

推动减贫进程与尊重自主发展

——析中国不附加政治条件的对外援助原则

宋 微

中国是发展中国家,在建国之初自身财力紧张、物资匮乏的情况下就启动了对外经济技术援助。六十多年来,中国始终坚持在对外援助中不附加政治条件的原则,尊重各受援国自主选择发展道路和模式的权利,绝不把提供援助作为干涉他国内政、谋求政治特权的手段。这是有中国特色对外援助理念的集中体现。

一、不附加政治条件原则贯穿中国援外历程

中国对外援助从帮助周边友好国家起步。1950年,中国开始向朝鲜和越南两国提供物资援助,开启了中国对外援助的序幕。在1955年召开的亚非会议上,周恩来总理提出“和平共处五项原则”,将“不干涉内政”作为中国处理对外关系的基本准则,成为中国援外不附带政治条件的理论基础。

随着对外关系的发展,中国对外援助范围逐渐从社会主义国家扩展到其他发展中国家。1956年,中国开始向非洲国家提供援助。1963年12月至1964年2月,周恩来总理在访问亚非十四

国期间,首次提出了中国对外经济技术援助“八项原则”,其中第二条就是“严格遵守受援国的主权,绝不附带任何条件和要求任何特权”。这是中国对外援助不附加任何政治条件的最初表述。此外,“八项原则”还提出“中国政府一贯根据平等互利的原则对外提供援助,从来不把这种援助看作是单方面的赐予,而认为援助是相互的;中国政府对外援助的目的不是造成受援国对中国的依赖,而是帮助受援国逐步走上自力更生,经济独立发展的道路”。这两条是对不附加政治条件原则的补充说明。

此后整个六七十年代,中国对外援助主要以无偿援助为主,旨在支持广大受援国追求民族独立和主权独立的共同诉求。中国几乎在每一个与中国建交的非洲国家都修建了友谊宫或者体育馆,其中最具代表性的是坦赞铁路,它全长1800多公里,历时十年,被誉为“自由之路”。

1978年中国实行改革开放后,同其他发展中国家的经济合作由过去单纯提供援助,发展为

多种形式的互利合作。中国根据国情适度调整了对外援助的规模、布局、结构和领域,进一步加强对最不发达国家的援助,更加注重提高对外援助项目的经济效益和长远效果,援助方式更为灵活,内容也更加丰富。无偿赠与、无息贷款、贴息贷款、技术援助、项目建设、直接建厂、专家指导、劳务服务、人员培养、技术培训等逐渐成为援助的方式。

1983年初,中国政府在总结长期以来同第三世界国家合作的经验基础上,提出了指导中国对外援助工作的“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”四项原则,对“八项原则”进行了继承和发展,但仍以“平等互利、尊重受援国的主权、不附加任何政治条件”为基本内涵。

90年代,中国在加快从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中,对对外援助进行一系列改革,重点是推动援助资金来源和方式的多样化。1993年,中国政府利用发展中国家已偿还的部分无息贷款资金设立援外合资合作项目基金,主要用于

支持中国中小企业与受援国企业在生产和经营领域开展合资合作。1995年,中国开始通过中国进出口银行向发展中国家提供具有政府援助性质的中长期低息优惠贷款,有效扩大了援外资金来源。与此同时,中国更加重视支持受援国能力建设,不断扩大援外技术培训规模,受援国官员来华培训逐渐成为援外人力资源开发合作的重要内容。

进入新世纪,在经济持续快速增长、综合国力不断增强的基础上,中国对外援助资金保持快速增长,2004年至2009年的年均增长率为29.4%。2005年9月,胡锦涛主席在联大首脑会议上发表《促进普遍发展,实现共同繁荣》重要讲话,并就中国支持发展中国家加快发展提出了五项新举措,其中四项为对外援助承诺,表明中国政府真心实意帮助发展中国家解决实际困难的坚定信念。2006年中非论坛在北京召开,这是中国对非援助的新里程碑。胡锦涛主席在论坛中宣布了大规模对非援助计划,开启了中国对非援助的新阶段,中非关系不断升温,中国在非影响力明显得到增强。

