

论新型国际关系中的扶助外交及其主要特点*

郭树勇

摘要：扶助外交是国际政治社会学（International Political Sociology, IPS）的概念，是国内社会中扶助行为向国际政治的延伸使用，主要指代大国或者国际组织等国际权威中心基于人道主义或国际社会整体利益而对弱小行为体或受挫行为体进行的善意援助或帮助。援助与扶助有时混用，但仍有较大的差异，扶助从根本上来讲是道义政治行为，援助则属理性操作；援助的施动方比较普遍，但是扶助则常常是大国行为；援助有着强烈的互助性质，而扶助则有着强烈的他助性质。典型的扶助外交虽发端于古代东亚，但近代和当代大国都屡有不俗的表现，各有千秋。新中国的扶助外交体现了国际主义指导下的一贯性与坚定性，重点在于扶助发展中国家，而且呈现出明显的平等性、相互性与多边性，是中国特色大国外交的重要特征之一。俄罗斯开展扶助外交注重体系性构建，将军事或安全扶助置于重要地位，同时对外扶助也多有超出自身实力水平的特点，呈现出一种失衡的救济主义。欧盟兼具大国和国际组织的双重定位，其扶助外交的特点包括，一是对发展中国家的援助注重平等和相互尊重的合作精神，二是注重构建一个圈序实施的全方位援助体系，三是呈现出内外一体、政经融合、标准综合化方向发展态势。联合国是全球扶助的领导者，在实施“千年发展计划”、完善不同组织合作引领机制建设、吸纳国际社会意见建议等方面可圈可点，为了做好《2030可持续发展计划》，联合国需要加强自身建设，积极做好与二十国集团、金砖国家等机制合作，并继续发挥其文明包容互鉴的国际场域作用。文章还讨论了大国扶助的三方面制约因素，指出了欧盟扶助外交对美依附性，并认为在大危机条件下新型国际关系建构需要国际权威中心的层级治理。

关键词：扶助外交 新型国际关系 国际伦理 人类命运共同体 新中国外交

中图分类号：D80 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2022)01-0001-30

* 本文是国家社会科学基金重大项目“习近平新时代中国特色社会主义思想研究”（项目批准号：18ZDA007）的阶段性成果。

百年未有之大变局之下，中国日益走近世界舞台的中央，如何将世界性权力转移规范在和平、发展和合作的理性轨道上，更好地发挥大国的特有责任和重要国际组织的国际协调功能，推动建设新型国际关系和人类命运共同体为主要原则和内容的国际体系，是当前习近平外交思想研究和国际问题研究的焦点问题之一。国际关系的旧有路径难以延续，大国政治的传统模式面临失灵的风险，外交的固有形态似乎丧失了活力。外交理论界更加注重向东方智慧看、向古代外交实践看、向伦理领域看。^①推动构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系是习近平外交思想的核心内容之一，新型国际关系的构建途径中之重要一环是从已有的外交实践中发掘带有方向性、前沿性的外交形态，这种外交形态可能在过去就有，但属于比较偶然，比较分散的状态，而经过历史的发展已越来越带有本质性、方向性。笔者曾于去年发表的文章中比较系统地提出了扶助合作、扶助外交等概念，认为它是对自助、互助的超越，是新型的多边主义外交，可以在大国、联合国等国际权威中心的运作下发挥作用，“与时代的国际治理、国际法和国际伦理相联通，为新一轮全球治理提供国际合作保障”。^②典型的扶助体系虽然发源于古代东亚，但是它又为世界所共有，大国关系史上不少国家在崛起之际都有各具特色的软实力战略，开展了大量为国际社会认可的扶助外交。当代国际关系中，大国扶助外交更为常见，国际组织扶助外交成就非凡，为新型国际关系的建构做出了重要贡献。本文将重点梳理中国、俄罗斯、欧盟、联合国在扶助外交中的表现，以审视国际扶助体系构建的可能性，并且讨论大国扶助的局限性和国际权威分层等理论问题。

一、扶助外交的内涵与行为主体

扶助外交是外交的一种形态，虽不及自助外交、互助外交那么频繁，但总以大国外交等方式发挥作用，主要是因为国家间交往除了权力、利益的较

① 从国际伦理等角度重新研究外交与国际关系论著近年来有了大量的浮现，比如，郭金鸿：《以道德责任铸就“人类命运共同体”的精神气质》，载《伦理学研究》，2019年第4期；蔡拓：《世界主义与人类命运共体的比较分析》，载《国际政治研究》，2018年第6期；刘胜湘、李奇前：《角色、价值、实践与人类命运共同体》，载《教学与研究》，2019年第11期；刘建飞：《中国崛起进程中的大国责任》，载《探索与争鸣》，2011年第7期，等等。

② 郭树勇：《大危机下的国际合作与外交转向：国际政治社会学的视角》，载《当代世界与社会主义》，2020年第3期；郭树勇：《人类命运共同体面向的新型国际合作理论》，载《世界经济与政治》，2020年第5期，第50页。

量外，还有公道、责任与正义等方面的考虑。

（一）扶助外交的主要内涵

扶助外交是扶助在国际政治领域的体现。扶助是政治社会学的概念，须从社会科学的角度的研究它的基本含义和环境条件。在一个缺乏政府权威的政治不平衡社会里，扶助是贤者基于责任或道义而非理性交换的考虑，对处于困境中的他者给予的一定形式的正当帮助。如果说自助行为是对于无政府状态或者安全困境的无奈选择，互动是基本理性选择和利益交换的话，那么扶助就有了利他主义的强烈内涵。这在以德治国的古代社会是非常明显的。扶助延伸到国际关系中，它又成为一个国际政治社会学的概念。在国际关系或世界政治中，扶助外交则是大国或者其他形式的国际权威中心基于人道主义或国际社会整体利益而对弱小行为体或受挫行为体进行的援助或帮助。国内社会中如果缺乏政府权威、政府救济、社会保障，会发生较多的扶助行为，那么，在国际社会中，国际援助行为就更加常见了。在本文中，援助与扶助有时混用，因为扶助从根本上讲是一种政治行为，但从操作上要运用援助等方式。不过，不能简单地将援助与扶助混为一谈。援助是经常性发生的国际合作行为，大国可以援助小国，小国也可以援助大国，而扶助则常常是大国行为。援助有着强烈的互助性质，而扶助则有着强烈的他助性质，也就是说扶助外交一般不追求利益上的回报，而是出于道义或国际利益考虑。即使如此，完全将扶助与援助分开是很难的，因为大国对小国进行援助时，纵有理性交换的约定和政治上的附加条件，也不免在言辞上赋之以鲜明的国际道义感。

综上所述，如果要下一个定义的话，国际关系中的扶助，或者国际扶助，从本质上讲是具有较强综合实力、较大国际权威的国家及其他国际关系行为体遵循一定的国际伦理或国际法治规范进行的针对国际体系内较为弱小、缺乏内部治理与国际交往能力的国际关系行为体的支持和帮助。它是国际合作的一种形态，常常与国际援助、国际同盟、国际均势等国际行为混杂在一起。从其原始的形态来看，国际扶助的主体一般为大国。因此，扶助外交是一种以扶助型国际合作为目标的外交，而大国扶助外交是扶助外交的基本形式。

（二）大国在扶助体系中的特殊作用

今天在反思威斯特伐利亚体系的缺陷，并为霸权政治、霸权秩序、“霸权合作”深感遗憾时，人们常常怀念古代东亚国际体系中的大国扶助，那里贤者为上、礼治为序、互为扶助、共尊祖先、患难相恤、修德来远、多元一体、天下大同，但是它“毕竟东流去”。对古代东亚体系的历史经验及运作原理重新解读，对中世纪欧洲类似国际体系或者古代希腊时期的类似国际

体系（如果真有类似的国际体系的话）进行重新挖掘，可以为今天的国际扶助模式重构新型国际关系建构提供借鉴。大国是国际体系中的主导性行为体，是国际体系文化的灵魂，也是国际扶助的最大权威方、发起者和实施方。无论是中国，还是俄罗斯、美国，都凭借其国际体系的主导性话语权或次主导话语权，以及国际主义的使命感，而开展形式多样的国际扶助，以各自的方式推动建构相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，实现国家利益与全人类利益相融发展。

成功崛起的大国，均有着强烈的理想主义和普世主义冲动，希望建设不同版本的理想型国际体系。对于近代俄罗斯而言，这个体系似乎应该是一个普济主义的世界，即用东正教教义启发的、用现代资本主义精神为支撑的、救济天下苍生的文明世界；对于近代美国而言，似乎应该是新教伦理、白人责任加上资本主义精神建构起来的现代资本主义文明世界；对于当代中国而言，就是推动建构以百年未有之大变局和文明互鉴为国际背景、以新型国际关系为主要支撑、以高质量共建“一带一路”为重要载体、以实现人类共同价值为底蕴的人类命运共同体。这三个大国都提出过不少的软实力概念，以图与过时的强权政治划清界限（实际上美国常常失败），纠正国际合作中的消极因素，使之更加符合国际社会发展的新趋势。

历史上俄罗斯提出的解放被压迫民族等原则以及后来（苏联）提出的“和平共处、和平竞赛、和平过渡”等方针，既指导了俄罗斯的对外关系与国际援助政策，也反映了国际关系大势，虽然有其片面和不足，但是在关系到人类生死存亡的问题上做出了比较现实的回答。“缓和取代冷战，和平制止战争在历经曲折之后逐渐成为当今世界发展的主流”，^①为推进东西方缓和、结束冷战格局做出了重要贡献。美国在上世纪初以来倡议的“民族自决”“公开外交”“大国一致”“集体安全”“政治民主化”“自由市场经济体系”“航海自由”“反对核不扩散”“反对恐怖主义”等国际原则，虽然根本上讲服务帝国主义体系，但不少被国际社会接受，成为世界秩序的基石，为国际扶助和其他类型的国际合作开展提供了重要的条件。而作为一个正在复兴的文明大国，中国从自身的国际身份与国际地位出发，也提出了一系列为国际社会所重视的原则与理论主张，比如“和平共处五项原则”“三个世界划分”“反对霸权主义”“和平发展”“和谐世界”“相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系”“人类命运共同体”、高质量共建“一带一路”和“人类共同价值”等倡议和理论，受到国际社会特别是广大发展中国家的认可和支持，有利于更好地推动南北合作与南南合作，推动国际关

