

中国援外的历史进程与现时拓展

刘方平

（武汉大学 马克思主义学院，湖北 武汉 430072）

【摘要】 在改革开放之前的援外历史中，国际主义作为中国援外的最高指导原则，在维护国家安全，支援世界无产阶级革命运动方面发挥了巨大作用。改革开放之后，面对新大局、新挑战，中国援外与时俱进，逐步实现了援助原则、援助体系以及援助对象等方面的转变，呈现出互利共赢、治理规范、经济优先、效果突出等鲜明特点。“一带一路”对外发展战略的提出，不仅体现了国内外大局的新变化，也给中国援外的转型升级提出了任务要求。如何利用“一带一路”提供的新机遇，实现援助的适应性战略调整，构建具有中国特色对外援助体系，更好地为国家整体发展大局服务是当务之急。

【关键词】 两个大局；两种挑战；对外援助；国际主义；“一带一路”

【中图分类号】 B034；D829 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-5072(2016)02-0120-09

回顾历史，中国援外工作已走过了65年的征程。在这段“历史厚度和经验广度不亚于任何一种成熟的西方援助”^①的过程中，中国援外经历了国际主义主导和互利共赢主导两个阶段。从目前的研究成果来看，对中国援外转变的考察和研究还处于起步阶段。^②改革开放之前的中国援外具有强烈的国际主义色彩，改革开放之后的中国援外逐渐朝着务实的方向发展，成为维护总体国家利益的重要手段。当前，“一带一路”战略的实施为中国援外提供了新的发展空间，中国援外须有效配合“一带一路”大局的实施，实现适应性战略调整。

一、改革开放前的援外历程

改革开放之前的中国援外历史，是在无产阶级国际主义的指导之下书写的。国际主义主要是指各国无产阶级相互团结、互帮互助以达到共同奋斗目标的思想，它是马克思主义的经典原则之一，是关于各国无产阶级实现国际联合的重要法宝。国际主义指导下的中国援外在维护国家安全、支援世界无产阶级革命运动方面发挥了巨大的作用。改革开放前的中国援外历程可以分为以下三个阶段：

第一阶段，初始阶段（1950年至1963年）。在这一阶段，中国面临的主要任务是巩固新生的人民共和国，巩固新确立的社会主义制度，对外活动是围绕主要任务展开的。这一时期国际主义尚未成为中国援外乃至中国外交的最高原则，中国援外在践行国际主义的过程中还处于摸索阶段，并未形成自身特色的援外思想。在援外实践中，中国以维护国家安全和利益为主，兼顾履行国际主

【收稿日期】 2015-10-20

【作者简介】 刘方平（1990—），男，黑龙江黑河人，武汉大学马克思主义学院法学博士生，主要从事对外援助研究。

【基金项目】 教育部新世纪人才支持计划项目《国外社会主义》（批准号：NCET-12-0431）。

① Deborah Brautigam, *Chinese Aid and African Development: Exporting Green Revolution*, London: Macmillan Press, 1988, p. 4.

② 周弘：《中国援外六十年的回顾与展望》，载《外交评论》2010年第5期。

义义务,这主要表现在中国援助朝鲜和越南的问题上。建国初期,以美国为首的联合国军高调介入朝鲜半岛的统一进程,在中朝边境对中国进行武力威慑和挑衅。基于维护国家安全和支援世界无产阶级革命运动的需要,中国不仅为朝鲜提供了物质上的援助,而且采取了直接军事干预的援朝方针。在援助越南问题上,中国也是基于国家安全以及国际主义义务方面的考虑,积极向越南提供力所能及的支持和帮助。1950年至1954年间,中国无偿向越南提供了军事援助和价值达1.76亿元的物资援助。^①

第二阶段,形成阶段(1964年至1970年)。在这一阶段,随着国内外形势的发展变化,国际主义最终成为中国外交的最高指导原则。在国际主义的影响下,中国形成了具有自身特色的援外思想。1956年之后,中国在反对帝国主义的同时,也在防范苏联修正主义所带来的军事安全威胁。在国内,左倾思潮的泛滥最终导致“文革”运动的兴起,中国把国际主义看做是“中国对外政策的最高指导原则”^②,在援外领域产生了国际主义中国化的理论成果——对外援助八项原则。^③“八项原则”实现了国内发展同国际发展、受援国需要与自身发展、反帝反修策略与争夺“中间地带”策略结合,是国际主义中国化过程中的重要理论成果。在八项原则的指导下,中国在这个时期开始增加对外援助力度,援助金额增长幅度较快。据统计,此阶段中国平均每年支付的援助金额达到19.6亿元人民币,而1950年至1963年间这一数字仅为3.5亿元人民币。^④

