

国际政治新知文丛

王逸舟 主编



International Politics

被遮掩的中国名片

中国青年志愿者在海外

黄立志 著

北京时代华文书局

国际政治新知文丛

王逸舟 主编



International Politics

被遮掩的中国名片

中国青年志愿者在海外

黄立志 著

北京时代华文书局

图书在版编目 (CIP) 数据

被遮掩的中国名片：中国青年志愿者在海外 / 黄立志著 .

-- 北京 : 北京时代华文书局, 2016.9

(国际政治新知文丛 / 王逸舟主编)

ISBN 978-7-5699-1107-7

I . ①被… II . ①黄… III . ①志愿者—社会服务—中国 IV . ① D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 206716 号

被遮掩的中国名片：中国青年志愿者在海外

著 者 | 黄立志

出 版 人 | 王训海

责任编辑 | 杨迎会 黄 轩

装帧设计 | 孙丽莉 王艾迪

责任印制 | 刘 银

出版发行 | 时代出版传媒股份有限公司 <http://www.press-mart.com>

北京时代华文书局 <http://www.bjsdsj.com.cn>

北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际大厦 A 座 8 楼

邮编: 100011 电话: 010-64267955 64267677

印 刷 | 河北鹏润印刷有限公司 0317-5196862

(如发现印装质量问题, 请与印刷厂联系调换)

开 本 | 880mm×1230mm 1/32

印 张 | 6.5

字 数 | 156 千字

版 次 | 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号 | ISBN 978-7-5699-1107-7

定 价 | 36.00 元

版权所有, 侵权必究

前 言

2002年，共青团中央开始实施中国青年志愿者海外服务计划。到2015年2月，该计划总共向亚、非、拉等19个国家派遣了623名志愿者。这623名志愿者派遣集中于2006至2009年。2006年，中非合作论坛北京峰会召开，时任国家主席胡锦涛宣布3年内将向非洲派遣300名志愿者。这一计划促成了海外青年志愿者派遣的小高峰。2009年后，志愿者派遣人数大幅跌落。基于此，本书将青年志愿者海外服务计划划分为三个阶段，从2002年至2005年初期尝试阶段、2006-2009年援非300人规模派遣阶段，以及2010年至今反思阶段。

是什么原因导致了志愿者派遣规模无法保持——这是本书致力于回答的核心问题。为了回答这一问题，笔者对中国海外青年志愿者派遣机制本身及各利益攸关方对志愿者派遣的评价进行了细致梳理，同时也探寻了国际志愿者派遣先锋——美国和平队的先期经验。

通过对志愿者派遣机制的梳理，研究发现海外青年志愿者至少有两大鲜明的特色、四个较为明显的局限。按照相关文件规定，在管理机制上，中国海外青年志愿者项目由商务部主管，外交部协助驻地管理，共青团中央下属的中国青年志愿者协会承办。在实践中，海外青年志愿者形成了由共青团中央及其支持体系招募、培训并实现派遣，以及始终以服务对象国需求作为选派决定因素等两大主要特色。然而，实事求是地说，海外青年志愿者存在着定位不清晰、以官方对官方模式进行对

接、资金供应不足及宣传效果欠佳等四大局限。

这四大局限是否是志愿者派遣规模无法提升的决定性因素？派遣效果对项目规模又产生了什么影响？通过志愿者派遣主管部门、接受国官方及民间代表，以及志愿者的自我评价三个维度，本研究对志愿者派遣效果进行了深入探视。研究发现，接受国官方与民间普遍对志愿者兢兢业业的服务精神表示赞许，志愿者本人认为从志愿服务经历中受益匪浅；尽管志愿者在服务过程中存在着融入当地的困难，但瑕不掩瑜，志愿者的尽心工作受到了接受国的一致认可。唯一的不确定性评价来自志愿者三大主管部门，由于对志愿者定位的分歧，主管部门对志愿者的评价存在较大的偏差。因此，深入追索三大主管部门为何产生分歧——这一内生性障碍，有助于厘清志愿者派遣规模受限的真正根源。

