

解析中国对外援助:一个初步的理论分析

任 晓 郭小琴

(复旦大学 国际问题研究院,上海 200433)

【摘要】借鉴国际政治中对外关系与国内政治的互动关系理论,本文构建了中国对外援助的一个初步理论框架,即“动因—关系”解释机制。结合中国改革开放以来的对外援助实践,本文从动因和关系两大方面来解释中国的援外行为。在动因上,中国对外援助主要基于政治上伙伴关系的确立带来的政治目标、践行人道主义以及市场经济推动。在关系上,分析中国与援助国的关系、援外行为与国内环境以及国际环境这三组关系。通过这一解释机制的分析可见,中国对外援助的特色与中国的三重国家身份紧密相关,同时,援外行为中“援助”与“合作”同行,有助于改善国际经济体系,甚至可能成为中国参与全球治理的可行路径。此外,文化传统、现代市场力量和援外体系三者共同影响着中国的对外援助行为。作为一个崛起中的大国,国际社会期许中国承担越来越多的国际责任,在未来的对外援助中,中国应该有意识地防止掉入通过对外援助引发大国对抗的陷阱,应当通过对外援助构建全球伙伴关系体系,突破传统的结盟体系,进而更好地维护世界和平,促进发展。

【关键词】中国 对外援助 动因 关系 国内环境 国际环境

自20世纪50年代初起,中国开始对外援助。^①中国援外经历了诸多起伏。随着改革开放后经济实力的增强,中国对外援助的数额趋于增长,对外援助的范围趋于扩大。中国援外取得的效果是明显的:一方面,这是中国履行国际义务、践行国际人道主义、履行中国作为一个负责任大国承诺的体现;另一方面,通过对外援助,中国在改善与他国关系、积累国际友谊和资源、营造良好的国际环境方面都取得了成效。

一国的对外援助行为受到国家利益、外交战略、国内政治制度、意识形态、国际环境甚至领导人的性格等诸多因素的影响。随着中国国力的增强,崛起速度加快,中国的对外援助行为也在发生改变。同时,外部世界对中国对外援助的评价也出现了矛盾现象。一是“中国责任说”,认为当今中国的综合国力已经属

于发达国家水平,甚至是超级大国,因此,中国应该承担更多的国际责任,在国际事务中应扩大对外援助。二是“中国扩张说”,认为中国持续加大的对外援助行为是中国扩张的表现。

面对国内外对中国援外行为及其作用的矛盾评价,如何恰如其分地看待中国的对外援助?这是一个需要认真研究和回答的问题。事实上,将中国的对外援助放在全球化背景下,联系到中国作为一个发展中大国正处于崛起过程中,可以发现这种矛盾现象正是中国崛起过程中一个自然的现象,因为一国崛起的过程往往贯穿于各种矛盾凸显的时期。本文试图结合改革开放以来中国的对外援助实践,构建一个初步的理论框架来解释中国的对外行为,在此基础上总结中国对外援助中存在的共性和个性现象。

【作者简介】任 晓,复旦大学国际问题研究院教授,中国外交研究中心主任。

郭小琴,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

◎ 本文系教育部人文社会科学一般项目“全球化视角下的中国对外援助理论研究”(项目批准号:13YJAGJW006)的阶段性成果。

① 2011年4月,中国国务院新闻办公室发布《中国的对外援助》白皮书,这是中国政府首次以书面文件形式全面阐述中国的对外援助,白皮书从中国对外援助政策、资金、方式、分布、管理以及援外国际合作六个方面进行了分析。具体参见中国国务院新闻办公室《中国的对外援助》白皮书,2011年4月。

一、中国对外援助研究状况

大体而言,国内外学术界对中国援外的研究主要涉及对外援助的机制、对外援助的管理体系、对外援助的历程、邓小平援外思想、对外援助中的传统文化因素、民间组织对外援助、多边对外援助、对外援助的特点和对外援助的伦理思想等。具体表现为:

一是总结改革开放以来中国对外援助的历程、经验。周弘从“坚持什么、改革什么”将改革开放以来中国的对外援助分为改革开放初期和进入 21 世纪以来两个时期,指出 30 年来中国在对外援助的基本原则上一以贯之的,在对外援助的政策、管理方法与机构设置上在不断改革探索中。^① 王蔚等回顾了改革开放以来中国对外援助的历程、形式、内容、原则和立场,认为中国的对外援助发展表现为更多元、更务实,与中国追求和平发展、合作包容的国际形象是一致的。^② 这些研究在整体上描述了改革开放以来中国对外援助的历程,但更多的是事实的描述,未能在理论层面阐释中国这一时期对外援助调整的原因和背景。

二是对中国对外援助的专题研究。熊厚对建国以来中国的对外多边援助进行了理论和实践的梳理,指出中国多边援外秉承促进共同发展的理念,多边援外的方式在多元化,资金在增加。^③ 赖钰麟对民间组织从事对外援助进行了分析,以中国扶贫基金会援助非洲为个案,指出民间对外援助有自身优势,在目标上与政府援外有较大区别,对中国的外交也具有一定意义。^④ 薛力和肖欢容梳理了中国对柬埔寨的援助历程,指出 20 世纪 90 年代以来中国对柬埔寨的援助在执行上以企业承包责任制为典型,军事援助大幅度减少。^⑤ 白云真从战略角度对中国对外援助进行了分

析,认为要以战略概念和视角思考中国对外援助目标的内涵,涉及发展领域的战略关切、安全利益和发展利益之间的平衡等因素,围绕和平发展的大战略目标促进共同发展并增强中国对外援助的战略有效性与国际责任角色。^⑥

三是中国对外援助的管理机制研究。黄梅波在这方面进行了系统的探讨。中国对外援助的管理体系及管理制度几经变迁,改革开放以来负责对外援助的部门历经对外经济联络部、对外经济贸易部、对外贸易经济合作部到商务部至今。^⑦ 中国对外援助管理体系正在处于改革与发展的关键期,在决策机制、管理机制和保障机制上宜进行调整,强调提高对外援助的有效性。^⑧

