

## 中国对非援助与国际合作：理念、历史与挑战

李安山

**内容提要：**随着中非关系的快速发展，中国对非援助作为国际学术界的热点最近又有所回升。本文通过对西方援助体系和中国援非理念与历史的勾勒，力图分析比较西方援助与中国援助的类型与特点。中国强调互相平等的观念，认为援助是双向的，并在实施过程中不附带任何政治条件，从而达到合作共赢共同发展的目的。在新形势下，中国与非洲的发展合作必须适时应变。中国应有高举国际发展合作道义旗帜的勇气和魄力，推动改革不合理的国际援助体系，努力完善发展援助与合作的机构和机制。国际发展合作既是代表国家利益的行为，也是为人类共同体提供公共产品的实践，中国应该在这方面为打造人类命运共同体而大胆创新。

**关键词：**国际援助体系 中非关系 中国援助理念 国际发展合作 南南合作

在中非关系的发展过程中，中国对非洲的援助曾长期成为西方政府和国际学者关注、评论、批判和攻击的对象。<sup>1</sup> 由于中国与非洲合作进展顺利，成果丰硕，特别是在非洲诸国进行的多次民调显示出非洲人对中国的印象比较正面，对中非关系的非议和指责近两三年来相对消停了一段时间。<sup>2</sup> 然而，2017年3月1日出版的英国《国际事务》（*International Affairs*）杂志刊登的一篇文章重拾这个话题，

---

李安山 北京大学国际关系学院教授。

1 参见李安山：《中非关系研究中国际话语的演变》，《世界经济与政治》，2014年第2期，第19—47页。

2 2015年皮尤研究中心有关“对中国的意见”民调显示，九个非洲国家的大多数人都对中国持正面态度。“Opinion of China”，<http://www.pewglobal.org/database/indicator/24/survey/17/>，查阅日期：2017年4月24日；2016年非洲晴雨表在36个非洲国家进行的有关中国印象的民意调查表明，63%的民众对中国持积极正面的看法。“Here’s What Africans Think about China’s Influence in Their Countries”，28 October 2016；<http://www.afrobarometer.org/blogs/heres-what-africans-think-about-chinas-influence-their-countries>；查阅日期，2017年4月24日。

并使用了一个颇有深义的标题:《中国正在削弱传统捐助国在非洲讨价还价的能力吗?》,于是,有关中国对非援助的话题再次涌现。该文作者黑利·斯韦德伦德(Haley J. Swedlund)通过对西方捐助国高官的采访及对三个非洲国家(加纳、坦桑尼亚、乌干达)的实地考察后得出的结论,似乎能够打消西方政界和学界近10年来一直心存的担忧。她认为,有关中国削弱西方捐助国讨价还价能力的观点言过其实,非洲国家在很大程度上仍依赖传统捐助国。中国在非洲的影响力虽有增长,但并未从根本上改变西方传统捐助者的地位。<sup>1</sup>

如何客观评价以西方为代表的国际援助体系?中国对非洲援助与西方对非洲的援助有哪些区别?中国对非援助面临的挑战又是什么?这些是本文作者希望探讨的问题。本文所定义的“西方援助”,主要包括欧洲国家的传统经济型援助(以英国为例)和美国主导的强调意识形态的地缘政治性援助。

## 一、西方对外援助:类型与特点

**从合作到援助** 近代国际体系建立以来,“合作”成为国与国之间使国际秩序在和平中持续的必要形式。这种合作的意愿导致了欧洲大陆各种联盟的建立和协议的签订。从全球的范围看,第一次世界大战之后国际联盟(League of Nations)的成立是这种合作的初次体现。然而,国家的版图有大有小,综合实力有强有弱,发展程度有高有低,这种差别在合作过程中的权力分配上体现出来。

第二次世界大战结束以来,联合国的建立是国家间合作在新的基础上的体现。美国作为最具实力的战胜国在国际合作过程中享有了主导权。布雷顿森林体系的制定为国际金融合作定下了基调,为了欧洲重建而启动的马歇尔计划不仅确立了美国在世界新秩序中的领导作用,也断然将国际合作从“合作”的性质转向了“援助”的性质。然而,随着欧洲国家的复兴,有着殖民主义经验的欧洲国家将已经建立的不平等的合作关系进一步演变为有利于自身发展的援助关系。尽管以前在殖民帝国内部也提及所谓的“援助”,但将这种方式正式纳入国际关系则完全是二战后的现象。<sup>2</sup>一种新的外交手段悄然渗透到传统的国际体系之中。

**西方对外援助的类型** 西方援助的目的虽然有多种,但类型主要有两种,即以英国为代表的欧洲传统型经济援助和以美国为代表的地缘战略型援助。

**传统经济型援助:**这种援助在欧洲国家中较典型,包括三方面:殖民国家以促进殖民地发展的名义对殖民地进行投资开发,前宗主国或发达国家为维护自身优势对发展中国家的援助,出于救赎目的实施的慈善援助。这种援助有三个特

---

1 Haley J. Swedlund, “Is China Eroding the Bargaining Power of Traditional Donors in Africa?” *International Affairs*, (2017) 93 (2), pp.389-408.

2 参见李小云:《国际发展援助背后的真相》,《国际援助》,2016年第1期,第42—47页。

点，自以为是的道德制高点和合法性依据，发展中国家须遵循发达国家制定的发展模式（包括政治制度），发展中国家须满足一些条件以维持援助国的主导地位或自身经济利益。

以英国为例：早在殖民主义时期，英国为开发殖民地多次颁布法令，如1929年的《殖民地开发法》，1940年的《殖民地开发和福利法》以及1945年修订后再度颁布的《殖民地开发和福利法》。<sup>1</sup> 1940年，经殖民大臣马尔科姆·麦克唐纳（Malcolm McDonald）提议，“殖民地开发和福利法案”在议会通过，决定每年将500万英镑用于殖民地今后10年的发展，同时每年将50万用于殖民地问题研究。1945年，《殖民地开发和福利法》得以延续，金额增加到每年1200万英镑。这些法律的基本目的在于稳定殖民地人心，更好地利用殖民地资源。<sup>2</sup>

二战后席卷亚非拉的独立浪潮使大英帝国不复存在，但英国利用原宗主国地位加强对原殖民地的各种支配，援助是重要手段之一。1964年英国成立了海外发展部（Ministry of Overseas Development），从此开始较大规模援助非洲，大致经历了三个阶段：1964年到1970年以促进非洲经济发展为目标，主要提供技术援助，体现为大量的技术援助和技术合作项目，且94%的受援者为前殖民地。<sup>3</sup> 20世纪80年代到90年代的中期，英国响应世界银行和国际货币基金组织（IMF）号召，推行“有条件援助”（即如果受援国不能履行承诺或援助资金被滥用，英国有权取消或暂停援助），捆绑援助（即受援国的进口商品和服务必原产自英国）也是此时期的特点。<sup>4</sup> 捆绑援助规定广受批评，于2001年废除。20世纪90年代中期起，英国援助政策发生重大调整，1997年成立国际发展部（Department for International Development, DFID），从关注经济发展转向社会发展，从直接生产部门的经济技术援助转向社会领域援助。<sup>5</sup> 2000年以来，英国对非援助依据2000年联合国首脑会议制定的“千年发展目标”进行，并确定“在贫穷国家消除贫困

---

1 关于英国的殖民地发展援助诸计划，参见张顺洪等著：《大英帝国的瓦解——英国的非殖民化与香港问题》，北京：社科文献出版社1997年1月第1版，第47—67页。

2 李安山：《不列颠帝国的崩溃——论英国‘非殖民化’的计划问题》，《历史研究》，1995年第1期，第183—185页。

3 值得注意的是，在保守党执政的70年代前期，莱索托、博茨瓦纳、加纳、肯尼亚、马拉维、尼日利亚、斯威士兰、乌干达和赞比亚九个非洲国家所得援款分别占到总援助额的4%以上（肯尼亚高达24%），九国合计所得援款超过总援款的87%；S. Alex Cunliffe, “British Economic Aid Policy and International Human Rights: a Comparative Analysis of Conservative and Labour Policies in the 1970s,” *Political Studies*, 33, 1985, pp.106-107.

