

陈松川 著

中国对外援助政策取向研究 (1950-2010)



清华大学出版社

陈松川 著

中国对外援助政策取向研究 (1950-2010)

清华大学出版社
北京

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国对外援助政策取向研究(1950—2010)/陈松川著. —北京:清华大学出版社,2017
ISBN 978-7-302-48375-5

I. ①中… II. ①陈… III. ①对外援助—对外政策—研究—中国—1950—2010
IV. ①D822.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 218306 号

责任编辑:周 菁

封面设计:常雪影

责任校对:王荣静

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市君旺印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:18.5 字 数:298 千字

版 次:2017 年 8 月第 1 版 印 次:2017 年 8 月第 1 次印刷

定 价:58.00 元

产品编号:050455-01

本书受北京市财政专项“公共事业管理新专业建设
(PXM2013 014210 000143)”的支持

序言

PREFACE

1976 年之前毛泽东在世时,尽管那时中国贫穷落后,但毛泽东多次提出“中国应当为世界做出较大的贡献”。中国人民和政府也一直存有这样的思想和愿望,并在十分困难的条件下身体力行,一直努力对世界特别是发展中国家的的发展提供援助。

改革开放 30 多年来,中国高速发展,经济总量达到世界第二,人均国内生产总值也在 2015 年达到 8 000 美元,进入世界中等发达国家行列,中国的国际地位、作用空前提升。

国家与个人一样是生活在人群和社会中,不能孤立生存和发展,彼此相互关联、负有责任和义务。每个人都有帮助别人的本能、欲望和义务,在个人和国家能力提升时,这一固有的本能、欲望和义务就会越发明确。

对外援助是世界上所有大小国家的行为和对外关系的一个重要方面,只是规模大小、方式不同。对于世界大国,对外援助不但是支援、帮助其他国家和地区的国际责任和义务,而且是展现本国国家价值、观念、理想,实现国家利益和战略目标的重要手段和工具。因此,对外援助政策一直是世界大国国家战略和外交战略的重要一环,体现着整个国家的价值、理想、利益和长远目标。

如本书展现的那样,中华人民共和国在自己还十分贫困时就开始较大规模地实施对外援助。新中国对外援助最大的特点不是数量和规模,而是内容和特征。中国的对外援助不仅是经济技术物资,很多是直接服务于受援国的

民生。比如中国从1963年开始就一直向非洲国家派遣医疗队，直接帮助一些国家促进公民健康保障，这种外援做法是世界其他国家少有的。中国还在不少国家建医院、学校、体育馆等民用设施。中国帮助建设的公路、机场、水利设施等基础设施遍布亚非拉第三世界国家。

中华民族是一个具有“天下”情怀、世界心胸的古老民族。随着中国国力的持续提升，中国的对外援助的规模、领域、内容、方式方法等将不断扩展。这是全世界特别是广大第三世界国家和人民及国际组织对中国的期待和要求，也是中国应尽的国际义务。可以预期，中国的对外援助将出现新的景象、新的天地。

对外援助不是给钱给物给帮助那么简单。对外援助不但要不断扩大，而更重要的是要不断做好。如何把对外援助的好事做好，真正达到其目标，使受援国家和民众得到帮助，是一门大学问，一个大挑战，是全世界各国和国际组织不断探讨的课题。在援助规模扩大，领域扩展，方式方法更加多样、多元的时候，陈松川博士这部关于中国对外援助的学术专著是这方面最新和最全面的探讨。本书回顾了新中国对外援助60年的历史经验，归纳了中国对外援助的根源、思想、观念和方针，提出了现在和今后中国对外援助面临的机遇和挑战，对这些重大问题提出了自己的思考、分析和主张，是一部关于中国对外援助和外交的很有见地的专著。

中国会有越来越多的组织、企业和个人（包括志愿者）参与中国与世界相互关系的进程。我们应当像陈松川博士那样，不断思考、总结、分析中国对外援助的经历和经验，把对外援助这一有利于中国和世界和平发展的事业做得越来越多，越来越好。