四是研究领导人的对外援助思想以及对外援助中体现出来的文化因素。如周恩来对外援助思想主要体现在“对外经济技术援助八项原则”。^⑨ 邓小平对外援助思想包含积极主动避免对抗的外交思想,国家利益与道义的统一等。^⑩ 有学者指出,中国对外援助中的伦理思想经历了一个不断演变的过程,贯穿了韬光养晦、义利平衡、独立自主、共同发展、负责任大国、和谐世界等伦理思想。^⑪ 还有的学者认为中国对外援助体现了中国传统文化,如和合精神、重义轻利的义利观和仁者爱人的仁爱精神。^⑫

国内学术界对中国对外援助的视角还有其他方面,如国家战略与对外援助的关系、对外援助的经济利益与政治利益分析、对非洲援助的有效性、企业在对外援助中的路径与作用等等。这些探讨对本文的研究具有重要的借鉴作用,同时也提醒我们,在建构中国对外援助理论框架的过程中要考虑诸多因素,应

① 周弘《对外援助与改革开放 30 年》,《世界经济与政治》2008 年第 11 期。

② 王蔚、朱慧博《简述改革开放以来中国对外援助的历程》,《毛泽东邓小平理论研究》2008 年第 8 期。

③ 熊厚《中国对外多边援助的理念与实践》,《外交评论》2010 年第 5 期。

④ 赖钰麟《民间组织从事对外援助:以中国扶贫基金会援助非洲为例》,《国际论坛》2013 年第 1 期。

⑤ 薛力、肖欢容《中国对外援助在柬埔寨》,《东南亚纵横》2011 年第 12 期。

⑥ 白云真《中国对外援助的战略分析》,《世界经济与政治》2013 年第 5 期。

⑦ 黄梅波、胡建梅《中国对外援助管理体系的形成与发展》,《国际经济合作》2009 年第 5 期。

⑧ 胡建梅、黄梅波《中国对外援助管理体系的现状与改革》,《国际经济合作》2012 年第 10 期。

⑨ 薛琳《周恩来对外援助思想研究》,《党史教学与研究》2013 年第 3 期。

⑩ 吴绍禹、张晓溪《论中国吸纳外援、对外援助的外交关系——以邓小平的援助理论及其援助实效为视角》,《东北师范大学学报》(哲学社会科学版)2005 年第 4 期。

⑪ 曹启娥《中国对外援助中的伦理思想研究——以对外经济援助为例》,《河南社会科学》2013 年第 6 期。

⑫ 张勇、覃卫国《论中国政府对外援助理论中的传统文化因素》,《运城学院学报》2012 年第 3 期。

把诸多因素之间的关系梳理清楚,同时需要抓住关键。

综观以上情况,可以发现,改革开放以来中国的对外援助研究侧重于实践层面,理论层面研究相对较少;侧重于专题和个案研究,系统性研究相对较少。在对外援助理论研究方面,对中国对外援助理论的探索有时是运用西方理论来解释中国的行为,无法很好地阐释中国的对外援助实践。笔者认为,从中国长久的对外援助历史和丰富的经验中可以生长出一个新的理论论述。若要准确看待改革开放30多年来的中国对外援助,必须将中国的对外援助置于国内环境与国际环境相结合的背景下来看,即这一时期中国国内整体环境是从计划经济逐步转变为社会主义市场经济,国际环境是经济全球化以及第三世界政治的发展。在这两大环境基础上,笔者试图构建一个“动因—关系”理论框架,建立整体性的中国对外援助理论观。

二、“动因—关系”:中国对外援助理论分析框架

“动因—关系”理论框架的起点在于国家行为的目的性,前提假设是国家进行任何一种行为都是有目的、有动因的。在动因驱动下,国家开始对外援助。对外援助是一个国家或国家集团对另外一个国家或国家集团提供的无偿或优惠的有价货物或资金,用以解决受援国所面临的政治经济困难或问题,或是达到援助国国家特定目标的一种手段。^①根据定义,对外援助行为是援助国与受援国之间互动的形式之一,在这种互动中,要理解援助国的行为,至少要虑及两大方面:一是援助国的动因,一国对另一国进行援助有多种动因,如政治动因、经济动因、文化动因、人道主义动因甚至领导人之间的友谊等。当具体到某一项对外援助时,人们能够比较清晰地分析出一国对外援助的动因所在,并且找到主要动因。然而,当分析一国时,综合有关因素的考虑才能从整体上分析出动因。二是理清三组关系,即援助国与受援国的关系、对外援助与国内环境的关系、对外援助与国际环境的关系。这三组关系中又包含诸多的影响因素:影响援助国与受援国关系的因

素包括两国的利益、国家性质的定位、国家关系的历史等;对外援助与国内环境的影响因素包含国家政治生活的主题、经济发展水平、国家发展战略、外交理念等;对外援助与国际环境的影响因素包含国际关系的主要矛盾、国际政治与经济的发展潮流等。

上文已列举了中国对外援助的诸多影响因素,接下来就是将这些因素有机结合起来,从而形成一个对中国援外进行整体性观察的理论网络。

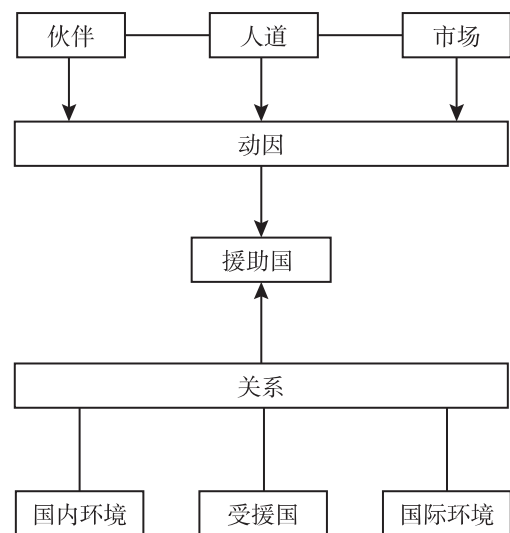


图1 “动因—关系”:中国对外援助理论框架

(注:图1为作者自制)