4 O Morrissey, “The Impact of Multilateral and Tied Bilateral Aid on the UK Economy,” *Journal of International Development*, 2(1), 1990, pp. 60-76; Tony Killick, “Policy autonomy and The History of British Aid to Africa,” *Development Policy Review*, 23: 6 (2005), pp.669-670.

5 Gordon D. Cumming, “British aid to Africa: A Changing Agenda?” *Third World Quarterly*, 17:3 (1996), pp.487-501; 田德文：《国家利益至上——解析英国对外援助政策》，《国际贸易》，2001年第9期，第27—31页；田德文：《英国：对外援助与国家利益》，《欧洲研究》，2002年第6期，第16—24页。

尤其是到2015年实现千年发展目标”。英国一直自认在国际援助上发挥着领导作用。尤其在推动发达国家援助非洲减贫和消减非洲债务、促进公平贸易等问题上比较积极。不管英国政府如何自我标榜，对英国援非历史的研究表明：尽管不同时期不同因素对英国国际援助政策起作用，但持续发挥影响的两个重要因素是英帝国的殖民历史和保持对非贸易与投资的优势。<sup>1</sup>

**地缘政治型援助：**这是为地缘政治争夺而实施的援助。美国在冷战时期的援助属于这一典型（有些西方国家的援助也时常带有这种倾向），这种援助的特点与前一种类型一样，即要求受援方遵循发达国家的发展模式并满足援助者制定的条件，其主要目的是通过政治—经济结盟以孤立或击败对手。这种援助在美国二战后的对外政策中起了十分重要的作用。美国的援外计划包括根据美国国会批准的各种方案进行的拨款。举其要者，1947年5月美国国会通过“军事经济援助希（腊）土（耳其）法案”，<sup>2</sup> 1947年5月22日，该法案由杜鲁门总统正式签署。根据该法案，1947—1950年，美国援助希、土两国6.59亿美元，由美国出钱出枪，重新武装和改编希腊政府军队。1948年，美国通过“经济合作法案”，即美国战后援助欧洲国家的“马歇尔计划”，也称为“援助”法案<sup>3</sup>。1949年成立北大西洋公约组织后，美国批准了“联防互助法案”，开始援助北大西洋公约国家。1950年，美国通过“国际开发法案”，即“第四点计划”，或“技术援助法案”。<sup>4</sup> 1951年，美国批准的“共同安全法案”将军事、经济和技术援助归并为一个计划。1957年3月，美国国会根据艾森豪威尔主义批准了“援助中东国家法案”……<sup>5</sup> 冷战时期美国的国际援助有三个目的：遏制苏联、与欧洲加强联系并竞争、倾销剩余农产品。<sup>6</sup>

冷战结束后，非洲并未成为美国对外战略的重点，20世纪90年代美国援非款项平均每年只有11亿美元。1998年克林顿总统的非洲之行标志着美国转变对

---

1 Tony Killick, "Policy Autonomy and The history of British Aid to Africa," *Development Policy Review*, 23: 6 (2005), pp.665-681.

2 1947年3月12日，美国总统杜鲁门在国会联席会议上发表的学说中宣布：美国将援助维护自己的自由制度而反对以建立极权制度为目的的任何运动的“自由民族”。他号召援助自由力量以镇压希腊和土耳其的解放运动。这个外交政策方针在文献中称为“杜鲁门主义”。

3 1947年6月5日，时任美国国务卿马歇尔在哈佛大学演讲时宣布了美国在经济上援助欧洲国家的4年援助计划（1948—1951年），这在文献中被称为“马歇尔计划”。

4 1946年1月20日，杜鲁门总统在就职演说中提出了对落后国家的“新的大胆的计划”，这个计划实称为“杜鲁门第四点计划”。有关“第四点计划”的分析，参见〔瑞士〕吉尔贝·李斯特著，陆象淦译：《发展的迷思——一个西方信仰的历史》，北京：社会科学文献出版社2011年，第64—74页。

5 冷战时期苏联的援助既有国际主义的理想，也有地缘政治的成分。

6 这种做法主要是通过《480号公法》进行。1961—1967年“粮食用于和平”计划中的款项占对非援助的36%。1987年通过的“粮食用于发展”援助计划也体现了这一目的。20世纪80年代后期也对埃塞等遭受旱灾的非洲国家进行大量粮食援助。梁根成：《美国与非洲》，北京大学出版社，1991年，第69—72页。

非政策，体现在减少直接援助，更加重视对非贸易和投资。<sup>1</sup> 美国开始在非洲挑战法国的利益，双方争斗被学者称为“新冷战”。<sup>2</sup> 2000年，美国推出《非洲增长和机会法》(The African Growth and Opportunity Act, AGOA)，对多种非洲产品减免关税。至此，美对非政策由冷战时期重政治转向后冷战时期重经济的调整基本成形。<sup>3</sup> “9·11事件”迫使美国从逐步脱离的做法转为积极干预政策，援助随之跟上。美国对外援助的主要目的，除了继续推行美国价值观与发展模式以及重点照顾美国企业的利益外，还有反恐、与竞争对手或潜在对手争夺市场等其他因素。

**西方对非援助的特点** 资深发展援助学者卡尔德利士 (Robert Calderisi) 在分析西方国家对非洲的援助不成功的原因时，将主要责任归咎于非洲国家的领导人。<sup>4</sup> 这一观点值得商榷。我认为，西方国家援助非洲失败的主要原因也在于其理念。其一，经济利益至上。援助完全是为了援助方自身的利益特别是其经济利益，马歇尔计划如此，英法对非洲的援助也是如此。其二，输出其价值观与发展模式。这在西方与苏联争夺新独立的亚非国家主导权的冷战时期，表现得非常清晰。冷战后，这种援助在与新兴国家竞争时仍然十分明显。这样做的目的只有一个：永远保持发达国家在世界政治经济格局中的统治地位。

**西方国家援助非洲失败的主要原因是援助方自身利益至上、输出其价值观与强推其发展模式。**

人。<sup>4</sup> 这一观点值得商榷。我认为，西方国家援助非洲失败的主要原因也在于其理念。其一，经济利益至上。援助完全是为了援助方自身的利益特别是其经济利益，马歇尔计划如此，英法对非洲的援助也是如此。其二，输出其价值观与发展模式。这在西方与苏联争夺新独立的亚非国家主导权的冷战时期，表现得非常清晰。冷战后，这种援助在与新兴国家