^① 王绳祖主编：《国际关系史》第八卷，北京：世界知识出版社，1995年版，第294页。

系民主化、合理化发展和全球治理体系变革。上述三个大国在开展国际扶助、推进国际合作、建设世界秩序方面做出了各自的贡献，没有大国，国际扶助体系就没有了基本的领导者和主导者。但是，一些大国扶助外交发展不平衡，常常受到霸权主义、强权政治和民族自私等因素的影响。大国扶助必须新的历史起点上重塑其理论和实施方式。

（三）从大国扶助外交到国际组织扶助外交

进入21世纪，扶助外交有着更大的发展动能。随着国际政治社会化的发展和经济全球化的演进，外交形态和国际体系模式也在不断调整以适应世界生产关系发展需求。扶助外交也从小概率出现的行为，发展到越来越频繁的行为，一个重要的体现是大国从社会学习中不断提升软实力和人道主义关怀，另一个重要体现则是国际组织的不断发展壮大。由于经济复合相互依赖的发展到了一定的程度，共同脆弱性和共同的责任成为国际合作的粘合剂，大国的责任成为强烈的国际需求，大国失范和不作为有了很大的机会成本和战略风险，扶助外交意识在大国之间比较普遍地培养起来，扶助成为一种当代国际政治的体系性要求。

国际体系主要是由行为体、功能和规则等要素构成。扶助型国际体系就体系的特征而言，应当是社会伦理占有主导性构成原则的国际体系，体系成员交往的第一原则就是自愿原则以及行为体宽容原则。^①就行为体而言，它是由国家行为体中的大国以及国际组织担负的。其功能就是避免自助行为的无序，造成人类大危机条件下资源稀缺、生态系统破坏和人类灭亡，抑制安全困境和民族自私主义的发展，推进国际社会的相对平衡和可持续发展。其规则就是国际组织加强全球治理协调，完善全球治理规则体系，向欠发达国家和发展中国家提供足够的人道主义援助和公平正义的国际发展合作机遇，而且不以受助方的政治制度或政治格局改变为基本条件。扶助型国际体系的内涵仍然在发展变化中，它是由历史原型、大国扶助外交与国际组织扶助实践等共同构建起来的。所谓的历史原型，主要是指古代中国主导下的东亚国际体系。“以中华秩序为主导的朝贡体系曾经带有鲜明的扶助体系的特征，从根本上讲是以文化扶助为核心和标准，以经济扶助为常态与内容、以政治与安全扶助为关键和战略考虑的国际关系体系。”^②近现代国际关系史上，不少大国在成功崛起之际都比较注意对外软实力战略，注重扶助外交，这也为以当代多元化模式的国际扶助为特征的新型国际关系建构提供了别样的历史参考。

① 郭树勇：《大危机下的国际合作与外交转向：国际政治社会学的视角》，第28页。

② 郭树勇：《人类命运共同体面向的新型国际合作理论》，第50页。

随着国际无政府状态的发展特别是国际社会的发展，国际体系由前现代转向现代、后现代，国际无政府状态出现了多种逻辑，半政府状态或半政府逻辑在某些领域、某些区域、某些议题逐渐具备了现代的可能性。推动这种现代转化可能性的主要动力，从目前看来，来源于仁爱型大国与权威型政府间国际组织的某种合作。强大的政府间国际组织，能够汇集成员国的授权，并建立起强大的协调机制，甚至拥有立法权、立宪权、民事权和司法权；能够超越主权国家体系的束缚，专注于全球治理与国际利益的实现，更重要的，它因其综合实力远远高于某一个大国，且在对待国际体系内不同文明体方面和进行国际合作战略决策等方面具有多元包容、协商一致的特点而不会采取民族国家那样的强迫式国际援助，从而给古代东亚国际体系创造性复兴提供一种可能，为新型国际关系的构建探索新的外交形态。

二、东方大国的扶助外交：以新中国外交实践为例

新型国际关系的建构依靠是整个国际社会的共同努力，但首先要破解西方中心主义的国际关系思维和近现代外交的固有模式。这样，日益崛起中的东方大国的外交实践就尤为重要。如果扶助外交形态能够以积极的方式得以复兴，则中国特色大国外交即成为扶助外交的载体。

新中国成立后，中国人民“站起来了”，在世界政治舞台上一边坚持独立自主的和平外交政策，立足于自助外交和互助外交，维护国家主权与领土完整；一边推进有中国特色的国际合作，扶助国际爱好和平的力量与发展中国家，努力融入国际社会，使新中国成为国际社会中对人类有所贡献的一员，发挥东方社会主义大国的应有作用，赢得了发展中国家和爱好和平国家的普遍尊重。新中国七十多年来的扶助外交历经了诸多风云变幻，也展现出了自身特色。。

（一）新中国扶助外交的历史演变

新中国外交对旧中国特别是近现代史上中国政府“跪在地上办外交”的行为深恶痛绝，采取了“另起炉灶”的新方针，开创了外交新局，对周边国家、社会主义国家和发展中国家等不同类型国家实行了相应的扶助政策。以改革开放和十八大为节点，大致可分为三个时期。

1. 第一个时期内执行了积极的国际扶助政策

这一时期主要有六项较突出的行动：一是在上世纪五、六十年代，贯彻“一边倒”的外交方针，与苏联结成互助同盟条约，对苏联之外的社会主义国家特别是亚洲地区的社会主义国家实行积极的政治扶助战略，通过抗美援朝

朝战争打击美帝国主义对于朝鲜半岛和东北亚的侵略行径，通过抗美援朝打击美帝国主义对中南半岛的侵略，维护东方社会主义阵营的团结与安全；二是在中苏关系恶化之后，对社会主义阵营中的被不公正对待的国家如阿尔巴尼亚、南斯拉夫等，进行了政治上的扶助，打击苏联大国沙文主义行径；三是从反对美帝国主义等考虑出发，于1964年由周恩来正式提出中国对外援助八原则，即平等互利、尊重主权、尽量减少受援国负担、减少依赖、保证质量、保证技术援助到位、援外专家不享受特权等。中国对外援助数额从上世纪50年代中期到70年代中期一直保持连续增长；1970年至1978年，中国共帮助37个国家建成了470个项目，超过1955年至1970年建成项目的总和；^①四是恢复联合国常任理事国席位后，从发展中国家整体利益出发，在朝鲜问题、苏军入侵阿富汗、阿以争端、南非和拉丁美洲等热点问题上，坚定地站在第三世界国家一边，并对美苏的不合理动议投反对票或弃权票；五是在联合国大会上阐明“三个世界”划分理论，明确中国永远属于第三世界，向国际社会承诺永不称霸，并承诺采取各种形式支持第三世界；六是向被压迫民族或摆脱美国新殖民主义政策压迫的刚刚独立的国家宣传中国的反帝立场及反帝理论。新中国前三十年的国际扶助，是在无产阶级国际主义旗帜下进行的国际主义外交的重要组成部分。

以上六个方面以及其他类似的行动，成绩是主要的，但是也出现了不少问题：一是“文化大革命”期间一度将“革命”引向驻外使馆，^②违背了国际扶助的自愿原则，造成了东南亚等一些国家的反感，给中国外交造成了较大的被动；二是经济援助的矛盾多方面显现出来，比如，中国对发展中国家的援助过于单方面，“超出中国自身能力，造成了某些国家对中国援助过于依赖，对某些国家的对外援助甚至造成事与愿违的结果等。”^③这表明，在自身经济实力和软实力等均有不足的情况下，进行较大范围的国际扶助难以持续。然而，这个时期的国际扶助取得了可歌可泣的成就，它一扫中国“跪着办外交”的弱国形象，恢复了大国的应有风度。

2. 在第二个时期内进行了扶助政策的根本调整

这一时期国内工作重心实现了由阶级斗争为纲向经济工作为中心的转变，对外工作也进行了政策“大调整”：放弃了“战争不可避免”的观点，认识到和平发展为时代主题；把国家利益原则作为外交的基本原则；实行对

① 石林：《当代中国的对外经济合作》，北京：中国社会科学出版社，1989年版，60-69页。

② 宫力：《当代中国外交：70年代的探索与启示》，载《国际观察》，2019年第3期，第8-9页。

③ 杨洁勉等：《对外关系与国际问题研究》，上海：上海人民出版社，2009年版，159页。

外开放；以“一国两制”“共同开发”等思路来解决有国际背景的国家统一问题；不同任何大国结盟或建立战略关系。^①受这种外交政策大调整以及中国“富起来”的影响，国际扶助政策也相应进行了大调整，并被赋予新的内容，主要有几项较为突出的行动：一是迫使苏联从中蒙边境、阿富汗撤军，迫使越南从柬埔寨撤军，间接地支援了东南亚国家和中亚国家；二是在上世纪九十年代实施了针对俄罗斯与中亚五国的国际扶助战略，当时俄罗斯刚刚从苏联解体中独立出来，美国等西方势力对俄采取了“冷和平”“新冷战”等战略，加紧推行“北约东扩”，中国从国际战略格局整体利益与国际道义出发，与俄建立了全面战略协作关系，对俄进行安全互助和外交扶助，并建立了以中俄安全合作为轴心、以中亚五国为主要成员的上海合作组织；三是持续调整对外经济援助基本原则，在坚持援外八项原则的同时，将国际经济技术合作提上日程，中国于1982年提出了“平等互利、形式多样、讲求实效、共同发展”的经济技术合作四原则，以及“和平友好、互相支持、平等互利、共同发展”的拉美国家关系四原则，不断减少对于发展中国家的无偿援助，2004年中国提出了“相互尊重、平等相待，以政促经、政经结合，互利互惠、共同发展，形式多样、注重实效”的指导原则，并越来越重视“共同发展”“合作共赢”的新原则；四是对周边国家或国际组织实施重点扶助，包括对朝鲜、缅甸、巴基斯坦等国的全方面支持，扶助东盟在东南亚一体化和东亚经济共同体建设中发挥地区协调中心的作用，针对东南亚国际金融危机斥巨额资金平仓；五是通过国际组织平台对广大发展中国家争取权益实施国际扶助，比如，支持联合国的“千年发展计划”，或者通过二十国集团峰会、金砖国家等新型国际经济协调组织发挥作用，纠正全球经济失衡、应对国际危机、促进全球共同发展，支持发展中国家的经济发展与社会进步，变革不合理的国际贸易体系和国际金融体系等。