本文提出的“动因—关系”理论框架,就是运用内因与外因相结合的分析方法,即认为要理解中国对外援助,需要从中国自身的动因(内因)、三组关系的互动(外因)以及动因与关系互动三大方面来观察。因此,这一理论框架具体如下:

首先是动因分析。本文强调伙伴、人道和市场三个主要动因,以对应于对外援助理论分析中的政治、国际主义和经济动机。作为政治动机,“伙伴”是中国对与他国关系较新的表达。一方面,“伙伴”表达了两国关系是平等的,在一些重大问题和国家利益认知上具有较大共识;另一方面,伙伴关系表明两国关系不是结盟关系,因为中国推行不结盟的对外政策。通过对外援助,中国获得了受援国政治上的支持,这种政治支持在关系定位上由“伙伴”一词得到准确表达。人道主义是一国对外援助的原始动因之一,在别国遭

^① 宋新宁、陈岳著《国际政治经济学概论》北京:中国人民大学出版社,1999年,第216页。

受自然灾害或战争破坏时,中国实施对外援助是践行国际主义、履行自己的责任和义务。这里需要指出的是,在对外援助的人道主义动因分析上,需要结合中国文化精神以及对国家利益与国际主义关系的认识进行剖析。经济动因主要体现为市场因素。中国在建设社会主义市场经济,这一经济体制也决定了中国对外援助有其独特的一面,市场经济的一般规律促使中国对外援助结合了寻求海外市场和对外投资效益,同时中国对外援助追求公平与正义,有时甚至作出自我牺牲。在援外过程中,也会由于社会主义市场经济制度不完善等原因而出现各种问题。一国实施对外援助有众多原因,这里的理论框架选择最关键的三个动因。笔者认为,“伙伴—人道—市场”可以从整体上阐述中国对外援助的动因。

其次是关系分析。对外援助涉及多重国际关系,西方有关理论主要研究援助国与受援国的关系、援助国之间的关系以及主权国家与超国家外援行为体之间的关系等。^① 本文研究的是中国作为一个主权国家的对外援助行为,将从以下三组关系来进行分析,即援助国与受援国的关系、对外援助与国内环境的关系、对外援助与国际环境的关系。

第一组关系是援助国与受援国的关系,主要涉及建立在援助基础上的国家间关系的性质。双方之间的关系是不对称的。关系性质的定位本质上是政治性的,因此,这组关系的核心是权力,权力的博弈过程是利益的推动。在分析这组关系时,着重分析权力与利益因素对援助行为的性质、形式、途径、目的以及援助效果的影响。第二组关系是对外援助与国内环境。国内政治对国家对外援助政策和行为的影响主要表现在两大方面:一方面,援助国的国内政治文化、思想和观念塑造着国家的对外援助行为,对外援助成为援助国传播文化和价值观的重要工具。^② 简言之,这方面分析的是援助国的对外援助理念。另一方面,援助国的对外援助行为有一套决策和执行体系。政府部门之间的博弈、民众的态度、决策程序等对国家对外援助行为发挥着重要作用。而且,这一体系也在不断

发展与变化。第三组关系是对外援助与国际环境的关系。国际政治的主要矛盾、国际社会的压力、联盟国家的战略需要、国家间的竞争都是影响国家对外援助的外部因素。对中国而言,改革开放以来中国的外交定位是为国内的现代化建设争取一个良好的国际环境,这也决定了中国开展对外援助的一个重要原因是为国内现代化建设服务。因此,中国与世界的关系呈现出通过改变自己而影响世界,同时又通过影响世界来改变自己的特征。因此,在分析这组关系时,有两点需要特别注意:一是客观上世界发生的变化,包括世界政治格局和经济格局,包括发展中国家的变化。二是主观上中国自身对世界认识的变化。这包括对时代主题的认识、对中国与世界关系的定位等。

最后是对外援助动因与关系之间的互动分析。国际关系中的对外援助实践表明,政治、外交和经济原理往往在对外援助中相互作用、相互渗透、相互转化。^③ 基于本文创建的“动因—关系”理论框架,动因与关系之间也存在着互动。这种互动关系属于相关性而非因果性,其结果主要体现在对外援助的效果上。

改革开放以来,不论在规模、形式,还是在产生的影响上,中国的对外援助都发生了巨大的变化,要准确理解三十多年来的中国对外援助行为,需要适当的理论框架并与援外实践结合起来加以研究,本文创设的“动因—关系”理论框架试图做到这一点。

三、中国对外援助的动因分析

改革开放以来,中国对外援助的规模呈现出稳步增长的特点,同时,对外援助的方式、指导原则也发生了一系列调整。要理解这些改变,首先需要理解这一时期中国对外援助的主要动因。这一时期以来,中国的对外援助主要有八种方式,即成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助、援外志愿者和债务减免。^④ 中国以多种方式开展的对外援助主要集中在三大动因上,即“伙伴—人道—市场”。

① 周弘著《对外援助与国际关系》,北京:中国社会科学出版社,2002年。

② 周玉渊《从东南亚到非洲:日本对外援助的政治经济学》,《当代亚太》2010年第3期。

③ 金熙德著《日本政府开发援助》,北京:社会科学文献出版社,2000年,第15页。

④ 中国国务院新闻办公室《中国的对外援助》白皮书,2011年4月。

(一) 伙伴关系下的政治支持

政治性是对外援助的本质,中国的对外援助也不例外。在新中国成立后相当一段时期内,中国的对外援助很大程度上是出于政治目的。改革开放以来,在国家安全上,中国已经不再面临某一国家的直接军事威胁。因此,中国确立了独立自主和不结盟的外交战略,提出了“周边是首要、大国是关键、发展中国家是基础、多边是重要舞台”的外交战略布局,在这一布局指导下,中国对外援助在政治目的上不再追求军事同盟或是通过军事援助建立统一战线,而更多的是为寻求伙伴关系,获得政治支持。