第三阶段,发展阶段(1971年至1977年)。在重返联合国之后,随着中国逐渐走上国际舞台,中国开始承担更多的国际主义责任和义务,国际主义在中国援外中的实践进入高速发展阶段。这个阶段有以下两个特点:一是援助的国家数量急剧增加。1971年至1978年,中国提供援助的国家从之前的32个增加到了36个。^⑤二是援助金额的急剧增长。据统计,1971年至1977年间,中国每年提供的对外援助金额约为39.9亿元人民币。^⑥造成这种现象的原因是多方面的,但主要原因是1971年中国恢复联合国合法席位后,与中国建交的国家急剧增加。1978年之后,随着国际局势的缓和,国内工作重心的转移,国际主义在中国援外中的影响力迅速下降。中国援外逐渐淡化国际主义的时代烙印,在兼顾国内外发展需要的大局下开始走向转型之路。

二、改革开放后援外的转变

改革开放之后,随着国际环境的缓和以及国内工作重心的转移,中国援外开始了转型之路。与国际主义时期相比,转型之后的中国援外在援助的原则政策、治理体系以及援助对象方面都发生了巨大变化。

(一)援外转变的背景

首先,中国援外需要注意内外两个大局的变化。在国际大局上,“和平与发展”取代了“战争与革命”。20世纪70年代中期以后,美国开始调整对外政策,强调从同时打赢两个半战争到打赢一个半战争转变,消除了对华战争的必要性。随着中日、中美的邦交正常化,中国与资本主义阵营紧张对立的局面逐步缓和,西方世界开始欢迎一个走向改革开放的中国,中国的外部安全环境得到了一定程度的改善。在国际安全局势得到缓和的同时,维护世界和平的力量也在持续增强。20世纪

① 石林:《当代中国的对外经济合作》,北京:中国社会科学出版社1989年版,第26页。

② 《中国共产党第八届中央委员会第十一次全体会议公报》,载《人民日报》,1966年8月14日。

③ 援外八原则详细内容参见石林:《当代中国的对外经济合作》,北京:中国社会科学出版社1989年版,第16页。

④ 根据傅道鹏:《官方发展援助(ODA)研究》,北京:财政部财政科学研究所2003年版,由第85页相关数据计算得出。

⑤ 张郁慧:《中国对外援助研究(1950—2010)》,北京:九州出版社2012年版,第131页。

⑥ 张郁慧:《中国对外援助研究(1950—2010)》,北京:九州出版社2012年版,第80页。

70年代后,全球“革命”热点的逐渐消退使得主要大国提供援助支援革命的基础已经不存在。在第三世界国家中,“发展”已经取代“革命”成为摆在各国政府面前的首要议题。

在国内大局上,发展成了中国当时的新主题。中国紧随国际大局的新变化,开始将经济建设作为摆在中国面前的首要任务。中国对外援助的主要目的由支援革命开始逐渐转变为营造有利于中国经济建设的国际环境。1982年中共十二大报告中把不接受外资、外援的政策调整为积极利用外资、外援为社会主义现代化建设服务的政策。^①这一政策变化使得中国有机会与OECD/DAC(经济合作与发展组织/发展援助委员会)等国际发达援助体系进行接触与合作。中国在接受外资、外援的同时学习到了国际援助体系的先进管理经验和科技成果,这些促进了中国援外在制度、体系、方法等方面的升级转型,中国援外逐渐形成了一套科学有效、现代化程度较高的援外体系。

其次,中国援外需要应对内外两种挑战的转变。在国际层面上,中国由应对反帝反修的挑战转变为应对世界发展潮流,带动自身发展的挑战。西方发达国家凭借自身经济技术优势,在全球范围内推行经济霸权主义,发展中国家面临被进一步孤立的危险。在这种情况下,对外援助“作为一笔必不可少的战略支出”,在应对国际大局不同层面的新挑战上,仍然具有巨大的发挥空间。此时中国放弃或者淡化国际主义援助,一是因为中国自身经济落后,没有能力承担长期大量的外援;二是苏联东欧剧变,世界社会主义运动处于低潮,中国面临艰难的生存环境,必须韬光养晦、决不当头。盲目推行国际主义的援助方式甚至有可能加剧受援国国内矛盾的复杂化和国际化,不利于共产主义事业的顺利发展。