3. 人类命运共同体理念引领下的新时代扶助外交

进入新时代的中国外交，在习近平外交思想指导下，把推动构建新型国际关系、构建人类命运共同体作为对外工作的总目标，其扶助外交的特征鲜明，成就突出。一是2013年由国家领导人提出“一带一路”国际倡议，打造新型国际合作平台，通过这个平台以及相关的亚洲国际开发银行、丝路基金等，扶助沿线国家进行互联互通建设，即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，以建设利益共同体、责任共同体和命运共同体；二是推动中外人文交流计划，建立孔子学院，举办世界文明交流大会，支持

^① 俞正梁等：《全球化时代的国际关系》，上海：复旦大学出版社，2000年版，第273页。

中国“文化走出去”，与此同时，中国政府为来自亚非拉等发展中国家的优秀学生提供来华留学的机会和奖学金等支持，推动留学生在华就业，形成了新中国历史上的文化扶助高潮；三是政治上扶助世界各地的支点国家，谋求区域治理与全球治理合作。比如，欧洲的俄罗斯、德国、法国、意大利等，亚洲的巴基斯坦、老挝、柬埔寨、朝鲜等，非洲的南非、埃塞俄比亚、尼日利亚等，拉丁美洲的委内瑞拉、智利等；四是继续扩大国际组织外交，推进新多边主义，建立富有中国特色的、反映多元一体世界新秩序的国际组织外交，提出更多关于国际扶助和国际合作的中国方案，比如力推《联合国2030可持续发展议程》的实施、加大对贫困国家的扶持与救助，运用金砖国家合作机制加强对俄罗斯、南非、印度和巴西的经济与社会文化扶助，在二十国集团峰会这个最高全球经济治理机制平台上要求增加农业发展合作、传染病治理、绿色经济、全球气候治理和可持续发展等有利于发展中国家利益的议题；五是继续转变对发展中国家的发展援助思路，采取国际社会普遍采纳的做法，以国际发展代替对外经济发展援助，并在历史上第一次在国务院下设国际发展合作署，统筹规划新时代的对外经济援助与发展中国的经济扶助等事宜。

（二）中国扶助外交的主要特点

对外扶助在中国外交中有着重要地位，呈现出以下几个方面特点。

1. 坚守扶助外交的一贯性与坚定性：从支援被压迫民族解放到正确的义利观

国际扶助一直是中国国际合作的重要内容和形式。这主要是由于两个主要因素促成。一是中国在当代东亚国际体系甚至全球国际体系中居于重要地位并拥有较强的综合国力。新中国渐次实现“站起来”“富起来”“强起来”的民族复兴目标，使得中华民族重新走近世界舞台的中央，虽然中国不再独自居于国际体系的中心，但是毕竟也是“多极中的一极”，而且以联合国常任理事国、世界第二大经济体、二十国集团中核心国之一、金砖国家合作组织的主导国、世界上最大的新兴国家、最大的社会主义国家等国际身份成为可能的新领导型国家，^①这使得以天下为己任、以民族复兴为使命的中国共产党人，比起旧中国更加有系统、可持续和有底气地进行国际扶助。二是国际主义原则是新中国进行国际扶助的指导思想。虽然国际主义在不同的历史阶段呈现出不同的特色和底色，但中国从未放弃过，前三十年执行了积极

^① 程亚文、王义桅：《天命：一个新领导型国家的诞生》，北京：群言出版社，2016年版，第265页。

的无产阶级国际主义的路线，中间三十年执行了消极的国际主义的路线，本世纪初又执行了一种新国际主义的路线。^①有了这两条因素，加之中国古代、近代进行国际扶助的历史经验与文化传统，铸造了中国国际扶助实践的一贯性。

2. 坚持扶助外交的重点和基本点，突出扶助发展中国家和周边国家

对发展中国家的关注是中国扶助外交区别于欧美国家的关键。总结中国外交特点时常常用一句精辟的话：“大国是关键，周边是首要，发展中国家是基础，多边是重要舞台。”中国视自身为发展中国家的一员，扶助发展中国家或第三世界一直是新中国国际扶助的出发点和归宿，不过其侧重与方式随着国际大势与中国国力的变化而不断演进。自上世纪五十年代起，中国就不定期地召开全国援外工作会议。第一代领导人制定了援外八项原则，主要针对发展中国家。此后，扶助发展中国家调整到共同发展、合作共赢等新思路，改变了新中国建国之初的单方面援助、无偿援助、足够援助等思路，增加了技术援助、发展援助、发展合作、国际组织合作等内容。政治扶助、文化扶助在发展中国家扶助格局中居于重要地位，其中政治扶助更有根本性。从道义上和行动上支持被压迫民族独立、反对新殖民主义和新干涉主义、促进南北对话和南南合作、改革世界政治经济新秩序、声明中国永远处于第三世界，都是新中国政治上扶助发展中国家的重要立场与方式。由于中国把自身国际身份定位于发展中国家或第三世界国家，因此，扶助发展中国家是共同体内部的国际扶助，是集体身份规定的国际扶助，是自家人对于自家人的“患难相恤”，符合古代东亚国际体系的属性。而欧美等发达资本主义国家则大相异趣：由于本身不是发展中国家，其国际扶助的优先对象是战后的欧洲（如美国的马歇尔计划、北约的建立等）、欧盟外围地区（如欧盟实行东扩计划等）、美洲地区（如美国提出门罗主义）、欧美前殖民地中与之有同盟关系的国家（如东南亚条约组织等），一般发展中国家受益很少；即使它们从战略角度考虑积极执行扶助计划（包括洛美计划等）并取得效果，也是一种居高临下、权宜性、附加政治条件的体系外扶助，此类援助常常难以持续。

3. 突出扶助外交的平等性、相互性、多边性，彰显新型国际关系的本质

与古代东亚国际体系中的扶助相比，当代国际扶助的平等性显著增强。这是国际合作的时代性决定的。新中国一开始就把平等互利作为对外经济援助的头号原则，这既是主权原则作为国际法第一原则的影响，也是考虑到发展中国家大多经历过殖民地生活，不希望被施助国附加一些政治条件或文化

^① 郭树勇：《从国际主义到新国际主义》，北京：时事出版社，2006年版，第157、231、271页。

条件，中国在万隆会议上提倡和平共处五项原则也把平等互利作为其中一项规范中国对发展中国家关系的原则，这也是向国际社会的承诺。

相互性是从平等性派生出来的，也是从当代国际法原则和国际相互依赖的现实产生出来的。相互性体现为四个方面：一是基于合作领域的相互扶助。比如，中国向俄罗斯提供银行贷款，俄罗斯向中国提供丰富的天然气，这同属经济扶助，这是由两国的地缘经济和全球相互依赖体系决定的。欧洲也需要俄罗斯的天然气，但是却不愿向俄罗斯提供后者急需的金融支持。也有不同领域的错位扶助，比如，中国与巴基斯坦已建立全天候战略合作伙伴关系，中国扶助巴基斯坦和平使用核能源技术，在安全上反对南亚霸权主义，将巴基斯坦纳入上海合作组织，巴基斯坦在反对伊斯兰恐怖主义和共建丝绸之路的中巴经济走廊等方面给予中国大力支持；二是基于议题的相互扶助。比如，在全球气候治理这个议题上，中国与欧盟采取了同样的积极立场，相互支持、反对美国的不负责的立场，形成了进一步敦促发达国家减少废气排放标准的有关协定；三是基于身份的相互扶助。比如，中国与老挝结成命运共同体，主要是两者都是社会主义国家、发展中国家、友好邻邦、共同反对美国霸权主义、没有领土或领海争端等，这样，两者的互助就自然深入了；四是合作共赢性。除了新中国成立初期的一段时期，单方面的援助基本上不存在了，代之以合作共赢性的扶助，这样能够减少受援国对中国的依赖，并培养自身的造血功能，因此，大部分时间内以贸易代替援助、以经济合作补充双边贸易成为经济持扶助的重要发展趋势。

多边性是当代中国开展国际扶助的另外一个特点。中国通过“一带一路”国际合作平台把经济扶助的对象联通起来，实际上是通过建设新经济安排、新经济合作制度的形式，对发展中国家或转型国家或友好型发达国家进行的共赢型合作。除此之外，中国通过参与创建或享有主导性话语权的国际组织如上海合作组织、金砖国家、朝核问题六方会谈、博鳌论坛、亚太经济合作组织会议、亚信会议等，对组织内的发展中国家和需要扶助的国家进行合作。多边扶助比双边扶助，更具制度性、长远性和可持续性。随着中国世界性话语权的增强，多边扶助将成为一种重要的扶助形式。

三、西方大国的扶助外交：以俄罗斯和欧盟为例

构建当代新型国际关系的倡议虽然主要来自中国，但是新型国际关系的构建却是国际社会特别是大国的共同事业。大国在建设新型国际关系的进程中负有重要的甚至主要的责任，除了遵循国际关系准则之外，重点是减少权

