

外援在中国

DONORS IN CHINA

(修订版)

周弘 张浚 张敏 / 著



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

013047348

D822

49-2

外援在中国

DONORS IN CHINA

(修订版)

周弘 张浚 张敏 / 著



北航

C1653002

D822/49-2



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. —修订本. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 6

ISBN 978-7-5097-4147-4

I. ①外… II. ①周… ②张… ③张… III. ①中外关系-对华政策-对外援助-研究 IV. ①D822

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 000302 号

外援在中国 (修订版)

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 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 全球与地区问题出版中心
(010) 59367004

责任编辑 / 单远举 李 博
王晓卿

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任校对 / 张兰春

项目统筹 / 祝得彬

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
版 次 / 2013 年 6 月第 2 版
印 次 / 2013 年 6 月第 2 次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5097-4147-4
定 价 / 79.00 元

印 张 / 25.5
字 数 / 430 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

《外援在中国》修订版序言

周 弘

学术研究成果的再版，特别是“冷门”学术研究成果的再版，是一件令著作者倍感愉悦的事情，可以宽慰著作者“知音难觅”的心情，使他们体验到辛勤劳动果实得到认可的喜悦。

《外援在中国》的作者业余从事对外援助研究几十数年。十多年前，对外援助研究在中国还是“冷门中的冷门”，既无法在国际问题研究学界立项，也难以在科研单位计算研究成果。况且放弃工余闲暇去阅读政策文件、查找资料数据、整理访谈记录，本身也是一项十分枯燥乏味的工作。但凭借对国际援助问题重要性的深刻认识，以及在研究和发现的过程中不断获取的新知和乐趣，研究得以断断续续地坚持下来。经过多年的摸索，作者在2002年出版了《对外援助与国际关系》，2007年出版了《外援在中国》，2012年即将出版《中国援外》。回首望去，起初以为是荆棘丛生的中国对外援助研究领域，如今已经蹚出了一条蜿蜒的崎岖小道，小道沿途风景无限而又情趣盎然，这是最令人感到欣慰的。

与国际政治的其他研究领域不同，对外援助领域里很少千钧一发的决策时刻，也几乎没有扣人心弦的故事情节，有的却是立足长远的战略谋划和深入基层的民间外交。很多大战略家和大政治家，不仅重视国际援助战略，而且亲自过问、身体力行，就是因为对外援助具有潜移默化的作用，是很多其他国际战略工具不能企及的。对外援助不是国际政治、不是世界经济，但是既包含了国家间的经济关系，也体现了国家间的政治关系乃至军事关系、文化关系和民间关系，其丰富和复杂程度无论怎样估计也不会过分。

“外援在中国”这一课题之所以引起了著作者的兴趣，还因为它是一个

以小见大的主题。在二战结束后的 60 余年间，中国接受过来自不同渠道和不同种类的外来援助，经历了 20 世纪 50 年代和 90 年代两次接受国际援助的高潮，这两次高潮又恰巧与中国主要的制度选择期吻合：借助苏联的援助，中国实践了社会主义计划经济，而借助西方的援助，中国开创了社会主义市场经济，中国也因此成为国际援助的规模最大、内容最丰富的试验场。对进行研究将有助于理解许多其他深层的理论和实践问题。

作者在梳理流入中国的外援时发现，尽管外援的数额与外资相比微不足道，但是其影响力足以道哉。这是因为外援活动不仅限于经济领域，在国际援助原则和国际援助方式中凝聚了援助者的国力、社会力、文化力和多重影响力，也透视出援助者和受援者的实力和软实力的对比和互动。随着援款流入中国的除了“优惠资本”以外，还有援助者的技术、观念和方法，而这些软要素比“优惠资本”发挥了更大的作用。作者还发现，中国在消化、吸收、借鉴这些外来技术、观念和方法的同时，进行了大规模的经济建设和制度革新。当代中国的发展与进步离不开对外国资本、经验、技术、观念和方法的主动吸收和借鉴。

目前《外援在中国》出版已历五年多，得到了中国和国外同行的广泛认可，这与著作者的求实精神不无相关。为了这本书的写作，著作者们经历了一段丰富和不同寻常的调研生活。她们不仅在北京各相关机构奔走访谈，而且足迹踏入外国对华援助的一些人迹罕至的角落，包括处于高寒地区的甘肃省藏区和云南省边境少数民族居住地；她们不仅访问了政府机构、非政府组织、乡村小学和外国使团，还与吸毒人士、艾滋病患者促膝交谈，为的是更准确地了解援华外国机构和人员的目的、方法与效果。此外，她们查阅了大量的资料，并尝试通过对外援助的视角，反衬时代特征、解读政策演变、透视中外关系，实现学问者从一粒沙子观察整个世界的夙愿。