楚树龙

2016年春于北京清华园

目录

CONTENTS

第 1 章 引言	1
1.1 背景及意义	1
1.1.1 背景	1
1.1.2 现实意义	3
1.1.3 理论意义	4
1.2 源起	5
1.3 核心概念	7
1.3.1 对外援助	7
1.3.2 政策特征与政策取向	9
1.3.3 价值观、利益观、工具观	10
1.3.4 文化	12
1.4 观察视角	12
1.4.1 分析手段	12
1.4.2 资料来源	13
1.5 分析思路	14
第 2 章 中国对外援助政策研究综述	15
2.1 中国对外援助政策特征研究的内容	15
2.1.1 中国对外援助政策特征的阶段划分	15

2.1.2	中国对外援助政策特征的内容	17
2.1.3	对中国对外援助政策特征的成因分析	21
2.2	现有基础	27
2.3	特色工作	28
第3章	中国对外援助政策内涵的结构体系	30
3.1	中国对外援助政策内涵	30
3.1.1	核心内涵	30
3.1.2	中国对外援助政策的价值取向	32
3.2	中国对外援助政策取向的影响因素	34
3.2.1	国际道义维度	35
3.2.2	国家利益维度	36
3.2.3	国际制度维度	37
3.2.4	国家身份定位	38
3.2.5	对外援助政策取向的整体框架	39
3.3	中国对外援助政策取向的生成机制	42
3.4	中国对外援助政策取向的结构体系	45
第4章	中国对外援助政策的初创阶段(1950—1959)	49
4.1	“一边倒”的战略	49
4.1.1	“冷战封锁”的国际大环境	49
4.1.2	生存是新中国面临的首要任务	52
4.1.3	“一边倒”的中国对外政策	53
4.2	初步成型的中国对外援助政策	55
4.2.1	扩大反帝反殖的革命统一战线的中国对外援助政策	55
4.2.2	这一时期的中国对外援助活动	57
4.2.3	20世纪50年代中国对外援助的特点	65
4.3	中国对外援助政策的价值取向	67
4.3.1	“不附带任何条件”“无代价援助”的价值观	67
4.3.2	“革命时外援,胜利时援外”的“国际主义”利益观	68
4.3.3	“力所能及”“见效快”的工具观	69
4.4	中国对外援助政策价值取向的影响因素	69
4.5	案例分析:对越南的援助	75

4.5.1	“只当顾问,不当指挥员”	75
4.5.2	“要多少给多少”	76
4.5.3	急人所急、倾囊相助	76
第5章	中国对外援助政策的成型阶段(1960—1969)	78
5.1	“反帝反修”的“两面出击”战略	78
5.1.1	“冷战+论战”的国际环境	78
5.1.2	“反帝反修”是本阶段的压倒性任务	80
5.1.3	“全方位强硬”的对外政策	81
5.2	完整体系形成的中国对外援助政策	83
5.2.1	作为区分革命标准的中国对外援助政策	83
5.2.2	这一时期的对外援助活动	86
5.2.3	20世纪60年代中国对外援助的特点	95
5.3	中国对外援助政策的价值取向	99
5.3.1	以“世界革命”需要为指向的“绝不附带任何条件” 价值观	99
5.3.2	“克己助人”“互助”的利益观	99
5.3.3	“因地制宜”“收效快”的工具观	101
5.4	中国对外援助政策价值取向的影响因素	102
5.5	案例分析:援外医疗队	106
第6章	中国对外援助政策的非常阶段(1970—1979)	108
6.1	“反霸”的国际统一战线	108
6.1.1	“美消、苏长”的国际背景	108
6.1.2	“革命”与“现实”交叉的国内政策	110
6.1.3	“三个世界”战略指导下的反霸对外政策	112
6.2	国际化的中国对外援助政策	114
6.2.1	国际化“色彩”变强的中国对外援助政策	115
6.2.2	这一时期中国对外援助活动	117
6.2.3	20世纪70年代中国对外援助的特点	126
6.3	中国对外援助政策的价值取向	130
6.3.1	“不附带任何政治、军事条件,不要求任何特权或借机 牟取暴利”的价值观	130