志愿者的三大管理部门都是中国对外援助项目的重要参与部门。把握三大管理部门意见分歧的原因需要上溯至中国对外援助体系，以及了解三大部门在中国对外援助体系中的分工与定位。我们从两条路径来追溯这一体系，一条路径是探索中国对外援助理念在过去60年间的转换与传承；另一条是分析中国对外援助管理机制的变迁与整合。过去六十年间，中国对外援助理念的偏好排序已经发生了更改，从毛泽东时代的“使命感（国际主义精神）为先，政治诉求次之，不顾经济因素”，到邓小平时代的“经济利益当先，政治诉求第二，使命感忽略不计”，发展至目前“大国气象初现时代”的“经济效率仍然重要，使命感（大国责任）抬头，政治诉求下降”的偏好格局。中国对外援助理念的变更实际上为中国海外青年志愿者提供了可供发挥的空间。目前正是大国责任感培育的时代，中国青年志愿者作为展示中国善意的公共产品，正符合这一要求。然而，几经更改合并的中国对外援助管理机构却没能跟进这一理念的发展。由商务部援外司进行规口管理以及23大部委所联合成立

的协调机制在统筹时有现实的困难，海外青年志愿者项目三大主管部门的意见分歧，正是这一协调机制困境的体现。像志愿者项目这样受到机制制约的援外项目，根源正是中国不断发展的援助理念与现存的援助管理体系之间的落差。中国的对外援助理念已经将大国责任感提上日程，这给海外青年志愿者发展提供了空间。由商务部援外司所归口管理的援外体制应当在协调复杂部门之间的分歧时更有作为。

如果能够建立一个更高级别的对外援助统筹机制，就中国海外青年志愿者项目而言，需要做出以下努力。笔者提议首先通过对表现为经济因素不断下降、技术合作比重上升以及以受援国为主导的对外援助国际趋势的把握，建议中国海外青年志愿者确立“满足对象国技术服务需要”及“展示中国青年善意”两个定位，并加大对中国海外青年志愿者的投入资金，提升志愿者的生活津贴，更多地支持对志愿者进行语言、跨文化沟通能力及专业技术能力的培训，最后用三步走战略让青年志愿者走向服务国社区，发挥志愿者这一张中国名片的真正效用。

目 录

前 言

引 言

- 1.1 海外青年志愿者——中国对外援助“静悄悄的变化” / 1
- 1.2 海外青年志愿者意涵 / 4
- 1.3 以“中国对外援助、海外青年志愿者”为主题的学术研究 / 5
 - 1.3.1 中国对外援助研究 / 6
 - 1.3.2 中国海外青年志愿者及美国和平队的研究脉络 / 19
- 1.4 主体内容 / 24

第一章 进程：中国青年志愿者海外服务计划缘起及发展

- 1.1 中国青年志愿者海外服务计划的缘起 / 27
 - 1.1.1 第一次出征仪式 / 27
 - 1.1.2 海外青年志愿者项目的缘起 / 29
- 1.2 中国青年志愿者海外派遣的三大阶段 / 38
 - 1.2.1 中国青年志愿者海外派遣的总体情况 / 38

