

中国对外援助模式：理论、经验与世界意义^{*}

罗建波

【内容提要】 中国对外援助是南南合作框架下的一种互助互信互利合作。它遵循着南南合作的基本精神与原则，体现着中国的国际责任与道义，其历史演进始终与南南合作历史主题的阶段性嬗变相一致，始终与中国和发展中国家的复兴进程相契合。在理论特色上，中国对外援助以中国传统文化思想和无产阶级国际主义精神为思想渊源，以新中国重大外交理念和思想为理论基础，以国家利益和国际责任相统一为政策取向，以不干涉内政、不附加任何政治条件为最大特色，以“南南合作”而非“南北关系”为根本性质。就实践经验而言，始终尊重受援国的发展议程和自主选择，始终坚持对外援助的“发展”和“民生”导向，始终注重对外援助的务实、廉洁和高效，始终坚持平等相待和真诚友好的优良作风，始终坚持力所能及和重信守诺的优良传统。这种南南双向互助互援模式，通过推进南南合作具有了某种世界体系层面意义，通过展现相对更高的发展有效性推动着国际援助体系的创新和发展。

【关键词】 对外援助；南南合作；发展中国家；正确义利观

【作者简介】 罗建波，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院教授、博士生导师。（北京 邮编：100091）

【DOI】 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2020.06.003

【中图分类号】 D81 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-1755（2020）06-0039-25

^{*} 本文为中央党校（国家行政学院）校级重点项目“世界百年未有之大变局和我国外部环境问题研究”（批准号：2019ZD009）的阶段性成果。

中国对外援助的发展演进是理解七十余年中国与发展中国家团结合作的一条主线。在本质上，中国对外援助是南南互信、互助、互利合作的集中体现，它既有着国际合作的一般属性，同时在历史使命、核心理念、政策实践、价值与意义上又有着许多特殊的理解和表达。中国借助于对外援助，在过去曾有力推动了亚非国家的民族独立和解放，携手第三世界推翻了维系数百年之久的殖民体系，当前则着眼推动发展中国家的发展与复兴进程，携手推动构建人类命运共同体，因而从一开始就具有超越民族国家范畴的更为广泛的世界意义。总结中国对外援助模式的理论、经验与意义，探讨完善中国对外援助的思考与建议，具有重要的理论和现实意义。

一、中国对外援助的历史演进逻辑

新中国成立七十余年来，对外援助从初期探索逐步走向发展成熟。思考中国对外援助的历史演进，必须将其置于中国与发展中国家在不同历史时期所处的时代背景与国际处境，必须结合中国与发展中国家在不同发展阶段所肩负的历史使命与追求。它所取得的成就与经验，所经历的艰辛与不易，都是中国与发展中国家携手追求独立、发展和复兴进程的一部分。一部中国对外援助史，就是一部中国与发展中国家团结合作的历史。

（一）在第三世界反帝反殖反霸斗争中起步（1949—1978年）

探讨中国对外援助，离不开对中国国家身份（Identity）的理解和考察。^①无论在理论上还是在实践中，身份在很大程度上影响着国家的利益判断和政策选择，进而影响着它与外部世界的关系。新中国从一开始就是一个社会主义国家，同时也认为自己属于广大被压迫民族和国家的一员。中国在向以苏联为首的社会主义阵营“一边倒”的同时，也誓言联合亚非拉被压迫民族共同反对帝国主义的侵略。1949年9月中国人民政治协商会议通过了具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》，“总纲”第11条规定了新中国外交的基本政策与原则：“中华人民共和国联合世界上一切爱好和平、自由的国家和人民，首先是联合苏联、各人民民主国家和各被压迫民族，

^① “身份”（Identity）源于拉丁语“Idem”（相同的），意为个体或群体拥有的区别于其他人、其他群体的显著特征。一般认为，社会学意义上的身份具有三种基本功能，即它将告诉自己我们是谁、告诉他人我们是谁和告诉自己他人是谁。在国际关系中，身份同样具有重要的认同价值。

站在国际和平民主阵营方面，共同反对帝国主义侵略，以保障世界的持久和平。”^①新中国自步入国际舞台之始，就有着超越民族国家范畴的全球视野和国际主义精神。

中国对外援助最早是从周边社会主义国家起步的。从1950年开始，中国相继参加了援越抗法和抗美援朝斗争，通过提供大量军事和经济援助帮助越南和朝鲜捍卫主权独立。同时，中国坚定地迈出了走向亚非世界的步伐，其中最具历史意义的两步是1954年6月周恩来总理同印度和缅甸两国总理正式提出和平共处五项原则，以及1955年4月周恩来总理率团出席亚非会议并推动会议达成团结合作、反帝反殖的“万隆精神”。中国借此向世界阐述了新中国独立自主的和平外交政策，向世界宣示中国将坚定站在世界反帝反殖正义斗争一边，坚定支持亚非世界的民族独立和解放运动。从1956年开始，中国相继对亚洲的柬埔寨、尼泊尔、也门、缅甸，以及非洲的埃及、阿尔及利亚、几内亚等国提供了经济和物质援助，以支持它们维护主权独立和反抗外来侵略。对外援助在中国发展同亚非民族主义国家关系中发挥了重要作用。

20世纪60年代迎来了中国与第三世界国家关系的大发展。在同时受到美苏包围封锁的困难时期，中国迫切需要寻求来自外部世界的同情和支持力量，通过建立广泛的国际统一战线来打破外交困局。当时许多亚非国家正在追求政治独立，也同样重视来自中国的外交支持，共同的历史任务把中国与广大第三世界国家的命运紧密联结在了一起。1960年毛主席在接见非洲代表团时谈到：“我们是朋友，我们是站在一条战线上的，共同反对帝国主义、殖民主义。”^②在中国看来，支持第三世界革命是中国共产党人应尽的国际义务，同时还可以壮大世界反帝反霸阵线，最大程度削弱帝国主义力量，因而是爱国主义和国际主义的统一。周恩来总理于1963年12月至1964年3月率团访问了亚非13个国家，期间提出了对亚非国家提供经济技术援助的“八项原则”，标志着中国对外援助政策的正式形成。自那时起，尊重受援国主权、不附带任何条件、平等互利等原则就得以确立并一直坚持下来，成为中国对外援助的核心理念和原则。

毛泽东的“三个世界”战略思想是这一时期中国对外援助的重要理论基础。1974年2月，毛泽东在会见外宾时明确提出“三个世界”的理论划分，以最精炼的语言勾勒出了国际矛盾斗争和国际力量对比的基本态势，在当时外部环境异常尖锐时期清晰

^① 谢益显主编：《中国外交史（中华人民共和国时期1949—1979）》，郑州：河南人民出版社，1988年，第11页。

^② 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第403页。

地指出了敌我友的关系。^①中国国际战略的基本方向，就是要团结第三世界，争取第二世界，共同反对第一世界。“三个世界”理论划分是中国共产党国际统一战线思想最为集中的体现和运用，它大手笔地把中国与世界最大多数的国家、最大多数的人民团结在了一起，为中国外交找到了可以长期依靠的立足点。为支持第三世界的正义事业，中国在1950—1978年间累计提供对外援助约450亿元人民币，平均计算，占国家同期财政支出的1.73%。其中1971—1975年间，援外支出占同期国家财政支出的比重达到5.88%，1973年一度高达6.92%。^②这一时期中非团结合作最具标志性意义的伟大工程，是中国历时6年帮助非洲国家修建了长达1860公里的坦赞铁路，借此有力支援了南部非洲国家争取民族独立的斗争，极大鼓舞了非洲人民追求自立自强的民族主义精神。坦赞铁路架起了中非友谊的桥梁，其历史意义至今仍在显现。

（二）在南南发展合作中实现调整与转型（1979—2012年）

20世纪70年代后期，南南合作的历史主题开始发生重大转变。绝大多数亚非国家已相继获得政治独立，第三世界实现民族独立和解放的历史任务逐步完成。对这些新生民族独立国家而言，如何实现经济和社会发展并不断巩固国家独立成果成为它们的优先目标，通过南南发展合作实现发展中国家的共同发展自然成为它们的重要选择。同一时间，源于中国国内政治形势变化和美苏争霸的逐步缓和，中国对国家利益的认识和对国际战略形势的判断发生重大调整，党和国家的工作重心开始转移到经济建设上来。在此背景下，南南合作的战略基础逐步由反帝反殖反霸斗争中的相互支持转向了对和平与发展的共同追求，中国与发展中国家团结合作由着眼国际政治斗争转向了切实的经济发展和民生诉求。在此背景下，中国对外援助政策和实践相继发生了两次大的调整和改革。

