

中国农业大学人文与发展学院/国际发展研究中心
国际发展研究系列丛书
College of Humanities and Development Studies
Research Center for International Development (RCID)
China Agricultural University

I nternational Development Aid - Chinese Foreign Aid

国际发展援助 —— 中国的对外援助

李小云 王伊欢 唐丽霞 / 编著



世界知识出版社

■ 内容简介:

近年来,中国对外援助日益受到国内外研究者的关注,关于中国对外援助的讨论层出不穷,本书集结了中国国际发展研究网络和中国农业大学人文与发展学院/国际发展研究中心的主要研究人员近年来在中国对外援助问题上的研究和思考。本书分为三个部分,第一部分主要讨论中国对外援助和国际发展援助体系之间的碰撞、互动和中国对国际发展援助体系的回应;第二部分主要讨论了中国对外援助的实践,包括援助管理、援助方式和援助理念等;第三部分主要是针对中非合作论坛这一多边机制性的发展合作方式,国际社会和国内社会的态度和评价等。

ISBN 978-7-5012-5091-2



定价: 48.00 元

中国农业大学人文与发展学院 / 国际发展研究中心
College of Humanities and Development Studies
Research Center for International Development (RCID),
China Agricultural University

国际发展援助

——中国的对外援助

International Development Aid
Chinese Foreign Aid

李小云 王伊欢 唐丽霞 / 编著



世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际发展援助：中国的对外援助 / 李小云等编著. —北京：世界知识出版社，2015.12

ISBN 978-7-5012-5091-2

I. ①国… II. ①李… III. ①对外援助—研究—中国 IV. ①D812
中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第289862号

责任编辑
责任出版
责任校对

张 萱
赵 玥
马莉娜

书 名

国际发展援助——中国的对外援助

Guoji Fazhan Yuanzhu Zhongguo De Duiwai Yuanzhu

编 著

李小云 王伊欢 唐丽霞

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号 (100010)

网 址

www.ishizhi.cn

电 话

010-65265923 (发行) 010-85119023 (邮购)

经 销

新华书店

印 刷

北京京华虎彩印刷有限公司

开本印张

720 × 1020毫米 1/16 17½印张

字 数

256千字

版次印次

2015年12月第1版 2015年12月第1次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-5091-2

定 价

48.00元

版权所有 侵权必究

本书的出版得到了德国发展合作公司（GIZ）的资助。

前 言

本书是中国农业大学国际发展研究中心(RCID)出版的国际发展研究系列丛书——《国际发展援助：中国的对外援助》。近年来，随着“南南合作”的不断升温，中国、印度、巴西等发展中大国开始在国际发展合作领域凸显自己的力量和影响力，被国际发展领域视为“崛起的力量(rising power)”，尤其是中国，中国的对外援助已经成为国际发展研究继地区研究、全球援助治理之后的又一个新的领域，中国对外援助由于其自身的特殊性和独特性，和西方主导的发展援助在基本原则、政治价值、方式方法上都存在着显著的差异，中国的对外援助已经开始被视为是重新塑造国际发展援助体系的一支重要力量。本书集结了国内从事国际发展援助的一些学者关于中国对外援助的一些初步的思考，希望能引起国内对这一领域研究的关注。

长期以来，中国学者的关注点较多地集中于国内社会政治经济的发展状况，这既有历史上天下中华，万族来朝从而导致闭关锁国等历史问题的影响，也深受当代强调“自力更生”“埋头发展”等宏观政策倡导的影响，改革开放之后，这种状况稍有变化，但中国人之想象的异邦仍然以欧美等发达国家为主，“与国际接轨”“和世界靠近”等话语中所传递的是“国际”与“世界”相对于中国的外在化、绝对化和西方化。在此认知范式下，中国对于外部世界的考察投入不仅有限，且关注区域和研究主题上也较为狭窄。直到最近，随着中国“走出去”步伐地不断迈进，“一带一路”战略规划的落实，以及取消大部分境外投资项目核准政策的推行等，不管是在宏观政策倡导上，还是在微观发展实践中，中国资本、人、商品、文化、符号等要素的外流趋势都在不断增强，这股潮流夹携着大量来自宏观政策制定与微观企业及个人等主体运行中的知识诉求催生了大量的有关异域知识开发与传播的活