1.2.2 海外青年志愿者派遣的三个阶段 / 42

1.3 小结 / 60

第二章 评估：中国海外青年志愿者特色、局限及反馈

2.1 中国青年志愿者海外派遣的特色与局限 / 64

2.1.1 中国海外青年志愿者派遣的特色 / 64

2.1.2 中国海外青年志愿者派遣的局限 / 69

2.2 志愿者评估 / 82

2.2.1 三大管理部门：对海外青年志愿者评价有很大差异 / 83

2.2.2 接受国官方及民间对海外青年志愿者项目的评价 / 87

2.2.3 海外青年志愿者自我评价 / 98

2.3 小结 / 103

第三章 分析：海外青年志愿者派遣困局的体制原因

3.1 中国对外援助偏好排列及其历史沿革 / 108

3.1.1 中国对外援助的三大阶段 / 109

3.2 中国对外援助体制与海外青年志愿者 / 122

3.3 小结 / 125

第四章 国际经验：美国和平队与日本协力团特色分析

4.1 美国和平队保持持续派遣的原因分析 / 127

4.1.1 以培训作为基石的志愿服务 / 129

4.1.2 细致到位的隐形管理机制 / 131

- 4.1.3 深入社区实在生活的志愿者 / 134
- 4.1.4 自我衍生修正的体系 / 138
- 4.1.5 和平队的意义 / 140
- 4.2 日本协力团的特色 / 142
 - 4.2.1 日本协力团志愿者派遣的基本信息 / 144
 - 4.2.2 日本协力团志愿者派遣 / 146
 - 4.2.3 日本协力团的三个志愿者——援助案例 / 148
 - 4.2.4 日本协力团志愿者——援助的特色 / 152
 - 4.2.5 日本协力团志愿者对中国的启示 / 154

第五章 结论：中国海外青年志愿者如何纾困解围

- 5.1 对外援助的国际趋势 / 156
 - 5.1.1 经济因素在对外援助中越来越压缩的趋势 / 157
 - 5.1.2 技术合作与能力建设在对外援助中越来越重要的趋势 / 158
 - 5.1.3 将受援国需求与意愿作为援助决定因素的趋势 / 160
- 5.2 对中国海外青年志愿者服务计划的现实建议 / 162
 - 5.2.1 确定海外青年志愿者定位：满足服务国需要、展示中国青年善意 / 163
 - 5.2.2 夯实对海外青年志愿者拨付资金的支持 / 166
 - 5.2.3 分三步走战略进入服务对象国社区 / 168
- 5.3 小结 / 170

附录 关于中国海外青年志愿者的五个疑问

1. 海外青年志愿者是否是传说中的“娇宝宝”？ / 171
2. 大量的海外青年志愿者出去教中文是否属于一种文化输出行为？ / 175
3. 我国派出的海外青年志愿者是否无法融入当地社会？ / 179
4. 青年志愿者的服务津贴是否过低？ / 182
5. 海外青年志愿者的培训是否足够？ / 185

参考文献

1. 中文部分 / 191
2. 英文部分 / 194
3. 访谈记录 / 196

引言

1.1 海外青年志愿者^①——中国对外援助“静悄悄的变化”

在中国，对外援助是高屋建瓴的国家行为。从毛泽东时代起，中国就向亚非拉国家输送了大量的物资。改革开放后，尽管中国对外援助的步调有所放缓，一切都转到“以经济建设为中心”的国内关注上来，但不附加任何条件的中国对外援助仍然区别于西方式援助，独具特色。新

① 为何使用“海外青年志愿者”、“中国青年志愿者在海外”或“青年志愿者海外派遣”一词？在商务部所颁发的文件中，“海外青年志愿者”被称为“援外青年志愿者”。2011年商务部发布的《中国对外援助》白皮书将“援外志愿者”作为中国对外援助的八项方式之一，“援外志愿者”包括“青年志愿者”和“孔子学院汉语教学志愿者”两类。2005年以前，在志愿者被纳入国家援外体系前，团中央系统的博客宣传和招募公告将“海外青年志愿者”称为“中国青年志愿者海外服务计划”。由此可以得知，官方对“海外青年志愿者”的称谓是不一致的。决定采用“海外青年志愿者”这一称谓，而非“援外志愿者”及“中国青年志愿者海外服务计划”，一是为了让志愿者的指向更为明晰，表明本文讨论的“援外志愿者”只包括青年志愿者，而没有孔子学院的汉语教学志愿者；二是摆脱两个部门对志愿者不同称谓的分殊，用一个更为中立的方式进行研究。特别是以下的一次采访经历，促使笔者采用“海外青年志愿者”这一更为中立的表达法，而非有潜在“施与受”关系的“援外青年志愿者”一词。2012年笔者在北京大学刘海方副教授的带领下就志愿者事宜对非洲国家驻华使馆官员进行采访，在对方使馆官员的表达中，他们更希望志愿者是一个以“公平的”方式展示双方青年之间往来的客观描述。因此，本文决定采用“海外青年志愿者”一词，其在内涵上与商务部的“援外青年志愿者”及团中央的“中国青年志愿者海外服务计划”是一致的。

