shame: International Organizations and Foreign Aid in the Punishing of Human Rights Violators," *Journal of Peace Research*, Vol. 46, No. 1, 2009, pp. 79-97; Eric Neumayer, "Do Human Rights Matter in Bilateral Aid Allocation? A Quantitative Analysis of 21 Donor Countries," *Social Science Quarterly*, Vol. 84, No. 3, 2003, pp. 650-666.

种程度上再度超越了人权因素。^①

至少从官方表态上看,中国政府强调为建设“和谐世界”,要积极推进和确保人权。^②只是由于中国对外合作机制的基本原则本身使其无法推行旨在实现这一目标的机制,因此笔者认为,至少在政治话语层次上,中国的对外援助符合国际人道主义定义。

前文也提到,自由国际主义的目标是通过追求富国和穷国之间真正的共同利益,实现南方国家的经济社会发展。^③“真正的共同利益”这个词,与周恩来和赵紫阳提出对外经济合作原则的“互利”有很多相似之处,与中国后续提出的其他说法也颇多相似。考虑到受援国与中国在国民经济方面的差距,以及中国对外援助在互利机制下追求双方的共同利益和社会经济的进一步发展,本文认为这再次证明了中国对外援助符合自由国际主义的范畴。

(四) 国际政治和经济秩序

所有类型的国际人道主义思想都相信,一个更加平等的世界符合发展中国家的利益,也符合发达国家的利益,中国持有的立场也不例外,它致力于通过对外援助促进受援国的发展,推动建设一个和谐、稳定与和平的世界。^④以上理念都认为,更加平等的世界和更公平的国内环境,将有效减少国际和国内冲突。第三世界的经济发展,也将为发达国家提供更多的经济机会和更大的市场。

改革国际主义要求改革国际政治、经济体系,以实现世界公正,并且认为市场不是最有效手段,但支持利用市场的资源转移功能。1978年以前的中国政府也持类似的观点,认为市场机制在消除世界不公平方面发挥

① 参见 Ward Warmerdam 和 Arjan de Haan 编写的附加说明的参考目录,2011年, <http://www.iss.nl/News/The-Roles-of-Politics-in-Aid-Putting-China-in-Perspective>。

② 《中国的和平发展道路》。

③ Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty*.

④ 《中国对非洲政策文件》;《中国的和平发展道路》。

不了作用，但是中国政府支持资源转移手段。鉴于中国坚持不干涉国家内政和尊重国家主权原则，因此它并不要求受援国改革国内政治和经济体制；但是中国一直都呼吁改革国际政治和经济体系，让发展中国家从中受益，增加它们在国际舞台的影响力，为实现更公平的经济关系创造条件。^① 相关证据表明中国一直在努力推动提高发展中国家在世界银行投票权、支持建立国际经济新秩序和倡导“和谐世界”理念等。

自由国际主义支持工商业领域的私营部门加入对外援助，推动受援国发展；认为官方发展援助应鼓励和刺激商业机构进入经援项目。最近，中国对外援助项目开始采用国内招投标遴选程序，并引入了进出口信贷，这些措施旨在鼓励私营部门积极参与国外发展项目。在1978年之前的中国对外援助项目中，国有企业一枝独秀，如今加入的私营企业日益增多，类似中国成套设备进出口总公司这样的公司也已经在证券交易所挂牌上市。在处理与发展中国家的贸易不平衡问题时，如对有外交关系的非洲国家，中国政府采取提高自身440类（之前是190类）出口产品关税的方法。^② 中国还进一步提倡贸易和投资自由化和消除贸易壁垒，从而推动市场开放，实现公平、公开和无歧视的多方贸易体系。^③ 中国政府的实践和主张进一步证明，中国对外援助符合国际人道主义对外援助中的自由国际主义定义，自由国际主义也致力于推动平等发展理念和消除贸易保护主义壁垒。

综上所述，1978年以前的中国对外援助原则与改革国际主义有相似之处。但是，如今中国开始引入招投标程序和进出口信贷，吸引私营部门的加入，同时强调共同的经济和商业利益。种种证据表明，当前的中国对外援助更符合自由国际主义定义。对于外界指责中国向一些第三世界精英

① 程刚 《政治经济上彼此支持中非相互需要》，南方网，2003年11月27日；Huang Chin-Hao, "China's Renewed Partnership with Africa: Implications for the United States," in Robert I. Rotberg, ed., *China into Africa: Trade, Aid, and Influence* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2008), pp. 296-312; 周弘 《中国对外援助与改革开放30年》。

