

· 全球政治经济学丛书 ·

主 编 · 白云真

副主编 · 罗文静 / 江 涛

# 中国对外援助的 支柱与战略

白云真等◎著

对外援助是国家对外经济战略与政策的重要组成部分。同时，党政部门、跨国公司、社会组织、教研机构、多边发展组织日益成为中国对外援助的关键支柱。

时事出版社

· 全球政治经济学丛书 ·

主 编 · 白云真  
副主编 · 罗文静 / 江 涛

# 中国对外援助的 支柱与战略

白云真 等◎著

时事出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国对外援助的支柱与战略/白云真等著. —北京: 时事出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-80232-959-1

I. ①中… II. ①白… III. ①对外援助—研究—中国  
IV. ①D822. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 005814 号

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网址: www.shishishe.com

印刷: 北京市昌平百善印刷厂

---

开本: 787×1092 1/16 印张: 17 字数: 329 千字

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

定价: 70.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

**主 编** 白云真 中央财经大学国际政治系副教授兼任系主任  
**副主编** 罗文静 中央财经大学国际政治系讲师  
江 涛 中央财经大学国际政治系副教授兼任系副主任

**编辑委员会委员（按姓氏笔画为序）**

王 勇 北京大学国际关系学院国际政治经济研究中心主任，教授  
王宏禹 对外经贸大学国际关系学院副教授  
王勇辉 华中师范大学政治学研究院副教授  
田 野 中国人民大学国际关系学院副院长，教授  
冯维江 中国社科院世界经济与政治研究所国际政治经济学研究室主任，副研究员  
张晓通 武汉大学政治与公共管理学院副教授，经济外交研究中心执行主任  
李淑俊 山东财经大学国际经贸学院教授  
李 巍 中国人民大学国际关系学院院长助理，副教授  
宋国友 复旦大学经济外交研究中心主任，教授  
宋效峰 安徽财经大学国际政治系主任，副教授  
杨宝荣 中国社会科学院西亚非洲研究所非洲研究室副主任，副研究员  
周永生 外交学院国际关系研究所教授，日本研究中心副主任  
庞 珣 清华大学国际关系系副主任，教授  
钟飞腾 中国社会科学院亚太与全球战略研究院大国关系研究室主任，副研究员  
黄琪轩 上海交通大学国际与公共事务学院副教授

# 总 序

经济因素在各国对外关系、治国之道中扮演着关键性角色，广泛地涉及经济目标、经济权力、经济资源、经济手段、经济工具、经济方略等。

中国古代先哲不仅强调经济行为中的道义观，也强调经济活动的政治后果。例如，韩非子列举 47 种亡国的征兆时强调，“商贾外积，小民内困者，可亡也。……好罢露百姓，煎靡货财者，可亡也。”<sup>①</sup> 曹操在《置屯田令》中指出，“夫定国之术，在于强兵足食，秦人以急农兼天下，孝武以屯田定西域，此先代之良式也。”<sup>②</sup> 在当今经济权力时代，金融、贸易、投资、援助、发展、安全、战略、能源和气候九大经济议题及其角色更是成为国际关系与全球治理的重要主题。

西方贤者也强调物质财富的政治影响。卡尔曾经指出，“只有最原始的战争才会与经济因素完全无关。最富有的君主或最富有的城邦国家才能够雇佣最大规模和最有实力的雇佣军。”<sup>③</sup> 例如，修昔底德在《伯罗奔尼撒战争史》中认为，“因为图利的普遍欲望，弱者安于忍受强者的统治；那些因为获得财富而势力强大的人则控制小城市。”<sup>④</sup> 在政治经济学传统中，马克思尤其强调商业利益与跨国资本对国家的对外政策的支配地位。“资本不是一种个人力量，而是一种社会力量。”<sup>⑤</sup> 正如当今新马克思主义者所进一步指出的，跨国资本深刻地影响着资本主义国家的对外行为。即使亚

