



中国援外战略转变探析

刘方平

【摘要】随着“和平与发展”成为时代的主题,中国援外实现了从国际主义到注意时代主题、应对时代问题的转变。这表现在援助理念上,由国际主义到平等互利的转变;在战略目标上,由政治目标到经济目标的转变;在援助实践上,实现了不以意识形态为划分援助对象标准的转变。转变后的中国援外与 OECD 等发达援助体系相比,具有利他共赢、经济优先、效率高效等特点,也存在着治理体系现代化程度不高,援助领域不平衡等问题。为推动共建“一带一路”,构建合作共赢的国际新秩序,为人类共同发展做出贡献,中国援外在援助理念、战略目标、援助实践上实现新的再转变已成当务之急。

【关键词】时代主题;时代问题;战略转变;中国援外;“一带一路”

【中图分类号】 F114.4

【文献标识码】 A

doi: 10.13654/j.cnki.naf.2016.03.005

【文章编号】 1003-7411(2016)03-0049-(10)

【收稿日期】 2015-11-09

【基金项目】 教育部新世纪人才支持计划(NCET-12-0431)

【作者简介】 刘方平,武汉大学马克思主义学院博士研究生。(武汉 430072)

新中国成立后,中国始终把对外援助看作“自己应尽的国际主义义务”^[1]。20世纪80年代之前的中国援外带有明显的国际主义特征,这与两个世界的现实以及中国反帝反修的政治信仰密切相关。在国际主义的指导下,中国的援助政策、援助方法、援助理念得到了第三世界国家的广泛认可与支持。20世纪80年代之后,随着国际局势的缓和,国内工作重心的转移,国际主义已不适用于新的援外形势。在兼顾时代主题和时代问题的前提下,中国援外开始走向了转型之路。当前,面对时代主题的新变化和时代问题的新形式,中国援外需要进行战略再转变。

一、中国援外战略转变的时代背景

每一个时代都有每一个时代的主题和问题,时代主题和时代问题是制定任何一种战略的坐标参考。只有在注意时代主题,应对时代问题的前提下,战略的目标指向才能更加明确。时代主题和时代问题的转变是中国援外战略转变的时代背景。

(一)时代主题的转变

在国际层面,时代主题由“和平与发展”取代了“战争与革命”。进入20世纪70年代之后,资本主义国家经过内部改革和对外战略调整之后,逐渐摆脱了垂死的腐朽状态,展现出新的生机与活力。由于资本主义世界内部福利国家的兴起以及民主选举制度的改革,资本主义国家内部无产阶级和资产阶级之间的矛盾对立得到了一定程度的缓和,即使产生新的矛盾也是通过民主的方式而不是暴力革命的方式予以解决,资本主义国家爆发大规模革命运动的客观基础逐渐消失。在对外战略方面,资本主义国家主要采取经济殖民主义的扩张方式,而不是掠夺殖民地的方式,这使得资本主义国家之间的战争风险大幅度降低。在美苏关系方面,长时间的军备竞赛消耗了彼此的实力,美苏之间的核均势能力使得世界大战爆发的可能性逐渐降低,正如邓小平所说:“美苏两家原子弹多,……谁也不敢先动手。”^[2]在国际安全局势缓和的同时,世界人民对和平的渴望日益强烈。亚非会议的召开、不结盟运动的兴起以及77国集团的成立都是广大发展中国家渴望和平与发展的重要表现,发达国家内部此时也兴起了大规模反战运动。中国领导层敏锐地捕捉到这一趋势,1987年中共十三大报告正式明确了“和平与发展”是时代主题的论断。在“和平是有希望的,发展可以积极争取的”认知下,中国围绕“和平与发展”两大主题,努力调整对外战略与党际关系,积极践行“和平与发展”的时代主题。

在国内层面上,时代主题由经济建设取代了阶级斗争。在“战争与革命”的时代主题下,国际上复杂的意识形态斗争转移到国内变成了“左倾”思潮的泛滥,“以阶级斗争为纲”是这种“左倾”思潮达到巅峰的标志。中美双方的敌对、中苏关系的恶化是支撑中国在国内大局上坚持以“阶级斗争为纲”的主要因素。随着中国与美日等资本主义国家关系的改善,中苏关系步入平稳时期,支撑中国在国内采取“以阶级斗争为纲”路线的外部因素逐渐消失。同时,“文革”期间造成的国内大规模经济动乱与大量经济损失,使得“以阶级斗争为纲”的路线失去了物质条件的支撑。1978年中共十一届三中全会确定了“以经济建设为中心”的工作路线。此后召开的中共十二大、十三大都对“以经济建设为中心”的工作路线进行了肯定。面对国内外格局的转变,中国援外工作进行了积极调整,援外目的从支援无产阶级革命运动转变为支持国内经济发展,为中国的改革开放营造良好的外部环境。改革开放后,中国开始积极争取国际援助为社会主义现代化建设服务,这一政策使中国有机会与OECD/DAC^①等国际发达援助组织合作,为中国援外的现代化升级改造提供了机会。