第一次大的调整始于20世纪80年代初期。1983年初，中国政府总理在访非时提出中非经济技术合作的“四项原则”，即平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展。“四项原则”是指导新时期中非经贸合作特别是对非援助工作的基本原则，它继承了“八项原则”尊重主权、不干涉内政、平等互利、促进受援国自力更生等基本精神，但又

^① 毛泽东指出：“我看美国、苏联是第一世界。中间派，日本、欧洲、澳大利亚、加拿大，是第二世界。咱们是第三世界。”中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第600—601页。

^② 《量力而行 尽力而为 孙广相谈援外体制改革》，《国际经济合作》1993年第5期，第10—11页。

有许多因应时代主题变迁的新变化、新发展。突显四个“强调”：一是强调援助的经济效益，由此前主要着眼国际国内政治需要演变为更加注重援助项目的可持续发展；二是强调援助的双向性，由此前单方面赠予演变为援助双方在平等互利基础上的经济合作；三是强调经济技术合作形式的多样性，由此前援助形式的较为单一转变为因地制宜地探索新的合作方式和举措；四是强调援助要从可能条件出发，其政策含义在于对外援助要从中国的实际能力出发，要与中国国内建设相协调、相促进。

第二次大的调整始于20世纪90年代初期。1992年邓小平南方谈话后，中国市场经济体制改革显著提速，对外开放进入新阶段。很多发展中国家在冷战结束后加快了政治多元化和经济自由化进程，希望吸引更多外来投资推动经济发展。中国对外援助方式开始出现新一轮更大调整，以更好配合国内市场化改革和对外开放的需要，更好推进“大经贸”战略的实施，在切实帮助受援国减贫和发展的同时，以更大力度支持中国企业“走出去”。^①1995年6月15日，外经贸部召开传达贯彻国务院关于改革援外工作的有关指示，明确指出，要坚持援外工作的基本方针，继续遵循援外八项原则，同时借鉴国际通行有效的援助做法，积极推进援外方式改革。^②一是改革援助方式，大力推行政府贴息优惠贷款和援外项目合资合作；二是拓展资金渠道，将政府援外资金与银行贷款相结合，适当将企业投资吸纳到援外项目执行中；三是优化援助项目，重点承担受援国需要的中小型生产项目，做到项目的可持续发展；四是加强国际合作，将援外基金更好地与联合国和地区经济发展机构或第三国的发展援助资金相结合，开展灵活多样的经济技术合作。其目的是要扩大援外资金来源，提高援外项目的质量和效益，更好推动受援国经济社会发展，同时把对外援助与对外贸易和投资相结合，鼓励中国企业积极开拓海外市场，努力开拓中国与发展中国家互利合作新局面。

援外方式调整与改革带来了对外援助的大发展。一是对外援助数额呈现大幅增长。1995年中国对外援助预算支出为29亿元人民币，此后呈现逐年递增态势，2000年、2005年、2010年分别增长到45.88亿、69.20亿、144.11亿元人民币，2012年进一步增长到192.30亿元人民币。^③这里的援外资金是指中央政府对外援助预算支出，包

① 从1991年到1995年，中央领导就改革对外援助工作做了二十几次重要指示，其中1994年国务院总理李鹏就连续做出了9次重要指示。孙广相：《关于援外工作改革及若干问题的思考》，《外贸调研》1995年第25期，第35—36页。

② 《新形势下援外工作改革方针出台》，《国际经济合作》1995年第7期，第23页。

③ 资料来源：历年全国一般公共预算、决算收支。

括无偿援助、无息贷款和优惠贷款中的贴息部分。如果把进出口银行提供的优惠贷款资金整体纳入计算，中国对外援助数额还会大很多。根据中国政府发布的对外援助白皮书，2010—2012年间共计对外提供援助893.4亿元人民币。^①二是对外援助领域和方式显著拓展。比如，既注重公共设施和基础设施的“硬援助”，也开始重视能力建设、人力资源培训、发展经验交流等“软援助”；既着眼解决贫困和经济增长问题，也积极关注社会发展、环境治理、气候变化、和平与安全等更为广泛意义的发展和治理问题；既注重传统意义上的政府间合作，也注重开展政党外交、公共外交、人文交流，广泛吸纳各领域、各层面社会力量参与对外援助工作。

（三）在推进构建人类命运共同体进程中赋予新使命、新追求（2013年以来）

党的十八大以来，中国开始进入中国特色大国外交的新时代。新时代中国外交的视野更加开阔，愿景更加宏大，既要奋力实现中华民族伟大复兴，完成近代以来中国人的民族夙愿，又要携手世界推动构建人类命运共同体，充分展现当代中国的世界胸怀和全球担当。新的历史使命赋予中国外交以新的历史任务，既需要主动塑造和维护中国发展的战略机遇期，为中华民族伟大复兴提供更加有力的保障和更加有利的外部环境，也需要助推中国更加深入参与全球事务并发挥负责任的大国作用，为建设更加美好的世界贡献更多中国价值、中国方案和中国力量。中国对外援助因此有了新的国家使命和世界追求。

着眼复兴伟业，中国对外援助需要配合外交大局，推进与发展中国家的战略互信与互利合作，为国家发展营造更加有利的外部环境。对外援助在本质上是一种国际发展合作，不仅能够通过物质和技术援助促进受援国的减贫与发展，也能通过企业、商品、技术、标准的“走出去”进而推动双边经贸合作的深入发展。中国曾把对外援助视为“大经贸”战略的一部分，当前更是把对外援助纳入“一带一路”合作的大范畴予以审视，其目的正是希望通过对外援助推动双方互利共赢和共同发展。同时，对外援助在某种程度上还具有公共外交和人文交流的属性，因而能够通过双边互信的增进和民心相通的不断深化进而推动双边关系的不断提升。在国际格局呈现显著复杂化的今天，中国尤其需要不断创新对发展中国家的外交理论与政策，不断完善与发展中国家合作的机制与方式，着力下好发展中国家这盘大棋，从而更好筑牢外交依托，舒缓外部环境，

^① 国务院新闻办：《中国的对外援助（2014）》，《人民日报》2014年7月11日，第22版。

扩大外交回旋空间，利用发展中国家的整体力量更好维护全球战略平衡，改变和优化中国的战略处境。中国不会建立军事同盟，不会谋求势力范围，但中国也需要国际事务中与中国团结协作的伙伴。

着眼推进构建人类命运共同体，中国对外援助需要更加彰显大国责任，在推动全球发展和治理进程中不断彰显中国的道义和精神。21世纪中国国际责任的最重要、最优先的方面，是要通过自身发展带动南南互利共赢和共同发展，通过相互分享发展机遇助推发展中国家的发展和复兴进程，这是当代中国对外援助的基本出发点和着眼点。推动构建人类命运共同体是一个美好愿景，当前最切实、最迫切的方面，是要稳步推进周边命运共同体、亚洲命运共同体、中非命运共同体、中阿命运共同体、中拉命运共同体，把南南互利合作打造成人类命运共同体的基础和典范。习近平主席明确提出对发展中国家的正确义利观，特别强调要做好对外援助工作，真正做到弘义融利。^①过去几年来，中国援外资金不仅参与了肯尼亚蒙内铁路和尼日利亚阿卡铁路等一批重大经济基础设施建设，成为助推发展中国家经济发展和地区互联互通的重要引擎，同时以更大力度参与了发展中国家的安全治理、气候治理和公共卫生治理进程，成为推进全球治理进程的重要因素。在2020年全球抗疫背景下，习近平主席在第73届世界卫生大会上呼吁打造“人类卫生健康共同体”，承诺在两年内提供20亿美元国际援助，用于支持受疫情影响的国家特别是发展中国家抗疫斗争以及经济社会恢复发展，同时与二十国集团成员一道落实“暂缓最贫困国家债务偿付倡议”。^②

为完成对外援助的新使命新追求，中国显著加强了援外体制机制和能力建设。2018年中国国际发展合作署正式成立，其职能主要聚焦于三大领域，即对外援助的政策规划，援外工作的统筹协调，以及援外项目的评估和监督。以“国际发展合作署”而非“对外援助署”命名，本身就非常清晰地表达了两个信息：一是对受援国的尊重，因为“发展合作”远比“对外援助”更能体现双方的对等性，体现出中国对受援国平等地位和国家尊严的应有尊重；二是对受援国经济社会发展的强调和重视，中国对外援助着眼于通过援助撬动受援国经济和社会的发展，从根本上增强受援国的自主发展能力特别是内生发展动力，做到授人以鱼更要授人以渔。此外，中国还显著加强了对东盟、非洲、拉美等地区的整体外交，把对外援助逐步纳入中国—东盟合作机制、中