2009年11月8日,温家宝总理在埃及沙姆沙伊赫中非合作论坛第四届部长级会议开幕式上发表讲话,指出中国对非洲的支持和援助,过去没有、将来也永远不会附加任何政治条件。11月10日,温家宝总理在答记者问时再次重申,中国对非洲的援助、合作是无私的,是不附加任何政治条件的,这是有目共睹的。

由此可见,虽然随着国际国内形势的变化,中国对外援助的方式、理念、规模都有了明显的变化与调整,但始终坚持对外援助不附加任何政治条件的原则,尊重受援国主权,避免干涉受援国内政。

二、不附加政治条件原则是中国确定对外援助项目的首要考虑

中国对外援助主要有成套项目援助、一般物资援助等八种方式。在确定具体的援助项目时,中国政府都将不附加政治条件作为首要考虑,尊重受援国的发展要求,根据受援国的自主发展意愿来签署援助协议。

(一)中国依据受援国的要求确定成套项目,在项目竣工后移交受援国使用

中国通过提供无偿援助和无息贷款等援助资金帮助受援国建设生产和民用领域的工程项目。中方负责项目考察、勘察、设计和施工的全部或部分过程,提供全部或部分设备、建筑材料,派遣工程技术人员组织和指导施工、安装和试生产。项目竣工后,移交受援国使用。例如,从1954年开始,中国应越南、朝鲜两国政府的要求,利用成套项目援助方式为其修复被战争破坏的铁路、公路、港口、桥梁和市政交通等设施,并援建一批基础工业,为两国的战后重建和经济发展做出巨大贡献。

(二)为支持受援国的自主发展,中国向受援国提供大量一般物资

在援助资金项下,中国向受

援国提供所需生产生活物资、技术性产品或单项设备,并承担必要的配套技术服务。例如,20世纪五六十年代,中国在国内物资十分短缺的情况下,为支持广大亚非国家争取民族解放和发展民族经济,向上述国家提供了大量生产和生活物资。除单项提供援外物资外,中国还配合成套项目建设提供各种配套设备和物资。中国始终将国内生产的质量最好的产品作为援助物资。中国提供的物资涉及机械设备、医疗设备、检测设备、交通运输工具、办公用品、食品、药品等众多领域。这些物资不仅满足了受援国生产生活需要,其中一些设备如民用飞机、机车、集装箱检测设备等,还促进了受援国装备能力的提高和产业的发展。

(三)针对受援国的技术匮乏问题,中国通过技术合作的方式帮助受援国增强自主发展能力

中国派遣专家,对已建成成套项目的后续生产、运营或维护提供技术指导,就地培训受援国的管理和技术人员。技术合作涉及领域广泛,包括工业生产和管理,农业种植养殖,编织、刺绣等手工业生产,文化教育,体育训练,医疗卫生,沼气、小水电等清洁能源开发,地质普查勘探,以及经济规划等。中国援外八项原则规定,“中国政府对外提供任何一种技术援助时,保证做到使受援国的人员充分掌握这种技术;中国政府派到受援国帮助进行建设的专家,同受援国自己的专家享受同样的物质待遇,不允许有任何特殊要求和享受。”

(四)中国在对受援国实施债务减免时,从不施加还款压力

在受援国偿还到期贷款遇到困难时,中国政府一向采取灵活的处理方式,通过双边协商延长还款期限。为进一步减轻经济困难国家的债务负担,中国政府在2000年中非合作论坛第一届部长级会议、2005年联合国发展筹资高级别会议、2006年中非合作论坛北京峰会、2008年联合国千年发展目标高级别会议、2009年中非合作论坛第四届部长级会议和2010年联合国千年发展目标高级别会议上,先后六次宣布免除与中国有外交关系的重债穷国和最不发达国家对华到期无息贷款债务。