(二)时代问题的转变

在国际层面上,时代问题由支援革命转变为维护和平、促进发展。20世纪70年代之后,两大阵营之间的对立局面有所缓和,但维护和平的道路依然漫长。一方面,虽然美苏军事实力相互制约和抗衡,新的世界大战短期内爆发的可能性较弱,但美苏仍具有巨大的核威慑力;另一方面,两大阵营之间的对立局面依然没有得到根本改变,局部地区爆发的热战使得世界局势仍处于动荡之中。苏联解体之后,两大阵营之间的对立局面才得到根本瓦解,传统安全威胁因素降低,但非传统安全威胁进一步上升,成为威胁世界和平的重要因素。长时间的冷战

^① OECD是指经济合作与发展组织,DAC是指经济与合作组织中的发展援助委员会。

格局不仅使资本主义国家陷入发展低谷,经济转型压力日益增大,发展中国家的发展处境同样更加险恶。资本主义国家利用资金、技术优势大肆推行新殖民主义,发展中国的经济命脉被牢牢掌控在发达国家手中,始终处于产业链的最低端。在经济全球化的背景下,发展中国家所处的市场地位越来越被动,再加上西方国家推行的“和平演变”战略,造成发展中国家内部的政治、经济局势进一步失稳。维护世界和平、促进“双发”(发达国家、发展中国家)发展依然面临很大挑战。

在国内层面上,时代问题由应对敌我矛盾转变为应对人民内部矛盾。改革开放之后,人民内部矛盾的焦点集中到了经济建设上来。虽然十一届三中全会确定了“以经济建设为中心”的工作路线,但对“如何发展经济”这个涉及理论和实践的问题的认识依然模糊。对这一问题认识不清的根源在于中国共产党对什么是社会主义,如何建设社会主义问题存在困扰。随着中共十二大、十三大、十四大的召开,中国逐渐摸索出了建设社会主义的路径和方法。对外援助“作为一笔必不可少的战略支出”,在应对外部挑战,服务于社会主义现代化建设大局上仍有发挥作用的空间,但在“阶级斗争”年代中形成的援助理念以及管理方法都面临着新的转变与调整。在“以阶级斗争为纲”的年代中,对外援助是中国革命输出的主要方式,在社会主义现代化建设时期,过去那种不计经济效益,只注重政治利益的援外方式除了给自身造成沉重负担以外,^①已经不利于构建双方平等互利的正常国家关系。

二、中国援外战略转变的过程

在时代主题、时代问题发生重大转变背景下,中国援外开始了战略转变之路。援助理念、战略目标、援助实践的转变构成了中国援外战略转变的全过程。

(一) 中国援外理念的战略转变

1971年全国第一次援外工作会议确立了无产阶级国际主义作为中国援外的指导原则。此后,为应对日益繁重的援外工作,中国在1972年至1977年间召开了4次全国援外工作会议,国际主义作为指导原则没有发生任何变化,反而有了进一步强化的倾向。中国援外理念的重大转变发生在1980年召开的全国外经会议上,此次会议提出援外的理念由过去单纯强调无产阶级国际主义,转变为在国际主义的基础上实行“有出有进,平等互利”的援助新理念。1983年,第六次全国援外工作会议又提出了“平等互利”的四项原则,作为对“有出有进,平等互利”援助理念的补充完善。1991年召开的全国对外经济贸易会议又对这一原则的转变进行了肯定。至此,中国援外的理念完成了由国际主义到“平等互利”四项原则的重要转变。2011年中国政府公布的《中国的对外援助》白皮书中对“平等互利”四项原则进行了新的发展,形成了更加具有中国特色的援外理念。通过表1可以很明显地看出中国在援助理念方面的巨大变化(详见表1)。

^① 1973年中国援外资金占当年财政支出的6.9%,占当年GNI的2.05%,而同期OECD/DAC提供的官方发展援助(ODA)占GNI的比重不到0.3%。参见石林主编:《当代中国的对外经济合作》,北京:中国社会科学出版社,1989,p26; Development Co-operation Report 2011: 50TH Anniversary edition, <http://www.oecd-ilibrary.org>。