力政治的考虑，加大国际论理的考虑，提升扶助外交的份量，这个过程也是软实力战略的履行过程。

发达国家在新型大国关系建构中曾经积累了一定的历史经验，这些历史经验又以不同的形式在当代国际关系中得以传承。发掘这些历史经验并对其进行研究，是十分必要的。正如上文所涉，西方大国在大国成长过程中，一方面加强自身经济、军事、科技等硬实力建设，另一方面也十分注重包括国际扶助等在内的软实力建设，才实现了大国物质性成长与社会性成长的统一，在世界历史的某个点上一跃成为世界性大国。^①限于篇幅，本文以俄罗斯和欧盟为例进行论述。

（一）俄罗斯扶助外交的主要做法

俄罗斯是中国特色大国外交的重要战略伙伴，两国在构建人类命运共同体和新型国际关系中形成了“胜似结盟”的关系，不是偶然的，除了当前两国的战略共识与密切合作外，俄罗斯对于人类进步事业的关注及其扶助外交的历史经验等因素也起了基础性作用。对当代俄罗斯扶助外交的全面了解，不能离开对其大国外交历史回望。俄罗斯在北方大战之后开始成为欧洲政治舞台的主角之一，在打败拿破仑帝国之后的维也纳国际体系中一度成为欧洲政治的中心国家，拥有扶助外交的丰富经验。俄罗斯文化中根深蒂固的世界主义、普济主义思想，极大地影响了俄罗斯的国际扶助理念和行为。

1. 俄罗斯扶助外交的历史演进

苏联解体以前，俄罗斯的大国外交已有了几百年的历史。俄罗斯在19世纪的欧洲政治中，比较重视与将普鲁士、奥地利结成同盟，对抗英法等强国，长期采取扶助巴尔干民族独立的做法，干涉土耳其帝国的事务；在美洲，同情和扶助美国独立，组织武装中立同盟，反对欧洲列强干涉拉美各国的独立运动。在苏联时期，先是对中国进行扶助，主要包括先后发表三次对华宣言，推动孙中山领导下的国民党制定了“联俄、联共、扶助农工”三大政策，促进中国民主革命，并与中国北洋政府签署了《中苏解决悬案大纲协定》，“它是鸦片战争之后中国同外国缔结的第一个平等的条约”，“推动了20年代中国人民废除不平等条约的爱国运动的发展。”^②；后来，加入了世界反法西斯阵线，从外交和政治上扶助反法西斯国家，从军事上大力援助中国、朝鲜和东南欧等国的抗日战争和对德斗争；最后，在冷战时期将扶助外交提升到前所未有的水平，于1947年出台了与“马歇尔计划”相对的“莫洛

^① 郭树勇：《大国成长的逻辑》，北京：北京大学出版社，2006年版，第215-238页。

^② 王绳祖主编：《国际关系史》第七卷，北京：世界知识出版社，1995年版，第340页。

托夫计划”，从经济上援助保加利亚、捷克斯洛伐克、匈牙利、南斯拉夫、波兰和罗马尼亚等国，并在此基础上于1949年成立了经济互动委员会这个经济上相互扶助的协调平台，同时也加大文化扶助的力度，据不完全统计，在苏联解体前夕苏联友谊大学拥有外国留学生的数量高达126500名，占全球外国留学生的11%，其中80%来自亚非拉国家。^①也许在这个时期的扶助外交受到冷战战略和霸权主义野心等因素的影响太大，超出自身的国力水平，最后随着联盟的瓦解而丧失了国际影响。

苏联解体以后，俄罗斯仍然坚持大国外交的战略，将扶助外交置于重要且适当的位置。在过去的三十年里，以2005年为界，俄罗斯在国际扶助方面主要经历了两个时期。2005年以前，俄罗斯经历着民族国家重建、经济急速转型的历史任务，经济发展水平不高，在国际发展援助方面还基本上是一个受援国。由于俄罗斯仍是政治、军事大国，这一时期仍开展了大量有效的国际扶助活动。在政治扶助方面，于1991年12月21日成立以俄罗斯为主导的由11个苏联加盟共和国组成的独立国家联合体，取代苏联形成新的政治联合；1996年与中国建立“面向21世纪的战略协作伙伴关系”；2001年6月25日在上海举行会议，将上海五国磋商机制升格为有中、俄、哈、吉、塔、乌六国组成的上海合作组织，将中俄政治互助上升到一个较高的水平。在军事扶助方面，这个期间向中国出售了二批共36架苏-27战斗机，并于1996年与中国签署技术转让协议，支持中国建设苏27生产线，对于中国空军战斗机更新换代建设起到了重要的作用；面对北约东扩特别是科索沃战争，俄罗斯给予了南联盟（塞尔维亚）以一定的支持，最著名的要数1999年6月12日俄空降军先于北约维和部队抢占普里什蒂纳机场，给北约与美国以警醒，一度延缓了西方打击和肢解南联盟的进程。在前十五年里，俄罗斯囿于国力所限，只能在独联体、远东和近东等地区进行有限的政治与军事扶助。

自2005年起，就国际发展援助而言，俄罗斯从受援国正式成为施援国，其国际扶助以此为分水岭，进入了一个法规化、体系化和国际化的新时期。俄罗斯不但通过总统行政命令或立法形式不断完善其对外构想和援助原则，而且将经济援助迈向多边化，和国际经合组织、八国集团标准相对接，逐步形成了政治、经济、军事、文化等全方位的扶助体系。就政治扶助而言，俄罗斯从反对美国霸权、反对国际恐怖主义和确保地缘政治与周边安全出发，继续扶助中国、朝鲜、伊朗、土耳其、印度、埃及、古巴、委内瑞拉、塞尔维亚等国。就

^① 宋艳梅：《俄罗斯国际发展援助的特点——兼与苏联时期比较》，载《俄罗斯研究》，2013年第4期，第168页。

经济扶助而言，俄罗斯将统一经济空间成员国、欧亚经济共同体成员国和独联体成员国作为优先经济援助的对象。就文化扶助而言，其文化交流的对象国主要是把俄语作为官方语言或日常语言的国家或苏联时期的盟国。俄罗斯国际扶助的国际化体现在：俄罗斯积极对接八国集团、联合国千年计划和经合组织的国际援助体系并实施其国际经济援助，在八国集团中俄罗斯在落实国际发展援助承诺方面高于平均水平，仅次于加拿大与美国；在减免债务方面，如果按照免除发展中国家债务量的绝对量来衡量，俄罗斯占世界第三，若按照免除量占本国GDP之比来衡量，俄罗斯占世界第一。2001至2012年累计减免发展中国家债务800亿美元。^①俄罗斯除了注意发挥在八国集团、二十国集团作用、努力争取进入经合组织之外，还同样在国际合作方面贯彻“双头鹰”战略，谋求与中国、印度、巴西、南非建立互助关系，金砖国家合作就是一个对世界产生重要影响的国际合作平台，通过金砖国家峰会及智库、民间社会、政党等会议，形成了最大的新兴国家群体之间的战略协调机制。

2. 俄罗斯扶助外交的主要特点

进入大国行列的俄罗斯，从其20世纪以来的外交实践看，比较注重发挥其扶助外交的功能，其扶助外交呈现出三个鲜明的特点：

一是注重扶助体系建设。俄罗斯偏爱体系性扶助，从苏联时期的经互会、华约组织、共产国际，到苏联解体后的独联体、欧亚经济共同体、上海合作组织等，包括2021年成立的俄白联盟，都体现了俄罗斯人对于建立国际扶助体系的热爱和自信。面对西方世界的经济强势地位，俄罗斯于1949年提出“力图建立一个与西方资本主义世界市场相抗衡的社会主义世界市场”。^②经互会在其鼎盛之时有12国之众，这不能不说俄罗斯进行国际扶助时从大处着眼，有意进行体系性构建。

二是军事或安全扶助居于重要地位。俄罗斯习惯于从地缘政治安全和民族性格等角度考虑其国际扶助的方式，军事力量及其体系构成是俄罗斯综合国力的优势所在，进行军事扶助是扬长避短。当前俄罗斯安全扶助的重点，仍然是对其地缘政治安全有重大利害的国家，比如印度、土耳其、白俄罗斯等国。勃列日涅夫时期的苏联对第三世界的军事援助远远高于经济援助，1964年至1982年的军事援助为447亿美元，经济援助只有127亿美元。^③从历史

^① 宋艳梅：《俄罗斯国际发展援助的特点——兼与苏联时期比较》，载《俄罗斯研究》，2013年第4期，第159页。

^② 王绳祖主编：《国际关系史》第七卷，北京：世界知识出版社，1995年版，第214页。

^③ 周弘、张浚、张敏：《外援在中国》，北京：中国社会科学文献出版社，2007年版，101页。

上看,当俄罗斯经济力量强大时往往军事扶助与经济扶助并重,当俄罗斯经济力量较弱时则重点进行军事扶助特别是武器销售与军事技术支援,其对战略支点国家的军事支持从来没有中断就是因为有武器出售这方面的保证。

三是扶助外交经常超出自身实力水平。俄罗斯在冷战时期曾经不顾美苏“戴维营会谈”的成果,决定援助刚刚独立不久且与美国关系恶化的古巴,引发古巴导弹危机。在美国的软硬兼施之下,苏联以“由于美国保证不入侵古巴,苏联向古巴提供这类援助的动机就不存在了”等借口将导弹拆除运走、在公海接受美军核查,^①这无疑表明其扶助古巴、对抗美国的总体战略失败了。2009年俄罗斯经历了经济危机,尽管如此,为了树立大国形象,巩固其八国集团的地位,争取早日进入经合组织,其还是克服困难大力提高国际发展援助水平,将援助规模提升至8亿美元,是上一年度的3.5倍,接着在2011-2012年度进一步提升至约10亿美元,是2003年的20倍。^②这种努力无可厚非,显示了其追求国际地位和国际社会承认的迫切意识,是一种失衡的救济主义思想的曲折反映。

