

对外援助与国际关系

Foreign Aid
and
International Relations

周弘 主编

中国社会科学出版社

周弘 主编

对外援助与国际关系

Foreign Aid
and
International Relations

AVAP 11/11



中国社会科学出版社

二〇〇三年五月十九日

图书在版编目 (CIP) 数据

对外援助与国际关系/周弘主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2002.3

ISBN 7-5004-3222-4

I. 对… II. 周… III. ①发达国家—对外援助—研究
②国际关系—研究 IV. D812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 011021 号

责任编辑 田文 易小放
责任校对 郭娟
封面设计 王华
技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号

电话 010-84029453

网址 <http://www.csspw.com.cn>

经销 新华书店

印刷 北京奥隆印刷厂

版次 2002 年 3 月第 1 版

开本 740×920 毫米 1/16

印张 40.25

字数 685 千字

定价 48.00 元

邮编 100720

传真 010-64030272

装订 河北鑫鑫装订厂

印次 2002 年 3 月第 1 次印刷

插页 2

印数 1—2000 册

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

序一 对外援助：中国学者的视角	(1)
序二 发展援助：中国的经验	(5)
前言 对外援助与国际关系	(8)

上编 对外援助与国际关系

第一章 发展援助中的政策一致性：想象还是现实？	(33)
第二章 发展合作政策中的时间不一致性	(56)
第三章 美国的对外经济援助	(70)
第四章 冷战后国际发展潮流与日本官方发展援助	(78)
第五章 发展合作的政治经济学：法国的视角	(93)
第六章 对外援助与国家利益：英国的个案分析	(107)
第七章 从国际人道主义到区域主义：瑞典外援的欧盟化	(126)
第八章 监督良好治理：欧盟与对外援助协调	(142)

下编 对外援助的国际比较

第一章 美国：作为战略工具的对外援助	(161)
第二章 日本：战后的外援与外交	(214)
第三章 法国：外援政策与外交战略	(259)
第四章 德国：发展援助政策的共性与特性	(309)
第五章 英国：对外援助与国际关系	(347)
第六章 意大利：独具特色的发展合作政策	(402)
第七章 西班牙：对外发展援助政策	(451)
第八章 北欧：发展合作政策	(483)

第九章 欧共体：对外援助的演化与特征	(515)
第十章 以欧盟为主的西方国家对中东欧国家的援助	(573)

附 录

附表	(603)
主要名词缩写	(607)
主要参考文献	(614)
作者简介	(637)
后记	(640)

Contents

Forwards

1. Foreign Aid: Perspectives of Chinese Scholars *Li Shexuming* (1)
2. Development Assistance: Chinese Experiences *Andrew Watson* (5)
- Introduction** *Zhou Hong* (8)

Volume I: Foreign Aid and International Relations

1. Policy Coherence in Development Cooperation: Vision
or Reality? *Olav Stokke* (33)
2. The Incoherence in the Development Co-operation
..... *Umberto Triulzi and Pierluigi Montalbano* (56)
3. Foreign Economic Assistance of the United States *Carol Lancaster* (70)
4. The Post – Cold – War International Development Trends
and Japanese ODA *Juichi Inada* (78)
5. The Political Economy of Development Cooperation: A
French Perspective *Jean – Jacques Gabas* (93)
6. Foreign Aid and National Interests: A Case of British
Aid *Tian Dewen* (107)
7. From Humanistic Internationalism to Regionalism: the
Europeanization of Swedish Development Cooperation *Zhou Hong* (126)
8. Governing Good Governance: The EU and Foreign Aid
Cooperation *Thomas Conzelmann* (142)