世纪的中国已然初步具有了大国风范，中国对外援助发生了“静悄悄的变化”，援助理念产生了顺应时代的位移，援助金额保持着高额的增长率，援助方式在不断添加与丰富。

2011年与2014年，中国商务部先后两次出版了《中国对外援助》白皮书。据白皮书介绍，新中国成立以来，我国已向亚非拉161个国家提供了援助，金额总计3456.3亿元。^①更令人瞩目的是，近年来，我国对外援助呈现出不断增长的趋势。根据《中国财经年鉴》的数据显示，我国对外援助金额由2001年年度的47.1亿元增加到2010年的144亿元，其中从2004年至2009年，援助金额平均每年保持着29.4%的增长率。^②这种增长趋势这几年越发明显。2011年前，我国对外援助的总金额为2562.9亿元；而2010至2012三年间，我国对外援助金额已经达到893.4亿元。未来我国计划继续加大对全球最不发达国家的援助力度。总体而言，随着中国国力日渐增长，对外援助的势头在不断跟进。可以预见，对外援助将成为崛起中国展示“大国善意”的一个重要渠道。

不仅中国援外金额的大幅增加引人注目，中国对外援助的内涵也在发生静悄悄的变革。2011年发布的《中国对外援助》白皮书首次向世界阐述了中国对外援助的理念、援助金额及援助方式。一直被指责为不透明的中国对外援助第一次向世界发出了自己的声音。它立场鲜明地表明了中国将继续坚持对外援助不附加任何政治条件的援助政策，同时也展示了中国对外援助方式不断在丰富的趋势。除了大型的硬件建设项目

^① 数据经由两版《中国对外援助》白皮书统计而得，两版白皮书网址分别为：http://news.xinhuanet.com/2011-04/21/c_121332527.htm；（2011年）<http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/document/1375211/1375211.htm>；（2014年）。

^② 毛小菁：《中国对外援助进入新的发展阶段》，《国际商报》2011年7月11日，第1版。

外，中国对外援助越来越重视人文、技术性领域。在传统的物资、成套项目外，新添列对外援助八项方式的内容有：技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助以及援外志愿者。它们都展示了中国对外援助顺应时代发展趋势不断拓宽的新面貌。

本研究致力于关注的海外青年志愿者就是中国对外援助不断发展进程中出现的新景象。它在中国对外援助“静悄悄的变革”中还处于一个等待着被发掘、被了解及被讲述的状态。2002年，那时还被称为“中国青年志愿者海外服务计划”的海外青年志愿者第一次实现了对老挝5名志愿者的派遣。2005年，海外青年志愿者首次走出亚洲，向非洲埃塞俄比亚派遣了12名志愿者。到2015年2月，海外志愿者共向亚、非、拉19个国家派遣了623名志愿者。这些数目并不大的派遣尝试是中国对外援助方式不断丰富、强调公民性与利他性的体现。特别值得一提的是，2006年中非合作论坛北京峰会召开时，中国政府向非洲国家许下了3年内向其派遣300名志愿者的承诺，这将青年志愿者计划提升到了国家战略的高度。2009年11月，海外青年志愿者向非洲国家博茨瓦纳派遣了12名志愿者，成功完成了对非援外300名志愿者的庄严许诺。^①