(二) 欧盟的扶助外交及其特点

推动构建新型国际关系、推动构建人类命运共同体,弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值,是中国特色大国外交的目标、旗帜与使命。^③为实现这个目标,必须对国际社会进行广泛的动员,团结一切可以团结的力量。如果要建立新时代的国际统一战线的话,这种统一战线一定不是过去模式的统一战线,并且,争取欧洲特别是欧盟的支持是至关重要的。实际上,新型国际关系的内涵及其发展要依靠新型大国和新型国际组织的新型外交,欧盟的扶助外交是需要特别关注的。欧盟既是一个区域性国际组织,也常常被视为一个大国或力量中心。它的一体化水平很高,实际上呈现半政府治理的状态,同时还保留了法德等欧洲大国的一些外交理念。鉴于欧洲主要大国(英国脱欧之前)在外交上越来越趋于相似,为了研究方便,本文把欧盟视为一个大国对待。1993年欧盟正式成立,把欧共体的建设推上了一个新的一体化水平,从经济一体化向政治一体化方向迈进,欧盟的国家性越来越强,欧盟内部治理的半政府性日益明显,欧盟参与国际治理的权威性和软实力也日益增强,这是与加强欧盟顶层权威的制度建设分不开的。自

① 王绳祖主编:《国际关系史》第九卷,北京:世界知识出版社,1996年版,第137页。

② 宋艳梅:《俄罗斯国际发展援助的特点——兼与苏联时期比较》,第154页。

③ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,北京:人民出版社,2021年,第60页。

《里斯本条约》和《尼斯条约》以来，欧盟宪法筹备制定已经取得了实质性进展，欧盟政治、司法、内务与社会领域朝着一体化方面迈出了关键一步，设立了欧盟委员会常任主席（俗称“欧盟总统”），赋予了欧洲议会更多更大的欧盟立法权，将有关外交决策机构合并为欧盟外交与安全常任代表，并设立了有较大权力的欧盟对外行动署（俗称“欧盟外交部”），加上过去欧盟委员会享有的欧盟立法权与行政权，欧盟俨然是一个超国家政府，其27个成员国与欧盟的关系，已经不是一般意义上的主权国家与欧洲国际社会的关系，而是主权大为削弱的民族国家与具备较大权威的国际体系主导者之间的关系。因此，欧盟既是一个国际组织，也是一个国际体系，也可以作为一个超级大国。

欧盟的扶助外交，可分为两个方面来研究，一个是欧盟作为国际组织在实施国际扶助中的功能与特点，这是国际学术界通常研究的议题；另一个是欧盟作为次国际体系，欧盟总部对于各成员进行的国际扶助。欧盟总部对成员国的扶助隐含在共同的经济与社会政策之中，只有对新入盟的较为落后的中东欧国家才涉及过渡条款和经济社会扶助，而且扶助的标准基本上等同于欧盟对外发展援助的标准，因此，本文重点研究第一种意义的国际扶助，即欧盟作为国际组织进行的国际扶助。其特点如下：

1. 以平等和相互尊重的合作精神扶助发展中国家

在当代国际体系内，扶助对象首先也主要是发展中国家。上个世纪70至90年代，欧盟前身欧共体，先后与非加太国家签署了四个《洛美协定》，总共提供了400多亿埃居（European Currency Unit, ECU）的援助金额。《洛美协定》是欧洲发展援助的主要框架，它最主要的特点就是将贸易和援助结合在一起。不但给予受援国家单向的最惠国待遇，使得非加太国家能够免除95%的关税出口商品，而且通过欧洲发展基金和欧洲投资银行等金融机构对非加太地区进行信贷和财政援助，并设立了补偿（稳定出口收入体制）、矿产品特别基金和援助监督机制（联席部长理事会、联席大使委员会以及联合咨询委员会三个监督机构）。这些援助极大地扶助了非加太地区的发展中国家，而且在国际扶助体系内，产生了较好的政治影响，有人称“它是当时欧洲国家和发展中国家在平等原则下建立起来的互惠关系”，“将原来的‘联系国制度’完全取消，平等地与发展中国家合作，不在政治上干预受援国家，开创了欧共体国家新的援助机制——‘贸易—援助’机制。”^①也有人说，“它并未摆脱旧的国际经济秩序的框架，因而不可能充分满足非加太国家的

^① 常帅：《欧盟对外发展援助的历史与问题》，载《黑龙江史志》，2014年第1期，第328页。

要求,而且仍有富国控制和剥削穷国的特点。事实上,非加太国家所得到的优惠又被欧共体通过别的渠道加倍地收回了。”尽管如此,“它是迄今最重要的南北合作协定,因此,也被称为非全球性的南北对话达成的一种合作形式。”^①无论哪种评价,在承认其局限性的同时,都高度评价了欧盟对非加太发展中国家援助的平等性与非干预性,这是欧盟扶助外交的新气象,认真地对待了发展中国家争取建立世界经济新秩序的斗争诉求,显示出发达国家开展南北合作的真诚一面。

2. 注重构建一个圈序实施的全方位扶助外交体系

世界治理的历史与现实总有惊人的相似之处。与古代东亚国际体系相似,以欧盟为中心的国际受援国组成的国际体系也是一个按照与欧盟历史联系、地缘政治环境、经济联系及全球治理紧密度等因素或标准形成的圈序结构。从1967年开始至今的半个多世纪来,欧盟与150多个发展中国家建立了发展援助关系,大致可以分为五个圈层:核心内圈,是法国、比利时、英国、荷兰、丹麦等国的非洲殖民地,共25国,实行的是联系国制度,是欧盟根据《罗马条约》实施的第一批海外援助,主要用于基础设施建设援助。外层内圈是包含核心内圈国家在内的非洲、加勒比、太平洋地区,联系国制度已被《雅温得协定》中的“欧洲发展基金”制度和《洛美协定》有关制度所代替,国家数目从25个扩容到71个。第三层圈是最近纳入欧盟内的中东欧国家。欧盟于1990年开始实施“法尔计划”,旨在扶助中东欧国家向市场经济过渡和准备加入欧盟,对象国家包括波兰、匈牙利、保加利亚、捷克、斯洛伐克、罗马尼亚、阿尔巴尼亚、爱沙尼亚、立陶宛、拉脱维亚、斯洛文尼亚、克罗地亚、马其顿等。第四层圈是与欧盟地理位置较近、贸易联系较多、有较多的文明渊源地中海地区,也可以称为近东地区。上个世纪70至80年代,欧盟与地中海地区各国建立了内容不一的联系协定或贸易协定,形成了16个国家的第三层圈,它们是塞浦路斯、马耳他、土耳其、前南斯拉夫、阿尔巴尼亚、安道尔和圣马力诺、阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、利比亚、埃及、约旦、叙利亚、黎巴嫩、以色列、巴勒斯坦等。这些国家属于中等发达国家或经济条件较好的发展中国家。第五圈是亚洲国家、独联体国家和拉丁美洲国家(除古巴之外)。为了维持这个庞大的圈序援助体系,欧盟建立了严密的分层管理与监督体制,在欧盟总部、各成员国和地区办公室等多个层面上开展援助活动,提高欧盟扶助外交的层次性、协调性和有效性。

3. 呈现出内外一体、政经融合、标准综合化方向发展

^① 王绳祖主编:《国际关系史》第十卷,北京:世界知识出版社,1996年,第201页。

所谓内外一体，就是指随着欧盟的第五次扩大，针对大量的新加入国家特别是经济发展水平较弱的中东欧国家，欧盟采取了有力的经济社会文化扶助政策，这些扶助政策一部分纳入欧洲专项财政预算，一部分纳入国际发展合作政策中，对外援助的政治社会标准也完善起来，从而出现了内外一体的特征。欧盟对外援助政治化体现在多个方面：其一，《里斯本条约》之后，欧盟的援助原则从经合组织模式走向整合的路子，^①2005年出台的《欧洲发展共识》形成了对外发展援助的共同纲领，这是从理念与指导思想强化了欧盟层面的统一功能，强调欧盟今后将更多地作为一个施援方整体行动；其二，在对外援助中，将经济关系与外交关系进一步结合起来，设立了对外行动署，将欧盟内部所有区域部门全部调整到对外行动署，赋予了在发展合作政策设计和财政分配上的参与权，实际上实质性地分享了欧盟委员会发展援助与合作司的外援权，更重要的是，这一步骤“保证发展合作政策同欧盟整体外交保持一致性，行使一种‘政治正确’功能”，“发展合作政策从规则、设计、管理到执行的全过程都必须由欧盟委员会发展援助与合作总司和对外行动署及其使团密切合作”，^②以提高援助总量与援助效率、援助整体效果的关系良性提升；其三，在发展援助的条件中开始更多地嵌入人权、民主与法治条款。欧盟1995年在《洛美协定》后续文件、2000年在《科托努协定》中明确了对外发展援助必须包含尊重人权、促进民主和建设法治的内容，至2003年，有200多个受援助方签署协议，同意了欧盟的这个政治要求。^③标准综合化是指，2006年之后，欧盟在设计对外发展援助时，采取了一种综合治理、整体施援和可持续发展等理念，超越了战后初期的信贷措施以及后来的援助与贸易相结合的政策，也不是上个世纪90年代的经济援助与人权条件挂钩，而是将发展合作政策对象领域划分为12个政策领域，即贸易、环境、气候变化、安全、农业、渔业、社会福利和就业、移民、研究和创新、信息安全、交通、能源等，其中环境、气候变化、移民、就业等符合联合国可持续发展2030议程的基本精神，而所有12个领域都是全球治理与区域治理的关注议题。