① 《中央外事工作会议在京举行》，《人民日报》2014年11月30日，第1版。

② 《习近平在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上致辞》，《人民日报》2020年5月19日，第1版。

非合作论坛、中拉合作论坛框架下予以统筹规划，特别是中非合作论坛每三年推出一揽子合作倡议和计划，显著推动了中非互利合作水平的全面跃升。

二、中国对外援助模式的理论概括

中国对外援助理念和政策不断发展和调适，逐步形成了既有一般国际发展合作属性又有自身特色的对外援助模式。2011年发布的首份《中国对外援助》白皮书这样写到：

“中国对外援助坚持平等互利，注重实效，与时俱进，不附带任何政治条件，形成了具有自身特色的模式。”^①中国对外援助的理论特色有：

（一）以中国传统文化思想和无产阶级国际主义精神为思想渊源

中国对外援助的独特性首先来自中国传统文化的精神特质。一是“大同”思想。中国人自古憧憬“大道之行，天下为公”（《礼记·礼运》），历来有“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”（《岳阳楼记》）的精神境界，有“为往圣继绝学，为万世开太平”（《张子语录》）的济世情怀。二是“义利”观念。中国传统文化注重义利之辨，倡导先义后利、重义轻利，甚至必要时舍利取义，正所谓“二者不可得兼，舍生而取义者也”（《孟子·告子上》）。三是“仁爱”精神。中国文化弘扬“仁者爱人”（《孟子·离娄下》），既强调“己所不欲，勿施于人”的克己慎行，也倡导“己欲立而立人，己欲达而达人”（《论语·雍也》）的推己及人。穷时要以独善其身为人格底线，达时要有兼济天下的理想情怀。在国际交往中，国家之间也要以相互尊重、讲信修睦为基本准则，同时也要弘扬扶贫济困、乐善好施的国际道义精神，通过对外援助向身处困难的国家提供必要的支持和帮助。

中国是一个有着悠久传统文化的国家，中国共产党人是中国历史文化的继承者和弘扬者，也是共产主义的倡导者和践行者，从一开始就有立足中国、放眼世界的眼界和胸怀。在第三世界民族解放运动时期，中国共产党高举国际主义旗帜，把广大被压迫民族的反帝反殖斗争看成世界无产阶级革命的一部分，在自身极为困难的时期向它们提供了力所能及的帮助。周恩来总理曾指出：“胜利了的中国人民，在进行社会主义建设的同时，还要根据可能的条件，给兄弟国家和民族主义国家以援助，这是我们

^① 国务院新闻办：《中国的对外援助》，《光明日报》2011年4月22日，第7版。

不可推卸的国际主义义务。”^①今天，虽然第三世界民族解放运动早已过去，但中国在推动实现中华民族伟大复兴的同时，也始终把为人类做出更大贡献作为自己的重要使命。

（二）以新中国重大外交理念和思想为理论基础

新中国成立以来，中国历届领导人不断把脉国家利益和国际形势变化趋势，不断推动外交理论的创新和发展，为中国外交工作包括对外援助工作提供了基本理论遵循。历史上，和平共处五项原则的提出，以及“独立自主的和平外交政策”的完整表述，向世界表达了中国处理与外部世界关系的基本立场和原则，为对外援助提供了最为基本的原则指导。毛泽东的“三个世界”理论划分为对外援助工作的开展奠定了坚实的理论基础，它明确指出中国是第三世界的一员，从国家身份和民族命运的角度把中国和第三世界紧密联结在了一起，在国际斗争异常尖锐复杂的特殊时期为中国找到了最广泛的可以依靠的力量。在此之后，中国长期把广大发展中国家视为自身外交战略的基础，把南南互信互助作为拓展外交空间、舒展外部环境、提升国际影响，进而维护国际战略平衡的重要支撑。

在当前世界百年大变局背景下，习近平主席提出推动构建人类命运共同体的宏大愿景，拓展提升了对外援助的视野、格局和使命。新时代中国的外交工作，包括对外援助，在服务中华民族伟大复兴的同时，也着眼推动国际社会实现互利合作与共同发展，携手推动解决全球性发展和治理难题，进而助推国际秩序实现更加公平公正的发展。中国把南南合作视为推动构建人类命运共同体的重要实践路径，明确提出对发展中国家践行正确义利观，在开展南南合作时讲信义、重情义、扬正义、树道义。如果说人类命运共同体是中国给世界提出的重大愿景，是新时代中国外交高举的道义旗帜，那么正确义利观则是当代中国外交应当秉持的价值观，集中体现了中国对发展中国家义利兼顾、弘义融利的道义观和责任观，彰显了中国作为一个负责任的发展中大国所应当坚持的外交道义精神。

（三）以国家利益和国际责任相统一为政策取向

西方人看对外援助，常立足于两端，要么从现实主义的角度把对外援助看成大国竞争的手段，痴迷于对外援助的地缘战略价值；要么从人道救助的角度，把对外援助

^① 《周恩来选集》下卷，北京：人民出版社，1984年，第383页。

看成一种“救济”和“施舍”，常表现出一种捐助者高人一等的自大和自傲。与此极为不同的是，中国对外援助是一种南南合作框架下的双向互助，在过去很长时期里是一种“穷帮穷”，当前则是发展中国家在追求现代化进程中的互利共赢和共同发展。这种双向合作，体现了南南合作的平等性、互助性、互利性。在中国眼里，帮助他人也是帮助中国自己。

理解中国对外援助的价值取向，需要有双重维度。一方面，中国对外援助从一开始就具有超越民族国家利益的更为远大的使命和抱负。毛泽东等老一辈无产阶级革命家有着强烈的国际主义精神，把实现第三世界民族解放看成自己应尽的义务。在非洲国家开展独立斗争的年代，毛泽东频频接见来自非洲的朋友，坚定告诉他们“你们的斗争我们支持”。^①另一方面，中国对外援助也始终着眼于增进国家利益，始终服务于外交大局的通盘考虑。正如毛泽东在接见非洲代表时说的那样：“谁来支持我们？还不是亚洲、非洲、拉丁美洲的民族解放运动，这是支持我们的最主要的力量。”^②在特殊困难时期，中国通过对外援助构筑了广泛的国际统一战线，为打破美苏超级大国的封锁包围并最终重返联合国找到了重要的外交支持力量。进入21世纪后，虽然第三世界革命历史早已过去，但这些曾经并肩作战的亚非拉国家在追求发展和复兴进程中找到了新的合作基础与动力、新的努力方向和愿景，因而具有了新的持久动力和牢固纽带。当前中国与发展中国家是国际政治中的天然盟友，是经济发展合作的重要伙伴，在全球治理中团结协作，因而是一种利益共享、责任共担、命运与共的命运共同体。党的十八大以来，习近平主席就任和连任国家主席后的首次出访都选择了非洲，集中展现了中国政府对中非关系的高度重视。他在南非德班同非洲国家领导人举行早餐会时这样说到：“历史反复证明，中国发展好了，非洲发展会更顺；非洲发展顺了，中国发展会更好。”^③

（四）以不干涉内政、不附加任何政治条件为最大特色

相互尊重主权、不干涉内政是中国外交也自然是中国对外援助的最为核心的基本

① 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第467页。

② 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第370页。

③ 《中国坚定奉行对非友好政策》，《人民日报海外版》2013年3月29日，第1版。

原则，也是中西方在对外援助上的最大区别之一。一般而言，西方国家热衷于对外输出它们的价值观念，执着于通过对外援助影响甚至改变受援国的制度和政策。无论是20世纪80年代它们在非洲和拉美推动的“经济结构调整计划”，还是90年代推动的民主和良治建设，都附带许多损害受援国主权的政治经济条件。美国政府设立的“千年挑战账户”（MCA），在2019财政年度选择了共计65个低收入国家和5个中低收入国家作为候选受援国，评选标准涉及“公正统治”（Ruling Justly）、“投资于人”（Investing in People）、“鼓励经济自由”（Encouraging Economic Freedom）三大领域共计20项指标（见表1）。^①与此不同的是，中国对外援助始终坚持不附加政治条件，始终坚持相互尊重、平等相待的原则。1964年，周恩来总理在访问亚非国家归来后指出：“目前，中国在力所能及的范围内，正在向某些亚非国家提供一些经济援助。这些援助就其数量来说是极其微小的，然而是不附带任何条件的，这表示了我們帮助这些国家独立发展的真诚愿望。”^②2018年，习近平主席在中非合作论坛北京峰会上明确宣示“五不”，即：不干预非洲国家探索符合国情的发展道路，不干涉非洲内政，不把自己的意志强加于人，不在对非援助中附加任何政治条件，不在对非投资融资中谋取政治私利。^③