---

① 韩非子：《韩非子精解》，海潮出版社 2012 年版，第 114 页。

② 曹操：《曹操集》，中华书局 1974 年版，第 55 页。

③ [英] 爱德华·卡尔著，秦亚青译：《20 年危机》，世界知识出版社 2005 年版，第 106 页。

④ [古希腊] 修昔底德著，谢德风译：《伯罗奔尼撒战争史》，商务印书馆 1985 年版，第 6 页。

⑤ 《马克思恩格斯文集》第 2 卷，人民出版社 2009 年版，第 46 页。

当·斯密也强调物质财富对于国家安全的意义。在如今全球化、相互联系的世界中，欧美国家、印度与巴西等新兴国家更加强调经济在其对外政策中的核心地位，寻求以贸易与投资等经济手段扩大其全球影响。<sup>①</sup>

然而全球政治经济学作为一门专业知识产生于 20 世纪 70 年代，目前日益超出国际关系学科的学术范围，而扩展到其他社会科学领域之中。本丛书之所以以“全球政治经济学”为名，意在使其“从国际关系学所谓的现实主义传统中解放出来”<sup>②</sup>，因为国家权威并非全球政治经济中唯一的提供者，而且非国家权威的政策和活动越来越多地涉足跨国关系。即使罗伯特·吉尔平在其 2001 年出版的英文著作中以全球政治经济学为题名，但是仍为以国家为中心的现实主义观。事实上，斯蒂芬·吉尔（Stephen Gill）等 1988 年就首次以《全球政治经济学》为书名，阐述了自由主义、马克思主义与现实主义三种竞争性理论视角，提出“迈向一个整合性的全球政治经济学”（towards an integrated Global Political Economy）<sup>③</sup>的目标。

目前全球经济处于深刻变化的阶段，特别是新兴国家的集体性崛起。尽管传统战略问题依然存在，但是国际经济议题在全球政治经济议程中日益重要，而且全球范围战略与经济中心正转向亚太地区。许多新兴国家关注国内发展以及世界范围的经济权力，将全球经济治理视为其对外政策最重要的方面，以贸易与投资等手段扩大其全球影响。不仅金砖国家的地位变得日益重要，而且韩国、土耳其、印度尼西亚、墨西哥、尼日利亚、越南与马来西亚等国也扮演着更多的角色。在此背景下，美国试图以新的制度安排拓展其经济模式，提高经济竞争的标准，解决贸易挑战，确立贸易与投资的规则和规范，以二战后由美国所领导的全球经济制度安排为蓝图，寻求建立 21 世纪美国主导的全球政治经济新秩序。<sup>④</sup>

由此鉴于全球政治经济的新趋势、新变化与新变革及其国内外学术界

① 白云真：《论奥巴马政府的经济治国方略》，《太平洋学报》2015 年第 2 期，第 82 页。

② [英] 苏珊·斯特兰奇著，肖宏宇等译：《权力流散——世界经济中的国家与非国家权威》，北京大学出版社 2005 年版，第 II 页。

③ Stephen Gill and David Law, *The Global Political Economy: Perspective, Problems, and Policies*, The Johns Hopkins University Press, 1988, p. 3.

④ 白云真：《论奥巴马政府的经济治国方略》，载《太平洋学报》2015 年第 2 期，第 82—83 页。

的新进展、新创新，笔者策划并主编该套《全球政治经济学》丛书，以政治经济学的视角理解金融、援助、气候变化、发展与外交等实质性议题，具有如下特点：第一，该丛书的著作主要由中青年学者撰写，能够较为系统地展现相关主题的最新研究成果与学术思考，及时反映全球政治经济行为的最新政策实践；第二，该丛书注重全球政治经济学的理论与方法，及其在金融、援助、外交、发展等议题中的分析性应用，坚持理论视角与政策实践相结合、相联系的原则，避免主、客观的分离；第三，该丛书尽可能通俗易懂，展现全球政治经济学不同的知识谱系与传统，以此期望知识界对此产生兴趣，使其成为相关专业师生的教科书或参考书。该丛书首批书目包括《中国对外援助的支柱与战略》《全球化与全球治理》《对外援助的理论与实践》等。