竞争时仍然十分明显。这样做的目的只有一个：永远保持发达国家在世界政治经济格局中的统治地位。

西方国家将援助作为工具，为了自己国家的经济积累而阻挠受援国有效的经济发展，提供援助时附带有利于援助国而不利于受援国的各种经济条件，甚至力图使受援者产生援助依赖。例如，世界银行及国际货币基金组织在借贷条件上强迫加纳开放国内稻米市场，加上世贸组织施行不公平的贸易规则，以致大量美国廉价大米进入加纳。尽管加纳农民生产的糙米营养价值较高，但加纳人宁愿选择从受美国政府补贴生产的廉价米。<sup>5</sup> 非洲棉农几乎被享受美国补贴的棉花摧毁。非洲33个国家共有2000万棉农依靠种植棉花为生。自2003年以来，西非的棉花价格逐年下跌。在美国，每英亩棉花地享受政府补贴230美元；2004—2005年度，美国政府共补贴棉农42亿美元，同年，布基纳法索的棉花虽获得丰收，却遭受8100万美元的损失。“华盛顿每年向这些农民提供的补贴仍然高出向非洲提供的援助许多倍”，“他们因此能够轻而易举地击败来自发展中国家的竞争对

1 Peter J. Schraeder, “Trends and Transformation in the Clinton Administration’s Foreign Policy Toward Africa (1993-1999)”, *Issue: A Journal of Opinion*, 26:2(1998), p.16.

2 关于美国对法国在非洲利益的挑战，可参见 X. Renou, “A Major Obstacle to African Unity: A New Cold War in Africa,” in E. Maloka, ed., *A United States of Africa?* Pretoria: Africa Institute of South Africa, pp.419-444.

3 杜小林：《冷战后美国对非政策的演变、特点及趋势》，《现代国际关系》，2006年第3期，第11—15页。

4 Robert Calderisi, *The Trouble with Africa: Why Foreign Aid Isn't Working*, Palgrave Macmillan, 2006.

5 “Crisis in Ghana”, *Oxfam Hong Kong Annual Review 2005-2006*, p.9.

手”。非洲棉花生产者协会主席弗朗索瓦·特拉奥雷在谈到美国补贴时表示：“造成这种局面是在犯罪。那些连美国在何处都不知道的家庭深受其政策之害。我们不是他们的敌人，他们为什么要用自己的财富毁掉我们？有朝一日我们面对同一个上帝的时候，他们如何解释自己的行为？”他谴责了这一行为：“我不愿意追溯历史，但我情不自禁地想起与美国关系差正是从他们到非洲来将奴隶运到他们自己的棉花种植园开始。现在是改变那种负面形象的机会，从而可以减轻数百万人所遭受过的痛苦。”布什政府表示要对非洲农民进行援助，但遭到拒绝，他们宁愿要一种公平的贸易。<sup>1</sup> 在有些国家，外来援助最后成为受援国的巨大债务。研究援助问题的法国专家加巴斯指出：“南方国家，或者更确切地说是某些南方国家给所谓援助国的回报实际上超过了它们所得到的。1995—2000年间，援助受益国仅支付的利息就达到每年1000亿—1200亿美元。”<sup>2</sup>

援助也是西方推行自身政治和军事利益的工具。西方将援助作为强加自己发展模式 and 影响力和加强自身军事力量的外交手段。西方援助带有苛刻的指标，而这些指标是西方政府或国际组织的智库根据发达国家标准制定的。以美国对非援助的“千年挑战账户”为例。2004年初，小布什政府设立了“千年挑战账户”以加强与非洲的合作，国会拨款10亿美元作为启动资金，由特别组建的联邦独立机构“千年挑战公司”（Millennium Challenge Corporation, MCC）管理。<sup>3</sup> 这家机构对援助对象国有严格要求，受援国政府必须统治公正、造福人民并鼓励经济自由。该机构参照世界银行、世界经济论坛等国际组织和传统基金会、自由之家等美国非营利组织的数据制定了三大类共16项指标来评估和确定受援对象。“公正统治”（Ruling Justly）类指标包括政治权利、公民自由、腐败控制、有效治理、法治、负责任的政府；“造福国民”（Investing in People）类指标包括免疫比率、医疗卫生、初级教育、女孩完成初级教育比率；“经济自由”（Economic Freedom）类指标包括监管质量、开办企业的成本、开办企业的时间、贸易政策、通货膨胀、财政政策。<sup>4</sup> 很明显，处于发展中的非洲国家要达到这些从发达国家智库里设计出来的指标并非易事。如果这些指标都能达到，非洲国家还需要外援吗？一些非洲国家为得到援助，只好进行一些并不到位的改革，

1 Lucy Bannerman, “The Farmers Ruined by Subsidy,” *The Times*, April 9, 2007.

2 让-雅克-加巴：《南非合作困局》，北京：社会科学文献出版社，2010年版，第18页。

3 千年挑战公司（Millennium Challenge Corporation, MCC）是美国联邦政府组建的“创新型”援外机构，2004年由国会创设，使命是援助那些“统治公正、经济自由、投资于本国公民”的不发达国家，迄今已批准和实施总额110亿美元、分布在约45个国家的发展援助项目。该机构现任领导人为2017年1月上任的代理首席执行官乔纳森·纳什（Jonathan Nash）。更多详情可见其官方网站 <https://www.mcc.gov/>。

4 这16项具体指标可见：<https://www.mcc.gov/who-we-fund/indicators>。

给发展带来副效应。<sup>1</sup>

## 中国对非援助：理念与历史

非洲各国独立以来一直接受外来援助。西方国家对非援助的数额不小，但效果似乎一直不佳，这一点也为西方学术界和官方所承认。纽约大学伊斯特利（William Easterly）教授的新作《白人的负担》，其副标题是“为何西方援助他国的努力为害甚多而增益甚少”，就充分说明西方援助的失败。<sup>2</sup> 曾长期在世界银行任职的卡尔德利在题为《非洲的麻烦：为何外援无效》的近作中也坦承这一失败。<sup>3</sup> 随着经济全球化的发展，由新兴国家主导的发展合作型援助开始出现，即中国、印度、巴西等国为加强与发展中国家的发展合作而提供的援助。这种援助的主要特点是不附加政治条件、不干涉他国内政和互相尊重平等互利，其主要目的是实现合作双赢和共同发展。<sup>4</sup> 这里我们着重谈谈中国对外援助的理念与历史。<sup>5</sup>

中国对非援助坚持的基本理念是平等相待、互助合作和不附带任何政治条件。

中国对非洲援助数量有限，但效果较好，为什么？美国、丹麦、日本和英国的官员以及欧洲的学者几乎都对我提出过类似问题。我的解释是：这是根源于中国对外援助的理念。中国以平等地位对非洲进行援助；并认为援助是双向的，而不是单方面的。

**国家民族之间互相平等** 中国与非洲都有过沦为殖民地或半殖民地的经历，这使得双方在处理国际关系时有着相同准则：互相尊重，平等相待。关于中国与非洲国家平等的思想，毛泽东早有表述。1963年他在会见几内亚代表团时表示：“我们感到同你们是很接近的，我们两国、两党互相帮助，互相支持，你们不捣我们的鬼，我们也不捣你们的鬼。如果我们有人在你们那里做坏事，你们就对我们讲。例如看不起你们，自高自大，表现大国沙文主义。有没有这种人？如果有这种人，我们要处分他们。中国专家是不是比你们几内亚专家薪水高，有 [无]

1 关于非洲学者对西方援助的研究和批评，可参见：〔赞比亚〕丹比萨·莫约著，王涛、杨惠等译：《援助的死亡》，北京：世界知识出版社，2010年版；〔肯尼亚〕詹姆斯·史夸提：《援助与发展：非洲人何要有梦想并走出去》，载《中国国际战略评论2015》，北京：世界知识出版社，2015年版，第333—344页。

2 William Easterly, *White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin, 2006; Paul Collier, "Africa Left Behind; Editorial: Rethinking Assistance for Africa," *Economic Affairs* (Oxford), 26:4 (Dec, 2006), p.2.