然而，部分西方人士常常基于西方价值观念和利益立场来解读中国不干涉内政原则。一些西方学者和媒体“担心”中国的不干涉内政原则会助长受援国腐败，削弱受援国的民主和良治，^④而一些西方政客故意曲解甚至恶意炒作中国对外援助带来的所谓负面影响。事实上，作为世界上最大、综合国力最强的发展中国家，中国向其他发展

① 有10个国家未能获得受援国资格，它们是：玻利维亚、缅甸、柬埔寨、厄立特里亚、尼加拉瓜、朝鲜、南苏丹、苏丹、叙利亚、津巴布韦。“Report on Countries that are Candidates for Millennium Challenge Compact Eligibility for Fiscal Year 2019 and Countries that would be Candidates but for Legal Prohibitions,” <https://www.mcc.gov/resources/doc/report-candidate-country-fy2019>.

② 谢益显主编：《中国外交史（中华人民共和国时期1949—1979）》，郑州：河南人民出版社，1988年，第240页。

③ 2018年中非合作论坛确立未来三年及今后一段时间共同实施八大行动，中方为此提供600亿美元资金支持。习近平：《携手共命运 同心促发展——在2018年中非合作论坛北京峰会开幕式上的讲话》，《人民日报》2018年9月4日，第2版。

④ Denis M. Tull, “China’s Engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol.44, No.3, 2006, pp.459-479; Evan A. Feigenbaum, “Beijing’s Billions,” May 20, 2010, [https://foreignpolicy.com/2010/05/20/beijings-billions/\(2010-05-16\)](https://foreignpolicy.com/2010/05/20/beijings-billions/(2010-05-16)); Ruben Gonzalez-Vicente, “The Limits to China’s Non-Interference Foreign Policy: Pro-State Interventionism and the Rescaling of Economic Governance,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.69, Issue 2, March 2015, pp.205-223.

中国承诺不干涉内政，在本质上是一种“自我约束”，意在强调中国切实尊重受援国的内政和主权，特别是尊重受援国自主选择发展道路的权力，从不把自己的意志和选择强加于人。这决非部分西方学者解读的那样，中国不干涉内政是对受援国的发展问题不闻不问，是对发展中国家的治理难题袖手旁观。事实上，中国长期以来一直积极关注其他发展中国家的和平与稳定，建设性参与若干地区热点难点问题的解决，同时通过经贸合作、知识交流、经验分享和人才培养帮助它们提高发展能力和治理能力。中国对外援助的实践一再证明，中国是主权平等原则的坚定捍卫者，同时也是发展中国家追求独立、发展和复兴的真诚伙伴。

表 1 美国“千年挑战账户”（MCA）的评选指标

领域 (Categories)	标准 (Indicators)
公正统治 (Ruling Justly)	公民自由权 (Civil Liberties) 政治权利 (Political Rights) 控制腐败 (Control of Corruption) 政府有效性 (Government Effectiveness) 法治 (Rule of Law) 信息自由 (Freedom of Information)
投资于人 (Investing in People)	接种率 (Immunization Rates) 公共卫生支出 (Public Expenditure on Health) 女子教育 (Girls' Education) 初等教育公共支出 (Public Expenditure on Primary Education) 儿童健康 (Child Health) 自然资源保护 (Natural Resource Protection)
鼓励经济自由 (Encouraging Economic Freedom)	创业 (Business Start-Up) 土地权利与获取 (Land Rights and Access) 贸易政策 (Trade Policy) 管制质量 (Regulatory Quality) 通货膨胀 (Inflation) 财政政策 (Fiscal Policy) 信贷准入 (Access to Credit) 经济中的性别 (Gender in the Economy)

资料来源：根据美国“千年挑战账户”官网资料整理而成。“Guide to the MCC Indicators for Fiscal Year 2019,” <https://www.mcc.gov/resources/doc/guide-to-the-indicators-fy-2019>.

(五) 以“南南合作”而非“南北关系”为根本性质

中国对外援助在本质上是南南双向互助互援。此种合作，在过去曾是第三世界民族解放运动的一部分，当前则是发展中国家对现代化的共同追求。这是一种南南互信互助互利合作，它在本质上与西方援助天然具有的“发达”和“欠发达”二元对立存在根本不同，与传统捐助者“施于人”和受援者“受于人”的不平等关系存在显著差异，其目的是通过南南互助互援实现发展中国家的自立自强和共同发展，共同解决发展中国家面临的紧迫的发展和治理难题。因而，其意义早已超越了单纯的发展合作，成为20世纪以来南南合作的重要组成部分，成为当代发展中国家追求复兴进程的重要推动力量。

随着中国经济持续发展，中国对发展中国家的援助是否仍然是一种南南合作？一些发展中国家担心，不断发展的中国是否还是它们当中的一员，是否仍然愿意同它们站在一起。究竟何谓“发展中国家”，国际社会至今没有形成公认的统一标准。首先，即便是着眼于经济社会发展水平，以世界银行、联合国开发计划署（UNDP）对世界主要国家和经济体的发展程度划分为参照，中国距离“高收入经济体”^①或“极高人类发展水平国家”^②仍有很大差距，中国仍然属于新兴和发展中国家行列。其次，中国对“发展中国家”概念还有自己特殊理解和认识。在中国看来，“发展中国家”自始便不是一个纯粹的经济概念，而具有丰富的历史、政治和文化属性。在中国外交思维中，当代“发展中国家”概念在很大程度上是过去“第三世界”的延续和发展，当代发展中国家的南南合作也与过去亚非拉国家共同反帝反殖反霸斗争一脉相承。虽然第三世界国家早已实现了政治独立，但这些曾经在追求国家独立过程中携手前行的亚非拉国家仍然面临实现经济发展和国家现代化的发展任务，在国际事务中也面临相似的政治和外交需求。对中国而言，“发展中国家”概念的内涵和意义极为丰富，它不只是体现着共同的利益需要，更承载着一种特殊的历史记忆和共同的身份认同，因而体现着一种特殊的归属感、亲近感、认同感。由此，中国一再向其他发展中国家承诺，中国

① 世界银行认为，人均国民总收入（GNI）达到12536美元及以上为高收入经济体，2018年中国人均GNI为9732美元，仍属于中高收入经济体。“World Bank Country and Lending Groups,” World Bank, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

② UNDP以“人类发展指数”（HDI）大于或等于0.800为极高人类发展水平，2019年中国HDI值为0.758，世界排位是第85位，远未达到极高人类发展水平。UNDP, *Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century*, Human Development Report 2019, New York, pp.300-303.

将始终与它们站在一起，一如既往地加强同它们的团结合作。^①

三、中国对外援助模式的经验总结

新中国成立以来，中国对外援助始终着眼受援国的实际需要，在实践中不断追求创新和发展，不断探索务实有效的经验和做法。

（一）始终尊重受援国的发展议程和自主选择

西方捐助者常常秉持“教师爷”心态，从它们的观念、经验和利益出发为受援国制定发展计划和蓝图，在对外援助的领域、重点和具体项目上体现出强烈的主观色彩，有时难以兼顾发展中国家的实际发展需要。虽然西方捐助者从签署2005年《巴黎援助有效性宣言》开始，就一再声称要尊重受援国“主事权”（ownership），实现与受援国发展议程的“联系”与“对接”（alignment），但西方国家带有宗教色彩的普世主义情结，数百年来在文化和经济发展上形成的傲慢心态，以及近百年对外援助所形成的经验和路径依赖，都决定了它们要调整自身心态和做法必然相当困难。^②与西方不同的是，中国始终注重探寻南南合作的共同点和契合点，由此决定双方合作的出发点和着眼点。中国曾携手亚非国家反殖、反帝和反种族主义斗争，当前致力于携手发展中国家实现发展与复兴。例如，当前中国对非援助注重对接非洲国家的发展战略，注重结合非盟“2063议程”（Agenda 2063）设置的七大愿望和16个领域的具体行动，^③注重落实中非合作论坛共同商议确立的优先发展议题，^④在非洲基础设施建设、工农业

① 罗建波：《正确义利观与中国对发展中国家外交》，《西亚非洲》2018年第5期，第3—20页。

② 正如美国学者黛博拉·布罗蒂加姆(Deborah Brautigam)指出，西方国家也希望尊重伙伴国的主事权，但“对于传统捐助者而言，所有这些都是一个相当大的挑战。”Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, New York: Oxford University Press, 2009, p.133.