如王逸舟教授所指出的，“深刻了解世界大势，从中国自身的实践中发现、提取成功案例和思想源泉，是新阶段中国外交研究的一项重要而紧迫的任务。”<sup>①</sup>因而在援助外交的概念范畴下，《中国对外援助的支柱与战略》一书侧重从中国对外援助的重要支柱（包括党政部门、跨国公司、社会组织、教研机构、多边发展组织）<sup>②</sup>着手分析中国对外援助的历史实践、当前现状及其未来趋势，进而探究中国在南亚、西亚及非洲的援助，最后以战略分析的视角阐明中国对外援助地区分布的调整及其战略能力的提升，将对中国提高援助有效性与质量、推进联合国2015年后发展议程及其参与全球发展合作具有一定的政策实践意义，特别是服务于“一带一路”倡议的战略目标与战略特点。从公共产品与创造性介入角度而言，中国对外援助在思想方法、具体操作模式、战略布局等方面都需要深入思考与推进。

由于外交及其所践行的战略已经成为军事权力、政治权力和经济权力之外的第四种权力，因而研究者需要，将理解经济外交置于全球大变革的时代，较为系统地阐述贸易与投资外交、金融外交、援助外交、多边经济外交等，尤其关注美国、日本、欧盟、中国等经济外交的政策实践，展现

① 王逸舟：《创造性介入》，北京大学出版社2013年版，第85页。

② 国外学者将对外援助的四大支柱分别界定为政府部门、多边发展组织、非政府组织、专业团队。参见白云真：《中国对外援助的战略分析》，载《世界经济与政治》2013年第5期，第86页。

中国学者对国内外经济外交研究最新成果的追踪及其中外经济外交政策实践的学术思考。特别是全球化时代的经济外交已越来越不局限于经济领域或议题，而是广泛地涉及监管、环境等非经济议题。以奥巴马政府经济外交为例，“在贸易协定方面，奥巴马政府不仅关注传统的商品贸易，而且在很大程度上更关注贸易和投资自由化高标准的规则，涉及服务、投资、监管和规则等领域，特别是劳工、环境、知识产权等 21 世纪经贸新议题”。<sup>①</sup>由此可见，当前经济外交日益拓展到知识产权等国际贸易领域，而且与监管、气候变化等非经济议题日益紧密地结合在一起。

苏珊·斯特兰奇谈及国际经济学与国际关系的搭桥建设时明确将“国际经济援助的政治”等议题视为常见的例子<sup>②</sup>，因而对外援助的知识建设是全球政治经济学发展的重要主题之一。《对外援助的理论与实践》一书则坚持理论与实践相结合的原则，将对外援助的理解与分析置于国际关系学科、特别是全球政治经济学的学术背景之中，首先提供对外援助的现实主义、自由主义、马克思主义与建构主义等竞争性解释，再论述美国、日本、欧盟、瑞典、挪威、中国等国家对外援助战略、政策的变化与趋势，较为系统地展现对外援助研究的知识谱系而且详实地展现传统援助国与新兴援助国在援助知识、实践与制度方面的差异，从而推动国内对外援助的学理探讨与政策实践。

本套丛书是中央财经大学国际政治专业综合改革项目及其全球政治经济学教研团队与中国海外发展研究中心创新团队的部分成果，同时由此衷心地感谢中央财经大学教务处处长杨金观教授、聂建峰老师；政府管理学院院长赵景华教授、书记吕丽副研究员、副院长于鹏副教授等领导；马克思主义学院张晓阳教授；中国海外发展研究中心主任包胜勇博士等的关心与支持。我们也热忱地期待其他单位的青年学者将其著作纳入该丛书之中，在此先向推动全球政治经济学发展的学术前辈、中青年学者的努力及其对中央财经大学全球政治经济学学科建设的关照深表感谢。最后重要的

① 白云真：《奥巴马政府贸易外交及中国的应对之策》，载《国际关系研究》2015年第1期，第100—101页。

② Susan Strange, "International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect," *International Affairs*, Vol. 46, No. 2, 1970, p. 314.

是，时事出版社领导与编辑为本套丛书的出版精心策划、编印，在此也一并表示感谢。没有他们的努力，该丛书无法如此顺利地出版，更难以为继。请读者多提出建设性意见，不当之处，由我们自己负责。