在国内层面上,中国由应对阶级斗争的挑战转变为应对社会主义现代化建设的挑战。阶级斗争时期的中国援外资金增长过快,已经不利于社会主义现代化建设。1973年,OECD/DAC提供的官方发展援助(ODA)占GNI的比重不到0.3%,^②而同期中国援外资金占当年GNI的比重高达2.05%,^③严重超出了中国当时的财力水平。另外,中国援外的项目重政治利益,轻经济效益,导致援建企业缺乏承担相应任务的积极性。从受援国的角度来看,中国援建的许多地标性建筑,如会议大楼,大型雕塑等政治意味太过浓厚,对受援国经济发展产生的积极效应不大。中国的社会主义现代化建设迫切需要大量的资金与广阔的市场,阶级斗争时期的援助方式显然已经不能满足现代化建设这一任务需要。中国援外需要统筹国内资源与国际资源,利用好国内国际两个市场为社会主义现代化建设服务。

(二)援外转变表现

在援助的原则和政策方面,中国援外实现了由国际主义到平等互利“四项原则”的转变。在20世纪80年代之前召开的全国五次援外会议上,无产阶级国际主义一直都是中国对外援助的指导原则。1980年全国外经工作会议召开,此次会议把“有进有出、平等互利”作为对国际主义的原则补充,标志着中国援外的原则开始发生变化。1983年召开的全国第六次援外工作会议进一步强调了对外援助工作的互利性。此次会议在1980年援外工作方针的基础上进一步发展形成了平等互利的援外四项原则。1991年召开的全国对外经济贸易会议又对这一原则进行了肯定,这标志着中国援外的指导原则最终完成了重大转变(详见表1)。

① 胡耀邦:《全面开创社会主义现代化建设的新局面》,载 <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/65448/4526430.html>,最后访问时间:2015年9月1日。

② “Development Co-operation Report 2011: 50TH Anniversary Edition”,载 <http://www.oecd-ilibrary.org/docs-erver/download/4311011e.pdf?expires=1442370447&id=id&acname=guest&checksum=AD5193B1D73D249D2E6E3C1A572B5304>,最后访问日期:2015年9月5日。

③ 石林:《当代中国的对外经济合作》,北京:中国社会科学出版社1989年版,第26页。

表 1 转变期中国历次援外重要会议比较

时间	名称	援助方式 ^①	援助原则/政策	援外支出占 GNP 百分比/%
1971	全国第一次援外工作会议	总交货人部制	无产阶级国际主义	1.51
1972、1973、 1975、1977	全国第二、三、四、 五次援外工作会议	承建部负责制	同上	1.51(平均值)
1980	全国外经工作会议	投资包干制	有出有进、平等互利	0.17
1983	第六次全国援外工作会议	承包责任制	平等互利、讲究实效、 形式多样、共同发展。	0.17
1991	全国对外经济贸易会议	总承包责任制	同上	0.08

数据来源:《新中国 50 年统计资料汇编》、《中国统计年鉴 2005》。其他信息参见傅道鹏博士论文:《官方发展援助研究》;石林:《当代中国的对外经济合作》;中华人民共和国商务部网站。

在援助的治理体系方面,中国援外实现了由管理到治理的转变。在治理的主体上,中国援外实现了由单一的治理主体(政府)到政府和企业双重治理主体的转变;在治理的目标上,中国援外实现了由完成繁重的管理任务到实现援助双方互利共赢、共同发展的转变;在治理的方式方法上,中国援外实现了由“总交货人部制”到“承包责任制”^②的转变(见表 1),援助方式的改变充分调动了企业参与援外任务的积极性,提高了中国援外的效率;在治理的效果上,中国援外支出占 GNP 的比重降到了一个合适的水平,减轻了国家财政负担,与中国作为发展中国家的国际地位相适应。