截至2009年底,中国向161个国家或经由30多个国际和区域组织提供了对外援助,其中亚洲30个,非洲51个。^①中国的对外援助主要集中在周边国家和第三世界国家,即亚洲和非洲。中国与这些国家普遍建立了伙伴关系。对外援助与中国外交中伙伴关系的扩展是紧密相关的。

“伙伴关系”是中国外交定位的重要发展,这种对外关系一方面表明两国作为朋友在关系程度上更加紧密,另一方面它们又非同盟关系,两国之间不会受制于因结盟而生的弊端。具体而言,中国由于伙伴关系获得的政治支持主要表现为:在国际层面遏制“台独”,维护“一个中国”的国际认知,在国际社会中广结善缘。如1989年北京政治风波后,一些西方大国对中国进行“制裁”。一段时间中,不少发展中国家领导人纷纷访问中国,对中国表示理解和支持。在国际多边舞台上,他们也作为回击反华势力提供了有力帮助。如联合国人权委员会会议多次挫败反华提案;在一些重大国际活动或赛事举办权上给予中国支持,如2008年北京奥运会、2010年上海世博会等。这些政治支持有利于中国营造良好的国际环境。

作为动因之一,中国的政治诉求是通过伙伴关系的确立来表达的。它与之前对外援助的政治目的相比,主要区别在于:对外援助对象的选择不再以社会制度、意识形态来划分,而主要建基于服务国内现代化建设需要;政治动因的内容从之前的主要追求政治安全和军事安全转向在世界上全方位地结交朋友,寻

求直接或间接的政治支持;三是扩大中国在国际上的影响力,团结发展中国家,推动国际政治经济秩序向更为公正、合理的方向变革。

(二) 作为大国责任与义务之统一的人道主义

人道主义动机的出发点是对人类苦难的同情和对生命的关爱。在全球化迅猛发展的今天,当一国因为遭受疾病、自然灾害、人为的动乱或战争破坏,人民最起码的生存条件面临威胁时,为缓解当地人民的苦难,为使他们能够维持基本的生存而提供援助,这是每个有能力提供这种援助的国家在道义上不容辞的责任,主要体现的是一种人道主义关怀的精神。^②

改革开放以来,中国积极履行负责任大国的义务,在许多国际灾难发生后实施人道主义援助。紧急人道主义援助是指中国在有关国家和地区遭受各种自然灾害或人道主义灾难的情况下,主动或应受灾国要求提供紧急援助物资、现汇或派出救援人员,以减轻灾区人民生命财产损失,帮助受灾国应对灾害造成的困难局面。^③一方面,中国在国际责任问题上认识的改变以及对自身国际义务的认识推动了对外援助。改革开放以来,中国与世界的关系发生了重要变化,中国从之前国际秩序的挑战者、边缘者转变成国际事务的积极参与者,并携手其他国家共同推进国际体系中的改革。身份的转变意味着中国开始有意识地承担国际责任,进行人道主义对外援助正是中国承担国际责任的体现。另一方面,中国对外援助理念的转变之一是从国际主义转向人道主义。以往中国进行国际主义的对外援助,主要是基于无产阶级世界革命,主要对象又是社会主义国家和存在革命运动的国家。人道主义援助不再以社会制度和意识形态划线,而是表达对受灾国家的同情、关怀和帮助。作为大国责任与义务的统一,中国的人道主义对外援助还蕴含着一个动机,即构建良好国家形象。

国家形象是一国国际地位的反映。中国抓住机遇地进行人道主义对外援助,有助于树立良好的国家形象。在一些国家遭受重大自然灾害后,中国经常伸出援助之手,如2004年12月印度洋海啸发生后,中

^{①③} 中国国务院新闻办公室《中国的对外援助》白皮书,2011年4月。

^② 张郁慧《中国的对外援助研究》,中共中央党校博士论文,2006年。

国进行了历史上规模最大的紧急救援行动,向受灾国和地区提供各种援助达 13 多亿元人民币。^① 还有其它方面紧急人道主义援助,如防治禽流感、蝗灾和霍乱等等。这些人道主义援助让世界感受到中国作为一个负责任大国在发挥作用。

人道主义作为中国对外援助的动因之一,主要反映了中国对自身国际责任的体认和国家形象建设的需要。在帮助受灾国的同时,也自然地扩大了自身的影响力,这本身是无可厚非的。

(三) 市场经济下国内与国际市场的互动

一国的对外援助与经济紧密相关。改革开放以来,中国把工作重心放在现代化建设上,由原来的计划经济体制逐步转向社会主义市场经济体制。在这一过程中,经济动因是中国进行对外援助的重要动因之一,主要表现在三方面:一是中国实施援外过程中,通过各种合作形式,在帮助受援国的同时,自身也获得了一定的经济回报;二是对外援助的过程,也是中国打开国际市场、中国企业走出去的重要途径;三是对外援助是两个市场即国际市场与国内市场的互动的重要纽带之一。经济增长是中国对外援助的重要驱动力。

中国国内的经济体制改革促使中国对外援助政策发生转变。改革开放前,中国对外援助更多地注重政治效应,对经济效益未给予应有的重视。中国经济体制的改革改变了对外援助中不重视经济效应的做法,强调注重实效成为中国对外援助的指导原则之一。同时,市场经济规律发挥作用也促进了对外援助过程中尊重资本的作用。另一方面,中国对外援助的方式也发生了重要变化,即转向以企业为主体。因此,在对外援助中通过一定的合作形式使双方都获益成为重要考量。

中国经济的发展促使中国在对外援助中积极寻求开拓国际市场。进入 21 世纪以来,在经济持续快速增长、综合国力不断增强的基础上,中国对外援助资金保持了快速增长。这也体现为中国对国际市场的需求不断增大,突出表现在对资源的需求上,如石油、天然气等。中国石油对外依存度不断提高,促使