动，在此背景下，中国学者对于外部世界，尤其亚、非、拉等其他发展中国家与地区的研究也随之兴盛起来，学科视角逐渐多元，其中，国际发展就是近年来备受关注的一个领域。

国际发展的话语最早可追溯至英国的海外殖民开发思潮与实践，但现代意义上的国际发展始于20世纪40年代中后期的马歇尔计划和杜鲁门的第四点计划，尤其随着20世纪60年代初包括经济合作与发展组织发展援助委员会（OECD-DAC）在内的一系列多边、双边发展机制的设立后，国际发展体系的制度化程度大为增强，延续至今已有五六十年的历史。作为一种制度创新，国际发展正日益成为与国际经济与贸易、国际政治与安全并驾齐驱的一个重要概念，成为全球治理架构的重要组成部分。它以国际发展援助为载体，从概念、政策到手段，从规则、机构到人员，已形成一套制度化的系统架构，这个架构在运行中越来越技术化和专业化，而在目标的设定上又越来越“去政治化”，逐渐趋于全球公共价值体系，如减贫，环境和气候变化等。但是，这套体系背后所隐含的理论框架并没有实质性的改变，即基于现代化理论之上，西方国际发展组织实践后固执地认为，要想获得有效的发展必须基于一个确保增长优化的制度变迁，也即只有发育出类似于西方的政治、社会和经济制度，发展中国家才能实现可持续发展。这是以美国为中心的西方发达国家所主导的国际发展援助长期采用“发展干预主义”，并强调“软的能力建设”实践的理论基础。从某种意义上说，西方通过其对于“他者”知识体系所构建的“全球公共价值体系”使得西方主导的国际发展议程更具合理性。

然而，近年来，随着包括中国在内的一系列新兴经济体的崛起及最新一轮金融危机的冲击，国际发展架构正面临重大转型，这个转型反映出背后全球政治经济格局的变迁。举例来说，2000—2012年间，中国援外资金协议金额从62亿元增至404亿元，这12年间的对外援助额占此前60年中国援外总额的三分之一强。中国对外援助数量上的骤增，形式上的多样化带来了全球性的关注和影响，尤其是其与现行以西方为主导的国际发展体制不一致的地方更是引发广泛热议。从根本上而言，国际发展理论与实践的最早源起根植于西方早期殖民历史渊源之中就形成的西方与外围、中心与边缘之间的关

系，是这种单向不对称关系在二战后的另一种体现。而与之相反，包括中国在内的一系列新兴经济体的对外援助则从根本上挑战了这样一种南北关系，以及基于这套关系之上的国际发展实践模式、指导原则、政策话语、治理架构、甚至评价标准等。目前，有关2015年后发展议程的进程、传统援助国与新兴援助国之间的关系、官方发展援助（ODA）的修订与合法性以及发展资金来源及主体的多样性等都是国际发展界热议的话题，而对于这些话题的探讨无一不涉及中国对外援助的历史、实践、模式，中国在新型国际政治经济版图中所处的位置和所持的观点，以及中国发展经验的价值、分享与可能的贡献等。

为了适应这种新形势的变化，中国农业大学国际发展研究中心在继2013年出版过的《国际发展援助——发达国家的对外援助》和《国际发展援助——非发达国家的对外援助》后又连续推出四本书：《国际发展援助——中国的对外援助》《国际发展援助——援助有效性和全球发展框架》《国际发展援助——非政府机构的发展援助》以及一本非洲发展研究国家案例之坦桑尼亚——《处在十字路口的坦桑尼亚：历史遗产与当代发展》。之后我们还有一系列基于实地调研材料的著作陆续出版。我们期待通过这些著作的出版能够一方面推动理论界对于当前国际援助领域所面临的挑战及所积累的经验进行总结，以便为中国的对外援助工作、理论研究与政策完善提供参考；另一方面，也能够配合我们中心所协调的国际发展研究网络建设等工作，培育一大批具有国际视野的中国国际发展人才和智库。