主编 白云真

|                      |    |   |
|----------------------|----|---|
| ■ 导言 中外援助战略与政策的变化和趋势 | // | 1 |
|----------------------|----|---|

|                   |    |    |
|-------------------|----|----|
| ■ 第一章 党政部门与中国对外援助 | // | 11 |
|-------------------|----|----|

|                           |    |    |
|---------------------------|----|----|
| 第一节 行政部门在中国对外援助中的角色及其管理特点 | // | 11 |
|---------------------------|----|----|

|                        |    |    |
|------------------------|----|----|
| 第二节 美国、日本、英国对外援助行政管理改革 | // | 19 |
|------------------------|----|----|

|                  |    |    |
|------------------|----|----|
| 第三节 中国对外援助行政管理改革 | // | 31 |
|------------------|----|----|

|                   |    |    |
|-------------------|----|----|
| ■ 第二章 社会组织与中国对外援助 | // | 38 |
|-------------------|----|----|

|                      |    |    |
|----------------------|----|----|
| 第一节 中国社会组织对外援助的现状与挑战 | // | 39 |
|----------------------|----|----|

|                      |    |    |
|----------------------|----|----|
| 第二节 日本、美国社会组织对外援助的方式 | // | 61 |
|----------------------|----|----|

|                     |    |    |
|---------------------|----|----|
| 第三节 中国社会组织对外援助的政策建议 | // | 73 |
|---------------------|----|----|

|                   |    |    |
|-------------------|----|----|
| ■ 第三章 教研机构与中国对外援助 | // | 80 |
|-------------------|----|----|

|                |    |    |
|----------------|----|----|
| 第一节 中国教研援外进程回溯 | // | 81 |
|----------------|----|----|

|                      |    |    |
|----------------------|----|----|
| 第二节 教研机构参与中国援外的机制和形式 | // | 86 |
|----------------------|----|----|

|                      |    |    |
|----------------------|----|----|
| 第三节 教研机构参与中国援外的模式和前景 | // | 96 |
|----------------------|----|----|

|                   |    |     |
|-------------------|----|-----|
| ■ 第四章 中国对西亚与北非的援助 | // | 106 |
|-------------------|----|-----|

|                         |    |     |
|-------------------------|----|-----|
| 第一节 中国对西亚与北非援助的政策、方式和分布 | // | 107 |
|-------------------------|----|-----|

|                     |    |     |
|---------------------|----|-----|
| 第二节 中国对西亚、北非援助的个案分析 | // | 114 |
|---------------------|----|-----|

|                          |    |     |
|--------------------------|----|-----|
| 第三节 美国对西亚与北非的援助政策、方式及其分布 | // | 134 |
|--------------------------|----|-----|

- 第四节 美国对西亚、北非援助的个案分析 // 142
- 第五节 中、美中东援助的比较：一致与差异 // 154
- 第六节 “一带一路”战略背景下中国对西亚和北非援助的调整 // 157

## 第五章 中国对非洲的援助 // 161

- 第一节 中国国情需要与中国对非援助的历史演变 // 161
- 第二节 对非援助的中国模式 // 176
- 第三节 案例研究：中国对安哥拉的援助 // 190
- 第四节 中国对非援助的获益、困境和政策建议 // 198

## 第六章 中国对南亚的援助 // 202

- 第一节 中国对南亚援助的初始阶段 // 203
- 第二节 中国对南亚援助的诉求调整阶段 // 211
- 第三节 中国对南亚援助的全面推进阶段 // 221

## 第七章 中国对外援助的战略分析 // 237

- 第一节 中国对外援助战略分析的必要性 // 239
- 第二节 战略研究视域下的中国对外援助 // 243
- 第三节 战略目标与中国对外援助的地区战略 // 247
- 第四节 战略能力与中国对外援助战略的实施 // 251

## 导 言

# 中外援助战略与政策的变化和趋势

对外援助不仅是中国对外政策的有效工具，而且日益成为社会科学不同学科的重要研究主题之一，尤其是对全球政治经济学而言。1950年，中国开始对外提供经济技术援助，逐步扩大对外援助的规模、范围、领域与方式，形成了以平等互利、注重实效、不附带任何政治条件等原则的颇具自身特色的发展中国家援助模式。尤其是医疗援助等将在“一带一路”建设中扮演着至关重要的角色，推动中国与沿线国家的政策沟通、互联互通、民心相通等具体领域，践行正确义利观与中国周边外交“亲诚惠容”的理念，助力中国与其他发展中国家的共同发展，为联合国2015年后发展议程做出自己力所能及的努力。