三、不附加政治条件是中国特色援助的基本原则

不附加政治条件不仅是中国独立自主外交政策的必然要求,也是构建中国特色援助理论体系的基础。

(一)基于“和平共处”五项原则以及中国援外八项原则的要求

中国对外援助政策是中国和平发展对外战略的有机组成。2011年发布的《中国的和平发展》白皮书明确指出,“坚持在和平共处五项原则基础上,同所有国家发展友好合作,不同任何国家和国家集团结盟,不以社会制度和意识形态异同决定国家关系的亲疏。尊重各国人民自主选择社会制度和发展道路的权利,不干涉别国内部事务,反对以大欺小、以强凌弱,反对霸权主义和强权政治、坚持通过求同存异、对话

协商解决矛盾分歧,不把自己的意志强加于人。”以此为指导,中国对外援助始终遵循“和平共处”五项原则以及援外八项原则对不附加政治条件的规定,绝不把提供援助作为干涉他国内政、谋求政治特权的手段。

(二)出于对受援国发展道路多样性的尊重

中国尊重各受援国自主选择发展道路和模式的权利,相信各国能够探索出适合本国国情的发展道路。中国在确定具体援助项目上通常会优先考虑受援国的需要,并尊重对方的意愿,急人所急、急人所难。2000年通过的《中非经济和社会发展合作纲领》指出,“为支持非洲国家的经济和社会发展,中国方面承诺,凝聚非洲国家的具体经济状况,在力所能及的范围和南南合作的框架内继续向非洲国家提供援助。上述援助将主要采取无偿援助、优惠贷款、无息贷款的形式,其主要用途由双方商定。”中国对非洲四十多个国家开展的太阳能援助项目,由中国商务部牵头,多个部门、机构联动,前往非洲考察。每到一个地方,考察组都要与当地政府部门和相关单位座谈,了解其需求,确定初步的援助方案。

(三)意在提高受援国的自主发展能力

在中国看来,发展究其根本是内生的,受援国的发展要依靠受援国自身的努力。因此,中国致力于帮助受援国实现自主发展,而非指导受援国发展。受援国的发展始终依靠其自身力量,中国所能做的就是分享自身的发展经验,通过平等互利合作,促进受援

国的发展。中国政府高度重视受援国自身的发展能力建设,一方面,援助不附加政治条件,给予受援充分的发展自主权;另一方面也通过人力资源合作、派遣援外专家和志愿者等方式,努力帮助受援国提升自身的“造血”功能。例如,自2000年第一届中非合作论坛在《中非经济和社会发展合作纲领》中提出设立“非洲人力资源开发基金”,帮助非洲国家培训各类专业人才以来,中国政府近十年来不断增加在该基金的资金投入,培训数目几乎每三年都要翻一番。

(四)基于中国援外的南南合作性质

建国之初,中国在克服自身发展困难的同时,为支持其他发展中国家争取民族独立和发展民族经济提供了最大限度的支持,奠定了南南合作的坚实基础。作为发展中国家,中国更清楚受援国的需要,对开展援外经济合作具有独特的优势。中国与广大发展中国家合作的实践表明,在资金、技术有限的条件下,发展中国家之间能否开展合作、实现共同发展的关键在于援助项目是否是受援国切实需要的,提供援助的方式和条件是否能被受援国接受,援助项目是否具有可持续发展的生命力,是否能够带动当地经济的发展。

(五)出于“己所不欲、勿施于人”的切身体会

这样的援助思维来自中国利用外援的切身体验,用好国内国际两种资源,在经济发展建设中保持自主权,这是中国利用国际

援助发展经济的重要体会。中国既是接受外援数量较多的发展中国家,也是受援效果比较显著的国家。中国从1981年开始接受来自世界银行、亚洲开发银行、联合国开发署等多边组织的援助贷款。二十多年来,国际组织在中国国内若干关键领域进行了卓有成效的发展援助,贷款项目几乎涉及所有行业和部门,对中国的改革开放和发展起到了积极的推动作用。中国在利用国际发展援助加快自身经济发展的同时,也对国际社会的减贫和发展做出了贡献,树立了发展中国家自强不息的典范。中国经济发展的成功经验,使中国对接受国际发展援助有着切身的体会,因而在增加对发展中国家的援助的同时,坚持不附加政治条件的援助,将发展的主动权交给受援国。