③ “2063议程”（Agenda 2063）的七大愿望是：经济可持续发展，更加紧密的团结和一体化，尊重法治和人权，和平与安全，共享文化和价值观，释放民众特别是妇女和青年潜力，非洲成为全球发展的重要伙伴；16个领域具体行动：减贫、教育、技能和知识的革命，经济转型、增长与工业化，农业现代化，气候变化与环境，世界级的基础设施，大陆自由贸易区，青年发展，2020年枪声沉寂，性别平等，非洲护照，巩固民主和以人为本，在全球发出统一的非洲声音，强化国内资源动员，建立执行、监督、评估体系，迈向大陆统一。African Union Commission, *Agenda 2063: The Africa We Want*, Addis Ababa, January 2015, pp.11-19.

④ 2018年中非合作论坛确立未来三年及今后一段时间共同实施八大行动，中方为此提供600亿美元资金支持。习近平：《携手共命运 同心促发展——在2018年中非合作论坛北京峰会开幕式上的讲话》，《人民日报》2018年9月4日，第2版。

现代化、知识和技能培训、执政能力建设、和平与安全建设、公共卫生治理等领域不断加强互利合作。

（二）始终坚持对外援助的“发展”和“民生”导向

西方对外援助在某种程度上可以说是一种“民主援助”，它以人为拟定的政治经济条件为前提，重点援助受援国的“社会”（Social）领域，而诸如“经济”（Economic）和“生产”（Production）领域则未受到足够重视。在2017年经合组织发展援助委员会（DAC）成员国对非双边援助中，社会领域和人道主义援助占比分别为44.2%和18.9%，而经济和生产领域占比为14.2%和8.1%（见图1）。^①在具体实践中，西方对外援助主要体现为“现金援助”或“支票援助”，通过赠款或信贷的方式对受援国提供一般预算支持（General Budget support）^②。长期专注于债务问题的赞比亚籍知名学者丹比萨·莫约（Dambisa Moyo），曾尖锐地把西方援助比喻为“发展的无形杀手”，认为大量援助资金的流入不仅滋生政府腐败，导致经济上的“荷兰病”现象，还助长了受援国的依赖心理，消减了非洲国家实现自力更生的意愿，从而形成了“援助的恶性循环”。^③与此不同的是，中国对外援助授人以鱼，更授人以渔，既着眼解决受援国的一时之困、暂时之危，更着眼培育、提升它们的内生发展动力和自主发展能力，因而在本质上是一种“发展援助”和“民生援助”。自20世纪90年代援外方式改革以来，中国大力推行贴息优惠贷款和援外项目合资合作等方式，其直接目的就是希望推动伙伴国的基础设施建设，帮助它们提升产业发展水平，破解发展中国家面临的基础设施滞后、资金不足、人才短缺的瓶颈。根据《中国的对外援助（2014）》白皮书，在2010—2012年中国对外援助资金中，经济基础设施占44.8%，社会公共基础设施占27.6%，物资援助占15.0%，工业占3.6%（见图2）。^④在当前全球抗疫背景下，中国对外援助聚力新方向、新重点：一是帮助非洲等发展中国家建立疾控中心等公共

① OECD, “Development Aid at a Glance 2019: Statistics by Region(Africa),” pp.10-11, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2019.pdf>.

② 世界卫生组织曾在2010年推出报告，认为一般预算支出要取得成效，必须依赖受援国良好的财政管理能力和治理绩效。Adelio F. Antunes, Ke Xjuu, Chris D. Janes, et al., *General Budget Support-has it benefited the health sector*, World Health Report, Background Paper, No.14, 2010, <https://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/14GBSpaperFINAL.pdf>.

③ [赞比亚]丹比萨·莫约：《援助的死亡》，王涛等译，北京：世界知识出版社，2010年，第34—48页。

④ 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014）》，《人民日报》2014年7月11日，第22版。

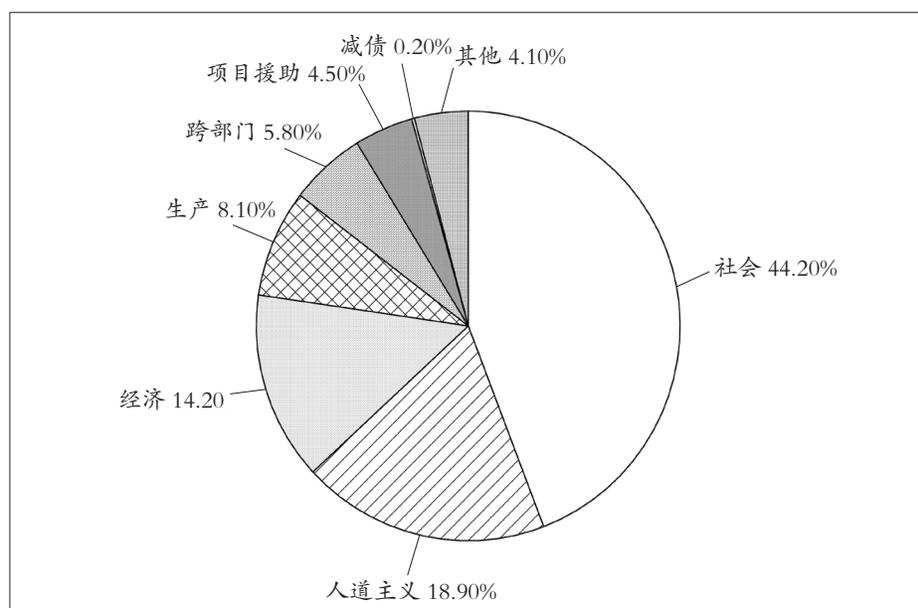


图1 2017年经合组织DAC成员国对非双边援助资金分配

资料来源：OECD, “Development Aid at a Glance 2019: Statistics by Region(Africa),” pp.10-11。

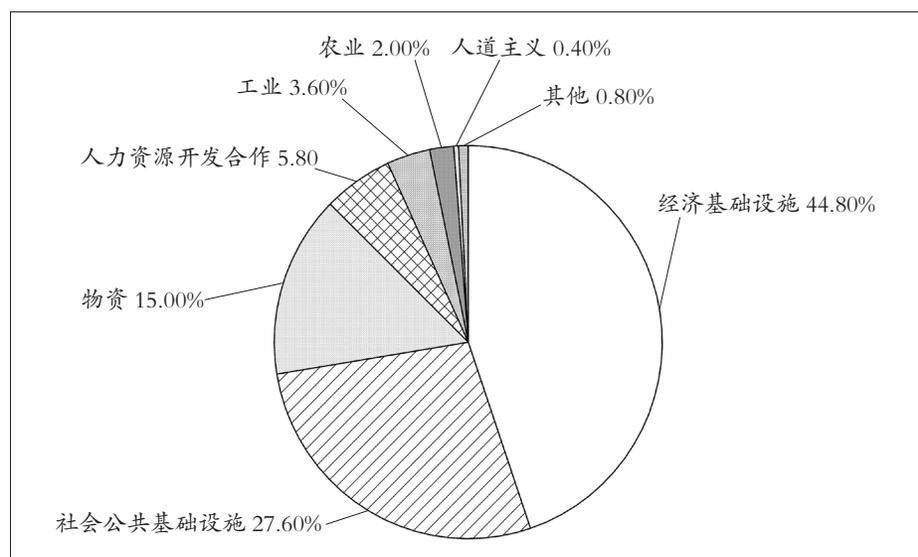


图2 2010—2012年中国对外援助的资金分配

资料来源：《中国的对外援助（2014）》，《人民日报》2014年7月11日，第22版。

卫生基础设施；二是向它们提供更多防疫物资、技术和人力支持；三是通过提供更多人道主义援助帮助发展中国家缓解受疫情影响的经济和民生困难。相较于西方，以“民生”和“发展”为导向是中国对外援助的显著特点，也是中国对外援助规模不大但效果却相对更为明显的重要原因所在。