中国积极在世界各地寻找稳定可靠的石油供应。

不平等的国际经济秩序使中国有意识地通过对外援助来加强南南合作。国际经济秩序中不平等的规则是导致南北差距拉大的重要原因之一,因此,通过南南合作来促进发展中国家的发展是一条有效途径。南南合作在经济上主要体现为知识和经验的分享、技术转移、金融贸易领域合作和发展援助等。^② 互利与互助是中国对外援助的宗旨之一,因此,中国在对外援助中并不回避经济利益。比如,中国将非洲看作重要的投资贸易场所,通过各种方式的经济合作,中非彼此发挥各自优势,将非洲的资源优势转化为社会经济发展的动力,显示了南南合作的价值和潜力。

自改革开放以来,中国对外援助的重要动因是获取政治支持、践行人道主义和国内国际两大市场驱动,笔者将其称为“伙伴—人道—市场”的动因模式。需要指出的是,这三大动因在中国的对外援助中不是孤立的,而是交织在一起的。三大动因驱动中国的对外援助行为,在具体的对外援助案例中,每个动因的重要性比重虽有不同,但纵观三十多年中国整体的对外援助,这三大动因是主导性的。

四、中国对外援助的三组关系分析

(一) 中国与受援国的关系

根据截至 2009 年底的统计,中国累计向 161 个国家以及 30 多个国际和区域组织提供了援助,经常性接受中国援助的发展中国家有 123 个,其中亚洲 30 个、非洲 51 个、拉丁美洲和加勒比 18 个、大洋洲 12 个、东欧 12 个。亚洲和非洲作为贫困人口最多的两个地区,接受了中国 80% 左右的援助。^③ 2010 年至 2012 年,中国对外援助金额为 893.4 亿元人民币。对外援助资金包括无偿援助、无息贷款和优惠贷款三种方式。在此期间,中国共向 121 个国家提供了援助,其中亚洲地区 30 国、非洲地区 51 国、大洋洲地区 9 国、拉美和加勒比地区 19 国、欧洲地区 12 国。此外,中国还向非洲联盟等区域组织提供了援助。^④

就经济发展水平而言,中国对外援助的对象主要

① 参见中华人民共和国外交部网站 <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zt/hx/t277169.htm> 2016 年 5 月 2 日访问。

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

③ 中国国务院新闻办公室《中国的对外援助》白皮书,2011 年 4 月。

④ 参见《中国的对外援助(2014)》, http://news.ifeng.com/a/20140710/41100232_0.shtml。

是发展中国家。地区分布与经济发展水平两者反映出中国在选择援助对象时的特点。

从地区看,亚洲是中国自身所在的地区,周边外交是中国外交的首要。只有办好周边外交,中国才可能有一个良好的周边环境。作为世界上邻国最多的国家之一,中国的周边环境并不理想,周边国家经济发展普遍落后。从东北亚的朝鲜到北面的蒙古,西北的中亚国家,东南亚的缅甸、老挝,海上邻国菲律宾等,这些国家经济发展普遍较落后,有些国家政局不够稳定。冷战终结后,地区秩序的塑造还没有定型,也不乏动荡之源。不少国家与中国存在悬而未决的领土海洋纠纷。在这一不利环境下,改革开放以来,中国持续加强了对这些国家的援助。在外交战略上,中国提出“睦邻、安邻、富邻”的原则。非洲作为中国对外援助最集中的地区,长期以来是中国的友好伙伴。非洲地区占中国对外援助资金比例达45.7%,因而对非援助一直是中国外交的重要组成部分。从20世纪60年代周恩来总理在非洲提出中国对外援助的八项原则至今,中国对非援助不断扩大、完善,对非援助的形式从单纯的无偿援助转变为互利双赢的合作。进入21世纪以来,中非之间的贸易额进一步提升,由2005年的55.56亿美元上升到2011年的932.40亿美元。除了亚、非两大地区外,中国对外援助的对象地区不断扩展,几乎遍及全球各大洲,如南美、中欧、大洋洲等。简言之,从地区分布看,中国在这一时期一方面继续坚持对外援助的主要地区为亚洲和非洲,另一方面也有意识地扩大援助面,实际上扩展到全球。就经济发展水平而言,中国对外援助的对象绝大多数为欠发达国家。事实上,援助对象的选择与中国的援外政策是密切相关的。

(二) 对外援助与国内环境的关系

中国对外援助与国内环境是密切相关的。这主要体现在两个方面:主观上,国内政治文化、思想理念的转变塑造着对外援助行为;客观上,国家对外援助机构和援助体系影响着援外。

首先,从主观上看,改革开放以来,中国的国内政治文化、思想理念发生了重要转变。一是外交战略中的“斗争”哲学转向“和平”哲学。改革开放前,中国曾一度推行所谓“无产阶级世界革命”输出革命,支持别国共产党以夺取政权为目标的武装斗争。改革

开放后,中国外交的使命发生了重大转变,主要是为国内经济建设谋求一个和平安定的环境。二是中国从国际体系和秩序的挑战者、蔑视者、旁观者转变为参与者、改革者和融入者。改革开放前,中国闭关锁国,处于世界主流之外。改革开放后,中国重新融入世界,对世界的认识也发生了重大改变,积极参与国际事务,对于外援的认识也不断调整,不再像过去那样简单地赠予和无偿援助,而是更多注重发展与合作。三是中国对外援助的内容从军事援助转向经济援助、发展援助。四是对外援助的选择对象从以意识形态、社会制度为参照系转向务实合作、讲求实效。这与中国外交整体的转变是一致的。综合而言,以上四大转变反映出国内政治在文化和战略上都发生了重大调整。中国作出了走和平发展道路的战略选择。在经济快速增长的基础上,中国对外援助也得以保持较稳定增长。再者,这一时期国内政治文化的主题是和平与发展,这也促进中国对外援助主要建基于和平、发展和人道主义。