3 Robert Calderisi, *The Trouble with Africa: Why Foreign Aid Isn't Working*, Palgrave Macmillan, 2006.

4 Li Anshan, "BRICS: Dynamics, Resilience and Role of China", *BRICS-Africa: Partnership and Interaction*, Moscow: Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences, 2013, pp.122-134. 有关国际援助的历史、现实与批判，参见李安山：《国际援助的历史与现实：理论批判与效益评析》（上、下），《国际援助》，2014年第1期，2015年第1期。

5 可参见：舒运国：《中国对非援助：历史、理论与特点》，《上海师范大学学报（哲学社会科学版）》，2010年第5期，第83—89页。

特殊化的情况？恐怕有，要检查，待遇要一样，最好低一些。”这里毛泽东提到双方的平等地位及中国应警惕大国沙文主义，并首次提出中国援外专家应与非洲专家享有同等待遇。他还向非洲朋友指出：“我们与你们的情况差不多，比较接近，所以我们同你们谈得来，没有感到我欺侮你，你欺侮我，谁都没有什么优越感，都是有色人种。西方国家想欺侮我们，认为我们生来不行，没有什么办法，命运注定了，一万年该受帝国主义的压迫，不会管理国家，不会搞工业，不能解决吃饭问题，科学文化也不行。”<sup>1</sup> 这里，毛泽东提到历史因素，考虑到人种因素，还考虑到在西方歧视下中非的共同特点，强调了双方平等的观念。1964年，毛主席在接见亚非朋友时表示：“我们之间相互平等，讲真话，不是表面一套，背后一套。”“如果有的中国人不尊重你们，不讲平等，在你们国家捣鬼，那么你们可以把这样的中国人赶走……我们之间的相互关系是兄弟关系，不是老子对儿子的关系。”<sup>2</sup>

第二、三以及四代中国领导人的立场也是一样。1989年，邓小平会见布隆迪前总统布约亚时非常高兴地说：“我年岁大了，快85岁了，你才40岁，我今天交了个年轻的朋友。”同年，邓小平同志在会见乌干达总统穆塞韦尼时表示：“我们非常关注非洲的发展与繁荣。”“我们现在还不富裕，在财力上对你们帮助不太大，但我们可以把我们的经验教训告诉朋友们，这也是一种帮助。”<sup>3</sup> 江泽民在访问非洲曾在非洲统一组织应邀发表了题为《为中非友好创立新的历史丰碑》的演讲。江主席在演讲中就发展面向21世纪中非关系提出五点建议。他传递的信息十分明确：中国与非洲是平等的朋友，双方合作是互惠互利。胡锦涛主席曾五次访问非洲，多次表达了与非洲平等友好相处、相互支持，合作共赢的强烈愿望。2007年2月7日访问南非时，他应邀在比勒陀利亚大学发表讲演，提出中国愿同非洲国家一道在以下四个方面共同做出努力：真诚友好，密切政治上的沟通和协调，增进相互理解和信任；深化合作，扩大经济技术交流，实现互利共赢；加强沟通，促进中非两大文明加强交流，在相互学习和借鉴中共同进步；平等相待，加强国际事务中的合作，共同维护发展中国家的正当权益。2013年，习近平访非时提出“真、实、亲、诚”的理念。这些都是在强调双方平等。

**援助从来都是双向的** 从根本上说，对外援助是一个国家国内政治的拓展，也是其推行外交政策的工具，对非援助亦如此。从实际操作看，对非援助受到以下因素的影响：国家的援外政策、经济资源与对非政策，而这三种因素直接受制于国家外交战略。中国对非援助始于非洲民族独立运动期间。非洲国家相继独

1 中国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社/世界知识出版社，1994年版，第490—492页。

2 黎家松主编：《中华人民共和国外交大事记》（第二卷：1957年1月至1964年12月），北京：世界知识出版社，2001年版，第432—433、438页。

3 《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社，1993年版，第289、290页。

立后，中国对非政策以意识形态为主轴，援助也多集中在政治斗争方面。毛泽东在1959年接见非洲朋友时指出：“你们需要支持，我们也需要支持，而且所有的社会主义国家都需要支持。谁来支持我们？还不是亚洲、非洲、拉丁美洲的民族解放运动，这是支持我们的最主要的力量。……你们可以考虑，中国可以当作你们的一个朋友。我们能牵制帝国主义，使它力量分散，不能集中力量去压迫非洲。”<sup>1</sup> 1961年，他在会见非洲朋友时表示：“非洲是斗争的前线。……我们的斗争你们支持，你们的斗争我们支持。”<sup>2</sup> 虽然毛泽东主席的表述带有鲜明的时代特点，但他明确表达了中国与非洲互相支持、互相援助的意愿。

1964年1月14日，周恩来总理与刚受到政变冲击的加纳总统恩克鲁玛举行了两次会谈后，认识到中国对非洲的援助必须是真诚的、无私的、平等的。<sup>3</sup> 1月18日，周总理在加纳回答记者提问时正式提出了中国对外提供经济技术援助的八项原则。<sup>4</sup> 值得注意的是，八项原则的针对者不是受援者，而是作为援助者的中国；诸种原则完全是对中国的自我约束与自我规定，这既包括援助的态度和目的，也包括援助的办法与方式，还包括对受援国条件的考虑。<sup>5</sup> 这一宣示的外交意义十分重要。中国政府明确表示：不将援助看作是单方面的赐予，援助是相互的。这种互相援助既能加快发展，也能加强友谊。这一原则逐渐扩展到政治外交等方面。1971年中国被非洲朋友“抬进联合国”是典型事例。当时对提案投赞成票的76国中26个为非洲国家。非洲在台湾、人权等问题上一直支持中国。“在这场旷日持久的国际人权斗争中，中国之所以能连续10次挫败反华提

---

1 中国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，第370页。

2 同上，第467页。

3 当时不少随行人员从安全考虑建议取消此次访问，但周总理认为：我们应该按期前往，在恩克鲁玛总统处于困难时期，更需要我们的支持。黄镇写道：“我同黄华大使一起去见恩克鲁玛，他脸上贴着纱布，缠着绷带，住在克里斯城堡里。我们一方面代表周总理对他表示慰问，一方面与他们商量访问的具体安排，并转达了周总理的建议，这次访问免去一切礼节，总统不要到机场迎接，也不要到城堡外面举行会议和宴会。这些安排照顾了恩克鲁玛的困难处境，他听了周总理的这些建议非常高兴，表示完全同意……恩克鲁玛非常感激我们，他原来估计在这么动乱的情况下周总理不会去的。”黄镇：《把友谊之路铺向觉醒的非洲》，《不尽的思念》，北京：中央文献出版社，1987年，第368页。