表1 中国历次援外重要会议/文件比较

时间	会议/文件名称	援助方式	援助理念	援外支出占GNP百分比
1971~1977	全国第一、二、三、四、五次援外工作会议	总交货人部制	无产阶级国际主义	1.51
1980	全国外经工作会议	投资包干制	有出有进、平等互利	0.17
1983	第六次全国援外工作会议	承包责任制	平等互利、讲究实效、形式多样、共同发展	0.17
1991	全国对外经济贸易会议	总承包责任制	同上	0.08
2011	《中国的对外援助》	总承包责任制	平等互利、注重实效、与时俱进、不附带任何政治条件	0.03

资料来源:《新中国50年统计资料汇编》;《中国统计年鉴2005》;傅道鹏博士论文:《官方发展援助研究》;石林主编:《当代中国的对外经济合作》;中华人民共和国商务部网站。

(二) 中国援外目标的战略转变

在援外的战略目标上,中国援外实现了由政治目标到经济目标的转变。转变之前的中国援外是经济服务于外交理念的典型代表。如1954~1961年间中国对越南战后经济恢复所进行的援助,其战略目标是为了巩固越共的执政地位,扩大社会主义阵营的范围。中国对阿尔巴尼亚的援助是为了打破外交上的孤立局面。转变之后,中国援外的战略目标由政治目标转向经济目标,由追求政治利益转向追求经济利益,兼顾政治利益的需求。中国援外进一步降低了援外支出比重,减少无偿援助金额,援助的方式方法上更加灵活,优惠贷款成为转变后中国援外的主要方式。中国在提供援助的过程中,有意识地关注自身正当合理的经济利益诉求,对外援助开始为国家改革开放的大局服务。

(三) 中国援外实践的战略转变

转变之前的中国援外基本上都是在行政命令的干预下按照“总交货人部制”来完成援外任务。1980年,中国援外开始引入投资包干制,逐步取消行政命令式的管理方式,在完成援外任务的前提下赋予了援助主体一定的灵活性,逐渐开始由管理向治理的转变。第六次援外工作会议召开后,中国援外最终实现了由“总交货人部制”、“承建部负责制”的管理方式,到“投资包干制”再到“承包责任制”^①的治理方式转变(见表1)。经过1991年、1995年和2003年改革之后,中国援外逐渐形成了以商务部为主任级别归口单位,以外交部和财政部为副主任级别归口单位的多部门综合治理体系。在援助对象的选择方面,中国援外实现了由意识形态作为划分标准到不以意识形态为划分标准的转变。“战争与革命”的时代背景下,中国援外是进行反帝反修的重要工具,以意识形态作为划分援助对象的标准是这一时期中国援外的主要特

^① 所谓总交货人部制是指国家通过行政命令制定一个部门担任所有援助工序;所谓投资包干制,就是国家把援助项目交给一个部门,该部门在法律政策范围内享有一定的灵活性和自主性;承包责任制更加彻底些,实行管办分离,引入市场机制提高援外项目的执行的效率。

点。在“和平与发展”的大局下,中国援外逐渐淡去了意识形态的色彩,援助的主要对象由社会主义阵营国家转变为第三世界国家,甚至资本主义发达国家在遭受自然灾害等情况下也成为中国援外的对象。

三、比较视角下的中国援外战略新貌

战略转变后的中国援外形成了一套颇具特色的援助体系,与国际发达国家或组织相比,中国援外战略的理念、目标和实践都具有新的特点,但也存在着治理体系现代化程度不高、援助领域不平衡等新问题,需要在今后的实践中予以重点解决。

(一) 中国援外的新特点

第一,中国援外战略的理念具有利他共赢性。美国“马歇尔计划”是现代援助历史的开端。冷战格局下的对外援助从产生的那一刻起就是维护国家利益的重要手段。^[3]在冷战期间,对外援助被打上了现实主义的深刻烙印。汉斯·摩根索认为,除了人道主义援助没有政治动机以外,其余各种援助都具有政治目的。^[4]汉斯·摩根索的观点代表了西方世界对援助的主流看法,即援助本质上是利己的,是与苏联争夺全球霸权的工具,是给予受援国支持援助国的“好处”。冷战结束之后,共同敌人的消失使得西方国家利己性的对外援助失去了存在的根据,大规模削减援助支出也就成了必然选项。与深受现实主义影响的西方援助体系不同,中国援外具有明显的利他共赢特点。首先,中国援外具有利他性,援外八项原则是这种利他性典型的代表。改革开放之后,虽然中国援外中的国际主义色彩日渐淡化,但转变后的中国援外仍然把“坚持帮助受援国提高自主发展能力”^[5]放在援助政策的首要位置。其次,中国援外具有共赢性。作为发展中国家,中国援外目的具有共赢性,中国提供的援助是为了促进双边关系的发展。目前,很多中国民营企业在进军国际市场的过程中直接受惠于中国援助所带来的溢出效应,在追求经济效益的同时,对当地经济发展做出了贡献。2012年,中国海信集团在南非建立的家电产业园,不仅开拓了当地市场,而且还给当地直接创造了约600个就业机会^[6]。这些都体现了中国援外的共赢性。