在援助对象的选择方面,中国援外实现了由意识形态为划分标准到不以意识形态为划分标准的转变。中国提供对外援助的对象不仅局限于社会主义阵营的国家,而是扩展到广大亚非拉等第三世界国家,其中绝大部分都是资本主义国家。在援助对象的选择上,中国不再以意识形态作为划分援外对象的标准,而是根据受援国的切实需要来提供援助力量。进入 21 世纪以来,中国在援助对象的选择上更加富有灵活性。2005 年,美国新奥尔良市遭遇飓风袭击,中国首次通过官方和民间两种渠道为这个资本主义头号强国提供大规模紧急人道主义援助,^③受到国际社会的广泛关注。这既表现出了中国援助对象的转变,也反映出当代中国援助理念的转变。

三、改革开放以来的援外特点

作为世界援助体系中的重要成员,转变后的中国援外与 OECD/DAC 以及其他发达国家的援助相比而言,逐渐形成了互利共赢、治理规范、经济优先、效果突出等新特点。

(一)援外理念:互利共赢

自“二战”后美国“马歇尔计划”开启现代援助历史以来,对外援助一直是冷战期间各国维护自身国家利益的手段。^④所谓的援助,实质上是“拉拢”政策的溢出品,是给予受援国支持美国对外政策的“好处”。这种形式的对外援助是从援助国的利益角度为第一出发点,不可避免掺杂援助条件

① 援助方式的改变并不是在表中列出的会议上得以直接完成的,而是在会议召开之后经过论证试行后才完成转变的。如承建部负责制到投资包干制的转变是在 1980 年全国外经工作会议之后,对外经济联络部根据会议精神,制定颁发《关于对外经援项目试行投资包干制的暂行办法》后才得以实施。表中仅把相关会议作为分析的一个参考点。

② 所谓总交货人部制是指国家通过行政命令制定一个部门担任“总交货人”,由该部门承担分配援助项目的所有工作,即承担“交钥匙”工程;所谓投资包干制,就是国家把对外经援的某个项目交给一个部门或地区执行,包干单位在国家援外政策的法律法规和经援协议范围内享有自主权,项目经费由包干单位按照经援协议合理使用;承包责任制模式的基本理念与投资包干制无异,但在执行领域更为彻底,实行管办分离,充分调动各级地方企业的积极性和活力,引入市场机制,提高经援的效率。

③ 《中国首次大规模援助美国 民间力量参与热情高涨》,载 <http://news.sina.com.cn/c/2005-09-13/10357755106.shtml>,最后访问日期:2015 年 9 月 11 日。

④ Stephen Browne, *Aid and Influence: Do Donors Help or Hinder*, London: Earthscan Press, 2006, p. 111.

以满足援助国的利益。冷战结束后,西方国家纷纷陷入“援助疲劳”。据2011年OECD发布的报告显示,DAC成员提供给中亚和南亚地区的援助总净支出比重从1970年至1979年的24.4%下降到1990年至1999年的14%。^①就在援助快要被遗忘之际,“9·11”事件发生,美国又重新认识到援助对保障自身安全的重要价值。2002年,《美国国家安全战略报告》重新强调援助所带来的发展是维护国家安全的三大支柱之一,^②同时美国前总统布什强调:“我们必须将更多的援助与政治、法律和经济改革捆绑在一起……”^③这表现出美国既要利用援助维护自身安全,又要利用援助使受援国按照自己的要求进行改造的现实主义倾向,反映了以美国为代表的西方援助理念的利己性。

相比之下,中国对外援助则表现出了明显的互利共赢特点。首先从援助的指导思想上来看,中国把“坚持帮助受援国提高自主发展能力”看作是自己的“国际义务”,并把“平等互利、共同发展”放在援助政策的重要位置^④。其次,在实践领域中国援外也体现了互利共赢的特点。如1995年中国援助苏丹建立了现代化的石油工业。中国在援助苏丹石油工业项目中体现的高标准、严要求给中国企业塑造了良好的国际形象,为中国实施“走出去”战略和参与国际合作做了良好的铺垫。^⑤中国对苏丹的援助一方面帮助苏丹建立了现代化的石油工业,促进了其经济发展;另一方面也使中国获得了新的能源供应渠道,缓解了中国能源供应不足的状况,双方都从中获得了利益,有效地促进了自身经济发展,这充分体现了中国援助中的利他共赢特点。

