

DONORS IN CHINA

外援在中国

周弘 张浚 张敏 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

外援



在中国

DONORS IN CHINA

周弘 张浚 张敏 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

外援在中国 / 周弘, 张浚, 张敏著. — 北京: 社会科学文献出版社, 2007. 2

ISBN 978 - 7 - 80230 - 478 - 9

I. 外... II. ①周... ②张... ③张... III. 社会主义建设模式 - 研究 - 中国 IV. D616

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 015035 号

外援在中国

著 者 / 周 弘 张 浚 张 敏

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编译中心 (010) 85117871

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目负责 / 祝得彬

责任编辑 / 宋培军 张秋霞

责任校对 / 咏 湖

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 16.125

字 数 / 386 千字

版 次 / 2007 年 2 月第 1 版

印 次 / 2007 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 478 - 9 / D · 115

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换

 版权所有 翻印必究



周弘 中国社会科学院欧洲研究所研究员、所长，中国欧洲学会会长，美国布兰代斯大学比较历史专业博士。主要研究领域：比较社会政策史、对外援助与国际关系、欧洲一体化的政治与历史等。主要著作包括：《福利的解析》(1999)、《对外援助与现代国际关系》(2002)、《欧洲模式与欧美关系》(2003)、《中欧合作伙伴关系中的对称性与非对称性》(2003)、《福利国家向何处去》(2007) 等。

张浚 博士，中国社会科学院欧洲研究所副研究员（上图右）。主要研究领域：欧盟治理、欧盟对外关系以及对外援助。主要著作有《欧洲观念：疆域与认同的历史辨析》、《从亚欧会议看发展国际关系的“欧洲模式”》等。

张敏 中国社会科学院欧洲研究所副研究员（上图左）。主要研究领域：欧洲劳动力市场政策、西班牙经济等。在《欧洲研究》、《欧洲一体化研究》等学术刊物上发表《欧洲一体化进程中的劳动力市场演变机制》、《西班牙发展援助合作政策》等论文。参与撰写1996~2006年间《欧洲发展报告》的南欧部分。

前 言

中国是世界上最大的，也是备受关注的受援国。作为受援国，它具有以下几个方面的特性：

首先，中国曾经在不同的时段接受过来自不同渠道的援助，这些接受援助的行动往往和中国外交政策的取向密切相关。《中苏友好互助条约》的签署与苏联对华援助同步，而中国采取的改革开放政策又开启了中国接受西方援助的大门。

第二，中国是一个面积巨大、人口众多、文化资源丰富的国家，容纳了各类的援助活动，但是任何援助方都难以单独通过简单的经济援助手段，操纵中国的发展方向。援助方在中国的主导权低于它们在其他发展中国家的主导权。

第三，由于上述原因，外援不仅将各种发展理念和方式带到了中国，同时从中国吸纳了大量、丰富的，具有中国特色和世界意义的发展实践经验。中国还在接受援助的同时向外提供援助，既是世界上最大而且最成功的发展中受援国之一，同时又是一个越来越引人注目的援助国。中国的成功发展为中国的援外事业提供了丰富的理论和实践经验。

第四，随着中国发展速度的加快和国力的增强，各类对华援助开始通过相互协调，转到一个相对统一的方向：从对经济领域的援助转向对社会领域的援助，再转向对政府政策和制度改革的援助。

第五，流入中国的援款不仅仅是“优惠外资”，随着这些援款流入中国的还有援助者的技术、观念、方法。对于这些技术、观念和方法的消化、吸收、借鉴使中国在至关重要的发展阶段中进行了大规模的制度改革和创新。从这个意义上讲，外援不仅仅是外交工具，而且可以成为外交的先导。

第六，从上述情况中产生了一个理论的，也是实践的问题：外援是否能够影响受援国对于发展道路的选择？又如何影响受援国在各个领域里的制度建设？其中是否存在规律或原理？

流入中国的外援数额远远低于外资的数额，但是外援所产生的影响却不亚于外资，其中重要的原因是外援的活动领域不限于经济。援助原则和援助方式中凝聚了国力、社会力和文化力，而这些不是能够用简单的数字加以概括总结的。正是由于这个原因，我们对“外援在中国”的目的、渠道和方式等等进行了3年的调查研究，期望对于上述问题做出自己的回答。

为了比较完整地了解外援在中国的活动，我们根据援助方提供援助的资金来源、援助渠道和提供援助的时序分成四个部分进行研讨：苏联援助、多边援助、双边援助和非政府援助。苏联援助截止于1960年；多边援助起始于1979年，略早于双边援助，两者目前均有下降的趋势；非政府援助自20世纪80年代以来一直呈上升的趋势。其中的原因离不开时代的背景，因此我们将外援在中国的活动放在一个历史发展的框架中进行分析。