第二,中国援外战略的目标具有经济优先性。首先,中国援外的领域体现了经济优先的特点,经济优先的特点符合中国作为发展中国家的定位。转型之后的中国援外紧紧贴合中国处于社会主义初级阶段的基本国情,在“互惠互利、共同发展”的援助理念下开展援外工作。除涉及重大政治利益以外,经济利益是中国援外追求的首要目标。据2014年中国政府公布的《中国的对外援助(2014)》白皮书显示,2010年至2012年间,经济基础设施是中国援外的重点领域,投入到经济基础设施领域内的援助资金占中国援外资金总额的44.8%^[7]。与之相比,西方发达国家的援助主要集中在社会基础设施和服务方面^①。2010年德国、法国、英国、美国对该领域的援助占其援助总额的百分比分别为42%、34%、44%、44%、53%。^[8]其次,中国援外的体系设置也体现了援外战略目标追求经济优先的特点。目前发达国家一般将援助置于外交部

① 经济基础设施主要包括交通通信、广播电信、电力等项目;社会基础设施服务主要包括教育、健康、人口、供水卫生设施、政府与公民社会以及其他社会领域等项目。

的领导和管理之下,体现援助优先服从和服务于国家外交利益的考虑。与西方国家不同的是,转变后的中国援外治理体系形成了以商务部为主任级别治理机构,以外交部、财政部为副主任级别治理机构的体系架构。在目前的援外治理体系中,商务部是中国援外的领导机构,体现了中国援外中经济优先的体系特点,反映了转变后中国援外服务于国家经济发展大局的现实需求。

第三,中国援外战略的实践具有效率高性。转变后的中国援外依然保持着效率高效的传统特点,在受援国遭受困难的时候中国往往都是第一时间制定援助方案,并在第一时间将援助物资送达受援国。例如,非洲埃博拉病毒肆虐期间,中国是第一个向疫区提供援助物资的国家,而西方国家因担心其国民受到感染,纷纷撤出医疗人员,与之形成了鲜明对比^[9]。另外,OECD/DAC 倡导的多边援助行动在减少全球贫困、促进贫困国家发展方面取得了一些成绩,但仍面临严峻的问题。DAC 成员国提供的援助行为具有利己性,这使得最不发达国家往往不是援助的重点地区,与 DAC 成员国有密切关系又具有战略意义的地区成为西方援助青睐的对象。如冷战后美国对以色列的重点援助就是典型代表。基于以上原因,西方学者认为,“发达国家仍没有有效办法确定其援助促进发展和减少贫困”。^[10]2005 年 OECD 组织召开的高层论坛中重点关注提高援助有效性,改善动荡地区的贫困问题,^[11]但受全球金融危机的影响,DAC 成员国在提高援助有效性上的态度更加模糊。西方国家援助落实程度低也是造成援助效果不佳的重要原因。2013 年菲律宾遭受台风袭击后,中国政府在第一时间向菲律宾提供紧急现汇援助。^[12]国际社会对菲律宾承诺援助的金额高达 733 亿比索,但截止到 2015 年 9 月份,日本承诺提供 280 亿比索援助,仅提供 9.3 亿比索;德国承诺提供 109 亿比索援助,仅提供 1.56 亿比索,发达国家援助的低效率引发菲律宾的强烈不满和批评。^[13]

(二) 中国援外的新问题

与发达国家或组织相比,转变后的中国援外存在着新的问题,主要表现在以下两点:

一是治理体系的现代化程度不高。目前,中国并无如英美等国的“国际开发合作署”等类似机构来统筹和管理援外工作。中国的援外机构除了商务部参与之外,外交部、财政部以及其他中央各部委均参与其中,这造成了中国援外体系的庞杂。这种治理体系在援外工作的协调以及配合方面都存在很多困难,商务部不得不制定多部门联动工作机制来应对日益复杂的援外任务。此外,中国援外治理体系现代化程度不高的另一个表现是制度化和法律化水平较低。美国早在 20 世纪 60 年代就制定了对外援助法案,而中国目前仍无独立的援外法案,这给援外资金的管控带来困难。日本外务省在 1998 年就制定了《政府开发援助白皮书》,并在 2000 年制定对中南半岛援助战略,旨在加强日本在越南、老挝、柬埔寨的影响力。^[14]中国目前仍未制定出区域(国别)援助政策,这给援外功能的发挥带来影响。