在上述著作编著过程中，我们要特别感谢各章的作者，互相分享资料，耐心修改书稿，并对本套丛书的编辑工作给予了强有力的支持；同时，我们还要感谢中国农业大学国际发展研究中心的博士研究生们，是他们不厌其烦地完善书稿的各个细节，没有他们的贡献，书稿不可能如此顺利地完工。最后，我们还要特别感谢世界知识出版社对于本套丛书的支持。完稿之时，遗憾之感顿起，然凡事不能完美，书中自有疏漏贻误之处，敬请读者批评指正。

编著者

2015年5月19日

目 录

第一部分 中国对外援助和国际援助体系	1
中国对外援助与中国全球战略.....	3
中国是否重塑国际发展架构：遭遇、影响与挑战.....	14
国际发展援助格局的演变、现状和对中国的启示.....	36
DAC 成员国与非 DAC 国家对外援助的经验及其对中国的启示.....	53
联合国 2013 年《人类发展报告》对中国对外援助的启示.....	74
第二部分 中国对外援助实践	93
中国的对外援助：历史、现状和挑战.....	95
中国对外援助与国际援助体系：挑战及应对.....	107
中国对外援助项目的管理及其有效性.....	120
一种新的国际援助混合模式	
——以华刚公司在刚果（金）项目为分析视角.....	131
中国援助的框架及方法：以发展有效性与责任性为导向.....	151
三方发展合作中中国面临的机遇与挑战.....	163
中国参与多边国际机构的发展援助.....	177
西方视野中的中国对外援助研究.....	189

第三部分 中非合作论坛及讨论	205
境外媒体眼中的“中非合作论坛第五次会议”	207
以非洲为中心的世界：主要对非会议与论坛对比	222
中非合作论坛：机制、意义和挑战	
——针对中非合作论坛的国际研究评述	236
中非合作论坛与中非合作进程回顾	
——兼对国内学者研究的评述	254

第一部分

中国对外援助和国际援助体系

中国对外援助与中国全球战略

张海冰

中国的全球战略和国内发展战略如何相互协调，为国家繁荣发展创造有利的内外环境始终是中国领导人高度关注的核心问题。对外援助作为连接国内发展和国际战略的纽带，是观察中国全球战略的一个很好的切入点。外交作为内政的延续，对外援助实质上反映了两个方面的问题，一方面是中国如何认识自身发展的问题，另一方面是中国如何认识广大发展中国家的发展道路的问题。而且，这两个问题都与国际社会和国际环境变迁紧密联系在一起，是中国参与和认识国际社会的一个重要维度。总之，中国对外援助既是中国全球战略的有机组成部分，也是中国全球战略实施的重要载体。

一、建国初期的中国对外援助与中国全球战略

对外援助作为中国全球战略的组成部分，在不同的历史时期发挥了不同的作用。中国自建国初期就开始提供对外援助，在自身经济发展尚面临诸多困难的时候，中国就开始对发展中国家给予了超过自身支付能力的资金和物资支持。这样一种做法，反映了中国最初的全球战略观，在发扬国际主义和追求民族独立的道路上，中国采取了与广大发展中国家结伴而行的战略。建国初期的中国对外援助重点在于巩固第三世界联盟，支持受援国家的民族独立运动。这一援助观反映了那个时期中国对于国际格局的判断，也是中国全球战略思想的一个集中体现。

以毛泽东为核心的第一代领导集体的全球战略思想集中在维护国家政权

和打开国际局面，为新中国建立巩固基础和营造有利的发展环境。在当时的国际背景下，中国“三个世界”划分的战略思想，强调了依靠社会主义阵营，巩固第三世界联盟。毛泽东当时曾指出：“已经获得革命胜利的人民，应该援助正在争取解放的人民的斗争，这是我们的国际主义义务。”^①这一援助观建立在对当时国际格局的判断，1974年2月毛泽东与赞比亚总统卡翁达谈话时，对“三个世界”划分的战略思想进行了阐述。^②“三个世界”理论的提出，决定了中国全球战略核心在于团结“第三世界”，与“第二世界”广交朋友，尽最大可能团结一切力量和两个霸权国家美国和苏联做斗争，包括援助在内的资源都向这个战略核心转移。^③

一般来说，援助项目是对国家政策目标、国家利益以及对国际大环境做出综合评价后实施的。所以从更广义的角度来看，援助反映了一国的外交政策考虑。新中国成立之初，旨在通过提供对外援助，帮助那些新独立的第三世界国家实现经济独立。^④1963年至1965年，周恩来总理三访非洲，其中1963年12月至1964年2月一次便访问了10国，提出了中国与非洲和阿拉伯国家相互关系的五项原则^⑤和中国对外援助的八项原则，成为中国对外援助政策的核心。