6.3.2	“不能只算经济账,要算政治账”的利益观	131
6.3.3	“比政策,比作风,比实效”的工具观	132
6.4	中国对外援助政策价值取向的影响因素	132
6.5	案例分析:坦赞铁路——“一个特殊时期的特殊项目”	135
6.5.1	背景	135
6.5.2	“他们从未在任何意义上建议我们改变自己的内外 政策”	135
6.5.3	“我们宁可自己不修铁路,也要帮助你们修建这条 铁路”	136
6.5.4	“提高新独立国家自信心的一种途径”	137
第7章	中国对外援助政策的调整阶段(1980—1989)	138
7.1	“为国内建设服务”的国际战略	138
7.1.1	“美苏争霸”的国际背景	138
7.1.2	以经济建设为中心的国内背景	140
7.1.3	“真正不结盟”的对外政策	141
7.2	走向正常化的对外援助政策	143
7.2.1	“正常化”的对外援助政策	143
7.2.2	20世纪80年代的对外援助活动	146
7.2.3	20世纪80年代中国对外援助的特点	153
7.3	中国对外援助政策的价值取向	156
7.3.1	“不干涉对方的内政,不附带任何政治条件”的 价值观	156
7.3.2	“负责到底”和“共同发展”的义利观	156
7.3.3	突出“自力更生”“讲求实效”“量力而行”的 工具观	158
7.4	中国对外援助政策价值取向的影响因素	158
7.5	案例	161
7.5.1	多哥糖联	161
7.5.2	非洲肯尼亚体育综合设施(莫伊国际体育中心)	163

第 8 章 中国对外援助政策的改革阶段(1990—1999)	166
8.1 “发展环境外交”战略	166
8.1.1 “一超多强”的国际背景	166
8.1.2 “坚持以经济建设为中心不动摇”国内政策	167
8.1.3 “发展环境外交”政策	168
8.2 “经贸化”的中国对外援助政策	169
8.2.1 市场化的中国对外援助政策	169
8.2.2 这一时期中国对外援助活动	171
8.2.3 20 世纪 90 年代中国对外援助的特点	180
8.3 中国对外援助政策的价值取向	183
8.3.1 “平等相待,相互尊重主权,不干涉内政”的价值观	183
8.3.2 “互惠互利”的利益观	184
8.3.3 注重受援国“需要”和“资源”,“优势互补”的工具观	185
8.4 中国对外援助政策价值取向的影响因素	185
8.5 案例分析:苏丹石油开发	187
8.5.1 背景	187
8.5.2 注重平等协商	188
8.5.3 援助双方得利的“互利双赢”	188
8.5.4 以经贸促发展	190
第 9 章 中国对外援助政策的稳定发展阶段(2000—2010)	191
9.1 “和平发展”的战略	191
9.1.1 “两集”的国际背景	191
9.1.2 国内政策	192
9.1.3 “和平发展”的对外政策	193
9.2 制度化的中国对外援助政策	194
9.2.1 制度化的中国对外援助政策	194
9.2.2 中国对外援助活动	197
9.2.3 中国对外援助活动的特点	201
9.3 中国对外援助政策的价值取向	205
9.3.1 “不附带任何政治条件,不干涉受援国内政,充分尊重 受援国自主选择发展道路和模式的权利”的价值观	205