(二) 援外体系:治理规范

首先是治理机构的规范化。OECD/DAC成员国内部基本都建立了成熟的援助治理机构来统筹和协调援外工作。如英国建立了国际发展署来负责援外工作。^⑥经过数次改革之后,中国援外形成了以国务院为领导单位,以商务部、外交部、财政部为主要治理机构的援外体系。其中,国务院掌管对援外活动的决策领导;商务部承担援外治理中的主体责任;外交部和财政部从外交利益和援助预决算等方面对援外活动施加影响。各个机构之间权责关系比较明晰,可以做到在援外中既追求经济利益,又照顾外交利益诉求,同时又通过财政监管控制援助比重,体现治理机构之间的规范性与协调性。

其次是治理模式和治理制度的规范化。中国援外在治理模式中全面推行总承包责任制,进一步加强企业在援外中的自主权,全面推行竞争机制。为了规范援外企业参与竞争,中国在借鉴发达国家援助经验的基础上,按照“公平、公正、诚信、竞争”的原则实施招标,择优选择援外项目承担企业,提高了承包责任制的规范性。此外,商务部还制定了各类援助管理的政策及规章制度,从援助的监管到援助实施主体的法律责任都进行了详细的规定,进一步提高了援外治理模式和治理制度的规范性。

(三) 援外实践:经济优先

经济优先的特点主要表现在两方面:一是与主要援助国家或组织相比,经济基础设施建设是中国对外援助的重点领域。据中国政府公布的统计数据显示,1950年至2009年间,中国把61%的优

① “Development Co-operation Report 2011:50 Anniversary Edition”,载 <http://www.dx.doi.org/10.1787/888932514665>,最后访问日期:2015年9月11日。

② Curt Tarnoff and Marian Leonardo Lawson,《Foreign Aid: An Introduction to U. S. Programs and Policy》,载 <http://fpc.state.gov/documents/organization/124970.pdf>,最后访问日期:2015年9月11日。

③ “Remarks by the US President(G. W. Bush) at United Nations Financing for Development Conference(NO MENTIONING OF 911)”,载 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020322-1.html>,最后访问日期:2015年8月24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)》,载《人民日报》,2011年4月22日。

⑤ 《苏丹宣布加强与中国在油气领域合作》,载 <http://www.focac.org/chn/zxxx/t1295110.htm>,最后访问日期:2015年8月24日。

⑥ 参见“Department for International Development-GOV. UK”,载 <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development>,最后访问日期:2015年7月5日。

惠贷款投放到了受援国的经济基础设施领域。^① 2010年至2012年间,经济基础设施仍是中国援外的重点领域,投入到该领域内的援助资金占中国援外资金总额的44.8%(见表2),这体现了中国援外中的经济优先性。与之相反,据2010年相关统计数据显示,美国、欧盟、澳大利亚、挪威等发达国家或组织的援助领域集中在社会基础设施和服务领域,占其援助总额的百分比分别为48%、44.32%、48.32%、39%,详见表2。

表2 中国与主要援助国家或组织援助重点领域比较^②

国家	主要援助领域	占援助总额百分比/%
中国	经济基础设施	44.8
挪威	社会基础设施和服务	39
美国	社会基础设施和服务	48
澳大利亚	社会基础设施和服务	48.32
欧盟	社会基础设施和服务	44.32

数据来源:中国统计数据来源于《中国的对外援助(2014)》;挪威统计数据来源于 OECD. Stat Extracts, Creditor Reporting System 2012;美国、澳大利亚、欧盟统计数据来源于 OECD. Stat Extracts。^③

二是与发达国家援助机构设置相比,中国对外援助工作主要由商务部负责,体现了援助工作中经济优先的特点。在目前的国际援助机构设置上,发达国家的普遍做法是把外交部作为负责对外援助的主要工作机构,这体现了把对外援助作为一种外交工具的政治考虑。如挪威外交部下设发展合作署(Norad)、澳大利利益外交部下设国际发展署(Aus AID)等,这些机构均承担着对外援助的主要任务。当然,也有国家把对外援助作为一种战略工具来使用,相应的体系设置方面明显体现出这一意图。如美国于2006年成立了对外援助指导办公室,与美国国务院一起协调管理美国国际开发总署(USAID)开展的援助工作。^④ 中国把对外援助归于商务部的体系设置不仅体现了经济优先的特点,也体现了发展中国家务实的援外政策。