四、不附加政治条件是中国援外与西方的根本差别

西方发达国家历来将对外援助作为扩大自身在海外的影响,谋求国家现实利益,输出本国价值观的有效手段。冷战结束后,西方援助的功利性质有所增强。在谋求自身利益之外,西方国家对受援国的人权、民主、良政等问题愈益重视,要求援助资金应得到妥善合理的应用,促进受援国政治、经济和社会的进步。在实际操作中,西方国家往往在援助中附加政治条件,以便通过援助影响和改变受援国的发展进程与方向。例如,美国国会在1975年将人权作为条件纳入其对外援助法,禁止美国政府向侵犯人权的

国家政府提供官方发展援助。挪威与荷兰也在同期将人权标准纳入援助政策。而欧盟则于1995年修改和补充了与非加太国家签署的第四个《洛美协定》,首次将受援国民主和人权状况与欧盟援助挂钩。在2000年达成的第五个《洛美协定》中,欧盟附加了更为明确的政治条件,规定受援国的民主、人权、法制和良政是执行《洛美协定》的基本原则,欧盟有权中止向违反这些原则的受援国提供援助。

鉴于中国不附加政治条件的援助为许多原本依赖西方援助的国家提供了新的选择,令其中一些国家有能力拒绝西方国家附加了大量政治条件的援助,从而弱化西方传统上通过援助对这些国家施加的影响力。因此,西方一方面开始高度关注中国的援助,例如,美国外交委员会提出,中国“不干涉内政”和“不附加条件”的援助原则对受援国更具吸引力。中国坚持不干涉受援国内部事务的决心使得中国与受援国的关系不需要面对美国模式的规范与压力。当美国以停止援助的方式来试图达到改善某一国家人权状况的目的时,中国“不附加条件”援助的跟进使美国的努力和作用难以奏效或大打折扣。另一方面,西方国家和西方舆论不断批评中国的援外计划。一些西方国家和媒体甚至把中国的援助称为“新殖民主义阴谋”。

五、不附加政治条件原则受到受援国的广泛欢迎

中国始终坚持援助国和受援

国的地位平等,是朋友和伙伴关系,不是老师和学生关系;是南南合作关系,不是单向赠予关系。在中国看来,援助是相互帮助和支持,其基础在于相同的历史处境和相近的发展阶段所产生的共鸣和理解。中国不附带政治条件的援助理念也因此受到受援国的广泛欢迎。

相比之下,西方附加政治条件的援助不仅缩小了受援国的政策空间,而且降低了受援国的能力,难以起到积极作用。以非洲为例,西方援助国和国际机构20世纪八十年代以来试图通过附加条件来引起非洲政策变化的结构性贷款在改变非洲政策方面并不成功。20世纪九十年代以来,西方援助附加的大量政治条件及其所推行的民主化进程并没有使非洲国家的腐败率下降。相反,许多非洲国家首脑为了获得西方援助,不得不在言行上向华盛顿共识及后华盛顿思想体系靠拢,直接缩小了其在财政政策、货币政策、汇率政策以及贸易和产业政策等诸多领域的调控空间,降低了受援国自主发展的能力。这种附加政治条件的潜台词就是援助国比受援国更清楚实现经济发展和社会进步的制度建设和路径选择,这种高人一等的姿态不仅不符合主权平等的国际法准则,也背离了经济发展的内生性定律,招致了受援国政府和民间舆论的批评。美国皮尤公司的调查显示,在肯尼亚等十个撒哈拉以南非洲国家,中国的影响力几乎都超过了美国。

(作者单位:中央编译局)