按说，在国家庄严承诺的支持之下，3年内已经实现了比以往数目大幅增长派遣的志愿者理应保持向上的态势，继续利用已经铺设好的与亚非拉国家的联系网络，持续性、成规模地将中国青年志愿者派往国

① 以上的数据与论断来自于笔者四年来的研究，很多资料有赖于共青团中央的大力支持，在此表示感谢。相关的研究有些已经发表，可以参见：王筱稚、黄立志、刘海方：《反思中国对非公共外交——以援外青年志愿者为个案》，《当代世界》2012年第3期；黄立志、陆森、张小庆：《十年一剑 霜刃小试——中国海外青年志愿者评估及其比较研究》，《当代世界》2013年第6期。

外。然而，3年派300人的景象过后，中国海外青年志愿者派遣陷入持续的低潮。如，2010年派出海外青年志愿者41人，2011年派出11人，2012年派出33人，2013年派出11人，2014年派出33人。这种波动数目不大、始终未曾有突破性派遣的格局是如何形成的？为什么2009年一年派遣187名志愿者的状态成为了目前都无法超越的顶峰？海外青年志愿者派遣的始动力是什么？为什么这一展示着中国对外援助体系不断丰富与悄悄变革的援外项目会遭遇不可持续的困境？它从一个截面深度提示了中国对外援助的什么困难？它如何能够得到改善？

对志愿者派遣规模为何不可持续这一疑问的追索正是本研究试图回答的核心问题。对这一疑惑的解答，一方面能够为当下正困于其中的海外青年志愿者项目厘清阻碍其发展的原因，为这一援外项目提供纾困的解答；一方面也能以志愿者项目作为截面，探析中国援外体制在不断变迁过程中尚且疏忽的问题。当前中国国际地位不断提升，国际社会对中国承担大国责任的期许越来越多，如何让中国的对外交往既能符合国际社会的期待、又能展示出中国特色与现实，这是迫在眉睫需要思考的议题。对外援助是中国与世界、特别是与发展中国家交往的重要纽带，本书研究的中国对外援助个案将从微观细致的视角来解读运作中的对外援助体系，为形成中的对外援助战略提供生动的案例，也为思考中的中国与亚非拉国家交往等宏大议题提供富有启发意义的横剖图景。

1.2 海外青年志愿者意涵

展开论述前，首先需要对海外青年志愿者这一概念进行厘清。本文所述的海外青年志愿者指的究竟是什么？

随着中国与世界接触的日渐广泛，中国志愿者走出国门、走向海外

的身影已遍布世界各地。目前,在海外的中国志愿者既有自筹形式的派出、有国际组织的选拔与培训,也有中国官方的参与。本文研究的“海外青年志愿者”(或“中国青年志愿者在海外”)并不指向这一广阔的意涵。而是出于对“中国援外”这一国家行为的关注,截取由官方派遣的海外青年志愿者作为主体,以此来探讨中国援外体系。

因此,本文所描述的中国海外青年志愿者,它指的是从2002年开始,由团中央事先组织,随后纳入国家援外体系,由商务部统筹主管,到目前共实现44批次派遣,覆盖亚非拉19个国家的623名官方派遣志愿者。凡是参与了这623名志愿者选拔的志愿者、组织,及其管理机构,都是本研究所要关注的要点。

之所以选择官方派遣志愿者作为研究对象,一是因为中国民间志愿者派遣还处在摸索阶段,百花初放,但尚未展现出可供研究的规律性特质;二是因为国际惯例的志愿者派遣都显示了较强的国家痕迹。作为本研究背景篇出现的美国和平队就是由政府出资、持续50年派遣的官方海外志愿者。这些国际经验在某些程度上显示出了民间社会力量与政府力量之间的融合与张力。中国政府在青年志愿者上的作为,不管是将其作为公共外交的重要力量,还是立足于对中国民间社会、青年才能的培育,都有着较高的现实关切与价值。更进一步的是,中国援外体系在近些年展现出了与正在上升的国际地位相匹配的新活力与新内容,那么,把中国海外青年志愿者作为个案,探究不断发展变化中的对外援助体系,则又体现了以小见大、不断深入细节与个案的对外援助研究新走向。