Volume II: Comparative Studies on Foreign Aid

1. US: Foreign Aid as a Strategic Tool *Zhou Hong* (161)
2. Japan: Foreign Aid and Foreign Policy in the Post

War Period	<i>Jin Xide</i> (214)
3. France: Foreign Aid and Foreign Strategies	<i>Ma Shengli</i> (259)
4. Germany: The Commonalities and Specialties in the Development Cooperation	<i>Liu Liqun</i> (309)
5. UK: Foreign Aid and International Relations	<i>Tian Dewen</i> (347)
6. Italy: Its Unique Development Cooperation Policy	<i>Luo Hongbo</i> (402)
7. Spain: Foreign Aid Policy	<i>Zhang Min</i> (451)
8. The Nordic Countries: Development Cooperation	<i>Liu Fei</i> (483)
9. EU: The Transformation and Identities of Its Foreign Aid Programs	<i>Kuang Yang</i> (515)
10. Aid to Middle and East European Countries	<i>Zhu Xiaozhong</i> (573)

Appendix

General Statistics	(603)
Glossaries	(607)
References	(614)
Contributors	(637)
Postscript	(640)

序一 对外援助：中国学者的视角

对外援助是战后国际关系、尤其是南北关系中的一个重要方面。研究发达国家的外援政策与外援实践，应该是我们面向 21 世纪的战略思维中的重要组成部分。从时代主题与世界格局变化的高度出发，对外援助问题进行探讨，对于我们科学地把握新世纪的国际关系、客观地评价我国现代化建设的国际环境都非常重要。

战后发达国家的对外援助包括了对外发展援助、紧急人道主义援助和军事援助等不同性质的援助，而实施外援的主体则不仅是发达国家的政府，发达国家集团、国际组织乃至发达国家内部的非政府组织都发挥着重要的作用。从总的数量上看，官方发展援助无疑是战后发达国家对外援助的主要部分。马克思认为：“有意识的生命活动把人同动物的生命活动直接区别开来。”^① 发达国家对外援助的原动力是什么？要搞清楚就需要弄清外援的内涵。我们可为对外援助试作如下定义：外援是国内政治的拓展，是国家推行其外交政策的工具。弄清对外援助的原动力，这应是我们学者研究对外援助问题时首先加以关注的。不如是，则无法评价援助国对外援助所取得的成效和在受援国推行外援计划时所遇到的困难。要弄清这一问题的本质，就必须把关注的重点集中到援助国而不是受援国。

从目前状况看来，西方发达国家与国家集团的对外援助政策存在的问题更多：发达国家发展援助的相对数量持续下降，不少援助具有明显的高利贷性质，或者为了直接掠夺受援国的资源和财富，或者为了直接干涉其内外政策，甚至是为了直接攫取驻军和建立军事基地等种种特权，企图达到干预发展中国家的发展道路，把西方的价值观念和社会结构移植到不发达国家去，以最终建立与自身利益相一致的所谓世界政治、经济新秩序，这更使得发展援助实质上成为发达国家从政治、经济以至军

^① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 46 页。

事上控制受援国的工具。美国 1951 年发布的《共同安全法》对此问题有着清楚的解释。该法案第二款宣称：“国会宣布，本法案的目的是维护美国的安全，促进美国对外政策的实现，其采取的途径是：授权对友好国家提供军事、经济和技术援助，以加强自由世界的共同安全以及单独和集体的防务，为了这些国家的安全和独立以及美国民族利益而开发它们的资源，促使这些国家积极地参加联合国的集体安全体系。今后应该认为，1949 年防卫互助法案……1948 年的经济合作法案……以及国际开发法（这是包括美国经援的军援计划一切方面在内的另一个法案）都包括这样的目的。”^①几十年来，美国统治集团对此信条“忠贞不渝”。对西方发达国家外援实质的探讨，应是我们研究对外发展援助问题时必须关注的焦点。

就事物的两面性而言，发达国家或国家集团的发展援助也具有一定的积极意义。在不公正的世界政治、经济秩序中，南北差距日益加大，这不仅延缓了全球经济发展的速度，而且构成了全球化时代动荡与冲突的根源。发达国家的发展援助如果切实用于减少发展中国家的贫困现象、加强其基础设施建设、改善其投资环境、提高其自我发展的能力，那么对于构造良好的全球经济发展环境则是非常有利的。发展中国家通过接受财政、物资、技术与人力等方面的援助，也将在一定程度上缓解资源紧张状况，稳定国内的政治和经济局面。