外援问题研究的复杂性在于它既不是单纯的历史研究，也非简单的国际关系或政治学研究。为了了解外援这个国际间相互联系、沟通、帮助、交往的渠道，以及通过这个渠道产生的历史变化，我们将主要的注意力集中于两个方面：一，梳理援华的机构、渠道和数量；二，分析外援带来的理念、方式和机制的变迁。

第一项工作不很顺利，对于中国改革开放以来接受的援助，



我们很难做出准确的数字判断。原因既来自于援助方，也来自于作为受援方的中国。

从援助方的角度来看，它们的财务管理模式是统计不完整的重要原因。首先，援款的预算额度和实际发生的外援往往是不一致的。例如联合国开发计划署（UNDP）是实行预算管理的。一般来说，为期4年的项目总额为2亿美元，但是实际支付往往达不到这个数字。在中国，执行率只有65%~70%。商务部管理部门的一种重要职责就是与UNDP协商余款的使用问题，或者设法将余款作为后续行动的经费，或者作为下一期项目的预算。其次，如果是双边援助，那么援助方的财务是不对受援方公开的。例如德国的管理公司GTZ进行的是项目管理（而非预算管理）。每个项目开设一个账户，项目到期后，账户自动关闭。因为项目实施的方式是“提供服务”，因此援助方只负责提供服务，并不公开账户的财务情况。

从受援方的角度来看，统计实际接受援助的数字就更加困难了。这里的原因也是多方面的。首先，有一些援助项目（尤其是一些由外国驻华使馆资助的小项目）是由援助者直接提供给受援单位或受援地区的，没有经过主管部门的注册或登记。在改革开放初期，由于各国使领馆和其他援助组织在华活动范围有限，交流渠道并不畅通，因此援助活动往往由商务部委派有关单位执行。后来，这些使馆与中国国内的各个机构建立起比较畅通的联系渠道，直接和受援方开展合作、举办活动，虽然也需要履行一些必要的手续，但是往往不以项目的形式审批，而且执行单位非常分散，资金数额很难统计。

其次，对华援助的大项目往往由很多子项目合成，由多个部门或多个省份分头执行。这些部门和省份在统计的时候标准有差别，也与外方存在着观念上的差异，例如外方在统计时往往将



“软件”，如咨询费、培训费等计算在内，而中方有些单位则只计算“硬件”部分。这样就造成了统计方面比较大的差异，使很多数据不能使用。

第三，有些援助资金是通过民间渠道进入中国的。例如美国的 USAID 是政府援助组织，但是受美国法律“不资助共产党国家”的限制，不直接与中国政府签订协议，而是将援助款拨给非政府组织，由它们来中国开展活动。中国的外事管理采取“官对官、民对民”的方式，所以这些资金即使来自于外国政府，但是转用了民间渠道，所以也不在政府统计之列。^①

第四，中方条块分割的管理体制造成的统计困难。在接受苏联援助的时候，因为有专门的机构统筹，因此管理体系比较简单。改革开放初期，中央各部委的权力还比较大，通过部委下拨的拨款可以直接到达各地方的部属各企业，条与块的利益都兼顾了。随着改革开放的深入，地方获得了更大的自主权和独立性，通过商务部签约的项目就通过两个渠道拨给执行单位：一，由商务部将项目拨给执行部委，再由执行部委下拨给各省厅局，由各省厅局继续下拨给所属基层部门（如通过省卫生厅拨给医院，通过省教育厅拨给学校）；二，由商务部拨给省商务厅，再由省商务厅拨付执行机构，如卫生厅、教育厅或其他厅局。这样做的原因之一是由各地方分担受援方承诺的配套资金，但是结果就造成了执行系统庞杂、数据统计困难等现象。

第五，不同类型的外援资金在中国归口于不同的部门管理。无偿援助由商务部管理，贷款由财政部管理。但是，贷款中的赠款部分却归入贷款项目之中，由财政部和发改委统一管理。商务部和财政部分头统计的状况最近才有所改变。但是其他的统计漏

① 我们在访谈过程中发现，这些来自于非官方渠道的援助数额可观。



洞仍然很多，例如联合国各机构在中国的归口管理部门就不同，教科文组织归口在教育部，世界卫生组织归口在卫生部，粮农组织归口在农业部等等，但是教科文组织的项目执行单位不仅限于教育部，还可能包括了文化部和地方政府，有些援助直接流入执行单位，统计有时出现重复，有时又出现漏算。