4 这八项原则是：根据平等互利的原则，不将援助看作是单方面的赐予，认为援助是相互的；援助时绝不附带任何条件，绝不要求任何特权；提供的无息或低息贷款需要时可延长期限，以减少受援国的负担；援助的目的是使受援国走上自力更生、经济独立发展的道路；援助项目力求投资少、见效快，使受援国增加收入；提供自己生产的质量最好的设备和物质，按国际市场议价，不合商定规格和质量的保证退换；提供技术援助时要保证受援国人员充分掌握这种技术；中国援助专家与受援国专家享受同等待遇，不许有任何特殊要求和享受。《人民日报》，1964年1月18日。

5 八项原则除了强调援助是双向的和不带任何条件外，还突出了对受援国各方面优惠条件的考虑，如贷款期限可以延长以减少受援国的负担，援助项目的选择应该从受援国的条件出发，力求投资少、见效快；援助设备应具备最好的质量，不合规格和质量的保证退换；在提供援助时必须保证受援国人员充分掌握这种技术等。原则中特别提到对中国援助专家的待遇，不许他们享有任何特殊要求和享受。这些从受援国角度考虑问题的态度在其他国家的援助过程中大概从未有过。

案，应该说与绝大多数非洲国家给予我国的坚决支持分不开。在涉及台湾问题的外交斗争中也是如此。”<sup>1</sup> 在1989年北京政治风波后中国遭遇困境，面对西方国家制裁中国的局面，到中国访问的第一位外国元首、第一位政府首脑、第一位外长都来自非洲。“他们表示，之所以在这个时候访问中国，就是要向全世界表明，非洲是中国的真正朋友，即使是在中国最困难的时候也是如此。过去中国帮助他们，因此，在中国最需要支持的时候，他们会不遗余力地表达对中国的声援”。<sup>2</sup> 1999年美国为首的北约用导弹袭击中国驻南联盟大使馆事件中，非洲朋友对中国表示坚决支持。中国除了在国际舞台上支持非洲国家各方面的合理主张外，在联合国秘书长人选问题上旗帜鲜明地支持非洲候选人竞选或竞选连任（如萨利姆·萨利姆、布特罗斯-加利、科菲·安南）。

**援助不附带任何条件** 周恩来总理提出的八项原则中有一条就是“援助时绝不附带任何条件，绝不要求任何特权”，中国政府在援助过程中一直坚持这一原则。早在20世纪50年代中期，中国在向柬埔寨提供八亿柬埔寨元的物质援助时，这些物资完全由柬埔寨方面接收支配，中国没有附加任何条件。1956年，当苏伊士战争爆发时，中国对英法威胁世界和平、武装朝夕埃及和狂暴的侵略行为提出严重的抗议，同时，毛泽东主席还将自己关于埃及反侵略战争的军事部署和战略方针的建议提交给埃及方面参考。周恩来总理致电纳赛尔总统，并代表中国政府向埃及政府捐赠2000万瑞士法郎；中国红十字会向埃及红十字会捐赠10万元人民币的医药物质，并准备组织医疗队赴埃及。<sup>3</sup> 毛泽东主席明确表示：“中国愿帮助埃及，我们的帮助没有任何条件，只要我们能力所及……我们可以给出无代价的援助。”<sup>4</sup>

坦赞铁路已成为中非关系的现代传奇。虽然其他西方国家和国际组织拒绝了来自坦桑尼亚和赞比亚的请求，但中国却接手了这项任务。中国同这两个非洲国家一起完成了这项巨大的工程，克服了重重困难，65位中方人员在建设过程中献出了生命。这是中非合作的最佳案例，是各类技术援助和合作的典范。<sup>5</sup> 坦桑尼亚总统尼雷尔对中国政府无条件的援助行为感受极深，他说：“我再次重复一遍，中国人没有因为这笔贷款来要求我们成为共产主义者！……他们从来没有因为在帮助我们修建这条铁路而要求我们改变我们的国内外政策，他们只是很慷慨地

1 钱其琛：《外交十记》，北京：世界知识出版社版，2003年版，第255页。

2 同上书，第256—257页。

3 王泰平主编：《新中国外交50年》，北京：北京出版社，1999年版，第540页。

4 中国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，第249页。

5 有关中国援建坦赞铁路历史的研究，可参见：Jamie Monson, *Africa's Freedom Railway: How a Chinese Development Project Changed Lives and Livelihoods in Tanzania*, Indiana University Press, 2009; 沈喜彭：《中国援建坦赞铁路研究》，黄山书社（待出版）。

在资金及人力方面向我们提供援助。”<sup>1</sup> 邓小平上任后，对援助问题提出了新思路。他在1974年联合国第六届特别会议上明确提出在援助过程中应当尊重受援国的主权，不附带任何政治、军事条件。此后，对外援助不附带任何政治条件成为原则，至今主导着中国对外援助。<sup>2</sup> 从20世纪90年代后期起，中国从非洲进口的能源大大增加，从而引起西方大国的不安，认为中国的这种“扩张”侵害了西方的传统利益。<sup>3</sup> 2004年以来西方多次批评中国这一原则，而且往往以津巴布韦、安哥拉以及苏丹为例，认为中国为获取能源，对这些国家的援助不带任何条件。这种指责毫无道理。不干涉他国内政及援助不带任何条件是中国政府从20世纪五六十年代以来的一贯政策，并非始于今日。与代表着非洲国家的非洲联盟相比，中国（或其他任何大国）在非洲事务上不可能也不应该更有资格做出评判，也不可能拥有更多的发言权。津巴布韦的事件即是明证。<sup>4</sup> 令人寻味的是，多次对中国大加鞭挞的美国在对待赤道几内亚的政策上似乎开始采取类似政策。<sup>5</sup>

**共同发展，合作双赢** 这是中国对外援助的另一条重要原则。改革开放将中国的战略重点放到经济建设上。中共“十二大”召开3个月后，中国总理赵紫阳访问非洲。他表示这是中国政府的一个“重大外交行动”，并宣布了对非经济技术合作四项原则：平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展。这四项原则与对外援助工作八项原则一道，构成中非经济互利合作的整体框架，是目前中国援外工作的指导方针。四项原则是对八项原则的补充和发展。两项政策具有互补作用；前者主要是约束中方，后者强调双向合作和共同发展，以提高非洲国家的自力更生能力。这无疑是对新形势的政策调适。两者构成了中非经济援助和互利合作的整体原则。2014年，中非双方的贸易额突破2200亿美元。

中国从20世纪90年代开始对外援助改革，探索各种援助方式。2000年成立并召开首次会议的中非合作论坛部长会议开启了中非友好合作的新阶段，中国在

---

1 朱利叶斯·尼雷尔：《尼雷尔文选第三卷 自由与发展1968—1973》，王丽娟、聂莹、王磊译，上海：华东师范大学出版社，2014年版，第177页。

2 有关这一议题，可参见吕晓莉、张秀燕：《中国对外援助中坚持“不附加任何政治条件”原则的历史追索与原因分析》，《国际援助》，2016年第1期，第48—56页。

3 Bernt Berger, “China’s Engagement in Africa: Can the EU Sit Back?” *South African Journal of International Affairs*, 13:1, Summer/Autumn, 2006, pp.115-127; Princeton Lyman, “China’s Involvement in Africa: A View from the US,” *ibid.*, pp.129-138.