（三）始终注重对外援助的务实、廉洁和高效

西方通过现金或支票方式拨付援款，不仅为受援国政府制造了寻租机会，且接受双方还需建立庞大的官僚机构和复杂的监管程序以监督援款的管理和使用，容易导致项目管理费用的层层截留以及援助效率的显著降低。与此不同的是，中国对外援助主要通过成套项目、一般物资和技术合作等方式予以进行，其特点在于，援助项目大多由中方负责资金的管理和使用，大多由中方企业和单位承担项目的实施和运作。^① 中国以“实物”和“项目”形式为主的援助方式不仅有助于避免受援国的贪腐，保证了援助项目的质量和效率，还由于中方人员、技术和物资的成本相对较低而极大节约了援助经费，使同样数额的援助资金能够比西方援助办更多的事情。为了保证对外援助的发展有效性，中国还会采取三个举措：一是在援助项目的确定和选择上充分尊重伙伴国的发展意愿，真正实现双方发展战略的对接；二是近年来显著加大了援助项目的本地化进程，在项目实施过程中注重吸纳当地企业和人员的参与；三是以技术合作和技能培训向受援国传授管理和技术知识，帮助受援国提高自主发展能力。这种独特的援助方式虽然也面临一些问题，还需要不断予以改革和完善，但在实践中证明是相对有效的，即便是一些国外学者对此也给予了肯定。^②

（四）始终坚持平等相待和真诚友好的优良作风

平等相待和真诚友好，不只是体现在国家间的相互尊重和不干涉内政，也体现在项目实施过程中平等待人和友好往来。1964年提出的援外“八项原则”，明确承诺“派

① 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，2011年4月21日，第4页。

② 很多国外学者也能正确评价中国对外援助，除了上述黛博拉的著作外，还可参见：Helmut Reisen, “Is China Actually Helping Improve Debt Sustainability in Africa?” *G24 Policy Brief*, No.9, pp.1-4, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/20/39628269.pdf>; Laura Freschi, “China in Africa: Myths and Reality,” *Aid Watch*, February 9, 2010; Kristian Kjollesdal, “Foreign Aid Strategies: China Taking Over?” *Asian Social Science*, Vol.6, No.10, October 2010.

到受援国帮助进行建设的专家，同受援国自己的专家享受同样的物质待遇”。^①1963年毛泽东在接见几内亚代表团时讲到：“如果我们有人在你们那里做坏事，你们就对我们讲。例如看不起你们，自高自大，表现大国沙文主义态度。有没有这种人？如果有这种人，我们要处分他们。”^②1964年他在接见亚非朋友时再次强调指出，“我们之间的相互关系是兄弟关系，不是老子对儿子的关系”。^③正如习近平主席对非洲朋友讲的那样：“我们双方谈得来，觉得相互平等；我们不把自己的意志强加给你们，你们也不把自己的意志强加给我们。”^④几十年来，中国之所以能够赢得绝大多数发展中国家的信任和支持，原因自然很多，其中一个重要因素是中国始终能够同其他发展中国家相互尊重、平等相待，并在此基础上真诚合作、共同发展，这是那些经受过殖民压迫而至今仍处于国际体系边缘的发展中国家特别看重的，是中国与发展中国家关系之所以历久弥坚的重要基础。

（五）始终坚持力所能及和重信守诺的优良传统

新中国成立后，在自身经济仍十分贫弱的情况下向亚非国家提供了大量援助。20世纪80年代后，南南合作转向更为务实理性的发展合作，中国仍然力所能及地向发展中国家提供支持。2019年中国政府曾发布白皮书称，七十年来中国共计向166个国家和国际组织提供近4000亿元人民币援助，派遣60多万名援助人员，700多人为他国发展献出了宝贵生命。已先后7次宣布无条件免除重债穷国和最不发达国家对华到期政府无息贷款债务。^⑤在当前全球抗疫背景下，中国明确呼吁国际抗疫斗争的重中之重是要帮助发展国家特别是非洲国家筑牢抗疫防线。在中非团结抗疫特别峰会上，习近平主席承诺加快推进非洲疾病预防控制中心和中非友好医院建设，在中非合作论坛框架下免除有关非洲国家截至2020年底到期的对华无息贷款债务，进一步延长相关国家的缓债期

① 谢益显主编：《中国外交史（中华人民共和国时期1949—1979）》，郑州：河南人民出版社，1988年，第284页。

② 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第491页。

③ 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第538页。

④ 习近平：《永远做可靠朋友和真诚伙伴——在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲》，《人民日报》2013年3月26日，第2版。

⑤ 国务院新闻办：《新时代的中国与世界》，《光明日报》2019年9月28日，第12版。

限，同时承诺新冠疫苗研发完成并投入使用后将率先惠及非洲国家。^①当前中国对外援助把公共卫生合作视为南南合作的重要生长点，携手发展中国家加强疫情防控和民生保障，彰显了中国在全球公共卫生治理领域的引领作用。在推动自身发展进程中带动发展中国家实现共同发展，在推动实现自身民族复兴的进程中不断增加国际责任和世界贡献，正是新时代中国特色大国外交的重要使命和追求。

四、中国对外援助模式的世界意义

中国对外援助是一种南南双向互助互援，始终着眼推进发展中国家的独立、发展和复兴，始终携手发展中国家解决它们面临的发展和治理难题。中国对外援助有着自己特殊的理论与实践特色，也有着相对较为突出的发展有效性，因而推动着国际援助体系的创新和发展，进而为世界贡献了新的国际合作规范和伦理。

（一）推动发展中国家的独立、发展与复兴，因而具有特殊的世界历史意义

在观察国际体系和国际秩序变迁之时，世人的目光多聚焦于大国关系的走向及由此带来的国际格局的显著变化。但如果从广大发展中国家的角度来看，20世纪以来的一百多年亚非第三世界国家相继赢得政治独立，在此基础上不断推进民族国家构建和经济社会发展，其中一些新兴经济体和发展中大国在21世纪以来取得了显著的发展成就。这种发展成就，不只是经济规模上的增长，也包括政治上更加独立自主，以及文化上更加自立自信，因而其国际效应也是巨大的，不仅带来了世界经济格局的显著变化，对国际政治格局和人类文明交流互鉴都带来了某种积极的影响。这其中，中国的发展成就及世界影响尤为引人注目，成为当今发展中国家群体性崛起的主体和中坚。

作为南南合作的组成部分，中国对外援助始终着眼推进南南合作的历史进程，因而具有某种世界体系层面的历史意义。新中国成立后，从一开始就积极关注和支持第三世界殖民地、半殖民地的民族解放运动，把它们视为世界无产阶级革命的一部分，把支持第三世界革命视为中国应尽的国际主义义务。从20世纪50年代支持亚洲的朝鲜、越南，以及非洲的埃及、阿尔及利亚反抗外来侵略开始，直到20世纪70年代支持南部非洲国家实现反殖反种族主义斗争，以及在此期间对其他民族独立国家提供的

^① 《团结抗疫 攻克时艰——在中非团结抗疫特别峰会上的讲话》，《人民日报》2020年6月18日，第2版。

大量经济援助，都体现了中国对外援助的国际主义色彩。赞比亚总统卡翁达曾这样称赞道：“中国是南部非洲同殖民主义、法西斯主义和种族主义进行斗争的爱国力量的主要支持者之一。中国对莫桑比克、安哥拉和津巴布韦人民的支持对这些国家的解放起了决定性的作用。”^①中国通过对外援助携手亚非国家实现政治独立，从政治层面彻底摧毁了西方大国经营数百年的殖民体系，极大改变了长期存在的不平等的国际体系和国际政治结构，这是人类历史发展进程中具有革命性历史意义的重大事件。数十个民族国家实现了政治独立，开始更加自立自尊地参与世界事务，更加自信自豪地彰显它们的价值和尊严，由此开启了一个全新历史时代的到来。这是南南合作之于国际体系变迁的重大历史贡献，在这一历史进程中，中国对外援助自始发挥着重要的作用。