因此，包括中国在内的发展中国家、援助国内部的有识之士都在以各种方式推动发达国家的发展援助向积极的方面发展，这对于建立更加公正合理的世界政治、经济秩序是非常重要的。

中国政府对于发展援助的态度是明确的：我们不否认发展援助的积极意义，但是反对援助国以援助为手段干涉受援国的内政。改革开放以来，我国接受了一些双边和多边的发展援助，这些援助对于缓解我国经济发展中的资金短缺、吸收国外的先进技术与经验、在管理方式上与国际接轨等方面都发挥了积极的作用。中国是发达国家发展援助的受益者，而对华援助给各援助国带来的收益也是显而易见的：帮助中国发展成世界上最有潜力的市场，通过援助项目加强对华经济联系，这给各援助国企业带来了直接的商机。中国希望得到发达国家的援助，但决不依赖这些援助；援助可以增加发展的契机，但发展最终还要取决于内因。早在

① [美] 罗伯特·沃尔特斯：《美苏援助对比分析》，商务印书馆 1974 年版，第 9 页。

1974年6月举行的联合国第六届特别会议上，邓小平同志就已经明确地表述了中国政府对于外援的立场：对发展中国家的经济援助应当尊重受援国的主权，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。对发展中国家的技术转让应该实用、有效、廉价、方便，而不应当要求特殊待遇。应该说，对华援助是发展援助领域中一个成功的范例，而这与中国政府对于外援的正确立场有着直接的关系。

对外援助牵涉到国际关系的各个层面，值得进行深入的研究。在宏观层面上，冷战后发达国家的外援政策调整非常值得关注。90年代以来，发达国家外援项目的政治条件呈增强的趋势，逐步从一般性地强调“民主政治”和“市场经济”制度等意识形态内容细化为“良好治理”、“可持续发展”、“保障人权”等具体条款。但是，对援助国集团“政治条件”实践进行的分析使我们看到，支配援助国具体外援行为的根本因素还是其国家利益。因此，关于对外援助的研究涉及到国际关系的各个领域，牵扯到许多因素。透过对外援助，我们不仅能够看到冷战之后国际关系的变化，包括各援助国的战略调整、南北关系的新趋向等；而且能够观察到主要国际性议题的改变，例如各援助国关注的重点从军事安全扩大到环境、跨国犯罪和反恐怖主义等。后者在“9·11”事件之后，更是获得了普遍关注。打击跨国犯罪与恐怖主义正在成为发达国家外援政策中的重要考虑。但是，从根本上说，缩小南北方国家的经济鸿沟是维护世界和平的根本途径，这是否值得援助国的决策者们深思呢？

在微观层面上，外援研究提出了许多很有意思的问题。外援政策是援助国外交政策的组成部分，是为其国家利益服务的。但是，这种国家利益是怎样确定的呢？又是怎样实现的呢？各个援助国的外援结构有什么差别，这些差别又是怎么形成的呢？援助国集团并非铁板一块，而是各有侧重。分歧表现在它们对重点援助地区、重点援助项目和援助附加条件的选择上，也表现在它们进行对外援助的方式、方法上。从比较研究的视角对援助国行为进行细致的分析，不仅可以使我们更加透彻地了解外援项目的具体机制，而且可以深化我们对于发达国家的对外战略的确立与实施过程的认识，进而深化我们对于新世纪国际关系的认识。

我很欣慰地发现，《对外援助与国际关系》课题组从大量原始资料入手，对这些问题进行了全面细致的研究，不仅梳理了对外援助领域内的理论脉络，而且理清了主要援助国和援助集团对外援助政策的演变过程、外援结构的现状与决策过程，进而从这一具体的视角对冷战后国际关系

的走势进行了分析。这些工作对于深化我们对于外援的认识，乃至深化我们对于冷战后国际关系的认识都是有帮助的。中国是世界上最大的发展中国家，在相当长的历史时期里发展援助对我国都是十分必要的。同时，中国也向兄弟的发展中国家提供少量的发展援助和人道主义援助。因此，中国学者对于发达国家对外援助的深入研究具有重要的理论意义和现实意义。