4 津巴布韦政府2005年发起了摧毁首都贫民窟的行动。当时，一些西方大国对此表示谴责，认为侵犯人权，但非盟支持穆加贝的行动。见：“African Union Defends Mugabe,” *The Guardian*, January 25, 2005. 在津巴布韦2007年3月发生的政治事件中，津巴布韦总统穆加贝为稳定局势对反对派领袖采取措施而受到英美等国政府的严厉指责，但南部非洲发展共同体领导人专门开会，最后一致表态支持穆加贝，并要求西方国家取消对津巴布韦的经济制裁。这说明他国对非洲政局的干涉不得人心。见：“Africa Gives Mugabe Its Blessing to Fight West’s Sanctions,” *The Times*, March 30, 2007.

5 Alex Vines, “The Scramble for Resources: African Case Studies,” *South African Journal of International Affairs*, 13:1, Summer/Autumn, 2006, p.72.

后续行动中表明了一个负责任的大国所为：承诺继续提供对非援助，减免非洲部分到期债务，帮助非洲国家开发人力资源，推动中国企业到非洲投资办厂。到目前为止，中国对非援助大致有以下方式：无偿援助（包括人道主义援助）、援外项目合作合资方式、政府贴息优惠贷款和中非发展基金贷款、援非医疗队、人力资源开发和发展经验交流。这些合作不仅使中国在国际上的地位得以提升，在国际发展合作领域里开始具有引领作用，在非洲和国际舞台上也得到了普遍认可。

## 中国对非援助：方式与效益

**援助方式的改革** 胡耀邦在1982年在谈到对外经济援助时指出，“那种完全奉送的办法，对双方都不利。”<sup>1</sup> 这样，中国开始探讨对外贸体制及援外方式进行改革。20世纪80年代后期和20世纪90年代前期正是中国外贸及援外工作的改革期。中国无偿援助对非洲发展起到一定作用，非洲国家以其特有方式给予回报：帮助中国恢复了在联合国的合法地位，用毛主席的话来说：“这是非洲黑人朋友把我们抬进去的。”<sup>2</sup> 然而，实践说明，单靠无偿援助很难改变非洲的贫困现实，中国政府开始探讨援助方式的改革。1987年开始的外贸体制改革有一定成效。<sup>3</sup> 1987年，多哥由于缺乏技术力量和管理经验，中国援建的阿尼耶糖厂由中方派专家租赁经营，企业效益显著提高，受到多哥政府的赞扬。<sup>4</sup> 这演变为一种新援助方式——援外项目合作合资方式，并于1992年开始试行。1991年，马里政府宣布对中国援建的塞古纺织厂实行私有化，希望中方企业合资经营。经过协商，马里政府将80%的股份转让给中国海外工程公司，该公司负责偿还马里所欠中国政府的债务，双方政府给合资企业以优惠。合资企业从1994年起，到1996年产值达76亿非洲法郎，取得良好的经济效益。<sup>5</sup> 援非项目注意到对弱势群体的关怀，援建项目包括苏丹职业培训中心（1989年）、布基纳法索儿童乐园（1991年）、毛里求斯老年人活动中心和喀麦隆残疾妇女宿舍（1999年）等。

**实践说明：** 一个国家的发展不能依赖援助，单靠无偿援助不可能解决贫困问题。

在1993年关于非洲发展的东京国际会议上，非洲代表提出增加外贸和吸引

1 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》（下），北京：人民出版社，1982年版，第1127—1128页。

2 翁明：《临行点将——“乔老爷”首次率团赴联大》，符浩、李同成主编：《经天纬地——外交官在联合国》，北京：中国华侨出版社，1995年版，第9页。

3 吴仪：《中国外贸体制改革的成效和方向》，《国际贸易》，1991年第12期。

4 严益吾：《1989年我国的对外援助工作》，《中国对外经济贸易年鉴1990》，北京：中国财经出版社，1990年版，第55页。

5 何晓卫：《继续推行援外方式改革，严格履行对外援助协议》，《中国对外经济贸易年鉴1997/98》，北京：中国经济出版社/经济导报社，1997年版，第75页。

外来投资比政府间传统合作更有效，普遍要求援助国改变援助方式。<sup>1</sup>这是对援助方式进行改革的要求，表达了受援国对传统援助理念的不满。政府贴息优惠贷款经过三年试点后于1995年下半年开始推行。<sup>2</sup>朱镕基副总理于1995年7—8月访问东、南部非洲七国，李岚清副总理于10—11月访问西非六国，这两次访问的重要目的之一是宣传新的援助方式。1996年底，中国同16个非洲国家签订优惠贷款框架协议。<sup>3</sup>2002年6月底，中国与31个非洲国家签署了免债议定书，一共免除债务156笔，约105亿元。<sup>4</sup>新的援外方式逐渐为受援国接受。

**经济利益的互惠** 中国在与非洲进行经贸合作时尽量考虑到非洲国家的利益，互利互惠。在中非合作论坛第二届部长级会议上，中国宣布对最不发达国家部分输华商品给予免关税待遇。2005年起，中国对非洲25个最不发达国家的190个税号的产品实施零关税待遇。截至2012年1月，非洲最不发达国家60%的商品已经享受对华出口零关税待遇。该政策实施以来，取得了显著效果，推动了非洲众多商品的对华出口。为了促进非洲商品出口到中国，举办非洲商品展是中国政府采取的另一项具体举措，到目前为止已经成功举办了多届。中国举办非洲商品展的目的在于展示、宣传非洲国家的传统、优势商品，帮助非洲国家企业开拓中国市场，扩大中国从非洲国家的进口，促进中非贸易平衡发展。主办方还为非洲国家参展商提供免费展位以及商品通关和运输的便利。设立“非洲产品展销中心”，是中非合作论坛第四届部长级会议宣布的对非务实合作新举措的一个重要内容，也是中方推出的帮助非洲商品扩大对华出口的又一项重要举措。“非洲产品展销中心”设立在浙江省义乌市的国际商贸城，总面积5000平方米，重点引进非洲特色商品。该中心2010年10月由中国商务部授牌，2011年5月正式开业，已汇集肯尼亚、坦桑尼亚、津巴布韦、突尼斯、埃及、南非、加纳、塞内加尔、贝宁、尼日尔、埃塞俄比亚等27个国家的2000余种商品。<sup>5</sup>

2000年的中非贸易有两个特点。其一为贸易总额首次超过100亿美元（105.98亿美元），其二是进口额超过出口额。当年的中国出口额为50.43亿美元，

---

1 张炽鑫：《贯彻援外新方针，开拓援外新局面》，《中国对外经济贸易年鉴1994/1995》，北京：中国社会科学出版社，1994年版，第62页。

2 政府贴息优惠贷款是指由我国银行提供的具有政府优惠贷款，其利率与银行通常利率之间的利息差额由国家援外费补贴。贴息优惠贷款主要用于为发展中国家建设有经济效益的生产性项目，也可用于受援国政府能保证偿还贷款的基础设施项目。

3 何晓卫：《继续推行援外方式改革，严格履行对外援助协议》，《中国对外经济贸易年鉴1997/98》，北京：中国经济出版社/经济导报社，1997年版，第75页。

4 邱德亚：《2002年中国对外援助情况》，《中国对外经济贸易年鉴·2003》，北京：对外经贸出版社，2003年版，第91页。

5 “《非洲观察》：中国积极采取措施助非洲扩大对华出口”，2013年3月22日8:55，国际在线，[http://news.ifeng.com/gundong/detail\\_2013\\_03/22/23397282\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_03/22/23397282_0.shtml), 2017-05-10。