9.3.2	“平等互利,共同发展”的利益观	205
9.3.3	“量力而行”“尽力而为”“以民为本”的工具观	207
9.4	中国对外援助政策价值取向的影响因素	208
9.5	案例分析:禁毒替代种植	211
9.5.1	背景	211
9.5.2	“不附带任何条件,不干涉内政”的价值观	211
9.5.3	“共同发展”利益观	212
9.5.4	“尽力而为”的工具观	212
第10章	中国对外援助政策取向的国际比较	214
10.1	中国对外援助政策取向的演变	214
10.2	中西对外援助政策的价值观比较:“不附加任何政治条件” 与“附加条件”	217
10.2.1	中国对外援助政策的价值观:“不附加任何政治条件” 原则的含义及演变	218
10.2.2	西方对外援助政策的价值观:“条件性援助”	220
10.2.3	中国与西方对外援助政策的价值观对比:“不附加任 何政治条件”的援助与“条件性援助”	222
10.2.4	案例:西方国家对在非洲“附加条件援助”的 后果	225
10.2.5	“不附加任何政治条件”的援助价值观是中国对外援 助政策的“合法性”理解	226
10.3	中国与西方国家对外援助政策的利益观比较:“互利”与 “自利”	227
10.3.1	中国对外援助政策的利益观:“互利”义利观	227
10.3.2	西方国家对外援助政策的利益观:“自利”援助	229
10.3.3	中国与西方对外援助政策的利益观比较	232
10.3.4	中国与西方对外援助政策利益观的案例	234
10.3.5	中国对外援助政策的利益观要点	237
10.4	中国与西方对外援助政策工具观的比较:“民生援助”与 “民主援助”	237
10.4.1	中国对外援助政策的工具观:注重灵活性和效率性的	

“民生援助”	237
10.4.2 西方对外援助政策的工具观：注重形式和制度的 “民主援助”	240
10.4.3 中国与西方对外援助政策的工具观比较	241
10.4.4 中国与西方国家对外援助政策工具观比较的案例 分析	243
10.4.5 中国对外援助政策的工具观	247
第 11 章 中国对外援助政策取向的形成机制分析	248
11.1 由中国农业文明生发出的中国传统文化及其特征	248
11.1.1 以农耕文明为基本形态的中国传统文化的生成	249
11.1.2 以农耕文明生发出的中国传统文化的特点	249
11.2 西方文化与中国传统文化融合生成的中国近代文化及 其特征	254
11.2.1 近代以来在西方文化冲击下形成的中国近代 文化	254
11.2.2 融合了西方工业文明的中国近代文化特征	255
11.3 马克思主义理论中国化形成的中国现代文化及其特征	259
11.3.1 中国近代文化与马克思主义相结合产生中国 现代文化	259
11.3.2 马克思主义中国化的结果——中国现代文化 的特征	259
11.4 中国传统文化、近代文化、现代文化对中国对外援助政策 取向的构建	262
参考文献	269
后记	279

第1章 引 言

1.1 背景及意义

1.1.1 背景

近年来的国际形势给世人一个深刻的印象,考察当今国际格局变化离不开两大因素,一是由美国次贷危机引发的国际金融危机,二是中国的发展。正是这两大因素在塑造 21 世纪的世界新秩序。从反面讲,就是世界现在有两大担心,一是美国的衰落,二是中国的崛起,这是可能引发世界不确定性的根源。由美国国内金融问题意外地引爆了一场波及整个世界的国际金融危机,加速了各大国际力量的重新洗牌;而中国经济经过 30 年的持续发展,发生了质的飞跃,不断提升亚太在世界格局中的分量,使世界地缘政治中心加速东移。现在的国际社会处于新秩序浮现的拐点,同时中国也处于发展过程中的一个转折点。随着中国的发展和国际地位的提升,国际社会对中国的疑问也在日益加深:作为在国际格局中一个越来越不容忽视的影响因素,发展后的中国能够给世界什么样的贡献,给世界体系带来什么样的变化。

在这些关注和质疑中,一个焦点就是中国的对外援助。从中国对朝鲜、缅甸及非洲的援助活动到中国对外援助“不附加任何政治条件”的指导原则,都是西方国家指责的目标。更有甚者,有一些西方媒体和政客攻击中国在非洲的援助活动助长了“腐败”,并将中国在非洲从事的援助活动与 100 多年前西