1.3 以“中国对外援助、海外青年志愿者”为主题的学术研究

本文致力于研究的主题——“中国青年志愿者在海外”在国内外

尚属于较新的研究领域。对中国海外青年志愿者进行关注的专家学者、相关的文档资料较少，特别是从对比的角度、从国际视阈的视角来审视中国海外青年志愿者发展的文献亟待补充。以下将聚焦于中国对外援助研究、海外青年志愿者研究，以及美国和平队研究三个面向展开。

1.3.1 中国对外援助研究

中国对外援助起始于建国后，至今已经60余年。对它的系统研究以近期较为深入。特别是2000年以后，西方对中国在非洲援助的“异军突起”格外关注。以西方视角对中国对外援助进行解读主要从那时候开始。在中国，对中国对外援助进行解说的文档在对外援助工作开展后不久就已经出现。然而，按照潜心研究对外援助多年的学者周弘、黄梅波、胡先勇的看法，中国对外援助的研究是不够的，不仅从战略上，在具体的实践领域也缺乏佳作。^①下面将从两个视角来对已有的中国对外援助学术文献进行归纳：中国视域及西方中心。

1.3.1.1 对外援助的中国视域

以中国视域来进行中国对外援助研究的学者以中国人为主。这些研究有解说、批判等不同角度。这个视角与西方中心的分析有着本质且不可调和的特点，因此是鲜明、有意义的。在此基础上，还能进一步将研究中国对外援助的学者进行细分：为中国援助正名派、中国对外援助理性审视派。

^① 黄梅波：《中国对外援助机制：现状和趋势》，《国际经济合作》2007年第6期，第8页；周弘：《中国援外六十年的回顾与展望》，《外交评论》2010年第5期，第10至11页；胡再勇：《新时期中国对外援助战略研究》，《国际经济合作》2014年第2期，第52页。

为中国援助正名派

此派的学者基本认可中国当前对外援助模式。他们主要关注中国对外援助的历史溯源、发展阶段、组成机构沿革及其合理性。代表性学者有：北京大学李安山教授、中国社科院周弘教授、厦门大学黄梅波教授、中国农业大学李小云教授、上海社会科学院张海冰副教授、清华大学唐晓阳博士，以及一些在中国对外援助议题上发表文章的年轻学者。

李安山教授从史学视野关注中国援外医疗队与中国卫生医疗的国际合作问题。通过对两个机制进行完整的数据归纳，纠偏了坊间存在的关于医疗队派遣国别及人数的错误。李教授认为中国医疗队以高尚的医德医风在服务国留下了深刻的印象，赞比亚国民甚至上街游行呼喊“中国医疗队不要走”。在一篇《为中国正名：中国的非洲战略与国家形象》的文章中，李教授将国际上流传的中国对非战略的六种成见进行了梳理。李教授认为这些负面言论的出现是因为西方世界对中国的长期误解。破解之道还在于国家形象塑造。^①总体而言，在援助领域，李安山教授公开发表的学术文章多从肯定、展现事实的角度来描绘、分析中国对外援助机制。

周弘教授长期跟踪中国对外援助议题。她在对外援助领域的力作，许多都是研究对外援助议题的必读书目。在改革开放30周年及中国对外援助50周年之际，周弘教授分别撰文对中国对外援助与国家发展历程的互动以及中国对外援助的沿革进行了细致的梳理。在《中国对外援助与

① 李安山：《为中国正名：中国的非洲战略与国家形象》，《世界经济与政治》2008年第4期，第7至15页；《中国援外医疗队的历史、规模及其影响》，《外交评论》2009年第1期，第25页45页；李安山：《中国的援非故事：一位美国学者的叙述》，《外交评论》2010年第5期，第12至19页。