其次,客观地看,改革开放以来,中国的援外体系和管理机构也在不断地发生调整与变化。中国对外援助的管理自20世纪80年代初逐步体系化,对外援助管理部门经历了三次较大的调整。主管机构之一从对外经济贸易部(1982年3月~1993年3月)先后演变为对外贸易经济合作部(1993年3月~2003年3月)和商务部(2003年3月至今)。对外援助管理部门的变化不仅仅是名称改变,管理体系也不断趋于完善。从横向看,对外援助的管理分工更加明确,有国家归口管理机构、部门管理机构、执行部门等。从纵向看,对外援助已形成“中央—地方—驻外机构”的管理体系。此外,中国的对外援助也趋于法律化,法律法规建设成果不小。如体现在对外援助资金的管理上,已通过《对外援助合作项目基金管理办法细则》;在援外项目管理上,则在进入21世纪以来通过了一系列管理细则,包括2009年起试运行的《对外援助成套项目管理办法》;在援外人员的管理上,商务部2004年颁布《援外青年志愿者选派和管理暂行办法》。可以说,中国对外援助管理机构在逐步完善,管理制度在逐步健全。

(三) 对外援助与国际环境的关系

20世纪80年代初中期,中国确认和平与发展是

当今时代的主题。此后,中国的这一判断没有改变,同时继续丰富和发展合作共赢的国际战略。纵观中国三十多年的对外援助,国际环境的影响可分为三个时期:一是20世纪80年代,经济全球化的勃兴及第三世界的政治变迁促使中国援外行为转变;二是冷战结束,国际体系大转型,国际政治力量对比的变化推动中国采取“韬光养晦,有所作为”的外交战略;三是进入21世纪以来,国际环境对中国更为有利,中国进一步加大了援外的力度。

第一阶段 20世纪80年代。当时,经济全球化浪潮兴起,新一轮全球资本再分配展开。这一时期,中国对援外政策进行了调整,在总体肯定之前对外援助作用的基础上,强调中国的国力有限,作为一个发展中国家,对外援助要量力而行。随着国力增强,再逐步增加对外援助。就外部环境而言,中国这一时期的国际环境条件得到了很大改善,在继续与发展中国家保持传统友好关系的基础上,对后者提供援助的方式和内容开始出现改变,趋于多样。在对外援助的作用上,中国更多地强调帮助受援国发展经济,合作互利方面的意识还比较薄弱。

第二阶段 20世纪90年代。冷战结束,两极体系

瓦解,国际政治力量的对比发生重大变化。国际体系多极化趋势加强,但新的国际体系形态远未形成。中国外交确立了“韬光养晦,有所作为”的方针,在国际舞台上多做少说。这一时期对外援助总体上呈现稳定增长之势,中国国内对援助体系进行了重大改革。对外援助方式中项目承包、企业为主的形式普遍推行,同时,更加注重援助项目的效率和监督。这一时期,中国的人道主义援助也开始增长,这与中国国际责任意识的增强是分不开的。

第三阶段,进入21世纪尤其是2004年以来,中国对外援助的额度大幅增加。随着经济全球化的加速,国际政治中旧矛盾与新问题交织出现。面对中国的崛起和对外援助的增长,国际上有关中国的反应也日益增多,其中不乏对中国对外援助指责、批评的声音。中国在坚持对外援助的基础上,更加强调合作共赢的理念,推动受援国改善民生。就稳步提高援助额而言,以2010年至2012年为例,中国对外援助金额为893.4亿元人民币。^①2011年白皮书提到,进入新世纪以来,在经济持续快速增长、综合国力不断增强的基础上,中国对外援助资金保持了快速增长,2004年至2009年平均年增长率为29.4%。

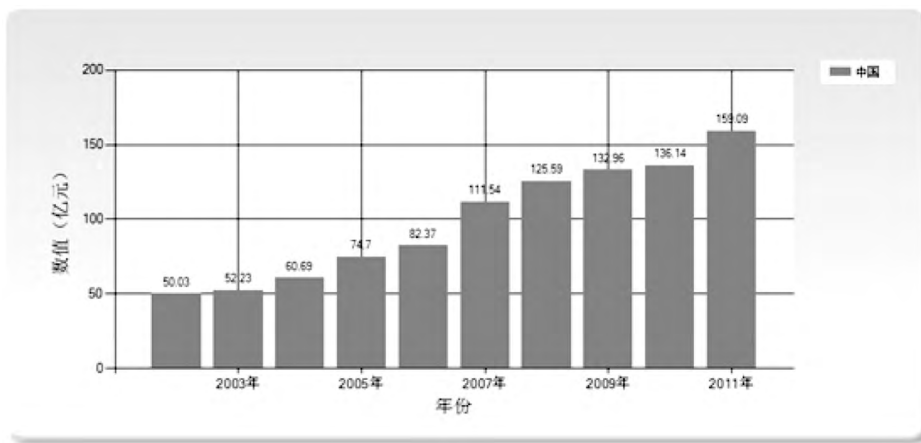


图2 中国国家财政支出中对外援助支出

注:图2数据来自《中国统计年鉴》(2002、2003、2004、2005、2006、2007、2010、2011年)和《中国金融年鉴》(2008、2009年)。

国际负面舆论并没有影响中国对外援助的基本方针。中国在总结以往经验的基础上,针对出现的新情况进行了调整。如伴随全球气候变暖而来的援助问题,中国履行负责任大国的义务,积极参与了这一

进程。三十多年来,国际环境与中国的对外援助行为是相互作用的。中国在不同时期顺应了国际环境的变化,提供了力所能及的帮助,并通过对外援助有力地改善了中国的外部环境。

① 中国国务院办公厅《中国对外援助白皮书》2014年7月。

通过以上三组关系的分析,可以发现,中国的对外援助行为是在“受援国—国内环境—国际环境”的互动中进行的,且中国的对外援助本身就是国内、国际环境中的一个变量。这就是说,改革开放三十多年来,中国逐步走向社会主义市场经济,同时经济全球化不断拓展,中国的对外援助成为国内环境与国际环境互动的有力纽带。从市场经济角度看,中国的对外援助是国家行为体在经济全球化背景下进行资金再分配的体现,缓和了全球经济中生产国际化与分配国家化的矛盾;同时,中国在这一波经济全球化浪潮中,抓住了机遇,通过对外援助在国际经济秩序中拓展了市场,在获得国际资源、中国企业走出去方面获得了收益。而这种“援外福利”也有助于中国市场经济环境和秩序的建立。可以说,中国稳定的对外援助和国内市场经济的逐步建立是与经济全球化的良性互动不可分的。