这一时期的中国对非援助，受制于当时的国际大环境和中国经济实力，主要以无偿援助为主，以修建象征中非友好关系的友谊宫和体育馆为主要形式。中国几乎在每一个与中国建交的非洲国家都修建了象征中非友好的友谊宫或者是体育馆。坦赞铁路是这一阶段对非援助的典型代表。这条全长1800

① 《毛泽东：接见非洲朋友时的谈话》，《人民日报》，1963年8月9日。

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》，中央文献出版社1994年版，第600页。

③ 余永定：《崛起的中国与七国集团、二十国集团》，《国际经济评论》，2004年第9—10期，第9—12页。

④ 尤其是20世纪70—80年代，中国对外援助的主要对象是非洲国家，当时中国对外援助国家总计89个，其中49个在非洲。中国在非洲国家援助的一个显著特点是修建体育馆和友谊宫。

⑤ “五项原则”的内容：(1) 支持非洲各国人民反对帝国主义和新老殖民主义、争取和维护民族独立斗争；(2) 支持非洲各国政府奉行和平中立的不结盟政策；(3) 支持非洲各国人民自己选择的方式是向同意和团结的愿望；(4) 支持非洲国家通过和平协商解决彼此之间的争端；(5) 主张非洲国家的主权应得到一切国家的尊重，反对来自任何方面的侵略和干涉。

多公里，历时10年完工的铁路，被誉为“自由之路”，是中非友谊的重要象征。对于这一时期的中国对非援助的评价，一个代表性的观点是认为“只算政治账，不算经济账”。例如舒运国教授在总结这一阶段的中国对非援助特点时，首先强调的就是：“援助完全在政治和意识形态的指导下进行，即援助为政治目的服务。因此，援助的政治功能压倒了经济功能，援助很少考虑经济效益。”^① 国外学者也不例外，马丁·戴维斯认为：“20世纪60年代，在关于革命、反殖民主义以及第三世界团结等语境下，非洲曾是中国外交政策的核心关注点。政治意识形态是当时最重要的因素……”^②

如果仅仅从意识形态角度解读建国初期的中国对非援助，可能会使得一些重要的因素被忽视。一个值得思考的问题是，当时中国为什么在自身经济十分困难的情况下，援助非洲，帮助非洲发展民族经济？在1956—1977年间，中国向非洲国家提供了超过24.76亿美元的经济援助，占中国对外援助的58%。^③ 这样大的援助规模难道仅仅是为了政治意识形态和政治诉求服务？固然，援助的政治动因和战略考虑在当时的中国对非援助中都起到了主要的推动作用，但是在当时的历史背景下，对于包括非洲在内的广大发展中国家而言，追求民族独立和主权独立是共同的而且是最重要的利益诉求，也是发展中国家实现独立自主发展的一个基本前提。

1974年4月6日，邓小平率领中国代表团赴纽约，出席联合国大会第六届特别会议。这次特别会议是为研究原料和发展问题而召开的，是联合国成立以来首次召开大会专门讨论改造国际经济关系的重大问题。邓小平在这次会议上的发言，全面阐述了毛泽东关于“三个世界”的思想和中国对外政策，并且强调：“中国是一个社会主义国家，也是一个发展中国家，中国属于第三世界。中国政府和中国人民，坚决支持一切被压迫人民和被压迫民族争取

① 舒运国：《中国对非援助：历史、理论和特点》，《上海师范大学学报（哲学社会科学版）》，2010年第5期，第84页。

② 马丁·戴维斯：《中国如何影响非洲的发展？》，载《中国、欧盟在非洲——欧中关系中的非洲因素》，门镜、本杰明·巴顿主编，社会科学文献出版社2011年版，第241页。