总而言之，援助方和受援方的统计有很大的出入，我们在分析的时候一方面依靠很不全面的经合发组织的统计，一方面尽量寻找局部的可靠统计数字，同时使用其他定性的分析手段，避免根据原本不十分可靠的数字下简单的结论。

由于“外援在中国”的研究刚刚起步，很少能找到可供参考的文献，我们就在访谈方面投入了比较大的精力，在访谈记录的基础上，运用财政转移、全球治理和国际关系等方面的理论和视角，对外援在中国的实践进行分析。

我们的访谈对象分为政策部门和执行机构等几个层次。在研究的过程中，我们请教了商务部、财政部、卫生部、农业部、教育部等部委的同志，咨询了在华的各援助方机构（包括多边、双边和非政府组织），访问了分散在甘肃、云南等省的项目管理机构和项目点，汇集成数十万字的访谈记录。

在调查与研究的过程中，我们多次获得商务部国际司、财政部国际司、卫生部国际司等部门相关领导的关心、帮助与指导，特别是卫生部国际司司长尹力，商务部国际司副司长姚申洪，处长陈宁和董青，财政部国际司副司长杨少林，处长杨英明，都提供了具体的指导意见，没有他们的帮助，就没有这项研究的顺利进行。《外援在中国》课题还获得了福特基金会的资助，在此一并表示谢意。

作者



社会科学文献出版社网站

www.ssap.com.cn

1. 查询最新图书
2. 分类查询各学科图书
3. 查询新闻发布会、学术研讨会的相关消息
4. 注册会员，网上购书



本社网站是一个交流的平台，“读者俱乐部”、“书评书摘”、“论坛”、“在线咨询”等为广大读者、媒体、经销商、作者提供了最充分的交流空间。

“读者俱乐部”实行会员制管理，不同级别会员享受不同的购书优惠（最低7.5折），会员购书同时还享受积分赠送、购书免邮费等待遇。“读者俱乐部”将不定期从注册的会员或者反馈信息的读者中抽出一部分幸运读者，免费赠送我社出版的新书或者光盘数据库等产品。

“在线商城”的商品覆盖图书、软件、数据库、点卡等多种形式，为读者提供最权威、最全面的产品出版资讯。商城将不定期推出部分特惠产品。

咨询/邮购电话：010-65285539 邮箱：duzhe@ssap.cn

网站支持（销售）联系电话：010-65269967 QQ：168316188 邮箱：service@ssap.cn

邮购地址：北京市东城区先晓胡同10号 社科文献出版社市场部 邮编：100005

银行户名：社会科学文献出版社发行部 开户银行：工商银行北京东南支行 账号：0200001009066109151

目 录

导 论 外援在中国	1
第一节 现代外援活动的历史背景及理论概述	1
第二节 作为跨国财政转移的对外援助	7
第三节 外援在中国	18
 第一章 对外援助的构成与实践	35
第一节 外援的构成与嬗变	35
第二节 外援的种类	37
第三节 对外援助的形式与渠道	41
第四节 为什么提供外援?	53
第五节 当前全球官方发展援助的新趋势和新特点	58
 第二章 苏联对华援助	69
第一节 苏联对华援助的动因	69
第二节 苏联对华援助的概况	97
第三节 苏联援助对中国建设社会主义计划经济 体制的影响	123

第三章 1979 年以来的对华多边援助	134
第一节 多边机构及其性质	136
第二节 多边援助在中国	187
第三节 为什么是多边援助?	282
 第四章 1979 年以来的对华双边援助	289
第一节 双边援助的特性:资金来源及 提供援助的渠道	290
第二节 1979 年以来中国接受双边援助的情况	319
第三节 谁主导双边援助活动:宏观政策制定与 援助项目的执行	366
第四节 作为政策杠杆和社会转型工具的双边援助	400
 第五章 对华援助中的非政府组织	421
第一节 非政府组织在对华援助活动中扮演的角色	421
第二节 国际非政府组织在华援助活动的基本情况	444
第三节 国际非政府组织的工作方式	470
第四节 国际非政府组织发挥影响的方式及 起到的作用	483
 主要名词缩写	492
 参考文献	497



Contents

Preface Donors in China / 1

1. Historical Background and Theoretical Analysis of Modern-Day Foreign Aid Activities / 1
2. Foreign Aid as a Means of Transnational Financial Transfer / 7
3. Donors in China / 18