(四)援外影响:效果突出

治理体系的规范带来的直接影响就是援助的效果突出。2004年东南亚发生海啸以及2015年尼泊尔出现强震后,中国都是在第一时间启动紧急人道主义救援预案,成为第一批向受灾区提供援助的国家,为受灾区的重建工作做出了重大贡献。虽然 OECD 成立 50 多年以来在 ODA 领域内的投入力度持续增加,但全球性的贫困问题和发展问题仍然没有得到根本改观。究其原因,在于西方国家总是“说的很多,做的很少”,在援助中预期承诺很高,但落实程度很低。目前发达国家提供援助支出比重仍然偏低,离既定目标差距较大。^⑤ 除了五个援助小国以外^⑥,其余援助大国远未达到这一目标。据2000年至2014年统计数据显示,美国 ODA 占其 GNI 的比重由 0.1% 提高到 0.19%,仅仅提高了 0.09% 个百分点。日本 ODA 占其 GNI 的比重由 0.28% 下降到 0.19%,下降 0.9% 个百

① Curt Tarnoff and Marian Leonardo Lawson: "Foreign Aid: An Introduction to U. S. Programs and Policy", 载 <http://fpc.state.gov/documents/organization/124970.pdf>, 最后访问日期:2015年8月11日。

② 中国的主要援助领域占援助总额百分比是基于2010—2012年的统计数据,其他国家和组织是基于2010年的统计数据。经济基础设施主要包括交通通信、广播电信、电力等项目;社会基础设施服务主要包括教育、健康、人口、供水卫生设施、政府与公民社会以及其他社会领域等项目。

③ 参见中华人民共和国新闻办公室:《中国的对外援助(2014)》,载《人民日报》,2014年7月11日; OECD. Stat Extracts, Creditor Reporting System 2012", 载 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A>; <http://stats.oecd.org/Index.aspx>, 最后访问日期:2015年7月22日。

④ 参见 "Department for International Development-GOV. UK", 载 <https://www.gov.uk/government/organisations/departments-for-international-development>; 及 "U. S. Agency for International Development", 载 <http://www.usaid.gov/>, 最后访问日期:2015年6月27日。

⑤ 1970年通过的《联合国第二个十年国际发展战略》文件中,规定了发达国家每年提供的援助净交付额应达到其国民生产总值(GNI的前身)的0.7%。

⑥ 指卢森堡、荷兰、挪威、瑞典、丹麦。

分点。^①即便是如此低的援助比重,发达国家的援助兑现率仍然不高。根据图1显示的信息可以看出,美、法、德三国援助兑现率均低于100%,美国和法国的援助兑现率更低,在80%左右徘徊,德国援助兑现率较高,但近年来有下滑趋势。与之相比,中国的援助兑现率要高很多,2007年中国援助兑现率高达103.45%。虽然近几年有下滑趋势,但总体援助兑现率仍维持在较高水平,且高于主要发达国家。超高的援助兑现率既是援助效率高效的表现,也是援助效果突出的重要原因。

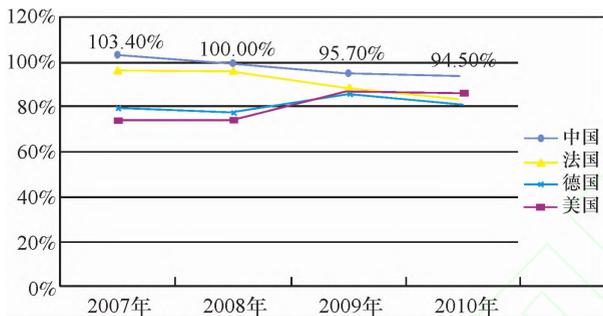


图1 2007—2010年中国与主要发达国家援助兑现率比较^②

数据来源:经合组织(OECD). OECD. StatExtracts;中国财政年鉴(2008—2011)^③。

四、中国援外的现时拓展

当前世界格局正面临深刻而复杂的变化,发达国家试图重新修改国际投资、贸易格局以重塑未来几十年全球经济发展格局,发展中国家面临被进一步边缘化的风险。以美国、日本为首的发达国家正在搅局中国和平发展的外围环境,在军事安全方面给中国施加压力,试图干扰和破坏中国和平崛起的进程。与此同时,中国经济发展进入新常态,面临着经济结构调整与产业升级的重任。面对国内外的新情况,2015年3月28日,中国政府公布了“一带一路”建设的愿景与行动计划。这为中国援外的发展推进提供了新的空间。中国援外要抓住“一带一路”建设带来的有利时机,展示中国负责任的大国形象,为中国和平崛起营造良好的国际环境。