《外援在中国》有三位作者，其中周弘负责整体设计、科研组织和主题提炼，撰写了导论、第一章（“对外援助的构成与实践”）的第二稿以及第二章（“苏联对华援助”），并承担了全书的审阅和通校等工作；张浚撰写了第一章的第一稿、第三章（“1979 年以来的对华多边援助”）的第二稿以及第四章（“1979 年以来的对华双边援助”）和第五章（“对华援助中的非政府组织”）；张敏撰写了第三章第一稿，并承担了调研的组织 and 后勤工作，以及再版的数据更新工作。

再版前，作者对数据和文字进行了必要但是极少量的更新和调整。由于时间关系，对于2006年以来的一些最新相关论述和数据，这里没有作特别的介绍。作者注意到，近年来，国外和国内都有一些国际政治学和国际关系学学者开始关注对外援助问题的研究，并有大量的成果问世，国际援助机构也开始重视经验的总结和归纳，一些原本不公开的数据都可以通过上网查询获取。即便如此，《外援在中国》仍然能够凭借其基于本土调研的论述，当代历史研究的视角，以及实事求是的精神而获得并保持自己独特的生命力。

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。

第一，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，中国是一个幅员辽阔、人口众多、文化资源丰富的国家，可以容纳各类的援助活动，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一些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且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国提供援助，既是世界上最大、最成功的发展中受援国之一，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综合国力的增强，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、观念和方法。对于这些技术、观念和方法的消化、吸收和借鉴帮助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不亚于外资，其中重要的原因是外援活动不限于经济领域。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，我们围绕“外援在中国”的目的、渠道和方式进行了三年的调查研究，期望对于上述问题作出自己的回答。

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。苏联援助截至 1960 年；多边援助起始于 1979 年，略早于双边援助，目前两者均有下降的趋势；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家间相互联系、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：①梳理援华的机构、渠道和数量；②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，我们很难作出准确的数字判断。这既有援助方的原因，也与作为受援方的中国不无相关。

从援助方的角度来看，它们的财务管理模式是统计数据不完整的重要原因。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，为期四年的项目总额为 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项重要职责就是与 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，德国技术合作公司（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”，所以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。第一，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。

第二，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，美国国际开发署（USAID）是政府援助机构，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外国政府，但是由于转用了民间渠道，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，通过部委下拨的援款可以直接到达地方的部属企业，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：①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

^① 我们在访谈过程中发现，这些来自非官方渠道的援助数额可观。

校)；②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近年才有所改变。但是其他的统计漏洞仍然很多，例如联合国各机构在中国的归口管理部门就不同，教科文组织归口于教育部，世界卫生组织归口于卫生部，粮农组织归口于农业部，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济合作与发展组织（OECD）的统计，另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，都提供了宝贵的指导意见，没有他们的帮助，就没有这项研究的顺利进行。

目 录

前 言	1
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	6
第三节 外援在中国	14
第一章 对外援助的构成与实践	28
第一节 外援的构成与嬗变	28
第二节 外援的种类	30
第三节 对外援助的形式与渠道	32
第四节 为什么提供外援?	42
第五节 当前全球官方发展援助的新趋势和新特点	46
第二章 苏联对华援助	54
第一节 苏联对华援助的动因	54
第二节 苏联对华援助的概况	75
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	94
第三章 1979 年以来的对华多边援助	103
第一节 多边机构及其性质	104

第二节	多边援助在中国·····	144
第三节	为什么是多边援助？·····	215
第四章	1979 年以来的对华双边援助 ·····	221
第一节	双边援助的特性：资金来源及 提供援助的渠道·····	222
第二节	1979 年以来中国接受双边援助的情况·····	244
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·····	278
第四节	作为政策杠杆和社会转型工具的双边援助·····	304
第五章	对华援助中的非政府组织 ·····	320
第一节	非政府组织在对华援助活动中扮演的角色·····	320
第二节	国际非政府组织在华援助活动的基本情况·····	337
第三节	国际非政府组织的工作方式·····	356
第四节	国际非政府组织发挥影响的方式及 起到的作用·····	366
主要名词缩写·····		373
参考文献·····		377
索引·····		384

CONTENTS

Preface Donors in China / 1

1. Historical Background and Theoretical Analysis of Foreign Aid Activities in modern time / 1
2. Foreign Aid as a Means of Transnational Financial Transfer / 6
3. Donors in China / 14

Chapter 1 The Structure and Practice of Foreign Aid / 28

1. The Structure and Transformation of Foreign Aid / 28
2. The Types of Foreign Aid / 30
3. The Forms and Channels of Foreign Aid / 32
4. Why Foreign Aid? / 42
5. Current New Trends and New Characteristics of Global ODA / 46