② 《中国的对外援助》；Li Anshan, "China and Africa," pp. 69-93。

③ 《中国的和平发展道路》。

统治阶层提供援助，中国政府并没有公开反驳，这使中国的对外援助具备某些激进国际主义的特征。

(五) 自身利益

正如前文简要介绍过的，国际人道主义的要素之一就是关于自身利益的理念，在此稍作展开叙述。在现实主义者看来，一国只应考虑或追求国家利益。前文也说过，国际人道主义者认为，建立一个公平的世界不仅符合发展中国家利益，也符合发达国家利益。国际人道主义还呼吁实现国家间互利，着眼于在互利基础上提高就业和扩大贸易及投资机会，从这一点看，国际人道主义略微倾向于国家利益。不过，自由国际主义则更直接地表示应考虑自身利益，认为国家应追求短期和长期经济政治利益，或者说是“开明的”的自身利益。

中国现在在对外援助中也明确强调经济利益，如非洲的原材料供应和将非洲作为中国产品的潜在市场。当然，中国对发展中国家的援助也一直有政治利益考量。在 1978 年改革开放之前，政治考量会更多一些，因为发展国家友谊和团结有利于实现中国在联合国的目标，以及在国际社会孤立“台湾当局”，当然其中也有苏联和美国因素。因此我们可以说，考虑中国经济落后和自身贫困，1978 年之前中国的对外援助并不符合自身的经济利益，只有在改革开放之后才开始考虑经济利益。^① 改革开放之后，中国官方仍强调互利原则，但同时明确地强调对外援助项目应有利于自身利益。这与法国的束缚性援助没有太大区别，与日本和美国的援助模式也有颇多相似之处，目前荷兰也强调对外援助支出应使自身受益。在实际操作中，这意味着对外援助项目的操作和运营变成合资或共同管理操作，或者说目标是如此。^② 在中国，中国进出口银行要求该机构贷款支持的项目应选择中国承包商，同时要求至少 50% 的产品、物资、技术和服

^① Li Anshan, "China and Africa," pp. 69–93; 张勉励 《中国对外援助问题研究述评》。

^② 黄梅波 《中国对外援助机制：现状和趋势》，《国际经济合作》2007 年第 6 期，第 8 页；王冲 《中国对外援助 60 年变迁史》；周弘 《中国对外援助与改革开放 30 年》。

在中国国内采购。^①这就使得 1978 年以后的中国对外援助政策符合自由国际主义范畴。

1978 年之前，中国对外援助政策更应归入激进国际主义范畴。激进国际主义认为对外援助应致力于帮助受援国建立独立自主和可持续的社会经济增长结构，此时第三世界利益高于自身国家利益。当时的中国对外援助也明确地反映了激进国际主义的这些特征。如前文所述，当时中国对外援助支出大大超过自身经济实力，展现了高度的自我牺牲精神，而且中国对外援助政策的目标是帮助受援国提高独立自主和社会经济可持续发展能力，这也是激进国际主义的特征之一。

（六）援助渠道

三种国际人道主义理念在对援助渠道的偏好方面有细微差别。改革国际主义更倾向于现有的双边和多边机构，认为这些机构有助于改变全球不平等现象，但承认这些机构还有改进和提高的空间。另外，改革国际主义还支持引入非政府组织。

如前所述，中国开始越来越多地青睐多边渠道，但是一直以来中国对此顾虑颇多，认为这是西方国家的传统阵地，是西方政治和经济利益的工具，有悖于中国自己的行为方式。^②因此，中国在世界银行以及联合国开发计划署的帮助下，开始建立有别于传统援助国主导的多边协商平台，用以协调对发展中国家的援助计划；而且，中国不喜欢引入非政府组织介入对外援助。从这个意义上说，中国的对外援助并不属于改革国际主义的范畴。

激进国际主义则倾向于通过特定的非政府组织提供援助，对双边和多边机构持怀疑态度。只有那些在实现政治、经济和社会全面平等目标方面表现良好的双边和多边机构，才能得到激进国际主义的认可。激进国际主

^① Martyn Davies , et al. , *How China Delivers Development Assistance to Africa*.

^② Penny Davies , *China and the End of Poverty in Africa*; Gu Jing , John Humphrey and Dirk Messner , "Global Governance and Developing Countries: The Implications of the Rise of China , " *World Development* , Vol. 36 , No. 2 , 2008 , pp. 274 - 292.