二是援外的领域具有不平衡性。与发达国家将主要援助资源投入到社会基础设施和服务领域不同,中国对民生等社会基础设施领域的援助力度相对较轻。2011 年中国援助缅甸的密松水电站由于当地民众的强烈反对而搁浅,西方媒体批评中国在当地的水电站建设造成了严重的生态环境破坏以及社会问题。抛开意识形态领域的敌对因素,该水电站的搁浅一方面与中国援外企业责任建构不到位有关,另一方面也与中国援外的领域本身容易产生环境破坏和

劳资冲突等社会问题有关。该事件只是中国援外存在诸多问题的一个缩影,它反映了中国援外在追求经济利益的同时对社会民生领域的关注不够。中国援外不应当成为受援地区社会不稳定因素的制造者,而应当成为社会福祉的“推进器”。

四、新形势下中国援外的战略再转变

2008年国际金融危机爆发之后,时代主题和时代问题出现了新的变化和形式。在美国重返亚太的背景下,中国周边面临的安全压力与日俱增。金融危机爆发之后,中国经济发展面临新一轮的产业结构调整与升级,迫切需要转移国内过剩产能,培育新的经济增长点。中国援外需要密切注意时代主题的新变化,为应对新的时代问题实现战略再转变。

(一)时代主题的新变化

在国际层面上,“和平与发展”仍是时代主题,但世界经济发展的不稳定性和不确定因素在增加。为了抢先在新一轮国际经济格局调整中占得先机,率先实现发展,美国提出了TPP和TTIP伙伴关系协定^①,试图重塑未来经济发展的格局和规则。被排除在这两大经济伙伴协定范围之外的国家自然就失去了实现新一轮经济发展的机会。为了打破这种新型的贸易保护主义,实现共同发展的新愿景,中国提出了“一带一路”的对外发展战略。为带动沿线国家实现共同发展,2015年4月中国分别向巴基斯坦和印度尼西亚提供460亿美元和500亿美元援助性贷款,支持其基础设施建设。2015年12月,习近平主席在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上宣布将向非洲国家提供600亿美元支持中非合作,其中包括50亿美元的无偿援助以及350亿美元的优惠贷款。^[15]如何有效利用这部分援助资金实现共同发展?“一带一路”建设对中国援外的战略再转变提出了新的要求和希望。

在国内层面上,经济建设仍是工作重心,但经济发展面临新一轮转型与升级。目前,中国面临着严峻的产业转型与升级的压力,经济发展需要培育新的增长点,而传统产业又需要新的市场以继续生存下去。“一带一路”的提出为中国产业转移提供了新的机会,这既帮助中国实现国内产业转型升级,同时伴随中国产业转移而来的援助、投资、技术、资金又给沿线国家的发展带来新的机遇。在推进沿线国家共建“一带一路”的过程中,中国可以以援助的形式带动双边投资、贸易的增长,真正实现“互利互惠、共同发展”的援助理念。除此之外,通过“一带一路”的建设也可以加深中国同沿线国家的政治互信,化解安全分歧,为国内经济发展构建和平有利的国际环境。

(二)时代问题的新形式

在国际层面上,维护和平所面临的安全挑战日益严峻。在非传统安全方面,虽然联合国已经授权各国打击“伊斯兰国”恐怖组织,但从短期来看,国际社会想要完全消灭恐怖组织依然面临很大困难。在传统安全方面,局部地区所面临的安全问题有进一步恶化的风险。受美国重返亚太战略的影响,与中国有岛屿争端的东南亚某些国家在此问题上表现出日渐强硬的立场,中国对东南亚经济援助的安抚效果在降低。2015年5月在新加坡召开的香格里拉对话

^① TTPI:跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定;TTP:跨太平洋战略经济伙伴关系协定。

中,新加坡总理李显龙用了“中国正在加强其军事的现代化,虽然到目前为止中国崛起是和平的”^[16]等语言暗指对中国崛起的担忧。在发展的问题上,中国倡导“一带一路”的发展战略得到了沿线国家的普遍欢迎,但美国和日本却蓄意借南海问题搅局中国与周边国家的互利合作,破坏中国与沿线各国之间合作发展的大局。