五、中国对外援助的特色

(一) 三重身份下的中国及其对外援助

国家身份的定位对一国的对外行为具有重要影响。纵观这三十多年,在对中国身份的多种定位中,有三重身份是中国始终未曾改变的,即社会主义国家、发展中国家及崛起中的大国。这三重身份各自的影响力和认可度有所不同。中国处于社会主义初级阶段,作为发展中国家,在走向现代化的进程中,其身份与发展阶段注定了中国的对外援助与西方不同。

第一,作为发展中国家,中国在对外援助过程中更强调与受援国地位的平等和对外援助的量力而行。改革开放三十多年来,中国的经济实力大为增强,中国的经济总量已居世界第二,国际影响力和号召力不断上升,但中国人均国民生产总值在全世界的排名依旧靠后,中国仍然面临巨大的发展难题。根据这些事实,中国仍认为自己是发展中国家。在国际对外援助格局下,作为发展中国家一员的中国,其对外援助的对象也是发展中国家,这首先不同于西方发达国家对发展中国家的援助。中国的对外援助是在彼此身份平等的基础上进行的。同时,中国对外援助的规模也要符合中国发展中国家的身份,量力而行,不会不切实际地超出中国的能力范围援外。

第二,作为崛起中的大国,中国对外援助不走“拉

盟友 搞对抗”的道路,努力避免全球范围内联盟性对抗陷阱。历史上,对外援助是大国拉拢小国、笼络盟友的有效手段。作为崛起中的大国,中国在冷战终结后尤其是21世纪头十余年发展迅猛,国际上关于中国会否争霸的讨论日趋激烈。纵观这三十多年的对外援助,可以看到中国放弃了通过对外援助结交盟友的做法,中国选择的是“伙伴”而非“盟友”。事实上,将对外援助与拉拢盟友分开正是中国避免全球范围联盟性对抗的体现。通过对外援助,中国获得了伙伴,构建了伙伴关系,而非联盟关系,这正是中国走出所谓“大国政治悲剧”的选择之一。

第三,作为社会主义国家,中国在这一时期的对外援助中意识形态色彩大为淡化,尽管这种影响因素并未完全消失。曾有一个时期,对外援助是中国推动“世界革命”的手段之一,在强调国际主义和无产阶级世界革命的口号下,中国的对外援助极力强调无偿援助和单方面给予。改革开放后,这种行为方式得到极大的扭转。中国的对外援助变得更少意识形态,更为务实。

中国的三重身份注定了中国援外行为的特征,这些特征与西方的不同之处在于:中国的对外援助是发展中国家之间互惠共赢的体现,是一种平等的互助,而非西方发达国家对发展中国家的不对称的馈赠或恩赐。中国的对外援助旨在寻求伙伴,而非西方国家那样是寻求盟友和进行结盟性对抗的手段之一。中国开展对外援助不是对外宣扬或推销某种意识形态或社会制度,也非如某些西方国家那样提出政治条件,甚至使其成为“颜色革命”的一种手段。

(二) 中国对外援助与南南合作的结合

中国主张通过“南南合作”来发展自己,改善发展中国家在国际上的政治经济地位。中国的对外援助与南南合作是紧密结合在一起的。首先,在对外援助的理念上,中国强调互利共赢,即对外援助不是简单的单方面给予,而是强调双方的互利合作,充分利用各自的比较优势,从而达到共赢的目的。在对外援助方式上,也是强调援助与合作相结合,如企业通过合资、租赁等方式实施援助等。这样的结合使得中国的对外援助不是简单的馈赠,而是双向的往来,以实现援助国和受援国共同发展,尤其是帮助受援国提升独立自主发展的能力。同时,中国的对外援助与合作强调的是经济

优势互补,而非以之为干涉他国内政的工具。

对外援助与南南合作结合在一起,还有另外更深层次的意义,即渐进改革国际政治经济秩序,改进全球治理。全球财富分配不平衡,国家间发展差距拉大,其中一个重要原因是国际政治经济秩序不合理。发达国家在国际贸易中利用“剪刀差”进行剥削,使得发展中国家处于贸易劣势。但改变这一状况主要应建立在南方国家自身力量的基础上。^① 中国的对外援助及所倡导的南南合作就是要逐渐改变这种不合理的秩序,主要体现在三方面:一是发展中国家之间的对外援助和经济相互合作,打破发达国家在国际市场上的价格垄断,使得发展中国家的资源优势得到更为合理、公平的对待。二是通过对外援助和南南合作帮助发展中国家提高独立自主发展的能力,提高自身在国际政治经济谈判中的地位。三是在发展中国家间开展合作,构建更具建设性的国际政治经济规范和秩序,以改革现存的不合理的秩序,向更为公正的方向转变。

中国开展对外援助的过程也是中国积极参与全球治理的过程。对外援助的首要意义是帮助有需要的国家或人们渡过难关或实现发展。随着中国国力的增长和影响力的扩大,中国参与全球治理的能力与愿望也在上升。全球治理归根结底还是要解决人类和世界的两大问题,即和平问题和发展问题。对中国而言,尽管自身参与全球治理的经验和经历尚有限,但在对外援助方面却已有较丰富经历。事实上,自改革开放以来,特别是进入21世纪以来,中国开展对外援助的所在地区,往往是全球热点问题集中之处。通过对外援助参与地区和国别问题的解决,这一方式与中国的理念和能力相符,即援助—发展—治理相结合,通过对外援助帮助受援国,“授人以渔”,使受援方掌握和获得有关能力,乃至实现良善的治理,促进人类的和平与发展。