21世纪以来，发展中国家开始携手追求国家发展和民族复兴，共同提升和捍卫发展中国家在世界体系中的地位和权益。中国对外援助也因此有了新的使命和价值，即通过对外援助更好撬动受援国的经济发展，助推发展中国家解决它们面临的发展和治理难题。对其他发展中国家而言，借助中国日益增加的援助以及由此撬动的更大规模的投融资，不仅可以获得更多的资金、技术和就业机会，相互分享发展和治理经验，而且在思考与外部世界的合作时也有了更大选择空间，在面对西方苛刻援助条件时增加了某种可以讨价还价的机会和能力，这在一定程度上增加了它们在国际发展合作领域的话语权。部分借助于与中国的合作，发展中国家在一定程度上能够更为自主地追求经济发展，能够更为自信地处理与外部世界的关系，能够以更为有利的方式参与全球化进程。“东亚崛起”“非洲复兴”备受世人期待，“太平洋时代”“印度洋时代”频频见诸媒体，“金砖五国”（BRICS）、“远景五国”（Vista）、“新兴七国”（E7）、“新钻十一国”（N-11）等概念不断涌现，反映了发展中国家日益增长的自信以及世界对发展中国家经济发展的重大关切与期望。

当前国际体系演变的一个新趋向，是南南合作的不断深入发展以及由此带来的发展中国家群体性复兴浪潮。那些在近代资本主义国际体系中长期处于边缘的民族和国家，如今通过自主发展和携手合作，逐渐成为世界经济增长的新引擎，成为国际政治舞台的重要参与方，成为人类文明的卓越贡献者，重新彰显它们对于人类发展的价值

^① 谢益显主编：《中国外交史（中华人民共和国时期1949—1979）》，郑州：河南人民出版社，1988年，第596页。

和意义。伴随世界政治经济重心在地理上的逐步扩散，以及人类文明更加多元均衡的发展，世界财富、权力和文明格局正在出现结构性变化的新趋向，几个世纪以来形成的以西方世界为中心、亚非拉欠发达地区为外围的旧有等级制国际体系正在发生深刻而富有历史意义的变革。这是当今世界百年大变局的重要方面。

（二）推动国际援助体系的创新与发展，进而为世界贡献新的国际合作规范和伦理

长期以来，西方发达国家主导着国际发展援助体系，特别是经合组织发展援助委员会是国际发展援助的主要提供者，是国际援理论论和政策的主要塑造者。21 世纪的一个重大新变化，是以中国、韩国、印度为代表的一批新兴经济体和发展中大国更加积极地参与国际发展援助，不仅扩大了援助资金来源，也为国际援助体系贡献了新的援助理念和实践经验。特别是，中国对外援助以平等互信为基础，以发展和民生为导向，以南南互利合作为特色，极大推动着传统捐助国对发展援助既有认知和经验的反思。

其一，推动西方发展援助由“垂直支配型”逐步向“平等合作型”转变。西方对外援助在本质上是一种南北关系结构，其特点在于，发达的捐助国制定援助议程、设定援助标准、确定援助项目，并在援助过程中灌输和渗透西方政治理念和价值观。进入 21 世纪后，发展中国家自主发展意识显著提高，南南发展合作成效不断显现，推动发达国家有识之士开始反思和调整既有的援助理论与实践。他们认为，中国对外援助为传统捐助方反思其家长式（paternalistic）的干涉、一刀切（one-size fits-all）的援助模式，以及对外援助的有效性不足，提供了重要的机会。^①曾出任欧盟委员会官员的白小川（Uwe Wissenbach）坦言，中国援助方式“在欧盟—非洲伙伴关系的再定位过程中也许发挥了某种催化剂作用。”^②在 2005 年巴黎第二届援助有效性高层论坛上，61 个双多边援助方和 56 个受援国共同签署《关于援助有效性的巴黎宣言》，确定了提升援助有效性的五个原则，即主事权原则（Ownership）、联系原则（Alignment）、协调原则（Harmonisation）、重成果原则（Managing for Results）与相互问责原则（Mutual

^① Paul Opoku-Mensah, *China and the International Aid System: Challenges and Opportunities*, IDR Research Series Working Paper No.141, Aalborg University, Denmark, pp.1-14.

^② 白小川、范勇鹏：《欧盟对中国非洲政策的回应——合作谋求可持续发展与共赢》，《世界经济与政治》2009 年第 4 期，第 72—80 页。

Accountability)。^①巴黎规则的核心内容,是强调尊重受援国自主制定发展战略的权利,要求对外援助与受援国发展战略相对接,以及通过紧密合作和相互问责以提高对外援助的有效性。虽然西方国家要转变其既有观念和姿态并非易事,但巴黎规则的确立对于西方援助模式的调整无疑具有里程碑式的意义。2008年于加纳阿克拉召开的第三届援助有效性高层论坛通过《阿克拉行动议程》,除了继续强调巴黎规则外,还明确提出了“包容性伙伴关系”(Inclusive Partnership)的概念,意在强调援受双方是平等的合作伙伴。^②在此次会议上,中国商务部副部长傅自应向会议介绍了中国开展南南合作的基本经验,强调国际发展援助有效性的关键在于“尊重发展中国家的意愿”。^③

其二,推动西方发展援助由强调“援助有效性”向“发展有效性”转变。西方捐助者已经认识到中国等新兴经济体以援助撬动受援国经济增长和自主发展能力的积极成效,逐步反思西方援助在推动减贫和发展方面的某些不足。^④2011年在韩国釜山召开了第四届援助有效性高层论坛,通过了《有关新的全球伙伴关系的釜山宣言》。会议最突出的亮点有二:(1)将“援助有效性”(Aid Effectiveness)转变成“发展有效性”(Affective Development)。援助有效性重在强调援助项目或方案的有效实施,而发展有效性则强调以发展援助推动受援国经济和社会的发展。釜山会议一致认为,援助本身无法打破贫穷的循环,而应当作为其它发展合作的有效补充,才能最大程度发挥其促进减贫和增长的效应。^⑤(2)加大对南南合作和三边合作(发展中国家—发展中国家—发达国家)的重视,肯定了南南合作在全球发展体系中的独特地位和作用。在发展中国家亟需解决发展资金瓶颈之时,中国与发展中国家的南南合作因其新的资金来源、务实的合作条件、灵活的合作形式、更具平等互利的合作属性而受到发展中

① OECD, “The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Five Principles for Smart Aid,” <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf>.

② OECD, “The Accra Agenda for Action,” <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827311.pdf>.

③ 《傅自应副部长在第三届援助有效性高层论坛圆桌会议就“南南合作”的发言》,商务部网站 <http://yws.mofcom.gov.cn/article/u/200905/20090506228164.shtml>。

④ Kassaye G. Deyassa, “To What Extent Does China’s Aid in Africa Affect Traditional Donors?” *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol.39, No.5/6, 2019, pp.395-411.

⑤ OECD, “Busan Partnership for Effective Development Cooperation,” <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busan%20partnership.pdf>.

国家的欢迎，成为它们的重要选项之一。

余论：需要继续思考的几个问题

中国对外援助模式是一个不断成长的过程。继续推动其发展和完善，还需思考如下几个问题：

（一）有效平衡对外援助的尽力而为和量力而行

中国是一个负责任的世界大国，是世界减贫发展和全球治理的倡导者、推动者和践行者，在推动全球减贫、实施人道救助、应对气候变化、推进公共卫生治理等领域承担了应有的大国责任。同时，中国也是一个发展中国家，还面临实现脱贫攻坚和经济转型的迫切任务，还面临一系列国内发展和治理难题。中国参与全球发展和治理，一要坚持量力而行、量入为出的原则，基于自身国情和能力基础上为世界和平与发展做出力所能及的贡献；二要注重权责平衡和效益最大化原则，承担的责任、义务需要与自身权力、利益的增进相匹配，付出的国际投入也需要与自身话语权和影响力的不断提升相一致。当前西方民粹主义、单边主义不断发展，美欧提供全球公共产品的意愿和能力不断下降，全球治理由此进入问题“多发期”和治理“低迷期”，其后果，可能导致全球共识的显著下降、参与全球治理的成本增加，以及治理成效的大幅降低。由此，中国更需要清晰厘定自身的国际责任和义务，全面盘点自身国际收支清单，基于自身实力和利益基础上积极参与国际事务，在全球发展和治理进程中发挥中国独特的角色和作用。

（二）在坚持不附加政治条件基础上适度加大对受援国国家治理的关注

不附加政治条件主要是指尊重受援国的国家主权，尊重它们自主选择发展道路的权利，不干涉受援国的内政外交事务。但考虑到一些受援国治理能力不高、吏治严重腐败、政策稳定性差，中国在提供对外援助时，也需要积极关注和推动受援国治理能力建设，这是援助项目可持续发展的需要，也是受援国更好实现国家发展的需要。一是可综合考虑受援国的经济政策、发展环境和社会条件，据此对援助项目加以一定程度的引导和监督，或者在双方协商一致的前提下对援助项目设立一定的约束条件，以有利于援助项目的可持续发展，提高援助项目的发展有效性。二是在援助框架下加大能力建设合作，通过治国理政经验交流和人力资源开发合作帮助受援国提升治理能力，

