

现代化、国家安全与对外援助

——中国援非政策演变再思考（1970—1983）

蒋华杰

摘要 20世纪七八十年代，中国对非援助政策发生了由“援助换政治”到“援助推发展”的演变，通过调整力度与广度的界限，援助重心由实现革命外交转至现代化发展与国家安全战略。由于在安哥拉内战中未能建立“反帝反霸统一战线”，“以苏划线”的政策使中非关系陷入困境，加之国内政局变动，中国自1976年开始着手改变援非政策，逐步摒弃“以援助换政治”的原则，乃至放弃援助莫桑比克以改善自身在非洲的战略困境。改革开放道路确定之后，资源有限前提下的现代化战略开始限制对非援助的规模与让渡性，并以此形成对外援助政策的上限。同时，以反苏为主线的国家安全战略促使中国提高对第三世界的战略定位。在亚洲建立并支撑两个战略支点的同时，中国在非洲维系最低限度的援助以干扰苏联的全球部署。这一时期中国的对非援助政策在由国家安全和现代化两大关键因素构成的合理战略区间内灵活调整，进而援外部门通过将无偿援助与军售、有偿项目承包等国际经济合作措施相结合，开始实现援助与收益的平衡，有效化解了现代化和国家安全之间的张力。与现代化道路和国家安全战略维持动态平衡，是改革开放以来三十多年中国对外援助良性持续的根本前提。

* 蒋华杰，上海大学文学院历史系讲师（上海 200444）。

** 本文系中央高校基本科研业务费项目“华东师范大学人文社会科学青年跨学科创新团队项目”（Fundamental Research Funds for the Central Universities）（项目编号：2018ECNU-QKT009）的研究成果。

*** 文中未加注档案馆馆藏等信息出处的文献均为笔者个人收藏，其来源为受访者、学者捐赠。

关键词 现代化 国家安全 对外援助 改革开放 中非关系
国际经济合作

1970年到1983年前后,中国对非援助政策出现重要演变,国内外学者基本都认为在进行“调整与探索”。就援助本身的形式与目标而言,较有代表性的观点认为援助的出发点由政治转向经济,重心由政治意识形态变为发展,援助更加务实且形式由单向转为合作互利。^①考虑到这种对非援助的演变是在中国采取改革开放、联美抗苏等重大内政外交举措的情形下完成的,援助自身的转变必然有一系列内外因素的共同推动,其内涵和外延已经超越了援助本身目标、形式变化的范畴,因而学者们力图在中非双边关系框架之外寻找这一时期援非政策演变的动机。“现代化”提供了最佳解释框架,不少学者认为中国自1970年代末开始的现代化规划和对外经济新方略极大地限制了对非援助。^②

然而,仔细观察对非援助自1970年代后期开始的变化,就会发现一个值得注意的现象:对非援助尽管一度在对外援助总体收缩的情况下缩减,但很快回升并长期维持基本稳定的发展趋势,1980年代到1990年代援非支出比例大幅提高:1979年之前占国家援外总额均值约13%—15%,^③但在1986年之后的十年间上升到57%左右。^④与此同时,1979年之后中国年均对外援助总额缩减到约为原来的一半。^⑤缘何对非援助的绝对值和占比均在中国总体控制和削减对外援助的前提下逆势上涨?可见,单一的现代化框架解释力不足,因而本文拟引入现代化和国家安全这两大因素形成更完善的分析框架,以期更为全面地解读20世纪七八十年代中国援非政策的演变。

① 舒运国:《中国对非援助:历史、理论和特点》,《上海师范大学学报》(哲学社会科学版),2010年第5期。

② 黛博拉·布罗蒂加姆:《龙的礼物:中国在非洲的真实故事》,沈晓雷等译,社会科学文献出版社,2012年,第31页; Shuguang Zhang, *Beijing's Economic Statecraft During the Cold War 1949-1991*, John Hopkins University Press, 2014, p. 267。