义反对通过国际发展金融机构，特别是布雷顿森林体系机构进行对外援助，认为它们代表西方援助国的利益，不会为第三世界利益服务。激进国际主义者更倾向于联合国体系内的各机构，认为后者能对第三世界国家政府施加更大影响力。

历史上，中国也对双边、多边机构和国际金融机构持非常怀疑的态度，在重返联合国之前，中国对外援助都是在联合国体系之外进行的。从这些方面看，1978 年之前和之后的中国对外援助政策都具备激进国际主义特征。1971 年中国重返联合国之后，在联合国框架内和通过联合国开展的对外援助活动迅速增加。中国认为发展中国家在联合国可以发挥更大影响力，同时中国也是联合国维和部队的主要力量之一。前文提到过，中国与联合国开发计划署有着良好的合作关系，双方联合成立了中国国际扶贫中心和中非商会；中国与国际金融机构的合作也日益增多，开始发挥在世界银行中的作用，并致力于在国际货币基金组织和世界银行增加发展中国家的投票权。从这个意义上说，中国正慢慢脱离之前激进国际主义标签。中国还要求世界银行提供更多支持，通过各种机制扩大中国的国际作用，例如促进中国在全球发展伙伴关系的参与力度，建立政策评估机制以及跨国界学习和知识交流体系等。^①

自由国际主义也倾向于利用联合国和国际金融机构，因为它们的援助项目都采取公开招投标方式。自由国际主义对捆绑采购持怀疑态度，对双、多边机构的态度则取决于它们在干预和歧视受援国方面所持的立场。中国对外援助的偏好也反映出自由国际主义特征，例如优先选择联合国、越来越青睐国际金融机构、反对机构干预、对外援助项目采取公开招投标方式等。不过，如前所述，中国的外援贷款项目还包含较多捆绑采购要求，这并不属于自由国际主义范畴。因此，在援助渠道方面，中国对外援助的分类并不清晰，不过对于与谁开展合作和如何开展援助，中国的实用主义态度是非常明确的。

^① World Bank, *China and the World Bank*.

(七) 对外和对内干预

斯托克关于人道主义定义的最后—个要素是对对外和对内干预的态度。改革国际主义和激进国际主义都提倡对外干预,以维护第三世界社会、政治和经济平等和减少人类苦难。改革国际主义主张采用渐进方式,而激进国际主义反对带有压迫或剥削性质的对外干预,无论这种干预是来自第三世界国家还是国际组织。

前文提到,中国反对对外干预,因为中国尊重国家主权,相信受援国有能力处理好自己的发展问题,反对附加条件的援助。关于对内干预,考虑到中国的意识形态传统和国内政治情况,中国支持一定程度的对内干预。但是,从推动经济和社会改革出发,中国虽然仍在一定程度上控制经济和市民社会,但已经明显地减少了经济控制,因此可以认为中国并不反对政府干涉国内经济事务,完全支持和提倡政府根据经济发展情况进行国家治理。

与自由国际主义类似,中国支持国际经济体系规则的制度化,从而为全体国家提供更平等的机会,并减少贸易保护主义和歧视性的做法。与自由国际主义支持者—样,中国政府也反对国家间干预,根据国际人道主义的不同分类,可以认为中国对外援助政策涵盖了各种类型国际人道主义的特点,例证之一就是中国支持国家干预,同时却反对国家间干预。

(八) 特点

本文根据斯托克对不同类型国际人道主义的定义分析了中国的对外援助政策,分析表明,1978年之前的中国对外援助符合激进国际主义的定义,而改革开放之后的对外援助则更符合自由国际主义定义。有对立观点认为,改革开放之后的中国对外援助更应纳入现实主义的范畴,1978年之前的对外援助在某种程度上也是如此。

此观点认为,审视诸如地缘战略需求、国家安全、市场准入和自然资源等国家利益的重要性,再考虑到中国主张的国际地位,人们可以很自然

地得出上述结论。的确,现实主义和自由国际主义存在很多相似之处,这也是为什么在图 3 中自由国际主义在援助意识图谱中更靠近现实主义的原因。但是,中国对外援助政策的确有一些不同之处,使其在援助意识形态方面更应被纳入自由国际主义范畴。

第一个特点在于对援助义务的理念,无论是富国有义务帮助穷国,抑或是基于国际团结精神开展援助,都不同于现实主义,后者认为一国没有义务援助他国,只有在国家利益的驱动下才可能提供援助。有人或许会认为中国的援助义务理念,特别是 1978 年改革开放之后,只是基于口头表达,并没有实证数据证明,如援助实践、对象国和具体援助领域,因此很难对这些口头表达进行证明或证伪。但应该注意到,对于有外交关系的国家,中国对外援助的分布比较平均,^①并不仅限于那些具备战略重要性或丰富自然资源的国家,仅仅是在对外直接投资方面对这些国家有所倾斜。