在国内层面,经济社会改革所面临的压力日渐增大。从某种程度上来说,改革是对原有体系和观念的否定,改革短期来看会产生新的不稳定因素,但从长远来看,随着结构的深层次问题得以解决,治理体系的稳定性和现代性会逐渐增强,并对社会经济的发展产生积极的促进作用。当前,中国正处于改革的“深水区”,也是各种矛盾的突发期,改革中的不确定因素仍然很多,深层次的结构调整亟须解决。中国仍然需要集中精力搞好国内经济建设,实现治理体系的现代化,并为国内改革构建有利的和平外围环境。

(三)中国援外的战略再转变

面对日益严峻的国内外形势,中国援外需要在援助理念、战略目标、援助实践三方面实现战略再转变。

首先,在援助理念上,中国援外须朝着构建合作共赢的国际新秩序,促进人类共同发展的方向转变。中国目前以经济利益为目标导向的援助理念存在不少的问题。中国援外在带动受援国实现经济发展的同时,也产生了环境破坏、劳资冲突等问题,西方媒体批评中国援外是“经济殖民主义”,这既与意识形态方面的对立有关,也与中国援外过度集中于经济基础设施领域有关。当前,面对国际格局的新变化,中国仅仅强调平等互利的援助理念已经不能足以应对各种挑战。

随着发展中国家经济发展水平的提高,经济利益已经不是其对外关系的唯一诉求,中国援外主要考虑经济利益,对受援国社会福祉的关注较少,这样的援助理念再也不能占据道义领域制高点。与其接受援助的角色地位相比,广大发展中国家更加希望能够参与到全球分工中去,在参与全球治理的过程中与其他国家一起构建合作共赢的国际关系,实现共同发展。因此,援助还是应当回归它的本质,即对人类共同发展的渴望,中国的援助理念需要超越中层次的发展需求,朝着高层次的人类共同发展方向转变。

其次,在战略目标上,中国援外须朝着与“一带一路”建设大局对接的方向转变。“一带一路”是中国在新时期、新形势下提出的整体国家发展战略,它是中国在应对内外挑战的基础上做出的积极回应。中国希望通过“一带一路”建设来带动沿线国家打通贸易壁垒,实现优势互补,加快国内产业转移与升级改造,在保持中国经济稳定增长的同时,与其他发展中国家实现共同发展。对于沿线国家来说,很难想象他们在没有得到实惠的情况下会积极主动参与共建“一带一路”,这给中国援外发挥战略作用提供了空间。对外援助作为国家战略工具之一,必须积极主动与“一带一路”的建设大局对接,为“一带一路”建设的战略诉求提供支撑与帮助。

此外,“一带一路”的建设离不开稳定的周边安全环境,在美日搅局“一带一路”建设的情况下,未来中国周边乃至沿线国家面临的传统安全风险和压力在增大。在非传统安全领域,“一带一路”的沿线国家,如中亚五国、南亚巴基斯坦等国家面临着恐怖主义势力的威胁,局部地区的反恐形势有进一步恶化的风险。中国援外需要有效整合沿线国家的利益诉求,发挥援

助在反恐、维稳方面的战略作用,为“一带一路”的建设构建安全的地缘政治环境。

第三,在援助实践上,中国援外须朝着带动沿线国家共建“一带一路”的方向转变。这主要表现在以下几个方面:

一是在援助对象上,中国援外须向“一带一路”沿线国家倾斜,制定区域(国别)援助方案,提高援助的治理体系的现代化水平。“一带一路”建设的愿景与行动计划确立了“一带”三线,“一路”两线的建设方案,中国援外要紧紧围绕“一带一路”的建设方案,给予沿线国家更多的援助支持。中国还应根据不同国家之间的利益诉求及产业互补性制定出区域(国别)援助方案,在加快中国产业转移效率的同时,保证移出产业的生存和发展空间,提高产业转移的成功率。在形成区域(国别)方案的基础上,中国应加快援外的立法进程,提高援外治理体系的现代化水平。

二是在援助领域上,中国援外须兼顾援助的平衡性,为“一带一路”建设构建安全的地缘政治环境。

其一,中国援外须兼顾援助领域的平衡性,进一步加大对沿线各国民生领域的援助力度,重点提高在医疗、卫生、教育、扶贫等领域的援助水平,降低受援国对中国企业的排外感,积极培育“友华、亲华”的氛围。