鉴于对外援助是“一带一路”倡议的重要支柱及其关键性角色，中国需要在“一带一路”倡议的目标、原则、理念等的指导下更加有效地、战略地使用对外援助，提升自身对外援助的质量与效果。为此，中国既需要一如既往地发扬颇具特色的自身援助经验，也需要以永做学习大国的心态创新性地借鉴美国等国家对外援助或发展合作的成功做法。在商务援外、战略援外以及“大援外”等不同类型方面<sup>①</sup>，中国着力革新提供公共产品的具体操作模式，以创造性介入的心态进一步优化对外援助结构，提高对外援助的有效性与质量。

---

<sup>①</sup> 大援外是指在外交部门的规划、参与和指导下，社会各界广泛参与，充分发挥政府和民间的各种积极性，符合中国发展利益也具备国际主义色彩的对外援助，参见王逸舟：《创造性介入》，北京大学出版社2013年版，第128页。

## 一、传统援助国的援助战略与政策

相对而言，经合组织发展援助委员会成员国依据其自身经验与援助实践制定了较为完备与全面的援助政策，特别强调以发展合作理念为指导。例如，2011年美国首次制定了《美国国际开发署政策框架 2011—2015》（The USAID Policy Framework 2011 - 2015）以阐明其发展合作的重要优先事项，涉及国际发展与国家利益、美国国际开发署的核心原则、六大全球趋势、操作原则、重要发展目标、制度能力建设以及展望未来七大部分。<sup>①</sup>尤其是2011年1月，美国国际开发署制定了其评价政策，确定了评价目标、部门具体责任、评价行动、评价要求等内容。再者，2015年2月10日日本内阁所批准的《发展合作大纲》放弃了以往《官方发展援助大纲》的称谓，阐明了其发展合作的目标及其基本政策、首要政策、实施原则三部分内容。<sup>②</sup>

2014年4月2日，美国国际开发署与美国国务院一起制定了其2014—2017年度的战略规划，确定了五大战略目标，即加强美国经济范围及其积极影响、增强美国对外政策对其战略挑战的影响、力促低碳转型、以加强市民社会的方式保护美国核心利益、促使美国外交与发展方式的现代化。<sup>③</sup>此外，2011年伊始，美国国际开发署制定与实施《国别发展合作战略》（Country Development Cooperation Strategies, CDCS），内容包括总统倡议、美国政府政策与战略、美国国际开发署政策与战略。

2011年以来，美国国际开发署已在亚洲14国、非洲17国、拉丁美洲与加勒比地区10国、欧洲6国分别实施国别发展合作战略。国别发展合作战略是一项针对具体国别的规划手段，意在以证据与分析为基础做出战略选择而且鼓励以创新方法实现发展的结果，从而实施美国对外政策与战略，将美国政府援助与总统倡议整合在一起，为援助项目设计与评价奠定基础。<sup>④</sup>

国际社会越来越细致地制定评价标准、确定评价方法，以确保援助或

① <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAID%20Policy%20Framework%202011-2015.PDF>.

② <http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>.

③ <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/State%20USAID%20Joint%20Strategic%20Plan%202014-04-02.pdf>.

④ <https://www.usaid.gov/results-and-data/planning/country-strategies-cdcs>.

发展合作的有效性 with 质量。2003 年日本制定了首份《官方发展援助评价大纲》，迄今为止已制定了 8 份，涉及评价目标、标准、日本外务省评价体系及其评价方法等内容，特别是政策的相关性、结果的有效性、进程的适当性。美国国际开发署在其 2011 年评估政策指导下尤其注重项目评价，以系统地收集与分析项目绩效和影响的信息和证据，以此改进项目的有效性。

例如，美国国际开发署致力于以全球发展联盟（Global development Alliances）建设其和私人部门、非盈利部门的伙伴关系，以寻求利用其技能、财产、技术与资源实现可持续发展的目标，如大型跨国公司、当地企业、大学、基金会、非政府组织、侨民团体等。美国国际开发署以公、私伙伴关系利用了私人部门 10 亿美元的资金。除了这些直接投资合作之外，美国国际开发署转向更为广泛的私人部门参与方法，充当着私人部门投资的分析者与召集者的作用。不仅如此，日本还采取措施以支持本国非政府组织参与对外援助或发展合作的发展项目或能力建设，2002 年设立了日本非政府组织项目的补助金（Grant Assistance for Japanese NGO Projects），目前已有发展合作项目、非政府组织伙伴关系项目、紧急人道主义援助项目、和平建设项目等 7 项。日本外务省也向日本非政府组织提供补贴，以用于事前评价或事后项目评估，主办培训研讨会和讲习班。此外，日本国际协力机构（JICA）还以伙伴关系项目实施日本非政府组织、日本地方政府与大学在发展中国家的项目。