方的殖民活动相提并论,称中国在“掠夺非洲”,是搞“新殖民主义”。除了对中国对外经济援助活动的质疑,针对2010年中国对巴基斯坦水灾的人道主义援助,美国特使霍尔布鲁克罕见地高调批评中国的援助太少,呼吁“中国人应当承担起责任”,还有西方媒体把这件事情与中国超越日本成为世界第二大经济体联系起来,以突出这一问题的重要性。在这些指责的背后,是中国与西方国家、国际组织附加条件的“民主援助”不同的“不附加任何政治条件”的“民生”援助政策,以西方国家为主的经济合作组织对援助国急需的经济基础设施和生产设施不太关注(见图1.1),相反中国的“民生援助”高度关注与援助国的经济社会发展高度相关的经济基础设施和生产、生活设施(见图1.2),这些援助措施在非洲等地取得了较大的进展,“经贸+援助”的模式给非洲发展带来了动力,在非洲获得了一定认可。“它让一个在全球化进程中被遗忘的大陆重新获得人们的关注”^①,以致西方人惊呼这是“自冷战结束以来,西方人所面临的最大的思想威胁”^②。这种强烈的反差反映中国在国际社会行为的鲜明特征:随着中国的强大遭遇越来越大的困境。

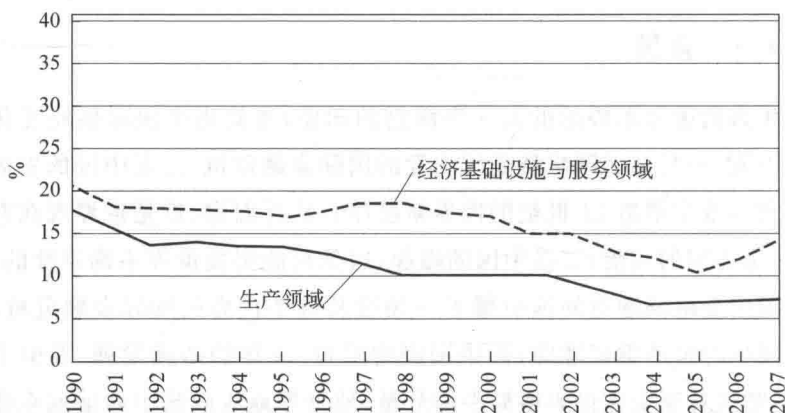


图 1.1 经合组织对非洲官方发展援助各领域援助额比率

资料来源: OECD. Development Aid at A Glance Statistics by Region. 2010.

① 塞尔日·米歇尔,米歇尔·伯雷. 中国的非洲: 中国正在征服黑色大陆. 北京: 中信出版社, 2009: 204.

② Bates Gill, Yan ZhongHuang. Sources and Limits of Chinese “Soft Power”. Survival, 2006, 48 (2): 17-36.

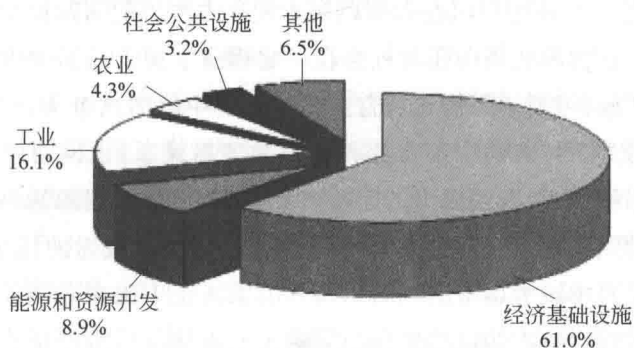


图 1.2 中国优惠贷款行业分布(截至 2009 年年底)