(三) 文化传统、现代市场力量和对外援助原则体系的结合

作为一个历史悠久的文明古国,传统思想文化和思维潜移默化地影响着当代中国的对外行为,包括对

外行为的规范、理念、外交风格等。周恩来说过,“在对外关系上,我们是中国人,总要以自己的东西为主”,“中国人办外事,有这样的一些哲学思想……这些哲学思想来自我们的民族传统,不全是马列主义教育”。^② 在国际交往中,中国主张礼尚往来、讲信修睦、与邻为善,主张平等交往,反对以大欺小、恃强凌弱。在对外援助中,更是强调传统思想文化中“重义轻利”的观念。道义的重要性得到强调,“君子义为上”、“舍生取义”、“君子喻于义,小人喻于利”。中国在对外援助中,强调义为上,为支持人类的正义事业做出了诸多义举。同时,中国对外援助中也体现了传统义利观的辩证统一,“义利两有”,义以生利,义以建利。道义与利益相统一,在中国对外援助中的显著体现是援助与合作并行,以达到互利共赢的目的。近年来,中国强调“正确义利观”既凝结了中华传统文化的道德精髓,也体现了当今中国在国际社会中奉行的准则。既是中国国际思想的理念创新,也是中国外交实践的指导原则。^③ 就中国对外援助而言,更体现出义与利的辩证统一。

改革开放以来中国对外援助的原则体系,是指导这一时期援外行为的总宗旨。这一时期中国对外援助的基本原则体系并无改变,不附加政治条件、不干涉内政是对外援助的核心原则。经历了长期民族独立奋斗过程的中国,深知主权对国家生存和独立自主的重要性。因此,在对外援助中中国一向坚持不附加任何政治条件,不干涉别国内政,充分尊重他国选择发展道路的权利。在这一原则的基础上,帮助受援国提升发展能力。与西方发展援助不同的是,中国对外援助中强调不推销自己的理念和模式,而是在尊重别国自己选择权利的基础上帮助其提升独立自主的能力。

现代市场力量是推动这一时期中国援外的主要经济动力来源。中国对外援助的稳定增长有赖于中国市场力量的增强。社会主义市场经济的逐步建立和完善与援外之间的影响是双向互动的。一方面,中国经济总量的增长是中国援外的物质保障,有了自身经济力量的保证才能确保中国援外的可持续性和合理性,避免因盲目追求道义目标而不顾中国的实际能

① 南方委员会1990年发表的报告对此有详尽的阐述,参见南方委员会、张小安等译《对南方的挑战:南方委员会的报告》,北京:中国对外翻译出版公司,1991年。

② 《周恩来外交文选》,北京:中央文献出版社,1990年,第327~328页。

③ 秦亚青《正确义利观:新时期中国外交的理念创新和实践原则》,《求是》2014年第12期。

力。另一方面,中国市场力量的发展也促使其通过对外援助去拓展和打开海外市场。某种程度上,市场力量与对外援助是良性互动和互相需要的,而非单向的。

传统文化、市场力量、原则体系三者共同影响着中国的对外援助。传统文化是中国对外援助中行为规范、风格的思想渊源,市场力量是对外援助的物质保障和驱动力,而援外原则体系则指导了中国的具体对外援助行为。

六、结 论

多年来,中国的对外援助在其开展过程中逐渐形成了自己的理念、体系和特色,产生了积极效果,它还将未来的国际事务中进一步发挥其重要作用。借鉴国际政治中对外关系与国内政治的互动关系理论,

本文构建了一个中国对外援助的初步理论框架,即“动因—关系”的解释机制,结合中国改革开放以来的对外援助实践,本文从动因和关系两大方面来解释中国的援外行为。在动因上,中国对外援助主要基于政治上伙伴关系的确立带来的政治目标、践行人道主义以及市场经济推动。在关系上,本文分析了中国与援助国的关系、援外行为与国内环境以及国际环境这三组关系。通过这一解释机制的分析,笔者认为中国对外援助的特色与中国的三重国家身份(即社会主义国家、发展中国家和崛起中的大国)紧密相关。同时,中国援外行为中“援助”与“合作”并行不悖,进而谋求改善国际经济体系,甚至可能成为中国参与全球治理的可行路径。此外,悠久的文化传统、现代市场力量、对外援助体系三者的结合,共同影响着中国对外援助的取向。

Interpreting China's Foreign Aid: A Preliminary Theoretical Analysis

REN Xiao GUO Xiao-qin

(*Research Institute of International Issues, Fudan University, Shanghai 200433, China*)

Abstract: Drawing on the theoretical insights into the interplay of domestic politics and foreign relations in IR, this article attempts to construct a preliminary theoretical framework for analyzing China's foreign aid, namely, an explanatory “dynamic-relation” model. Based on China's foreign aid practices since reform and opening-up, we try to explain China's foreign aid behavior from the perspectives of dynamic and relation. The former informs that China's foreign aid is chiefly based on political goals brought about by political partnerships, the practice of humanism, and the market economic push. From the latter perspective, we analyze the three relationships, namely, the relationship between China and aid recipient countries, between China's foreign aid behavior and domestic environment, and between that behavior and international environment. Through this analysis, we find out that the characteristics of China's foreign aid are closely related to China's triple national identities. The combination of “aid” with “cooperation” contributes to the improvement of the international economic system and it can even become an effective way for China to participate in global governance. Moreover, cultural tradition, modern market forces and the foreign aid administration system together impact on China's foreign aid behavior. The outside world expects China, as a rising power, to bear more international responsibilities. In the future practices, China should avoid falling in the trap of major power confrontation and strive for constructing a web of global partnerships, so as to break traditional alliance system and better safeguard world peace as well as promote development.

Key words: China; foreign aid; dynamic; relation; domestic environment; international environment

[责任编辑 刘 慧]