③ 转引自刘鸿武、罗建波著：《中非发展合作：理论、战略与政策研究》，中国社会科学出版社，2011年版，第299页。

和维护民族独立，发展民族经济，反对殖民主义、帝国主义、霸权主义的斗争。”^① 因此，从民族自立和主权独立的角度看，当时中国的对外援助始终没有背离发展这根主线，其直接的目的正是在于致力于实现第三世界国家的独立发展。不可否认的是，中国对发展的认识是随着国际环境和中国自身发展而变化的，但是在建国初期，没有什么比实现民族独立发展来得更为重要。这样一种寻求民族独立发展的思想实际上一直延续至今，并伴随中国对发展问题的认识深入而逐渐衍生出更为丰富的思想和实践特色。

二、改革开放后中国的全球战略调整 与中国对外援助改革

以邓小平为核心的第二代领导集体的全球战略重点在于推进国家的现代化建设，提出改革开放的基本路线。这一全球战略思想在以江泽民为核心的第三代领导集体的全球战略思想中得到进一步强化，确立“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”的中国全球战略布局。发展中国家作为中国全球战略布局的基础部分，在中国外交和援助中占据着非常重要的位置。可以说，如果没有发展中国家这个基础，中国的全球战略基础也将失去基本的战略依托。

值得关注的是，改革开放初期因国内经济发展需要，中国开始接受更多的来自发达国家的援助，作为受援国的经验促使中国对援外进行改革和调整，中国对外援助的重点转移到促进发展中国家的经济发展方面。这一时期的对外援助不仅见证了中国是如何融入国际社会的，而且也承载了中国对于国际格局的看法和对自身发展的战略布局。

1978年改革开放政策的确立，给中国发展道路带来翻天覆地的影响和变化，也对中国外交政策产生了巨大的影响。实行改革开放政策给中国的国内发展和国际关系带来了积极而深远的影响，中国对非援助随之进入政策调整

^① 中共中央党史研究室：《中国共产党历史》，第二卷（1949—1978）下册，中共党史出版社，2011年版，第897—898页。

和创新尝试的新阶段。中国开始从封闭搞建设，走向开放发展，从自力更生走向合理借助外力实现更好更快的发展。中国改革开放对经济社会发展带来的喜人成就，也深深影响了中国对非洲国家的援助，以引导发展为目的的中国对非援助模式开始形成。

这一时期，中国在重视同发展中国家的友好合作关系的同时，也开始发展同西方发达国家关系，并逐步开始接受西方国家的援助。作为援助国和受援国的双重身份，中国开始更多地借鉴别国的援助经验和受援经验。十一届三中全会提出：“在自力更生的基础上，积极发展同世界各国的平等互利的经济合作，努力采用世界先进技术和先进设备。”“中国的社会主义现代化建设要利用两种资源——国内资源和国际资源，要打开两个市场——国内市场和国际市场，要学会两套本领——组织国内建设的本领和发展对外经济关系的本领。”^①邓小平作为与发达资本主义国家建立广泛受援关系的开拓者和实践者，在对时代特征做出和平与发展这一总趋势的判断基础上，不仅在现实利益的基点上担当了受援国的角色，也在规范、伦理、实践上触及了援助国角色。这种双管齐下的外交战略使中国走上了复兴与繁荣，使中国从国际体系地位的边缘跃为世界舞台的主角之一。^②

中国在接受西方援助的同时，对于自身的对外援助也开始有了新的思考和改革，这一改革的取向开始朝着促进互利合作的方向发展。1983年初，赵紫阳总理访问非洲时，提出了援非四原则：“平等互利、形式多样、讲求实效、共同发展”。“平等互利”是指“遵循团结友好、平等互利的原则，尊重对方的主权，不干涉对方的内政，不附加任何政治条件，不要求任何特权”。^③1995年，国务院召开援外工作会议，决定对援外方式进行改革，其要旨是：（1）通过中国进出口银行向包括非洲国家在内的发展中国家提供具有政府援助性质的中长期低息优惠贷款（贴息贷款），以扩大援外资金来源；（2）按照国际惯例，推动有竞争力的中国企业和受援国企业就援助项目开展

① 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献汇编》，人民出版社，1982年版，第5页。

② 吴绍禹、张晓溪：《论中国吸纳外援、对外援助的外交关系——以邓小平的援助理念及其援助实效为视角》，《东北师范大学学报》，2005年第4期，第27—34页。

③ 陈公元主编：《21世纪中非关系发展战略报告》，中国非洲问题研究会，2000年版，第22页。