中国社会科学院副院长 李慎明

序二 发展援助：中国的经验

冷战结束后出现的新情况，要求我们从理论上重新审视发展援助的性质和作用。过去，援助通常反映了大国的战略意图。如今，随着新的国际监管机制的产生，以及国际非政府组织在解决人道主义危机中发挥的作用日益扩大，出现了重新审视援助作用的良好时机。何种形式的援助是最好的？发展援助政策和国家战略考虑之间是什么关系？发展援助在国际管理体系中应该处于什么地位？援助的即时影响和长远效果之间是否存在着矛盾？回顾 1949 年以来中国在这方面的经验有助于我们思考这些问题。

从 1949 年开始，中国在外援方面经历了三个明显的阶段：第一阶段始于 1949 年至 60 年代初，这个阶段的特点是在冷战的背景下采纳苏联的模式。第二阶段为文化大革命时期，即 60 年代初至 70 年代中期，特点是拒绝外国援助，强调民族独立。最近一个阶段为 70 年代末至今，中国与世界在各个社会层面上的相互作用不断增强。这三个阶段的情况，分别为我们提供了有关援助对受援国的作用方面的一些相互冲突的例子。

1949 年以后，中国很快地采纳了苏联的中央计划和公有制模式。当冷战在朝鲜演变为热战时，中国的选择余地是有限的。出于意识形态和实际需要的双重考虑，中国决定“一边倒”，开始全面接受 20 世纪规模最大的援助。这种深刻的相互作用在所有层面上展开：从经济到技术，从管理到理论，从政府机制到教育结构。中国新兴的重工业基地，依赖苏俄的设计和投入；新的政府体制模仿了苏联的做法；中小学和大学的体制以及课程的设置，很大程度上也是向苏联学的。成千上万的中国人在苏联接受培训，数以千计的苏联专家被派到中国工作和开展培训。这个过程对中国产生了深刻的影响，中国的政府体系、管理和会计制度、经济结构、教育体制和教学内容，都按照苏联的模式重新构建。直至 80 年代，中国都是在这一阶段奠定的基础之上发展。但它最终也导致了很多问题与挑战，中国的改革正致力于解决这些问题。50 年代苏联提供的

援助，无疑使中国的发展有了一个大的飞跃，但是，中国为接受这一大规模援助付出了长期的高昂代价。

在发展援助方面，中国经历的第二个阶段是 60、70 年代的文化大革命时期。这个时期，中国拒绝了各种形式的援助，不但拒绝接受外国贷款，而且把对外贸易也视为将其拉入资本主义市场经济的一种手段，而不是促进经济增长的动力。事实上，当时中国赞同一种“依附理论”，即：外贸和外援是发达国家维系与第三世界之间半殖民地关系的手段。与此同时，中国自己也开始了小规模的对援助项目，主要是为其他第三世界国家提供援助，比如在非洲援建铁路。这类援助明显地反映了中国对自己在第三世界发展中作用的认识。毫无疑问，中国在这个阶段保持了高度的国际独立性和完整性。然而，与此同时，中国的技术落后了，并错过了从正在开始的全球化进程中获益的机会，而一些抓住机会的亚洲国家则迅速地发展起来。

第三阶段始于 70 年代中期，并在改革开放时期得到加强。自此，中国开始融入国际社会，在对待外援和开展与世界各地的贸易方面变得更为开放。这些外援涉及经济、技术、社会、教育和人道主义援助诸方面。在举国上下努力推进改革和促进经济增长的同时，政策的改变也导致了一些充满生机的变化。这些变化不仅带来了经济利益，而且帮助解决了一些苏联模式造成的由来已久的问题。然而，外援与外贸也带来了新的挑战。中国的体制和价值观，不管是传统的还是现代的，在许多方面都受到了冲击。因此，在中国时不时地开展着“体和用”的争论，讨论如何在民族独立与借鉴外国经验之间求得平衡的问题。