增强自立精神，进而帮助它们提高自主发展能力。

（三）不断完善成套项目的运作以提高援助项目的可持续发展能力

中国对外援助资金的40%左右用于帮助受援国建设成套项目，涉及交通、通讯、电力、能源、工业、农业等多个方面。成套项目援助是中国对外援助的优势所在，集中体现了中国对外援助的发展导向和互利性质。在实践中，成套项目尤其需要注重提升可持续发展能力，不断增进项目的发展有效性。为此，成套项目的选择需要着眼提升受援国的发展和民生，更多考虑项目的经济效应和发展可持续，减少“形象工程”。同时鼓励中资企业承担应有的社会责任，积极探索诸如投建营一体化等项目运作模式。中国政府推行贴息优惠贷款，其初衷在于筹措更多资金帮助发展中国家发展经济，同时鼓励中资企业更多参与援外项目进而更好“走出去”。这就需要相关中资企业树立长远眼光，把援助项目与企业形象、国家形象相结合，使企业利益与国家利益、受援国利益相统一，通过履行企业社会责任更好彰显中国企业的道义和精神。这并非要求企业不计成本，也并非要求企业承担政治使命，而是敦促企业更多思考援助项目的质量、效益和可持续发展，更多加强对项目立项和实施过程的监督和约束。

（四）在弘扬正确义利观的基础上务实推进“差异化”原则

从总体上讲，中国需要高度重视发展中国家这个群体，在开展同发展中国家合作中展现中国的道义精神和人文情怀。但在实践中，又要根据不同发展中国家经济社会发展程度、与我外交关系之亲疏、对我外交的重要性进行细致研判和分类，做到差异化处理。在国别选择上，把周边发展中国家和非洲国家作为最优先方向，通过深化同周边发展中国家、非洲国家的利益和情感交融，进一步夯实中国外交的战略基础和依托。通过打造“中国与周边命运共同体”“中非命运共同体”的示范效应，分步骤、分阶段、分领域地务实推动人类命运共同体的构建。在合作路径选择上，坚持双边优先，整体外交次之，南南多边合作机制（如金砖国家组织）最后的顺序。其中颇为重要的是，21世纪以来中国不断搭建和完善对发展中国家“1+N”整体外交合作框架，重视发挥诸如中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉合作论坛、中国—中东欧17+1合作机制，以及形式多样的中国—东盟合作机制等集体磋商与合作平台的作用，利用此种整体外交机制最大程度团结多数发展中国家，更好维护全球战略平衡并优化中国的国际处境。

（五）在继承发扬自身优势和特色基础上加强同发达国家在援助领域的交流与合作

中国对外援助积累了丰富的理论思考和实践经验，有着许多显著的优势和特色。但同时，中国也是国际援助体系的后来者，因此也需要虚心地研究和借鉴发达国家在援助领域的某些优点和长处，比如，如何加强对援外项目的评估和监督，如何更好吸纳非政府组织和民间力量参与对外援助，如何通过援助项目更好塑造国家形象，如何更好开展人道主义救援，如何更好处理与受援国当地民众的关系等。此外，中国还可以审慎、稳步推进与发达国家在援助领域的三边或多边合作。中国同发达国家在援助理念、经验和具体方式上存在很大不同，在外交诉求和利益关切上也有显著差异，且在短时期内难以弥合。但各方也可以在分歧较少、敏感度较低的领域和项目上开展更有建设性的交流与合作，通过优势互补进而更好提高援助项目的发展有效性。在2019年第21次中国—欧盟领导人峰会上，中欧（盟）双方重申加强国际发展合作，共同推动落实联合国2030可持续发展议程和《亚的斯亚贝巴行动议程》。在路径选择上，各方应当采取循序渐进的方式，在积累信任、增进共识的基础上不断推进更高层次的合作。在合作领域上，可以考虑从减贫、农业、卫生、自然灾害、气候变化等低政治议题入手，逐步拓展到治理能力建设和和平与安全等高政治领域和议题。在合作原则上，需要充分尊重受援国的主导权和选择权，以它们的利益和诉求为基本出发点与着眼点，同时注重维护中方在三边或多边合作中的应有权益。比如，中国在非洲问题上一直秉持“非洲提出、非洲同意、非洲主导”三原则，欢迎非洲合作伙伴多元化，支持国家社会助力非洲发展和复兴。只要各方本着开放、包容、互利、共赢的精神，完全可以避免大国在非洲的零和竞争，完全可以在推动非洲发展进程中实现各方利益的双赢、多赢和共赢。

【收稿日期：2020-08-26】

【责任编辑：张颖】

publicity of political achievements and political legitimacy. Right-wing populist parties employ social media-based communication strategies to realize their goals by closely sticking to the populist ideology both in terms of style and rhetoric, and setting their agenda based on morality and identity. But while trying to use a collective illusion of political purity in the name of the people to gain power, right-wing populist parties are also a cause for concern for the democratic system, public psychology, political order and the landscape of political parties in Europe. The future development of these parties whose impact has been amplified by new media deserves continuous attention and vigilance.

【Key Words】 right-wing populist parties, social media, political communication, mediatization of politics, post-truth, European politics

39 **The Model of China's Foreign Aid: Theory, Practice and Global Significance**

by Luo Jianbo

【Abstract】 China's foreign aid is a form of mutual assistance, mutual trust and mutually beneficial cooperation within the framework of South-South cooperation. Consistent with the basic spirit and principles of South-South cooperation, it embodies China's commitment to global responsibility and moral principles. Its evolution has coincided with the different phases of South-South cooperation, and with the revival of China and other developing countries. In terms of theoretical features, it is rooted in traditional Chinese culture and proletarian internationalism and founded on China's major diplomatic ideas and theories post-1949. Guided by the unity of national interests and international responsibilities, its policies are most clearly distinguished by the insistence on non-interference in internal affairs and no political conditions attached, and are in essence a form of "South-South cooperation" rather than "North-South relations". Its practice has been consistently characterized by the following features: (a) respect for the development agenda and independent choices of the recipient countries, and an emphasis on "development" and "people's livelihood", (b) attention to pragmatism, integrity and efficiency, (c) equality, sincerity and friendliness, and (d) a fine tradition of doing whatever we can to help and keeping our promises. This South-South mutual assistance model has global significance and will likely promote innovation in global assistance thanks to its greater efficiency.

【Key Words】 foreign aid, South-South cooperation, developing countries, sound view

on justice and utility

64 Big Data-based Sentiment Analysis: A Non-rational IR Paradigm in the Digital Age
by Wang Yunxuan & Dong Qingling

【Abstract】 Does the online buzz among voters before the election indicate their voting preferences? Does the spread of negative emotions such as panic, anger, and hatred herald social unrest? Does the war of words between two countries portend the future direction of bilateral relations? As a direct expression of interpersonal relations and political experience, sentiment is a factor which is difficult to exclude and avoid in political decision-making. However, in international relations, sentiment analysis, as a research paradigm, has not been given due attention due to the prevalence of the traditional rational paradigm and the lack of necessary tools for emotion analysis. Nowadays, with the advent of big data and the emergence of new materials, technologies and ideas, big data-based sentiment analysis is likely to be an important IR subfield to experiment with engineering application. Overall, sentiment analysis is mainly based on the interdisciplinary integration of natural language processing technology in computer science and expertise in international relations. It focuses on exploring the hidden influence of emotions as a non-rational factor on modern politics. While big data-based sentiment analysis has a great potential for expansion, it will also face many difficulties. By looking at the theoretical and technological progress in the analysis of political sentiment, this article analyzes the basic principles and application scenarios of sentiment analysis in IR. It also briefly evaluates the strengths and weaknesses of sentiment analysis in its attempt to capture the subtle human interaction and emotional transmission in a complex society.

【Key Words】 digital age, sentiment analysis, big data, international relations, non-rational paradigm

86 Deficiencies in the Use of Scientific Methods in International Relations

by Wang Zhengda

【Abstract】 In international relations, the uncritical use of scientific methods in the natural sciences which are not necessarily appropriate has resulted in major problems. Specifically the defects mainly exist in the following four aspects. First, there are problems with the