截至 2014 年，日本与墨西哥、巴西等 12 个国家建立了发展合作框架。例如，哥伦比亚与日本向其他国家提供城市规划与土地管理方面的援助。日本与多米尼加共和国共同为海地的农业发展提供帮助。美国虽然并不以三方发展合作为名，但是也致力于加强与传统盟国、新伙伴国、国际组织等援助方的伙伴关系。以《中亚地区发展合作战略 2015—2019》为例，美国在对中亚的援助中以全球抗击艾滋病、结核和疟疾基金（The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria）、世界银行、世界卫生组织、联合国艾滋病规划署等为伙伴，特别是加强了其与哈萨克斯坦的合作。

## 二、“一带一路”倡议背景下中国对外援助的转型

在“一带一路”倡议背景下，中国对外援助在资金、分布、方式、领域、举措等方面正在发生变化，将向“一带一路”倡议沿线国家倾斜<sup>①</sup>，处于重要的转型时期。事实上，在此之前中国对外援助在援助规模、实施框架等方面，在某种程度上已经开始步入转型阶段。<sup>②</sup>“一带一路”倡议为中国对外援助提供了新的方向、原则、领域、优先事项等，加快了中国对外援助的转型。<sup>③</sup>在此背景下，中国不仅扩大了对外援助的规模，还更加突出了基础设施、气候变化、减贫与可持续发展、安全能力与和平建设等重点领域。特别突出的是2014年中国将减贫纳入对外援助工作范畴，不仅同非盟共同发布了《中非减贫合作纲要》，而且提出了第一个东亚减贫合作倡议。

对外援助在“一带一路”倡议乃至中国整个外交议程以及对外政策中处于日益重要的地位，这不仅体现在三部委联合发布的《推动共建“一带一路”的愿景和行动》所强调的扩大留学生规模以及合作办学、医疗援助与应急医疗救助等方面，更体现在习近平等国家领导人在联合国发展峰会等多边论坛或双边场合等场合对对外援助的承诺、论述和态度上。2013年8月16日，国家主席习近平会见了全国援外医疗工作先进集体和先进个人代表，强调卫生援外工作是外交工作的重要内容。2013年10月24—25日，国家主席习近平在周边外交工作座谈会上指出，坚持正确义利观，有原则、讲情谊、讲道义，多向发展中国家提供力所能及的帮助。2015年10月16日，习近平出席2015年减贫与发展高层论坛并发表题为《携手消除贫困，促进共同发展》的主旨演讲，是2007年论坛举办以来中国国家主席首次参会并做主旨演讲，再次强调中国始终力所能及地向其他发展中国家提供不附加任何政治条件的援助。尽管如此，在“一带一路”倡议的政

① [http://intl.ce.cn/sjj/qy/201412/10/t20141210\\_4087113.shtml](http://intl.ce.cn/sjj/qy/201412/10/t20141210_4087113.shtml)，登录时间：2015年9月12日。

② Naohiro Kitnao, “China’s Foreign Aid at a Transitional Stage”, *Asian Economic Policy Review*, Vol. 9, Issue 2, 2014, pp. 301–317.