从上面简短的讨论可以看出，中国在外援方面经历的各个阶段产生了不同的后果。每一阶段在当时的背景下都有收获：或开始了工业现代化进程，或保持了高度的独立，或找到了解决经济停滞和体制不力问题的途径。每一阶段也带来了问题：严重的官僚主义，落后的经济结构和技术，以及一系列结构性问题。所以，在我们评价外援的性质和作用时，作为一个受援国，中国的很多经验都值得我们考虑。

从援助国角度来看，冷战后的世界也在发生变化。不同类型的援助方，多边的、双边的或非政府组织的，有着不同的目标和计划。它们遵循的原则是什么？多边援助是否更“纯洁”和无私？双边援助是否为有关国家的对外政策所左右？非政府组织对谁负责？在何种程度上，受援国可以决定援助的类型？如何看待援助的短期和长期效果？这些都是不

容易分析和理解的复杂问题。

本次会议是在中国召开的关于外援理论和作用的首次会议，我相信通过这类研讨会，我们可以总结过去的经验，并探讨一些理论和分析层面上的问题。

福特基金会驻京代表华安德 (Andrew Watson)

2000年9月在“对外援助与国际关系”国际研讨会上的发言

(宋晓敏 译)

前言 对外援助与国际关系

一、现实意义

20 世纪 80 年代中期以后，国际关系领域里的一个热门话题——“南北关系”（及“南北对话”）一度降温，褪去了往日光艳的色泽，几乎被国际政治学界的学者们遗忘。邓小平同志在 80 年代曾多次指出，在世界两大问题（和平与发展）中，发展问题（也就是南北问题）是“核心问题”^①，它“关系全局，带有全球性、战略性的意义”^②。但是，在从 20 世纪 80 年代中期到 21 世纪初期这将近 20 年的时间里，南北关系变成了国际关系研究领域里的冷门。作为从发达的北方向发展中的南方转移发展资金的“官方发展援助”受到这一时代趋势的影响，自 90 年代以来就面临着大幅度的削减，发达的援助国纷纷调整外援机构，修订外援目标。对外援助政策曾经是冷战的工具和安全政策的补充，随着冷战的结束和安全战略格局的变化，它的历史地位岌岌可危。

我们在 90 年代中期选择了“对外援助”这样一个在当时是冷门中的冷门进行研究，主要目的是希望通过考察国与国之间的这种实际的（而不是口头的）关系，理解当今时代国际关系领域里发生的那些迄今还不为国人所关注的变化，评价这些变化给世界乃至中国带来的影响，同时也是为了理解邓小平同志所作的那些预言和判断。我们在这里预设的命题是一个国际关系的命题，我们希望通过对外援助这个国与国之间联系、沟通和交流的渠道，了解全球化的趋势和性质。

我们没有直接参与关于全球化原因的大讨论，而是将主要精力集中在了解外援政策这个全球化渠道的来龙去脉。这种梳理使我们看到：早在冷战结束以前，在世界上就已经有大量的资金、技术、信息、价值观和行为方式，通过对外援助这个渠道从发达的北方转移到了发展中的南

① 《和平和发展是当代世界的两大问题》（1985 年 3 月 4 日），《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 105 页。

② 同上书，第 96 页。

方。这些在全球范围内，特别是在南方和北方之间转移的“硬力量”和“软力量”，对于南方国家发展道路的选择，价值和意识形态的转变与取舍，乃至对于整个世界发展的走向，都具有十分重要的意义。上述这些国与国之间资源的转移，以及与之相联系的其他要素的转移，以战略援助、发展合作和人道主义救援等多种形式出现。通过这些形式转移的“硬件”和“软件”包含了不同的目的和要素，这些目的和要素不仅对当今国际关系的变化产生了极其深远的影响，而且它们自身就是当今国际关系的组成部分。当然，要用科学的方法对国与国之间要素转移的假说进行证明，还需要大量艰苦和细致的研究。由于“热”门课题不断地挤占“冷”门课题的时间和精力，这个课题也曾一度拖期，而在这里我们仅能将第一阶段的研究成果呈现给读者，并且在这个基础上，积极地筹备第二阶段的研究。