其二,中国援外须加强与亚投行等商业性援助机构的合作,把援助的重点集中到项目的前期考察、人员培训、市场调研、规划设计等方面,提高援助的使用效率。

其三,中国援外须提高对沿线国家的安全援助力度,提高对沿线国家在打击恐怖主义势力、加强国家安全能力建设方面的援助水平。在应对共同的地区安全挑战方面,中国须加强与受援国的军事合作,为“一带一路”建设的推进构建安全的地缘政治环境。

三是在合作方式上,中国援外须照顾沿线国家的合作意愿,实现以点带线,以线带面式的全面合作。针对不同国家之间经济发展水平的差异性,中国可以率先实现与具有代表性的国家进行合作,在援助的带动下完成“一带一路”建设的早期收获计划,皆在同一类国家之间产生带头作用,在不同层次国家之间产生示范作用,形成以点带线,以线带面式的全面合作。通过“一带一路”的建设,沿线国家在相互沟通的基础上共同参与到全球治理中来,这对于构建合作共赢的新型国际秩序,实现人类共同发展具有积极的促进作用。

参考文献

- [1] 张郁慧.中国对外援助研究[M].北京:九州出版社,2012,63.
- [2] 邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,1993,127.
- [3] Stephen Browne.Aid and Influence:Do Donors Help or Hinder?[M].Earthscan,2006,p.111.
- [4] Hans Morgenthau.A Political Theory of Foreign Aid[J].The American Political Science Review,Vol.56,N.2 (Jun.,1962),pp.301-309.
- [5] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的对外援助(2011)[N].人民日报,2011-04-22(022).
- [6] 律德伦.中国企业海信“走出去”助推南非发展[EB/OL].新华网,http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/18/c_124472161.htm.2015-09-03.

- [7] 中华人民共和国新闻办公室. 中国的对外援助(2014)[N]. 人民日报, 2014-07-11(002).
- [8] OECD. Development Cooperation Report 2011 [EB/OL]. OECD, http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2011_dcr-2011-en. 2015-09-07.
- [9] 远达. 外媒: 中国援助非洲抗击埃博拉 美欧则忙着撤人[EB/OL]. 中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gj/2014/08-22/6522236.shtml>. 2015-12-03.
- [10] Roger C. Riddell, Does Foreign Aid Really Work?[M]. New York: Oxford University Press, 2007.
- [11] Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. OECD Strategy on Development [EB/OL]. OECD, <http://www.oecd.org/development/50452316.pdf>, 2015-09-07.
- [12] 张广凯. 中国追加1000万援助菲律宾又引外媒议论[EB/OL]. http://www.guancha.cn/politics/2013_11_15_185827.shtml. 2015-12-03.
- [13] 张明. 菲律宾高官批评外国政府迟未兑现救灾援助承诺[EB/OL]. 环球网, <http://world.huanqiu.com/hot/2015-09/7478877.html>. 2015-09-14.
- [14] [日]西泽信善. 湄公河地区开发与日本的政府开发援助[J]. 南洋资料译丛, 2011, (1): 10-24.
- [15] 高畅. 中方提供600亿支持中非合作 免除非洲有关国家债务[EB/OL]. 新华网, http://news.xinhuanet.com/finance/2015-12/05/c_128500918.htm. 2015-12-23.
- [16] Lee Hsien Loong. IISS Shangri-La Dialogue 2015 keynote Address [EB/OL]. IISS, <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/opening-remarks-and-keynote-address-6729/keynote-address-a51f>. 2015-07-06.

[责任编辑 赵东波]

ABSTRACTS

Situation of the Korean Peninsula and Sustainable Security of Northeast Asia

LIU Jiang-yong · 3 ·

Abstract: At the beginning of 2016, Democratic People's Republic of Korea (DPRK) conducted the fourth nuclear test. The scale of joint military exercise of the U.S. and Republic of Korea (ROK) expanded correspondingly. As a result, the "spastic tension" of the Korean Peninsula re-emerged, casting a shadow over the security of Northeast Asia. It is difficult to anticipate the effect of the UN Security Council No. 2270 resolution which aims at pushing DPRK return to "six-party talks". The U.S. attempt of deploying "Sade" missile system in ROK has been firmly opposed by China and Russia, leading to even more complicated and inconstant security situation and geopolitical pattern in Northeast Asia. The key point of DPRK nuclear issue is that both sides of the United States and DPRK are convinced that the nuclear balance of terror is the only way to peace and national security. However, this logic has caused the frustration of denuclearization of the Korean Peninsula. In the event of war, the entire Korean nation would face a catastrophe. At this critical point of history, relevant countries should establish sustainable security concept and seek new directions. The possible way of denuclearization of the Korean Peninsula and a peaceful and stable future might be building a security community featured as common security, comprehensive safety, cooperative security, and sustainable security.