这些实践与传统意义的现实主义战略有所不同,后者集中援助那些具备战略或商业意义的国家。中国还对来自非洲最不发达国家的 440 类商品提供零关税待遇。^②到 2006 年,中国已经豁免了非洲 31 个最不发达国家和重债穷国的 156 笔债务,总金额达 14 亿美元,^③2009 年,又进一步免除了这些国家的 380 笔到期贷款,总金额达人民币 255.8 亿元。^④需要再次强调的是,这些得到零关税待遇和被免除债务的国家并不仅限于具备战略意义国家,而是广泛覆盖了非洲地区的最不发达国家和重债穷国。这些例证也表明,中国对发展中国家的援助义务并没有停留在口头表达上,而是言行一致的。

第二个特点就是所谓开明自利思想。在这一点上,自由国际主义更接近现实主义,因为后者主要考虑国家自身利益。不过,自由国际主义强

^① Deborah Bräutigam, *China in Africa: What Can Western Donors Learn A Report for Nordfund* (Oslo: Nordfund, 2011).

^② Zhu Zhiqun, *China's New Diplomacy: Rationale, Strategies and Significance* (Farnham: Ashgate, 2010).

^③ He Wenping, "The Balancing Act of China's Africa Policy," *China Security*, Vol. 3, No. 3, 2007, pp. 23-40.

^④ 《中国的对外援助》。

调，随着全球依赖日益加深，应致力于实现真正的共同利益，这呼应了中国提出的互利思想。在实现国家互利方面中国也是言行一致的。中国对安哥拉提供优惠贷款，作为贷款保障，安哥拉为中国提供石油。通过这种安排，中国获得了石油，安哥拉获得基础设施建设所需的资金；贷款的一个条件就是项目 60% 的产品和服务采购应来自中国国内，中国公司因此得以参加这些基建项目，为当地提供大量的就业机会，并带去专业知识和提供技术转让。这再次实现了互惠互利的要求，类似的例子还有很多，可以证明中国对外援助计划不符合现实主义定义，而更应被纳入自由国际主义范畴。

第三个特点就是对外和对内干预，以及对国际经济和政治秩序的态度。现实主义只关注国家自身利益，因此只要符合国家利益，就支持对外干预。自由国际主义则对干预持反对态度。如前所述，中国支持对内干预，反对对外干预。现实主义认为可以利用国际秩序为国家利益服务，因此支持那些有利于自身国家利益的规则，而自由国际主义则支持国际规则的制度化，以有利于创造公平机会和减少歧视性的做法和贸易保护主义。前文提到过，中国十分支持发展中国家，致力于扩大发展中国家在世界银行的投票权；中国还积极推广“和谐世界”理念，致力于实现世界和平、相互依赖和全球公正。这再次表明自由国际主义比现实主义更能解释中国的情况。

上述提到的几点表明，虽然现实主义和自由国际主义存在一些重叠之处，但是中国对外援助的特点表明中国更应被纳入自由国际主义范畴。

五、结论

斯托克分析模式和定义出现在 1989 年，但时至今日仍然适用；虽然新的国际主义形式不断涌现，但是斯托克的分析仍有助于我们分析中国与发展中国家的经济关系。分析结果显示，这种关系与西方发达国家和发展中国家的关系在本质上是相同的。李安山博士将中国的对外援助划分为两

个不同时期,^① 即 1978 年之前和 1978 年改革开放之后, 不同时期中国对外援助展示了不同的特点, 前者是激进国际主义, 后者是自由国际主义。显而易见的是, 当前中国对外援助政策在很多方面都反映了自由国际主义特点。斯托克当时认为, 他所研究的国家都开始朝自由国际主义方向发展。^② 无论这种趋势是否继续, 其他国家, 如中国的发展趋势是如此的, 值得我们进一步研究。最近, 荷兰政府要求对外援助条款应让荷兰国内受益, 也表明这种趋势仍在继续发展, 并且事实上推翻了之前要求对所有对外援助松绑且不提任何附加要求的做法。

表 2 中国对外援助对比 (1978 年前后)