进口额为55.55亿美元。<sup>1</sup> 这种情况表明：非洲对华贸易的增长速度已经加快。

据统计，中国自2009年起已连续三年成为非洲第一大贸易伙伴国。2011年中非贸易额达到1663亿美元，比2000年增长了16倍。2011年，非洲对华贸易顺差201亿美元。中国采取的免关税等促进非洲对华出口措施初见成效。非洲对华出口额增长迅速，从2000年的56亿美元增加到2011年的932亿美元。<sup>2</sup>

在贸易额不断增长的同时，中国对非出口商品结构进一步优化，机电和高新技术产品出口迅速增长，占中国对非出口总额的一半以上。由于中国强调技术援助与经济援助的结合，这种结构不仅将在技术层面帮助非洲国家的发展，也为中非双方在借鉴发展经验、制定发展策略方面提供了交流的平台。这无疑是一种双赢的局面。

温家宝总理在2006年访问埃及时重申了中国对非经贸关系的三个着力点：“第一，要积极扩大进口非洲的商品，中国将采取有力措施为非洲推介商品创造条件；第二，要把技术援助同经济援助与合作紧密结合起来，重在增强非洲自我发展能力；第三，大力帮助非洲培训技术人员和管理人员。”<sup>3</sup> 这种宣示从根本上表现了中国对非政策强调互利双赢的和谐哲学：设身处地为对方着想以调动合作的积极性；将本国利益与外国利益相结合以保证合作的公正性；将暂时利益与长远利益相结合，以保证合作的持久性；通过增强对方自我发展能力以保持合作的可持续性。与此相对应的是，在2008年5月的第四次东京非洲发展国际会议上，南非总统姆贝基再次强调：援助是好事，但更重要的是投资。

中国对非洲援助主要集中在发展方面。就对外援助资金而言，截至2009年底，中国累计对外援助金额达2562.9亿人民币，其中无偿援助1062亿元，无息贷款765.4亿元，优惠贷款735.5亿元，其中的45.7%是援助非洲国家。<sup>4</sup> 根据2015年发表的对外援助白皮书，2010年至2012年，中国对外援助金额为893.4亿元人民币。对外援助资金包括无偿援助（36.2%）、无息贷款（8.1%）和优惠贷款（55.7%）三种方式，援助项目的分布领域包括社会公共设施、经济基础设施、农业和工业。非洲国家仍是中国对外援助的重点，占援助资金的51.8%。<sup>5</sup> 近年来，中国在人道主义方面也加大了对非援助力度。2014年西非发生的埃博拉将中国援外医生推上风口浪尖。当他国人员离开西非感染国家时，中国医生急赴当地救援；当他国外交人员撤离西非时，中国外交人员坚守岗位；当他国飞机绕

1 《中国对外经济贸易年鉴·2001》，北京：对外经贸出版社，2001年版，第503页。

2 “外交部副部长翟隽：中非务实合作举措已得到全面落实”，2012年7月12日 21:58:07，来源：新华网，[http://news.xinhuanet.com/2012-07/12/c\\_112424506.htm](http://news.xinhuanet.com/2012-07/12/c_112424506.htm)，2017-05-10。

3 《人民日报》，2006年6月19日。

4 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2011年4月）》，北京：人民出版社，2011年版。

5 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014年）》，北京：人民出版社，2014年版。

道飞行时，中国派专机向当地运送救援物质。<sup>1</sup>

**发展经验的交流** 举办研讨班和培训班是合作互利双赢的另一重要举措。为了交流发展经验，首届中非经济管理官员研修班于1998年8月3日开幕，共有12个非洲国家的22名学员，目的在于“使学员了解中国并介绍各自国家的情况，相互交流，加深理解，增进中国与非洲国家的友谊和长期合作”。根据江泽民主席的提议，中国每年将举办两期这样的研修班。<sup>2</sup> 2002年中国举办了一期非洲部长级经济官员研讨班。12个非洲国家的部长或代表出席。<sup>3</sup> 2003年“中非经济改革和发展战略研讨会”邀请了16个非洲国家的22名经济或金融部门的官员和7名非洲发展银行的官员，还包括部分非洲驻华使馆官员。中方代表16名。

在研讨会上发言的中方代表为来自经济和金融部门的负责官员，他们向非洲同行介绍了各自部委经济改革的经验与教训。为了使非洲官员对中国有一个较全面的了解，研讨会不仅组织了与会非洲代表游览了万里长城和故宫，还组织他们实地考察了减贫项目和浦东开发区。中国政府还与有关组织联合举办了各种类型的减贫经验交流研讨会，使非洲国家“在分享中国减贫经验的过程中找到适合他们自身国情的扶贫减贫策略”。<sup>4</sup>

第二种类型是学习或提高技能或技术的培训班，其确定有两条原则：中国之所长和非洲之所需。中国在中非合作论坛第二届部长合作会议承诺3年间力争培训1万名各类非洲人才，为此成立了“对外人力资源开发合作部际协调机制”。2005年9月，胡锦涛主席在联合国千年发展高级别筹资会议上宣布中国支持发展中国家加快发展的五项举措，其中特别强调为发展中国家培养急需人才。为了更好地落实中国政府的承诺，教育部于2006年3月底在云南召开了第四次对发展中国家教育援助人才培训工作经验交流研讨会。根据2006年援外经费额度，教育部将实施九个人才培训项目，商务部拟委托20所院校和单位承办17个短期培训班和3个研究生班。<sup>5</sup> 2010—2015年间，11.1万名发展中国家的政府工作人员和专业技术人员前往中国接受培训。以肯尼亚为例，自2011年开始的5年中，共有2065人接受了短期培训，涵盖行政管理、农业畜牧业、经济与贸易、能源与安全、卫生医信息与通信技术等各个领域。<sup>6</sup> “授人以鱼不如授人以渔”，这一成语

---

1 《埃博拉病毒肆虐非洲四国 中国医疗队在西非坚守》，2014年8月8日，新华网/人民日报，[http://news.xinhuanet.com/2014-08/08/c\\_1111986545.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-08/08/c_1111986545.htm)。“Liberia Lauds Chinese Aid to Combat Ebola”，August 14, 2014, The BRICS Post, <http://thebricspost.com/liberia-lauds-chinese-aid-to-combat-ebola/>。

2 《人民日报》，1998年8月4日。

3 邱德亚：《2002年中国对外援助情况》，第91页。

4 《人民日报》，2004年9月24日。

5 “第四次对发展中国家教育援助人才培训工作经验交流研讨会会议纪要”，教育部国际司，2006年4月。

6 《刘显法大使：中国将继续帮助肯尼亚培训科技人才 增强自主发展能力》，2016年6月30日，环球网《中国时报》，<http://world.huanqiu.com/hot/2016-06/9102175.html>。