① 张海冰：《欧盟对外援助政策调整的背景及趋势》，载《德国研究》，2011年第2期，第13页。

② 王磊：《欧盟对外行动署的制度研究》，上海：上海人民出版社，2015年，第287-289页。

③ 郑双胜、甘开鹏：《欧盟对外发展援助政策及其在中国的实践》，载《江西社会科学》，2010年第9期，第214页。

四、联合国以全球扶助外交为手段构建新型国际关系： 以千年发展计划为例

在新型国际关系的构建进程中，一个重要的牵引力和权威中心是联合国，联合国能不能和多大程度上发挥国际协调作用，是国际关系多大程度上摆脱强权政治的重要标准和体现。中国着力倡议新型国际关系，逻辑上要求中国全力支持联合国发挥应有的全球治理枢纽作用，反对霸权主义与强权政治。联合国以促进人类和平与发展为己任，天然地推行扶助外交，扶助外交体现出多边主义、全球主义的特点，当然它又必然受制于大国政治与世界政治经济不平衡发展等因素。从大国扶助到国际组织扶助的发展过程中，欧盟是个过渡形态，它兼具大国扶助与国际组织扶助的特点，而联合国扶助则是较为完备意义上的国际组织扶助。联合国是综合性的最有代表性和合法性的国际组织，是当今与主要大国并列的国际权威中心之一。联合国的扶助外交，由于较少地受到国家利益等干扰，因而也更多体现了人道主义和扶助弱小的成分。

（一）联合国全球扶助的历史经验

全球扶助是联合国特色的扶助外交的主要方式，它是较高层次的多边外交。联合国实施全球扶助有一个从政治扶助到经济扶助，再到生态文明扶助的转化过程。联合国初期，全球扶助的重点在政治上扶助被压迫民族推翻殖民统治，于1960年通过了《给予殖民地国家和人民宣言》，1962年成立了非殖民化特殊委员会，并创建国际托管制度，在联合国设立托管理事会，为非洲大陆殖民地人民解放与独立提供了政治支持，成效显著，单1961年就有法属、意属、比属殖民地的17个国家实现了独立。^①上个世纪60年代末，绝大多数非洲国家从殖民体系中脱离出来，获得了政治上的独立，使得近代世界殖民主义体系土崩瓦解，联合国的倡议与推动功不可没。至2002年联合国托管理事会基本上完成了历史性任务，而联合国主持的非殖民化运动也获得了彻底成功，从1943年以来已有120个国家完成了非殖民化任务，获得独立的主权。

20世纪70年代以后，联合国将全球扶助的重点转向对广大发展中国家进行经济扶助。支持不结盟运动的《经济宣言》《经济合作纲领》等国际倡议，利用贸发大会、经社理事会、特别联大等平台，对广大发展中国家进行多方位的经济扶助，促成了《联合国海洋法公约》等维护发展中国家合法权益的国际公约，推动发达国家与发展中国家缔结了大量的贸易协定，形成发达国家与发

^① 王绳祖主编：《国际关系史》第九卷，第43页。

展中国家进行国际发展合作的良好局面。其中，1974年第六届特别联大通过的《建立国际经济新秩序行动纲领》就发达国家扩大从发展中国家进口、给发展中国家分配特别提款权、制定技术转让标准、跨国公司向所在国提供援助、发达国家增加对发展中国家经济援助等做出了明确的规定，这些制度对扶助发展中国家产生了持久的影响，是联合国全球扶助的重大贡献。

冷战结束以来，联合国进入转型期，全球扶助的议题和对象趋于多元，成为多方位全球治理的协调中心，以往的经济扶助也向气候治理扶助、文化治理扶助、非传统安全治理扶助等方面转化。加大了对非政府组织等所谓的全球民间社会的扶助，承认非政府组织是联合国的伙伴，确定了非政府组织的一般咨商、特别咨商和列入名单等三种合作身份，允许它们非正式地参与联大各委员会的工作，特别是吸纳它们积极参与关于全球性问题的峰会、举行平行论坛，向裁军、维和、人权等议题提供专家咨询，给联合国项目提供资金支持，对联合国工作提供评估，从而改善其环境与效率。更新了关于不干涉内政的解释，认为“国内动乱和无序影响了国际社会的安全，国际社会有‘义务’和‘权利’介入以消除对安全所形成的威胁，代行国家的职能”，^①从而不断扩大国际维和的规模、扩充国际维和的扶助范围，从第一代维和的控制军事冲突，发展到第二代、第三代维和的保障人道主义援助、经济重建、监督选举等扶助行动，甚至越来越多地采取强制维和、强制行动、建设和平。多次召开联合国环境与发展大会、地球峰会、第二次地球峰会、特别会议来研究地球环境问题和气候变化等问题，先后制定了“21世纪议程”“千年发展计划”和“2030可持续发展议程”，出台了《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》等国际法律，对发展中国家减贫、可持续发展、社会综合治理等方面进行全球扶助。

（二）“联合国千年发展计划”实施评估与反思

冷战结束以来，联合国实施全球扶助的最成功行动，除了联合国维持和平行动之外，恐怕就是“联合国千年发展计划”了。千年发展计划又称千年发展目标（Millennium Development Goals, MDGs），旨在解决全球失衡难题，根除恐怖主义的社会经济土壤。“9·11”事件发生不久，联合国就开始筹备制定千年发展目标和联合国千年发展会议。189个与会国家在千年峰会上承诺在2015年之前将全球贫困水平降低一半（以1990年的水平为标准）。实现以下八个方面的目标，即消灭极端贫穷和饥饿、普及小学教育；促进男

^① 中国国际关系学会主编：《国际关系史》第十二卷，北京：世界知识出版社，2006年版，第489页。

女平等；降低儿童死亡率；改善产妇医疗保健；与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争；确保环境的可持续能力；全球合作促进发展。^①千年发展计划获得了重要的进展，实现了不少目标：根据《联合国千年发展目标进展报告》，仅消除贫困一项，发展中国家的极端贫困人口比例就从1990年的47%下降至2015年的14%，全球极端贫困人口从1990年的19亿下降至2015年的8.36亿。另一方面，也有一些不足之处。一是2008年国际金融危机影响了发达国家的经济水平，而千年发展计划又过于依赖发达国家的自愿承诺；二是千年发展计划在目标设置上过于粗线条，缺乏过程管理和节点监测，指标体系不完善，操作性不高，影响了其可检测性；三是一些重要目标如不稳定就业、产妇死亡率、绝对贫困人口等远未能实现；四是仅仅从贫困问题入手解决不了贫困问题，必须把贫困问题与环境保护、气候变化与可持续发展等新理念结合才能符合人类利益，而这正是千年发展计划所缺乏的，后来联合国《2030可持续发展议程》正是对此作了重要补充。

联合国在全球扶助外交方面有几个方面可圈可点：一是建立健全千年发展计划相关决议体系。千年峰会通过《千年宣言》后不久，联合国大会又于2000年形成了后续决议和指导性意见，以提高各成员国落实决议的针对性和可操作性；二是注重有关国际组织引领机制建设。于2001年组织世界银行、经合组织等国际组织专家建立了联合工作组，围绕发展与消除极端贫困等中心议题，进一步增设了八项可供量化分析的千年发展目标；三是不断吸纳国际社会的最新意见建议。于2002年专门听取了墨西哥蒙特雷发展筹资问题国际会议和南非约翰内斯堡世界可持续发展首脑会议等国际会议的有关建议，把可持续发展等目标及时吸纳进来，获得了更多的国际支持；四是加强发达国家与发展中国家组织协调，形成广泛而强有力的国际共识。2005年联合国高级别首脑会议成功举办，促使美国最终同意支持《投资与发展——实现千年发展目标的实用计划》有关文件，推动八国集团在发展合作领域增加向包括非洲国家在内的发展中国家最迟到2010年将援助金额从每年250亿美元逐渐递增至每年500亿美元的决定，并说服发展中国家也要履行善治、人权和法治等责任，促使发展中国家在2006年之前制定出实施千年发展目标的国家战略。^②这次会议把发达国家与发展中国家团结起来，完成了联合国全球扶助的

① 熊青龙：《从千年发展目标到可持续发展目标》，载《国际经济合作》，2014年第5期，第56、58页。

② 叶江、崔文星：《联合国千年发展目标实绩关于评析》，载《上海行政学院学报》，2014年第2期，第28-29页。

组织协调工作，为将来的全球扶助积累了宝贵经验，而以自己的方式推动了相互尊重、公平正义和合作共赢的国际关系的持续构建。

（三）联合国全球扶助的未来可能

联合国自推出千年发展计划之后又于2015年推出了《2030可持续发展计划》，这是又一种划时代的全球倡议，是对千年发展计划以及之前的21世纪议程等全球倡议的继承与发展，体现了国际社会对于人类发展未来的认识深化与道路笃信。从2030年可持续发展计划的实施情况看，作为世界秩序主导国的美国对联合国事业并不积极，而欧盟与中国等新兴国家则抱有很大的信心，发展中国家则视这个全球倡议为本国发展的战略机遇。世界经济恢复乏力，贸易保护主义抬头，反全球化力量一时难以消退，联合国因其体制改革缓慢而缺乏权威，都对下一步的全球扶助产生消极影响。这需要联合国及时调整全球扶助策略。

一方面要加强自身建设，加强机制协调。具体而言，积极做好与二十国集团、八国集团、经合组织、世界银行、金砖国家合作组织等重要国际机制的合作，联合国具有广泛代表性和较高的国际合法性，是主权国家特别是发展中国家都重视和依赖的国际平台，而二十国集团则具有发达国家与发展中国家对话与协调的作用和操作性优势，两者结合起来可以优势互补，互为引领、互为保障。进一步扶助金砖国家合作的国际权威性，提高其在联合国大会等国际场合的显示度，适时地把其立场文件、核心议题和政策主张在联合国舞台上发表，进一步发挥其在联合国事务特别是在引领发展中国家改革发展、合作共赢中的重要作用，防止发展中国家的分化和分裂，使联合国成为整个国际体系特别是发展中国家继续团结的枢纽。