(一) “一带一路”对中国援外提出新要求

“一带一路”建设的愿景与行动计划公布之后,“一带一路”正式由构想阶段进入实际建设阶段。为带动沿线国家共建“一带一路”,中国在综合考虑不同国家利益诉求的基础上提出了五大合作重点,其中设施联通、贸易畅通领域都是目前中国援外的主要关注点。在民心相通、政策沟通领域,中国援外也有进一步发挥其功能的空间。当前,基础设施的互联互通成为了“一带一路”建设的首要领域,为打通沿线国家在基础设施方面的互联互通,中国必将投入更多的资金、技术来支援这些国家大力发展交通运输、跨境物流等行业。与发达国家相比,经济基础设施是中国援外的重点援助领域,也是中国援外的优势领域。经过几十年的援外实践,很多中国援外企业在发展中国家开拓了广阔的市场,积累了丰富的技术经验。在打通双边互联互通方面,“一带一路”为中国援外发挥更大的作用提供了有利时机和广阔空间。在共建“一带一路”的过程中,中国发动有关国家成立了亚洲基础设施投资银行(以下简称亚投行),并设立了400亿美元的丝路基金。未来一段时间,依靠亚投行和丝路基金两大金融机构的支撑,沿线国家在基础设施领域建设中的资金匮乏问题将得

^① “OECD (2015), Net ODA (indicator)”,载 <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>,最后访问日期:2015年6月27日。

^② 参见“OECD. StatExtracts”,载 <http://stats.oecd.org/Index.aspx>,最后访问日期:2015年9月20日;傅东主编:《中国财政年鉴》,北京:中国财政杂志社2008、2009、2010、2011年版。

^③ 中国援助兑现率根据《中国财政年鉴》中每年关于对外援助的财政预算、决算数据计算得出。

到有效解决,这给中国援外朝着战略化、全局化方向转型升级提供了新的机遇。

“一带一路”建设对中国援外提出了以下几点新要求。首先,中国援外需要与亚投行之间进行战略分工。援外资金的有限性决定了中国援外不可能直接承担“一带一路”建设中的各类大型项目,对于一些资金需求量大的项目,中国援外应当与亚投行之间进行有效分工,共同完成“一带一路”的任务需要。其次,为提高沿线国家共建“一带一路”的积极性,中国势必会投入更多的援助资金。如何有效使用这部分援助资金?哪些国家、哪些领域、哪些项目值得中国援外给予更多的关注?对于这些问题的回答和思考有助于提高中国援外的有效性及援助项目的针对性。另外,国际上针对中国援外的批评声音很多,一些国家担心中国援建的很多项目会造成一定程度的环境破坏及劳资冲突等社会问题,在一定程度上影响中小国家对共建“一带一路”的积极性。中国援外需要有效稀释中国对外经济发展中所产生的负面影响,在民心相通等领域发挥关键性作用,尽量降低对外经济活动产生负面影响的可能。最后,“一带一路”所带来的不仅是资金、技术上的援助,也是中国给予发展中国家的一种共同发展的机会援助,这为今后中国构建新型对外援助模式提供了新的参考。

(二) 中国援外应进行适应性战略调整

中国援外需要抓住共建“一带一路”的有利时机,实现战略调整,在援助的理念、范围、内容上对接“一带一路”的战略诉求,努力完成“一带一路”建设给中国援外提出的任务要求。

首先,在援助理念上,中国援外须与沿线国家对“一带一路”的合作意愿挂钩,实现共同发展。与发达国家相比,中国提供的对外援助范围是区域性的,资金是有限的,目标是共赢的。中国的援助不是单方面的无限赐予,而是有着合理的利益诉求。在共建“一带一路”的大背景下,中国势必会将更多的援助资源投入到沿线的发展中国家,但这种援助资源的投入不是盲目的,而是要与受援国的合作意愿和合作程度相挂钩。有着强烈合作意愿且制定了发展规划的国家自然会得到中国援外更多的关注和资源投入,而没有合作意愿且不支持、不配合的国家,中国援外可以减少关注度,不必大费周折,这既是提高援助有效性的需要,也是共建“一带一路”的战略需要。