Chapter 2 Soviet Aid to China / 54

1. The Aims of Soviet Aid to China / 54
2. An Overview of Soviet Aid to China / 75

3. The Influences of Soviet Aid Over China's Building of the Socialist Planned Economy / 94

Chapter 3 Multilateral Aid to China Since 1979 / 103

1. Multilateral Organizations and Their Nature / 104
2. Multilateral Aid in China / 144
3. Why Multilateral Aid? / 215

Chapter 4 Bilateral Aid to China Since 1979 / 221

1. The Characteristics of Bilateral Aid; Capital Source and Channels of Foreign Aid / 222
2. The Situation of China's Bilateral Aid Acceptance Since 1979 / 244
3. Who Conducted Bilateral Aid Activities; Macro Policy-Making and Smplementation of Aid Projects / 278
4. Bilateral Aid as Policy Leverage and a Means of Social Transformation / 304

Chapter 5 NGOs in Foreign Aid to China / 320

1. The Role of NGOs in Foreign Aid Activities to China / 320
2. The Situation of International NGOs Aid Activities in China / 337
3. The Working Styles of International NGOs / 356
4. The Methods and Effectiveness of International NGOs / 366

Main word abbreviation / 373

Reference / 377

Indix / 384

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。劫余生的人们开始反思人类历史上这场最惨烈的战争，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：①防止强权相互征战的势力均衡机制；②使市场机制能够向国外发展的国际金本位机制；③创造了前所未有的物质财富的市场机制；④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

* 这里指“对外援助”，为了行文方便，文章中有时简称为“外援”或“援助”。

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

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年的俄国十月革命，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瓦解。1926年凯恩斯宣告了“自由放任的终结”，^① 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化剂。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。^② 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、大众民主的政治制度并且能够对社会进行保护性干预的国家，^③ 是经济机制、政治机制和社会机制相对平衡、相互制约的国家。

还是在1944年，布雷顿森林会议召开。布雷顿森林机构，^④ 以及同时期出现的联合国系统的其他机构目标是一致的，都是为了帮助成员国实现战后重建，但是它们的方式因为设计者的不同而有所差别：联合国的主要机构采取的是成员国政府间的决策机制，可以说，它强调的是“代表成员国”（by the member states），虽然这种代表是分层的；相对独立的布雷顿森林各机构虽然也采取政府间主义的决策机制，但以国际资本市场为后盾，以辅助成员国政府为基本原则，所以，也可以说它强调的是“服务成员国”（for the

① 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）。

② Karl Polanyi, *The Great Transformation*, New York and Toronto: Rinehart & Company, Inc., 1944, p. 249.

③ Karl Polanyi, *The Great Transformation*, New York and Toronto: Rinehart & Company, Inc., 1944, p. 223.

④ 这里主要指世界银行和国际货币基金组织。

member states), 其服务方式是利用西方控制国际银行体系的优势, 调动世界资本市场, 帮助成员国解决就业问题、保持价格稳定、促进经济增长和收支平衡。在布雷顿森林机制的设计者们看来, 推动凯恩斯主义国家经济向前发展的真正动力不是来自国家而是来自企业家, 所以, 布雷顿森林机构这种国际多边机制应当支持国家为企业家提供必要的发展条件, 在超出国家能力的情况下, 由国际多边机构直接提供这些条件。在这种以企业为核心的西方世界市场体系之内, 非工业国家和殖民地的发展当时并没有受到特别的关注。^①

苏联没有加入布雷顿森林体系, 因为布雷顿森林会议的发展理念与社会主义苏联的发展理念相互矛盾。在联合国体系内, 苏联在联合国大会发挥着重要的政治作用, 但是由于联合国的一些专门援助机构更多地接受西方的资源和理念, 常常有意排斥苏联的影响力, 所以苏联在整个世界多边援助体系中的作用都是有限的。它通过“共产党情报局”, 以及“经互会”等组织, 在社会主义阵营内部进行援助活动。这样一来, 二战后的世界经济和政治格局就分为两大部分, 分别代表着两种不同的发展模式和政治制度, 也分别向欠发达国家和地区提供种类、内涵和执行方式都不相同的援助。

结果, 在二战结束之后不久, 以主权国家为主体的国际体系很快就得以恢复。但是主权国家内的体制并不是一样的。在西方, 《马歇尔计划》致力于在重建国家的同时重建市场; 在东方, 国家重建伴随着对苏联计划经济体制的复制。在西方 (这里主要指西欧), 国家内部结构形成了政府、企业和社会之间的相互作用和制衡; 在东方, 中央政府在规划企业和社会时发挥着巨大的作用。

和主权国家体系同时建立起来的是东西方两大阵营, 它们由于内在结构的不同而分别代表着不同的国家发展道路、方式和国家间关系。美苏的对外援助活动分别服务于各自阵营的建设。在东方, 苏联在援助了其他社会主义国家的重建之后, 又在 1949 ~ 1959 年的 10 年间, 向中国提供了总额约为 56.76 亿旧卢布的巨额援款, 对于中国的社会主义制度

① Sixto K. Roxas, "Principles for Institutional Reform," in Griesgraber and Gunter (eds.), *Development: New Paradigms and Principles*, Pluto Press, 1996, pp. 5 - 6.