③ 对于对外援助在“一带一路”倡议中的角色及其转型路径，请参见白云真：《“一带一路”倡议与中国对外援助转型》，载于《世界经济与政治》2015年第11期。

策规划中,对外援助的地位和作用仍有待于提高并应具体落实到政策实践之中。

一般而言,成套项目建设和物资援助是中国对外援助的主要方式,然而在“一带一路”倡议下丝路基金与亚投行是两个由中国主导的国际发展合作框架的主要支柱。<sup>①</sup>在“一带一路”倡议背景下,2013年设立的中国—欧亚经济合作基金、2014年成立的丝路基金(400亿美元)、2015年设立的中国气候变化南南合作基金和中国—联合国和平与发展基金及南南合作援助基金等意味着以基金为主要形式的投资方式今后将成为中国对外援助的重要方式与引擎。2015年4月,在习近平访问巴基斯坦期间,丝路基金、三峡集团与巴基斯坦私营电力和基础设施委员会共同签署了《关于联合开发巴基斯坦水电项目的谅解合作备忘录》。作为首个投资项目,丝路基金入股由三峡集团控股的三峡南亚公司,为巴基斯坦吉拉姆河科洛特水电站等清洁能源项目提供资金支持。以亚投行为代表的多边援助方式也将成为中国推动“一带一路”倡议沿线国家建构地区性援助治理体系的积极尝试与大胆探索,也是中国参与多边援助的新模式。对外援助是地区治理与全球治理的重要领域,然而亚洲地区的援助治理机制并不存在。尽管亚洲开发银行是东亚乃至亚洲地区重要的地区发展银行,但是其在东亚国家对外援助方式方面并未扮演协调性角色。那么中国倡议成立亚投行,以中国方案与中国智慧尝试建构地区援助治理机制,对目前由西方国家所主导的全球援助架构进行有益补充,有助于提升中国等新兴国家在全球援助体系中的地位。

中国民间组织日益参与到“一带一路”倡议沿线国家的人道主义援助等事务中。在2015年4月25日尼泊尔特大地震后,中国扶贫基金会派出救援队,开展灾情排查和需求评估,提供家庭应急箱、棉被与粮油等生活必需品的援助,开展供餐项目。除中国国际救援队之外的蓝天救援队、蓝豹救援队等20余家中国民间救援组织也参与了尼泊尔地震救援。<sup>②</sup>此外,

---

① 林坤达:《一带一路与中国国际关系》, [http://www.taiwansecurity.org/files/archive/405\\_1ef8ecd7.pdf](http://www.taiwansecurity.org/files/archive/405_1ef8ecd7.pdf), 登录时间:2015年10月23日。

② 《尼泊尔地震牵动四方 中国海外救援力量初长成》, <http://www.chinanews.com/gj/2015/05-19/7286288.shtml>, 登录时间:2015年9月28日。

中国政府援外机构也日益加强与中国民间组织的合作，帮助其进行能力建设。事实上，2014 年所提出的东亚减贫合作倡议是中国首个政府对外减贫援助项目，柬埔寨、老挝和缅甸三个国家成为第一批重点合作国家。在项目实施中，中国商务部开始尝试为中国扶贫基金会等民间组织提供资金，支持其参与该倡议并加强其能力建设。

在“一带一路”倡议的合作框架下，中国与一些“一带一路”倡议沿线国家不仅签署了经贸合作中长期发展规划，而且尝试中长期三方合作的新方法。尽管 2015 年 7 月 9 日批准的《中俄蒙发展三方合作中期路线图》并未具体提及三方发展合作的概念，但这是中、蒙、俄经济走廊建设中的有益尝试，只是仍需进一步将发展合作纳入三方合作优先和重点领域。此外，中国还在阿富汗和平重建与经济增长方面深化中、美、阿三方对话，在东帝汶农业发展与粮食安全方面加强中、美、东三方发展合作，在尼泊尔震后重建等人道主义援助中开展能力建设合作。

### 三、框架设计与内容

该书将从中国对外援助的支柱以及地区分布与援助战略三个角度阐明中国对外援助的历史、现状及其未来趋势，尤其是将中国对外援助置于美国、日本等发达国家对外援助的历史经验与政策实践中，以此展现中国对外援助在原则、领域、方式、战略等的异同，从中探究中国对外援助改革与发展的前景与路径。

第一章将重点关注中国对外援助的首要支柱政党部门。如王逸舟教授所提到的，当前中国对外援助的现实发展及其全球发展的新趋势“对更权威的部门协调统筹能力（类似援外总署的角色）的建设，都要求在加大援外力度的同时，做出人员编制，包括援外体制上的调整”。<sup>①</sup> 笔者认为，由于当前中国对外援助行政管理具有决策集中、执行协调与管理碎片化的特点，因而中国需要加强顶层设计，拓展与完善中国对外援助管理部门的角色，提升对外援助行政决策机制，以整体政府的理念全面推进中国对外援

---

<sup>①</sup> 王逸舟：《创造性介入》，北京大学出版社 2013 年版，第 131 页。