其次,在援助范围上,中国援外须向“一带一路”沿线国家倾斜,加快国内产业转移与升级。中国援外向沿线国家倾斜,一方面能够满足沿线国家与中国合作的意愿,为其提供经济建设资金;另一方面沿线国家市场潜力巨大,可以带动更多中国企业“走出去”,为企业的发展培育良好的市场环境。在援助资金方面,“一带一路”战略的重点是亚洲和非洲区域,中国援外资金将重点向这两个区域倾斜。未来,亚洲地区将是中国援外资金投向的重点,其所占的比例有望进一步上升。在援助的项目上,中国援外要向具有重大战略价值的项目上倾斜。随着中国周边安全局势的恶化,中国在提供对外援助的同时要关照国家安全利益诉求,尽量化解安全威胁与风险。“一带一路”沿线有很多具有重大战略价值的项目,如岛礁、港口、铁路等值得中国援外予以战略上的倾斜。这不仅是互联互通的需要,也是维护国家安全利益,保障“一带一路”战略顺利实施的需要。

再次,在援助内容上,中国援外须为“一带一路”构建有利的国际大环境。援外根源于对大同世界的渴望,是对人类共同发展的目标追求。援助过程中所体现的价值观、信仰以及本国的发展模式,对受援国来说既是一笔无形的宣传材料,也是一笔无形资产。对一国的积极援助也会产生良好的“溢出”效应,即提升援助国在该地区同一类国家,乃至不同地区其他国家中的良好形象与地位。如何为“一带一路”建设构建有利的国际环境?中国援外需从以下几个方面做出调整:一是中国援外要进一步提高自身援助的有效性。中国援外需要与不同的金融机构展开合作,根据项目的需求制定出不同的援助方案。对于资金需求量巨大的基础设施项目,中国援外应当利用好亚投行等金融机构的融资作用,提高项目建设的效率。二是中国援外须更加侧重于“一带一路”沿线国家的民生建设。比如提高对沿线国家医疗、卫生、教育、社会福利等方面的资金投入,进而拉近中国与受援

国民众之间的距离,降低其排外感。2015年12月4日,习近平主席在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上宣布中国将在未来三年内提供600亿美元帮助非洲实施“十大合作计划”。在这“十大合作计划”中就包含了中非减贫惠民合作计划、中非公共卫生合作计划、中非人文合作计划等重大民生项目。^①未来一段时间,中国援外要进一步提高对非洲、东南亚、中亚等沿线国家民生领域内的援助力度,使双边民心相通、民意相投。

五、结 语

新中国成立至改革开放之前的这段时间,中国援外以国际主义为指导原则,这与中国反帝反修的政治信仰、两个世界的现实及国内左倾思潮的泛滥密切相关。两个大局的考量、两种挑战的应对给中国援外打上了深深的时代烙印,这也是我们分析和评判中国援外历史地位的重要坐标参照。我们不能用当今的国际国内形势来评价过去的援外行为,也不能用过去不重视经济效益的援助理念来指导今天的援外工作。对外援助作为对外战略的工具之一,只有放到一定的时代背景和历史环境中去分析才更加客观,也更加真实。作为一个发展中国家,中国提供一定规模的援助实属不易,但这也是履行大国义务的重要方式,更是带动发展中国家共同发展的有效途径。中国提供的对外援助仍然属于发展中国家之间的互帮互助范畴,不能用发达国家的援助标准来要求中国的援外工作。中国援外中追求一定程度的经济利益是正当合理的诉求,只要这种援助行为给受援国带来的收益大于己方所得,这种援助行为就应该得到肯定。

改革开放后的中国援外在两个大局、两种挑战下实现了战略转变。中国在继承过去援外优点的基础上形成了颇具中国特色的援外模式,互利共赢、治理规范、经济优先、效果突出是这种援外模式的特征表现。与其他国家相比,这些特征既是中国援外的独特优势,也是未来构建中国特色援外体系的必要基础。2015年9月28日,习近平主席提出了“构建以合作共赢为核心的新型国际关系,打造人类命运共同体”的战略构想。中国援外将搭载“一带一路”的建设,在互利共赢的基础上构建合作共赢的新型国际关系,为实现人类共同发展,打造人类命运共同体做出应有的贡献。为此,中国援外在援助理论、援助战略、援助体系方面朝着前瞻性、战略性、现代性方向进一步调整和转变,为形成具有中国特色的新型援助体系做出积极改变。

[责任编辑 王景周 责任校对 王治国]

^①《中方提供600亿美元支持中非合作 免除非洲有关国家债务》,载 http://news.xinhuanet.com/2015-12/05/c_128500918.htm,最后访问日期:2015年12月10日。