	1978 年之前	1978 年之后
义务	共同发展, 有义务援助穷国和受困难国家, 必要时可以牺牲狭隘的国家利益	富国有义务援助穷国
动机	受帝国主义和殖民主义压迫国家间的、反对霸权统治的国际团结精神	富国应为世界发展承担更大责任, 方式是通过开明自利思想, 实现真正的共同利益和互利
目标	提高受援国自力更生和独立自主发展经济的能力	提高受援国自力更生和独立自主发展经济的能力
国际政治和经济秩序	需要改革国际政治和经济秩序, 让穷国和弱国受益。市场机制无助于实现上述目标	需要改革国际政治和经济秩序, 让穷国和弱国受益。实现互利、动员私营部门参与、公共公正规则的制度化以及放宽市场准入, 可以帮助实现上述目标
自身利益	受苦受难国家的利益高于狭隘的国家利益, 因此可以超越国力进行对外援助。互利这个词表明了一定程度的政治利益, 按照这样的说法, 在面对两个超级大国的霸权统治以及西方国家主导国际组织和论坛的局面时, 政治合作也能使受援国获益	高度关注经济利益, 认为发展中国家是中国产品的市场, 是中国急需的自然资源供应国 使用捆绑采购、合资经营和直接投资的方式, 表明追求经济利益 认为互利的提法里面包含追求自身利益

① Li Anshan, "China and Africa," pp. 69-93.

② Olav Stokke, ed., *Western Middle Powers and Global Poverty*.

续表

	1978 年之前	1978 年之后
援助渠道	更喜欢双边渠道,不过在恢复联合国席位后也参与联合国行动	更喜欢双边渠道,但是越来越多地与联合国机构和国际金融机构开展合作,并且建立了有别于传统援助国主导模式之外的协商论坛
对内和对外干预	支持对内干预,但根据不干涉国家内政和尊重国家主权的原则,反对对外干预	支持对内干预,但根据不干涉国家内政和尊重国家主权的原则,反对对外干预,但最近的一些迹象表明在执行上述原则方面变得更加务实

本文的研究也存在很多不足之处,首先是理论构架相对陈旧。如果进一步拓展斯托克的理论框架,将《巴黎有效援助宣言》的承诺部分、联合国及其各机构签署和批准的各项条约和声明等纳入其中,将更有助于分析当前中国的对外援助实践。其次是过于依赖官方文件,这或许是本文更大的不足之处。虽然这种方式有利于呈现援助国的意识形态,但是没有论证政策主张与实际行为之间是否相符。对于斯托克理论框架提到的某些方面,例如援助渠道、干预等,比较容易论证相关政策与行为是否一致;但是其他方面,例如动机、义务观和自身利益,却是难以论证其一致性,要求在更大的比较研究框架下开展进一步研究。

由于中国对外援助与其他援助国的体系基本相符,也反映出了一些自由国际主义特点,这应足以让我们跳出冷战时期的意识形态和原则争论,去寻找中国援助模式与其他国家援助模式之间的互补性。只有承认存在差异和分歧,才有可能进一步探讨互补性和趋同性,认识到中国的对外援助与传统援助国的众多相似之处,将有助于中国与其他援助国建立合作伙伴关系。类似的合作伙伴关系有利于创造一种更全面的发展援助与合作方式,对于那些正努力实现可持续的社会、经济和政治发展目标的国家来说,这样的一种方式无疑会让它们受益良多。

作者简介

曹金绪 第二炮兵指挥学院博士候选人。

电子信箱: jinxucao@163.com

吴宇 南开大学历史学院博士候选人。

电子信箱: fairstein@gmail.com

曹玮 清华大学当代国际关系研究院博士后。2012年在复旦大学国际关系与公共事务学院获法学博士学位。主要研究方向为公共外交。

电子信箱: cwangel@163.com

赵可金 清华大学当代国际关系研究院副教授。1997年毕业于山东曲阜师范大学政治系,2002年和2005年在复旦大学国际关系与公共事务学院分别获得法学硕士和法学博士学位。专著有《治理美国:国会的角色与模式》《当代中国外交制度的转型与定位》《外交学原理》等。

电子信箱: kejinzhao@tsinghua.edu.cn

张伟玉 清华大学国际关系学系2011级博士生。

电子信箱: zhangwy08@139.com

陈哲 天津外国语大学讲师。

电子信箱: chenzhecom@gmail.com

表娜俐(韩) 清华大学国际关系学系2011级博士生。

电子信箱: djmousai@hotmail.com

沃德·沃姆丹姆(Ward Warmerdam) 荷兰伊拉斯姆斯大学社会研究所博士研究员。

电子信箱: warmerdam@iss.nl