另一方面，继续发挥其文明包容互鉴的国际场域作用。从“千年发展计划”的制定与起草来看，联合国在冷战结束后开始摆脱美苏对抗的政治格局影响，也对西方文明主导思维有了一定的反思，特别是对美国思维有了警惕，逐渐形成了符合人类总体发展的全球治理思路，并从20世纪80年代中期开始对以新自由主义经济理论为基础的华盛顿共识在发展问题的立场进行了明确的批评。国际货币基金组织与世界银行在20世纪80年代出台了旨在扶助发展中国家经济增长的“结构调整计划”，其核心是走西方的自由市场道路，鼓励发展私人企业和刺激出口，撤销对外资的限制和利润转移的限制，实行较为全面的私有化进程，减少政府的公共社会服务，以换取世界银行帮助发展的贷款。这个“结构调整计划”并没有收到预期的效果，反而加重了执行计划的发展中国家的贫困程度。在了解到这个情况后，联合国及时表明了其立场。联合国儿童基金会（United Nations International Children's

Emergency Fund, UNICEF) 指出必须调整“结构调整计划”的思路, 呼吁国际社会从人的需求方面关注发展中国家的贫困问题。联合国开发计划署(United Nations Development Programme, UNDP) 接着于1990年发布第一个《人类发展报告》, 批评了将发展与减贫仅仅局限于经济维度的错误观念, 认为世界银行的《世界发展报告》认为经济增长自然带动社会发展的思路必须得到改变。“确立千年发展目标的联合国《千年宣言》有关发展问题的基调是与《人类发展报告》的基调一致的, 其至少是部分地背离了华盛顿共识的发展观, 而千年发展目标的确立也在相当程度上超越了‘结构调整计划’, 这一切为千年发展目标的成功奠定了理论基础。”^①从联合国过去20多年的全球扶助实践来看, 以扶助外交的精神来变革全球治理体系是可行的, 从非欧美的视角来审视扶助国际体系的可能性是有意义的。在多极化不断发展的今天和未来一段时期, 这种多元一体的全球治理观一定会更加丰富和具有操作性, 一个以联合国全球扶助为引领、以中美俄等大国扶助为重要支撑、以多元文明为背景、与人类命运共同体理论相衔接的全球扶助体系一定会到来。

五、关于扶助外交的进一步理论探讨

扶助外交不是当代国际关系才有的外交形态, 也不属于任何一种文明, 然而, 它却在国际政治社会化不断发展, 新型国际关系构建中扮演了越来越重要的作用。世界进入百年未有之大变局, 客观上为扶助外交的兴起提供了时代条件, 这主要体现在: 西方国际关系理论和外交理论的核心概念是理性原则和理性选择, 而大变局、大危机之下, 需要从责任和利他主义的角度来重建国际关系理论和外交理论, 国际伦理在新型国际关系中的地位亟待提升; 有道义的大国和国际组织担负国际扶助的功能, 就能够为这种重建和提升提供新的可能性、必要性, 反之, 新型国际关系和人类命运共同体就建立不起来。扶助外交是发展趋势, 是正在成长的外交形态, 但有些问题还需要进一步讨论, 包括大国扶助的局限、国际权威问题等。

(一) 关于大国扶助的制约性因素

从旧式国际关系向新型国际关系的转变进程中, 大国开展国际扶助, 有着多方面固有的缺陷:

第一, 国家利益原则与利他原则的冲突。大国要担负国际责任的观念很大程度上是由其本国的文化观念建构的, 大国担负国际责任的力量来源主

^① 叶江、崔文星:《联合国千年发展目标实绩关于评析》, 第30-31页。

要是依靠自己的国力提供的，大国开展国际扶助的信心与威望也大多是本国在过去的战争与发展中积累起来，大国开展国际扶助的决策往往要经过本国政治决策机构的同意才能实施。因此，即使一个高度国际主义化的国际扶助政策也必须把国家利益与国际利益的重合度和共同实现度作为首要考量。然而，新型国际关系的关键内容是合作共赢，在合作为上还是本国利益优先发生冲突时，大国扶助就面临困难。在大国制定对外援助政策时，经常会把经济援助与政治条件挂起钩来，至少会把经济援助与政治援助联系起来，这是完全正常的，因为国际利益不能脱离国家利益的设定且必须受到后者的制约，当然，在多大程度上超越经济援助与政治条件挂钩也能体现大国的外交风范与扶助的水平。

第二，大国扶助时难以避免国际强制。相互尊重是新型国际关系的首要内容，它要求开展国际合作时，大国往往要通过组织国际协商来解决国际社会成员国的认识问题，但是由于大国缺乏足够的权威与时间来了解各个民族、各个国家、各个领域的情况，往往是从本民族、本国家和本区域的角度提出倡议，并依靠与其实力及国际活动积累起来的国际权威来推进，往往难以发挥各成员国的作用，在很短的时间内若要收到效果，就只能依靠一定程度的强迫或威慑，这样，国际强迫就大量出现在大国主导的国际合作之中。

第三，霸权国在大国扶助中采取“双重标准”。由大国主导的世界治理，理想状态要求国内治理与世界治理同属一套逻辑、一套决策机构、一套价值体系，即使包容多元但不能没有一体，这在现代国际社会中是很难实现的。两套或多套的治理逻辑、决策机构会产生治理标准混乱、决策执行混乱、信息处理混乱。威斯伐利亚体系及其制度设计是西方政治文明实验，应该说一定程度上代表了当代人类政治文明在国际政治治理上的成果，美国一方面企图利用主权制度体系的有利方面把自己的政治制度标准来向世界推广，实现美国式资本主义政治文化与政治制度的“一统天下”，另一方面美国又无视主权原则和人道主义原则，支持独裁专制和种族主义政权，引发国际社会反感。大国虽然是国际扶助活动的倡议者和主要实施者，但是往往也是国际冲突和国际战争的支持者，军事或安全援助若用于正义的目的，可以视为国际扶助的一部分。出于正义目的进行的军事援助甚至为了政治扶助进行的合法性战争，可以视作国际扶助的一部分，但是如果大国介入了非法性战争或错误的代理人战争，则产生恶劣的国际影响。这种“双重标准”行为以及有违国际伦理的做法，损害了新型国际关系中的公平正义原则。

（二）关于欧盟扶助外交的双重性特征

如果说联合国以实施全球扶助为己任，那么，区域性国际组织就以区域扶

助为重点，欧盟既可以视为大国，更可以视为区域性国际组织，其扶助外交显示出双重性特征，既体现为它的引领性，又体现出它的依附性和过渡性。

一方面，它的引领性表现为：在国际发展合作方面注重与联合国“千年发展计划”密切对接，将全球治理提升到较高的合作地位。欧盟在实施《洛美协定》时就较多地体现了联合国关于建立公正合理的世界经济秩序倡议。早在20世纪70年代，联合国就对发达国家对于发展中国家的发展援助提出过要求，希望发展援助量占到施援方国民生产总值的0.7%。在发达国家中，欧盟及其成员国较美国、日本等国家相对积极对接这一标准。1998年，欧盟及其成员国提供的外援占到其国民生产总值的0.3%，远远高于美国的0.1%，也略高于日本。其中，欧盟成员国丹麦、荷兰、瑞典等国已达到联合国要求0.7%。^①正因如此，欧盟及其成员国占到全球官方发展援助总量的50%至60%，成为支持联合国进行全球发展治理的中流砥柱。欧盟对联合国的契合之处还显著地体现在它对联合国千年发展计划的态度上。2000年9月，联合国出台的体现新发展理念的“千年发展计划”就得到了欧盟的“积极回应”，后者在两年之内连续制定和发布了《为了更好世界的可持续欧洲：欧盟可持续发展战略》、《面向可持续发展的全球伙伴关系》等相关文件，并在《面向可持续发展的全球伙伴关系》中，明确将推动实现“千年发展计划”作为欧盟对外发展援助的重要方向。2006年的《欧洲发展共识》为新时期欧盟发展援助政策提供了基础性方针，确认“欧盟发展合作的主要和首要的目标是在可持续发展和实现千年发展目标的背景下消除贫困”，将发展援助重点转向包括环境保护、人类发展、社会融合和就业等九大可持续发展的关键领域。^②从实施效果来看，欧盟在实施千年发展计划中绩效较佳，也为其继续积极地对接和支持联合国2030年可持续发展议程提供了坚实的基础。

另一方面，欧盟作为大国在安全扶助方面具有依附性。因为在大国体系中，它实际上是美国的小伙伴。欧盟曾经在波黑内战时期提出了两项干预方案，都未能奏效。其中的“欧文—万斯方案”一度被国际社会和波黑有关方面看好，但该方案在各方加强协调修改、波黑塞族有所犹豫之时，就被美国强行代之以北约干预的方案所破坏。这说明，美国是决不允许欧盟独立发挥军事安全扶助作用。另外，欧盟在文化扶助方面也做了很多的探索。支持欧盟成立的《马斯特里赫特条约》第3条、第92条和第128条中都对欧盟委员会

① 王玉萍：《试析欧盟官方发展援助的特征》，载《理论学刊》，2010年第7期，第115页。

② 张超：《全球视野下的欧盟与美国发展援助政策论析》，载《国际政治研究》，2019年第4期，第52页。

的文化行动作了详细规定，提倡欧盟及其成员国要加强与包括国际组织在内的各类外部行为体的文化合作，尊重和维护文化的多样性，将文化作用看作国际关系中的欧盟软实力，^①除了对欧盟内部社会文化建设制订了专门的文化发展规划文件之外，还持续地调整发展援助项目的内容，把社会文化、政治文化等作为新世纪援助的基本标准。可见，欧盟在国际扶助体系中主要还是发挥区域扶助的影响，受到全球性大国美国及其全球性秩序的严重制约。但是，欧盟在国际经济扶助方面所具有的全球性视野和未来意识，以及关于文化多样性的文化政策，为将来美国霸权进一步衰落之后发挥应有的作用、提供一定的实践范例打下了重要的基础。欧盟如果能够在千年发展计划和可持续发展计划等方面继续与联合国合作，加上新型大国或新型国际组织的共同努力，全球扶助体系建构进程中就可以吸纳古代特别是古代东亚国际体系中的政治智慧，纠正“美国治下的和平”中以霸权和强权为主要特征的干涉主义援助观，探索出符合时代要求的扶助型国际体系，并为新型国际关系的建构提供体系模式与支撑。