Chapter 1 The Structure and Practice of Foreign Aid / 35

1. The Structure and Transformation of Foreign Aid / 35
2. The Variations of Foreign Aid / 37
3. The Forms and Channels of Foreign Aid / 41
4. Why Provide Foreign Aid? / 53
5. Current New Trends and New Characteristics of Global ODA / 58

Chapter 2 Soviet Aid to China / 69

1. The Aim of Soviet Aid to China / 69
2. An Overview of Soviet Aid to China / 97
3. The Influence of Soviet Aid Over China's Building of the Socialist Planned Economy System / 123

Chapter 3 Multilateral Aid to China Since 1979 / 134

1. Multilateral Organizations and Their Nature / 136
2. Multilateral Aid in China / 187
3. Why Multilateral Aid? / 282

Chapter 4 Bilateral Aid to China Since 1979 / 289

1. The Characteristics of Bilateral Aid; Capital Source and Channels of Foreign Aid / 290
2. The Situation of China's Bilateral Aid Acceptance Since 1979 / 319
3. Who Conducted Bilateral Aid Activities; Macro Policy-Making and Execution of Aid Projects / 366
4. Bilateral Aid as Policy Leverage and a Means of Social Transformation / 400

Chapter 5 NGO in Foreign Aid to China / 421

1. The Role of NGOs in Foreign Aid Activities to China / 421
2. The Situation of International NGO Aid Activities in China / 444
3. The Working Style of International NGOs / 470
4. The Methods and Effectiveness of International NGOs / 483

Main word abbreviation / 492

Reference / 497

导 论

外援* 在中国

第一节 现代外援活动的历史背景及 理论概述

一 历史背景

现代的大规模的外援活动起始于 1947 年的《马歇尔计划》，但是要想真正理解对外援助的性质和作用，还要往前追述：1944 年初，苏军发起了反法西斯战争的总反攻，同年 6 月，盟军在诺曼底登陆，德国法西斯政权及其制度的瓦解指日可待。劫后余生的人们开始反思人类历史上那场最惨烈的战争，筹划着建立一种能够长久维持和平的体制，他们之中当时已经有人想到，这一维持和平的机制与促进发展的方式有着十分密切的关联。

也是在 1944 年，卡尔·波兰尼（Karl Polanyi）出版了他的经典之作《伟大的转折》（又译：《大转折》）。他在书中指出，19 世纪西欧的文明史建筑在四大机制上，它们分别是：一，防止强权相互征战的势力均衡机制；二，使市场机制能够向国外发展的

* 这里指“对外援助”，为行文方便，文章中有时简称为“外援”或“援助”。

国际金本位机制；三，创造了前所未有的物质财富的市场机制；四，鼓励市场扩张的自由主义国家机制。对于这种文明来说，金本位固然重要，但是起决定和规制作用的是市场。^① 这四大机制又分为两大经济机制和两大政治机制，它们在国内和国际层面上的相互作用使得西欧在拿破仑战争后维持了百年（1815～1914）的相对和平，其间，西欧和北美的强权在发展国内资本主义秩序，强化民族国家竞争能力的同时，忙着去征服欠发达的国家和地区，在那里扩大市场，直到这种征服和资本主义国家间的恶性竞争带来了征服者之间的严重失衡和矛盾。1914年的第一次世界大战，1917年的十月革命，1929年的经济大萧条，以及1931年金本位制的崩溃，动摇了西欧的制度模式和西方的文明基础，导致西方国际安全体系的互解。1926年凯恩斯宣告了“自由放任的终结”，^② 10年后又发表了他的《就业、利息和货币通论》，主张国家干预经济，实行社会再分配。凯恩斯经济学不仅丰富了欧洲的公共政策理论，而且在后来影响了整个资本主义制度的走向，第二次世界大战正是将凯恩斯主义化为新的资本主义制度模式的催生剂。波兰尼认为，大战的起因不是别的，而是市场和有组织的社会要求之间发生的冲突。^③ 由此推论，恢复和维持世界和平的关键固然在于重建被战争摧毁的国家，但是重建起来的国家不应再是自由主义的国家，而是能够有效地平衡竞争性的劳工市场、

① Karl Polanyi, *The Great Transformation*, New York and Toronto: Rinehart & Company, Inc., 1944, p. 3.

② 凯恩斯 1926 年 6 月在柏林的讲座，后载于 1972 年由伦敦马克米兰公司出版的《凯恩斯文集》第 9 卷（John Maynard Keynes, *Collected Writings*, Vol. IX: *Essays in Persuasion*, London: MacMillan, 1972, pp. 272 ~ 274）。

③ Karl Polanyi, *The Great Transformation*, New York and Toronto: Rinehart & Company, Inc., 1944, p. 249.