资料来源：中国的对外援助。人民日报，2011-04-22。

1.1.2 现实意义

随着中国实力的增长，中国在国际上的影响力也在增大，尤其是在发展中国家。南非大学政治学教授德克就曾表示，中国援助非洲是非洲国家独立以来最经典的国际关系案例^①。“西方各国政府官员和学者普遍认为，中国作为一个新兴捐助大国的崛起对于现有的西方国家所主导的国际援助体系构成了巨大的挑战。中国代表了和西方差异较大的援助理念和方式，援助效果也非常显著，非洲等发展中国家由此拥有了有别于传统西方国家的另一可靠选择。”^②与此同时，中国国际行为的中国特色也被当作一个与国际社会主流不相容的负面因素不断被关注、被放大，各种“中国威胁”论层出不穷，甚至在对外援助领域也存在“中国援助威胁论”^③。这一方面是“由于国际上某些人对中国的‘文化妖魔化’，也因为世界上大多数人对中国的了解或误解，再加上中国自身还未彻底澄清极左思想造成的影响，国内外都有把中国文化价值观与世界对立的倾向”^④；另一方面是“中国还比较关注国内，不会洞察竞争对手和盟

① 苑基荣，倪涛，张建波. 中非合作给非洲带来实际利益. 人民日报，2013-05-07.

② 祝鸣. 试析“中国援助威胁论”——中国对外援助的外部压力与挑战//上海市社会科学界第六届学术年会文集(2008 年度)青年学者文集. 2008: 77.

③ 祝鸣. 试析“中国援助威胁论”——中国对外援助的外部压力与挑战//上海市社会科学界第六届学术年会文集(2008 年度)青年学者文集. 2008: 75.

④ 俞新天. 掌握国际关系密钥——文化、软实力与中国对外战略. 上海: 上海人民出版社, 2010: 145.

中国对外援助政策取向研究(1950—2010)

4

友的真实想法”^①。这给中国在当前以西方观念占主流的国际社会中的行动带来极大困扰。这种困扰说明西方社会在一定程度上缺乏对新兴大国中国行为模式的深入了解,习惯于强势地从自身角度理解中国的政策和行为,而忽略了这些政策和行为所特有的中国文化特征及其逻辑关系;也说明中国自身在这些方面做得不够,欠缺有说服力的完整解释,没有形成中国的话语空间。这些受西方诟病的问题有很大部分正是中国接受西方国家观念的结果,中国对外援助政策就是其中较为典型的一例。西方国家谴责中国在非洲的援助漠视人权、以获利为目标,殊不知这些正是中国融入世界体系后按照现代世界体系的行为规则和西方国家所提倡并力行的市场逻辑的结果。因而,从中国人的角度出发,从中国文化的深度出发,以中国援助政策特征为突破口,作出一个既有别于西方国家的解释,又有别于中国政府政策辩护的分析,更加全面、合理地理解中国对外援助政策,逐步树立中国的国际话语权,这无疑具有一定现实意义。

1.1.3 理论意义

“在世界事务中能够提出创造性的思想原则,并被其他国家所接受,将是一国能力的重要标志。”^②对外援助政策在中国外交政策研究中没有得到足够的重视。由于其独具的国际道义内涵,对外援助无疑将是中国在外交上承担国际责任的重要方面,成为中国今后承担更多国际责任的着力点。中国对外援助政策所渗透的观念及价值取向能否成为中国对国际社会做贡献的先导,是一个非常值得探讨的课题。

根据美国学者多伊奇的研究,1914—1964年的50年间,大国在决定战争或扩大战争时,决策者对有关对方国家的能力和意图的估计,大约50%是错误的^③。国内外对中国对外援助政策的不同理解视角恰恰反映了这一问题。国际上,尤其是西方国家,将中国以“不干涉内政”为特征的对外援助政策解读为只追求自身国家利益的实用主义,已经成为司空见惯的现象,其逻辑基础是西方“人性恶”的基督教观念,认为人是自利的,以追逐自身利益为目标,国家行

① 俞新天,《掌握国际关系密钥——文化、软实力与中国对外战略》,上海:上海人民出版社,2010:146。

② 俞新天,《掌握国际关系密钥——文化、软实力与中国对外战略》,上海:上海人民出版社,2010:33。

③ 转引自陈汉文,《在国际舞台上》,成都:四川人民出版社,1985:43。