（三）关于国际政治中的权威层级问题

扶助外交、扶助型国际合作、扶助型国际体系的存在和发展，都有一个或多个有着国际责任和道义感的国际权威中心为前提，这就涉及国际权威层级的理论问题。如何对待扶助理论或国际扶助理论中的国际权威层级问题，涉及国际政治伦理，涉及以主权为根本原则的国际关系与国际法体系，也涉及如何看待古代中国传统文化与现代化对接等。学术界有三种大致的观点，一种就是“五四运动”以来的主流观点，以陈独秀、鲁迅等为代表，将传统宗族社会与礼治社会的所有精神遗产与相应制度都加以否定。^②一种就是新儒家和一部分海外中国学学者的看法，以梁漱溟等为代表，认为宗法社会至少有两个方面的功能，一是发挥维护家长制孝悌秩序的功能，二是建立以相互扶助和相互投保为目的的功能，虽然两者关系密切，但不能以前者代替后者。而与等级制相关的大公无私、相互扶助、贤者领导、德治为重、义务优先，在古今的中国文化中得到了很大程度的继承，这反过来要求人们必须承认最低程度的等级制度存在的合理性和必要性。^③第三种观点是部分中国社

① 郭树勇等著：《新编区域国别研究导论》，北京：高等教育出版社，2020年版，第284-285页。

② 陈独秀：《东西民族根本思想之差异》，载《青年杂志》104号。

③ [日]沟口雄三著，王瑞根译：《中国的冲击》，生活·读书·新知三联书店，2011年版，第146、150-151页。

会学家的观点，以吴景超等代表，承认不平等的阶层存在是社会现实，最大的公平正义在于，在无法撼动不平等现实之前，努力优化社会结构和阶层流动。“其平等之处，在于社会成员可以在自己天赋的基础上实现社会流动，下层阶级具有向上流动、改变自身低下社会地位的机会”，同时，政府一方面要调节贫富差异不至于过大但不是实行平均主义，另一方面对下层阶级进行教育、医疗、风险等方面的救济或扶助。^①

以上三种观点，需要进行历史唯物主义分析。继续清除与家长制、独裁专制相联系的封建社会礼治文化中的糟粕，及时发掘吸收中国文化传统中的优秀部分。人类命运共同体建设实际上是对现有主权国际制度的完善，在这个进程中需要汇聚更多的国际共识与国际权威。近年来，不少国内学者开始从历史与现实中重视认识国际政治中的权威分层理论，孙学峰、花勇等开始部分地肯定国际等级制度的合理性。^②如果单就社会学研究而言，其观点在今天的国际政治中有其启发意义：国际政治中需要有德行的权威中心即领导者，国际领导者之最大责任是要设法通过国际组织、国际协调等办法缩小经济发展差别，扶助弱小国家、有暂时困难的国家渡过难关，改善条件，避免破产和动荡，根据不同国家或国际组织的国际贡献而建立一个动态合理有序的、有核心/半核心/半边缘/边缘之分的世界秩序（尽管这种国际社会分层必须逐步消灭），还要确保这个世界秩序是开放的而不是封闭的。建立公正合理的世界秩序，不是要一下子消除国际政治的等级现象，而是要从现实出发，逐步实现。

1. 第一步要承认国际政治的基本规律

国际政治演变总体上是向着国际关系民主化方向发展，在这个大方向之下，还体现出大国兴衰的规律，不平衡发展的规律，以及大国物质性成长与社会性成长相统一的规律等。世界政治经济不平衡发展规律，是马克思主义国际政治思想的重要组成部分，正是资本主义发展，导致了世界体系的不平衡发展，形成了由中心区、边缘区和半边缘区等构成的资本主义世界经济体系。^③这其实就是一种与主权国家制度并行的国际等级制度。正如莱克（David A. Lake）所言，“通过这样一种关系型的权威观念，世界政治完全

① 李培林、谢立中主编：《社会学名著导读》，北京：学习出版社，2012年版，第351-352页。

② 华佳凡、孙学峰：《国际关系等级理论的发展趋势》，载《国际观察》，2019年第6期，第44页。

③ [美]伊曼纽尔·沃勒斯坦著，尤来寅等译：《现代世界体系》第1卷，北京：高等教育出版社，1998年版，第463页。

可被视为一个充满各种等级关系的国度”^①主权国家体系中强调国家之间一律平等，但是这些国家又以中心国家、边缘国家或半边缘国家等国际身份形成了事实上的国际等级。

2. 第二步要以公平正义的原则改革国际经济体系

在国际经济改革中逐步推动建立以相互尊重、公平正义、合作共赢为主要内容的新型国际关系。建立新型国际关系的前提是相互尊重，原则是公平正义，核心是合作共赢。只要相互尊重，就可以采取多种方法进行合作，通过合作实现了共赢的经济扶助政策，既不能杀富济贫，也不能恃强凌弱，采取适当的经济扶助，尽量通过国际发展合作、改革经济制度等形式进行制度扶助、经济扶助，以实现国际关系的合理化发展。

3. 第三步是不能忽略文化扶助的作用

文化合作之不足、全球文化治理赤字和文化秩序迟滞是当前世界秩序的最大问题。^②在多元一体新型国际合作观的影响下，从文化国际主义出发，进行各种形式的文化扶助是十分必要的。注重用文化上的多元平等来弥补经济上的不平等。沃勒斯坦曾深刻地指出了世界体系中的文化作用，“在一个帝国中，政治结构趋向于通过占领把文化联系起来，而在世界经济体中的政治结构趋向于通过空间定位使文化联系起来。其原因就是在一个世界经济体中对于各个集团形成有效政治压力的主要是地区的、民族的国家结构。文化的趋同往往倾向于为各主要集团的利益服务，而压力的加强是为了创造文化—民族的同一性。在世界经济体中占据优势的地区，即我们称之为中心区的国家，情况尤其如此。在这类国家中，一个强有力的国家机器的创立，总是伴随着一种民族文化，这一现象一般被称为一体化，既可以作为保护在世界体系内已出现的差别情况的机制，又可以为维持这些悬殊的差别情况作一种观念形态上的掩饰和辩护。”^③资本主义世界体系中的文化功能，具有帝国意识形态的作用，有时被称为文化帝国主义。今天，资本主义世界经济体系仍然占据主导地位，世界还不能彻底改变文化帝国主义的逻辑，现实的途径是吸取现有世界文化秩序中的好的或合理的成分，发掘非西方主导的世界体系中文化的功能。其中一条就是以人类共同价值来修改沃勒斯坦提及的“体系内

① 戴维·莱克著，高婉妮译：《国际关系中的等级制》，上海：上海人民出版社，2021年版，第126页。

② 郭树勇，《文化国际主义：新型国际治理的逻辑》，上海：上海人民出版社，2019年版，第27-30页。

③ [美]伊曼纽尔·沃勒斯坦著，尤来寅等译：《现代世界体系》第1卷，第463页。

已出现的差别情况”，以多元包容、文明互鉴的思路来纠正不平衡发展的经济世界，世界秩序可能因此也更显正义和合理。

(作者简介：郭树勇，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授，博士，上海，200083)

收稿时间：2021年11月

(责任编辑：刘 玉)

On *Fuzhu* Diplomacy and Its Main Features in New-Type International Relations

Guo Shuyong

Abstract: *Fuzhu* diplomacy is a concept of International Political Sociology (IPS), representing an extension of the assistance behavior from domestic society to the level of international politics. It mainly refers to international authority centers such as major countries or international organizations that provide goodwill assistance to weak or frustrated actors based on humanitarian principles or the overall interests of the international society. Aid and *Fuzhu* are sometimes mixed, but there are still significant differences. Fundamentally speaking, *Fuzhu* is a political act whose essence lies in morality, while aid mainly belongs to the range of rational operations. Furthermore, the aid actors usually come from a wide common field, but *Fuzhu* often happens with big countries' presence. In practice, aid usually shows a nature of mutual help, while *Fuzhu* has a strong nature of others' assistance. Although many people consider ancient East Asia the birthplace of traditional *Fuzhu* diplomacy, great powers in the modern and contemporary era have also performed various outstanding performances, each with its own merits. New China's

Fuzhu diplomacy embodies the consistency and firmness under the guidance of internationalism, highlights its focus on helping developing countries, and shows its uniqueness of equality, mutuality, and multilateralism. These characteristics have played an essential part in the major-country diplomacy with Chinese characteristics. Russia's Fuzhu diplomacy pays more attention to the systemic construction, placing military or security assistance in an important position. Meanwhile, a typical feature of Russia's Fuzhu diplomatic practices is to provide assistance beyond its own strength, presenting an unbalanced savior complex. The EU has the dual positioning of a major country and an international organization. There are at least three features of its Fuzhu diplomacy. First, it is paying attention to establishing the spirit of cooperation of equality and mutual respect during its assistance to developing countries. Second, it focuses on building an all-around assistance system that is implemented in a loop. Third, it shows a development trend in the direction of internal and external integration, political and economic coordination, and comprehensive standardization. The United Nations is a leader in Fuzhu practices at the global level. It is remarkable in terms of implementing the *Millennium Development Plan*, improving the cooperation and leading mechanism construction of different organizations, and absorbing the opinions and suggestions of the international community. To do an excellent job in the *2030 Sustainable Development Plan*, the United Nations needs to strengthen its own development, actively cooperating with the G20, BRICS, and other international institutions, and continues to play its role as a crucial global platform and international arena to promote mutual learning and understandings between civilizations.

The article also discusses three constraints on the Fuzhu practices of major powers, points out the dependence of the EU's Fuzhu diplomacy on the United States. It argues that a new type of global governance under the great crisis requires hierarchical governance by international authority centers.

Key Words: *Fuzhu* Diplomacy; New Model of International Relations; Ethic of Great Powers; Community with a Shared Future for Mankind; The Diplomacy of People's Republic of China