世纪之交，有两场战争重新唤起了人们对于对外援助的注意力。一场战争发生在欧洲：1998年末，科索沃战争还未打响，欧洲的战略家们就在酝酿着一个庞大的援助计划。1999年6月，这个被称为《东南欧稳定公约》的援助计划正式启动，它的宗旨是“促进和平、民主、对人权的尊重以及经济繁荣”，因为那些力图改变巴尔干版图的策划者们自己也十分清楚地知道，战争是外科手术，而没有术后的康复治疗，手术的结果很可能与战争发动者的愿望相悖。所以在巴尔干，战争是外交的延续，而外援又是战争的延续。另外一场战争最近发生在中亚：美国在反恐恐怖主义的旗号下，组织并实施了对阿富汗彻底的军事攻击。这场战争不仅打击了军事目标，也推翻了塔利班的政权。但是，战争没有就此结束。阿富汗战场上硝烟未散，世界上的主要援助国就聚集在东京，讨论如何通过经济援助，稳定并重建被战火摧毁的阿富汗。一如现代外援政策的早期范例——《马歇尔计划》一样，外援再次成为战争（包括冷战在内）的后续或补充行动。外援不仅作为战争的后续行动，而且在国际和地区性危机和冲突的治理方面也发挥着巨大的作用，最近的一个例子就发生在东帝汶。那么，外援到底有怎样的功能，使得它在冲突的善后管理中不可或缺，屡试不爽？除了国际政治方面的作用，外援政策还有其他哪些方面的作用？

要了解对外援助的功用，必须研究以下几个方面的问题：

首先，需要研究援助提供者的动机或初衷，研究它们出于什么样的目的提供援助。用现在的价值计算，二战结束以后，援助国提供的援助

总额已逾 10000 亿美元。这笔巨额的资源主要通过三个渠道提供，一个是多边援助，一个是双边援助，第三个是非政府援助。多边援助由多边开发银行和多边援助机构提供，双边援助由援助国中央和地方政府提供，非政府组织除了自有资源以外，还受到多边援助机构和援助国政府的资助。在第二次世界大战结束以后，以《马歇尔计划》为标志的双边援助和以布雷顿森林体系为主渠道的多边援助先后问世。在二战结束后的半个多世纪中，双边援助占了对外援助总额的 60%—70%，而且越是大国，就越是倾向于提供双边援助。美国提供的双边援助占了美国外援总额的 75%，法国占 73%，日本占 68%，德国占 65%，丹麦占 59%，意大利占 25%。^① 所以，研究对外援助政策首先还要从研究这些双边援助提供者的国家特性，以及它们的行为目的和行为方式着手。

提供双边援助的主体是主权国家，它们在对外援助中表现出来的国家特性和国家利益与它们在其他领域里表现出来的特性没有本质的差别。所以，研究对外援助有助于我们理解现代国家的特性和利益，有助于我们理解当今时代的国际关系。例如，对外援助政策首先被用作国家安全政策的工具。维护国家安全的需要使得援助国愿意将通过国内税收制度获得的部分资源用于外国，以防止外部的危机影响到本国的利益。美国的《马歇尔计划》，欧洲和美国合作的《东南欧稳定公约》都是以安全为主要出发点而提供的援助。由于这个方面的功能，对外援助政策就扮演了国家外交政策工具的角色，成为“一个国家整体外交政策的组成部分”^②。从这个意义上讲，外援政策是国际关系研究领域里的一个重要、但尚未被重视的课题。

当然，外援不仅服务于安全战略，而且服务于主权国家在其他领域里的利益，这些利益有时也被国家冠以“安全”的名称。例如日本在 20 世纪 70 年代中东石油危机之后，就以“经济安保”的理由，将其对外双边援助的对象从亚洲扩大到了中东，德国外援长期奉行的“喷水壶原则”则体现了德国普世性的贸易利益。绝大多数双边援助国都在对外援助政策中附加了“束缚性”条款，目的是使跨国的财政转移更大限度地为本国的利益服务。

在对外援助政策领域里存在着广泛的国际联系，这些联系发生在援

① 根据 OECD 2002 年 1 月 3 日公布的数字。

② Olav Stokke (ed.), *Western Middle Powers and Global Poverty*, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1989. p. 9.