十分贴切地概括了中国上述举措的目的。

令人不解的是，目前西方千方百计希望将中国纳入现有的“国际援助体系”。既然约半个世纪的西方对非援助并不十分奏效，既然中国的对非援助正在有效运行，为何要将中国纳入现有的体系呢？是否有其他目的？我曾谈到中国在非洲遇到的挑战之一是与西方大国既得利益的矛盾。<sup>1</sup> 汉堡大学布恩特·伯格（Bernt Berger）的文章表达了这种忧虑：“中国在该地区（指非洲）的卷入与日俱增，这已成为欧盟决策者关注的原因。中国与印度等局外人（external player）的兴起对欧洲的战略形成了一种挑战。”<sup>2</sup> 这大概说明了为何西方大国力图通过各种手段使中国（还有印度等新兴国家）遵守他们制定的游戏规则，纳入他们的体系之内。

中国在非洲遇到的挑战之一是与西方大国既得利益的矛盾。

对中国援助非洲还有一种说法：中国为了得到自然资源，就不顾国际舆论的反对，支持那些人权记录不佳的国家并通过援助来达到自己的目的。对此，本人曾有过回应。<sup>3</sup> 实际上，中国从其他国家（如澳大利亚）同样输入大量资源，为什么没有人说三道四呢？中国和美国各自就对方的人权状况做出批评，这并未影响中美之间的贸易往来，为什么对非洲就非得有一种特殊政策呢？这是否有双重标准之嫌？

2015年12月，中非合作论坛峰会在南非约翰内斯堡召开。会议上，习近平主席代表中国政府宣布：愿在未来三年同非洲重点实施“十大合作计划”，包括中非工业化合作计划、中非农业现代化合作计划、中非基础设施合作计划、中非金融合作计划、中非绿色发展合作计划、中非贸易和投资便利化合作计划、中非减贫惠民合作计划、中非公共卫生合作计划、中非人文合作计划、中非和平与安全合作计划。为支持这十大项目，中国将给予非洲600亿美元资金支持，其中包括50亿美元的无偿援助和零息贷款，350亿美元的出口信贷等贷款支持，为中非发展基金和非洲中小企业发展专项贷款各增资50亿美元，设立首批资金100亿美元的“中非产能合作基金”。<sup>4</sup> 这必将为新形势下的中非合作注入新的活力。

1 李安山：“论中国对非洲政策的调适与转变”，《西亚非洲》，2006年第8期，第11—20页。

2 Bernt Berger, “China’s Engagement in Africa: Can the EU Sit back?” *South African Journal of International Affairs*, 13:1, Summer/Autumn 2006, pp.124-125.

3 李安山：“论‘中国崛起’语境中的中非关系——兼评国外的三种观点”，《世界经济与政治》，2006年第11期，第7—14页。

4 周永生：《中国模式引领非洲的建设与发展——中非约翰内斯堡合作论坛峰会对非洲经济援助的创新》，《国际援助》，2016年第1期，第14—19页。

## 挑战：对外援助抑或发展合作？

然而，正如肯尼亚学者史夸提指出，全球发展援助构架是建立在一个假设之上，“这种假设认为世界上一些国家具备解决问题的能力，而其他国家则永远是被动地等着别人提供解决方案。这种认识掩盖了一个事实，即由美国、欧洲、澳大利亚、日本及其同盟国主导的援助的目的是捐助国自身的利益，从市场准入、担心由于政治、经济和气候变化导致非洲移民的泛滥，到广义的安全担忧、恐怖主义、疾病，再到获得和控制非洲大陆巨大自然资源以及地缘政治博弈。”<sup>1</sup> 这种施援者/受援者体系衍生出方案提供者/方案接受者体系。方案提供者为了自身利益为并不了解的非洲提供一种有利于自己的解决方案，而处于失语状态的作为方案接受者的非洲人则只有被动接受的资格。正如刚果（金）历史学家德·佩

在现存国际发展援助体系中，中国很难与西方国家合作，除非西方改弦更张。

尔钦所言：问题的根源在于西方将非洲人看作是需要被殖民的野蛮人，需要被发展的穷人。<sup>2</sup> 在这种既定体系存在的基础上，中国很难与西方国家合作，除非西方改变既定的理念和政策。在非洲国家日益觉醒、新兴国家力量日益壮大的情况下，这种改变并非不可能，且已有某种迹象。

目前，我们可以就“国际援助”问题明确以下几点：

1. 西方国家一直热衷于国际援助体系，并努力证明该体系存在的必要性和合理性；
2. 实施了半个多世纪的国际援助体系并未改变非洲状况，非洲贫困局面变得更糟；
3. 明智的非洲国家领导人明确表示这种体制不合理，提出投资和贸易比援助更重要；<sup>3</sup>
4. 明智的非洲学者指出国际援助体系假设的荒谬性并提出非洲人应有自己的主动性；<sup>4</sup>
5. 西方国家认识到“国际援助”提法的不合时宜，在话语上正用“国际发展合作”取而代之。

1 [肯尼亚]詹姆斯·希夸提：《援助与发展：非洲人为何要有梦想并走出去》，李安山、潘华琼主编：《中国非洲研究评论2014》，北京：社会科学文献出版社，2015年，第239页。

2 Jacques Depelchin, *Silences in African History: Between the Syndromes of Discovery and Abolition*, Dar Es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers, 2005, pp.6-10.

3 这种看法日益成为共识。2016年7月底在北京召开的“中非合作论坛峰会成果落实协调人会议”上，100多名来自非洲各国的高官将注意力集中在积极争取合作投资项目而非援助项目上。

4 我的刚果（金）博士生龙刚（Antoine Roger Lokongo）多次表明，他的国家有丰富的自然资源，根本不需要援助，需要的是公平的贸易和投资。诸多非洲知识分子均表达过这种观点。

面对新形势，中国应该适时应变。

**首先，中国应有高举国际发展合作道义旗帜的勇气和魄力。**西方援助体系在战后半个多世纪的实践已失去信誉。非洲国家提出“向东看”是怀疑西方模式的具体体现。中国的发展在南方国家具有示范效应，是自主发展与国际合作相结合的典范。我们要在总结对外援助经验的基础上研究适合南方国家特点的国际发展合作理论，对内对外建立国际发展合作新体系。

**其次，推动改革不合理的国际援助体系。**以经合组织为代表的这种百孔千疮的体系虽然还在修修补补，但其建立在“施舍/受惠”这种不平等理念上的框架难以持续。中国在引领建立新国际发展合作体系的过程中，要有为人类共同体服务的理想和情怀并付诸于行动。只有这样，才能产生感召力。中国应欢迎其他国家加入（如亚洲基础设施投资银行），但必须依照互相尊重和平等互利的南南合作原则行事。

**再次，努力完善发展援助与合作的机构和机制。**商务部在主管对外援助事务过程中做出了很大贡献，但也出现了不少问题，最根本的问题是容易使人（包括外国人）将中国援助与谋取经济利益挂上钩。商务部业绩的评判标准是会更好地赚钱，而援外工作的评判标准是有效地给钱。这种行为逻辑上的矛盾性使援外机构的调整成为当务之急。成立国际发展合作署应是可取之道。

**最后，必须为打造人类命运共同体而大胆创新。**国际发展合作既是代表国家利益的行为，也是为人类共同体提供公共产品的实践。市场力量的介入对国际发展合作是一种推动，但将两者有机结合尚需逐步推进。以前的做法弊病不少，既要认识和调动市场力量，又不能将国际发展合作庸俗地理解为经济活动。将国家、企业、市场和公民社会组织等力量整合到国际发展合作中来是一盘大棋，它呼吁创新精神。

发展的实践使中国有资格和能力高举国际发展合作大旗，逐步建立新的国际发展合作体系。