Key Words: Korean Peninsula; Security of Northeast Asia; Denuclearization; Sustainable Security; "Sade" System

Discussions on New Ideas of "Double Track" to Solve DPRK Nuclear Issue

WANG Sheng LING Sheng-li · 15 ·

Abstract: DPRK nuclear issue is an important issue affecting Northeast Asia security. However, in the past 20 years, the effect of international community response to the DPRK nuclear issue is limited, making the issue even worse. There are five kinds of explanation, such as insufficient six-party talks, the United States factor, DPRK factor, China factor, and the Sino-U.S. cooperation failure. But understanding the evolution of DPRK nuclear issue only from systemic or unit factor is inadequate, the internal and external factors of DPRK's nuclear policy should be fully considered. In the perspective of neoclassical realism, external factors can be summarized as DPRK-ROK rival, inefficient multilateral coordination, imbalance of the security pattern of the Korean Peninsula, and the tendency of global nuclear diffusion, while internal factors are consolidation of DPRK regime, safeguarding national security, and the pursuit of foreign aids. The nuclear capability of DPRK and the reaction of international community is the key to the future. Relevant parties should never stop the attempt of denuclearization of the Korean Peninsula. Setting up the "double track" to peacefully solve the problem in stages is a new idea. It is necessary to strengthen Sino-U.S. effective coordination and settle the DPRK nuclear issue comprehensively.

Key Words: DPRK Nuclear Issue; Dual Track; New Ideas; Sino-U.S. Coordination

Legislation of the United States House on the "Comfort Women" Issue

WANG Yu-qiang · 29 ·

Abstract: "Comfort Women" issue has been deeply concerned by United States' congressmen. In 1997, Rep William Lipinski first introduced the resolution to United States House, trying to express the sense of United States House on "Comfort Women" issue. Finally in 2007, United States House passed H. Res. 121 to express the sense of United States House that the government of Japan should formally acknowledge, apologize, and accept historical responsibility in a clear and unequivocal manner on "Comfort Women" issue. H. Res. 121 was unanimously passed by the House of Representatives, which not only mean that the legislation successfully determined the fact of Japan's enforced "Comfort Women" and the government of Japan's responsibility on "Comfort Women" issue for the first time, but also led to more countries and European Parliament one after another passed legislations on "Comfort Women" issue.

Key Words: "Comfort Women" Issue; Lipinski Resolution; H. Res. 121; Mike Honda

European and American Recognition on China's Foreign Aid and Its Revelation

DING Shao-bin · 40 ·

Abstract: In recent years, China's foreign aid regains attention from the West. Generally, researchers from Europe and America recognize China as an "emerging donor" and pay attention to such problems as the increasing size, the characteristic of no-political-strings-attached, the political and economic motivations of China's foreign aid, and its effects on international aid norms dominated by the West. In fact, the conclusions drawn by Western researchers give a relatively positive evaluation to China's foreign aid and confirm its effectiveness as a policy tool. In conclusion, China should maintain the stability and sustainability in the size, pattern, and mode of the foreign aid, expand cooperation with developed donors, and meanwhile conduct necessary and proper adjustments according to the changes of foreign strategy.

Key Words: China's Foreign Aid; Emerging Donor; International Aid; No-Political-Strings-Attached; Norms of International Aid

Analysis of the Strategic Transformation of China's Foreign Aid

LIU Fang-ping · 49 ·

Abstract: With "peace and development" as the theme of the times, China's foreign aid has transformed from internationalism to paying attention to theme of the times and dealing with problems of the times. The concept of foreign aid has transformed from internationalism to equality and mutual benefit. The strategic objective has transformed from political objective to economic goals and the aid practices with no ideological standards. Compared with the aid system of developed countries such as OECD members, China's foreign aid system is featured as mutual benefit, economic priority, and high efficiency. However, there are also problems such as less modernization of the governance system and the imbalance of areas of aid. In order to jointly promote the Belt and Road Initiative and construct a cooperative and win-win new international order for human development in general, the transformation of concept, strategic aims, and practices of China's foreign aid has become a top priority.

Key Words: Theme of the Times; Problem of the Times; Strategic Transformation; China's Foreign Aid; Belt and Road Initiative

Grain Security Analysis of China and Russia

DIAO Xiu-hua GUO Lian-cheng · 59 ·

Abstract: Grain security is an important part of national economic security. Being the biggest and typical transitional countries, China and Russia concern for the grain security all the time. The two are both important countries in Northeast Asia, so grain security of both countries will impact other