③ 蒋华杰:《国际冷战、革命外交与对外援助——中国对非援助政策形成的再考察(1956—1965)》,《外交评论》,2016年第5期。

④ 黛博拉·布罗蒂加姆:《龙的礼物:中国在非洲的真实故事》,第34页。不同口径下的统计数据差异很大,根据经济合作与发展组织计算,中国1980—1984年援非占全部对外援助的81%。参见“The Aid Program of China”, 5th February 1986, National Archive of United Kingdom, FCO-3335。

⑤ 中国1949—1979年的对外援助年均额约16亿元,1979年以后每年约为7—10亿元。详见《中共中央转发外经部党组关于进一步做好援外工作的报告》,1977年8月23日,甘肃省档案馆(以下简称“甘档”),档号91-012-0003,第98—106页;《外经部、外交部、国家计委、财政部、外贸部、总参谋部关于经援工作几个问题的请示报告》,1979年12月2日,中国商务部档案室。

毋庸置疑，这一时期对非援助政策的变化，主要是中国自身主动的战略选择的结果，而非通常认为是对外部形势的被动适应。援非政策的变化首先与中国自身现代化发展战略的实施密切关联。1970年代后期，邓小平明确将现代化作为国家的发展目标并迅速形成决策共识。现代化成为主导1978年之后中国内政外交最核心的议题，正如1979年3月邓小平在理论务虚工作会上指出的那样，社会主义现代化建设是最大的政治，^①一切工作以此展开。尽管强调中国特色，邓小平本质上还是将现代化视作一项发展议题，并通过量化人均收入水平使之具备政策实施条件。^②关于实现现代化的先决条件，中共中央早在1978年就有共识，即外部和平环境与足够的支付能力，^③在国家主导的现代化模式之下，后者意指政府集中资源偿付技术和设备引进所需的费用，具体体现为财政支付能力。考虑到中国在现代化起步之初是个穷国的事实，就资源配置、政策排序而言，现代化和对外援助在一段时间内处于相互矛盾状态，呈现此消彼长的关系。这在中国对包括非洲在内的第三世界地区的援助上表现得尤为明显，因此也就有了邓小平在1979年10月说的那句话——“等到人均（收入）达到一千美元的时候，我们的日子可能就比较好了，就能花多一点力量来援助第三世界的穷国。”^④

对非援助与国家安全之间的关联性首先取决于援助在对非政策中的特殊角色。通常情况下，援助在国家对外战略中扮演实现外交目标的政策工具的角色，基本上处于从属地位，但中国对非援助的角色要超越一般政策工具范畴。李先念坦言，援助直接决定中国在第三世界“说话声音的大小”。^⑤换言之，援助左右了中非关系的走向以及中国在非洲的影响力，其效力在中非双边关系中几乎可以等同于中国的基本立场和态度。另一方面，长期以来，中国领导人没有针对非洲专门设计地区国别战略。1963年7月，周恩来在酝酿非洲之行前确定了对非工作要服从整个战略部署的基本思路，即“不要单纯因某一方面、某一非洲国家的问题而改变既定原则和方针”。^⑥换言之，决定

① 中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上册），中央文献出版社，2004年，第500页。

② 同上书，第540、582、586、632、681页。

③ 《政治局听取和讨论谷牧访问欧洲五国的情况汇报》，1978年6月30日，载于房维中主编：《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1977—1978）》，内部出版，2004年，第126页。

④ 《邓小平文选》（第二卷），人民出版社，2008年，第194—195页。

⑤ 《李先念等接见外经部经参处工作会议代表的讲话摘要》，1977年12月11日，甘档，档号151-002-0075，第16页。

⑥ 《周恩来总理谈非洲工作及其它》，1963年7月，载于郝汀：《郝汀工作日记（1963）》，未刊，第108页。

中国对非援助政策的根本动因是包括安全在内的自身整体战略考量。对非援助和整个对外战略之间的关系，正如周恩来当年所强调的那样，“（援助）数量和进度取决于整个战略部署。”^①在接下来的二十多年里，中国领导人更是在潜意识里使用世界战略来分析和处理非洲问题，直至1980年代非洲被纳入邓小平联美反苏的全球战略考量和国家安全战略规划中去。

基于上述问题和分析框架，本文以“五二零声明”发布为开端，梳理直到1983年中国总理访非为止的14年内中国对非援助政策的演变过程，并以此为基础探讨造成此种演变的内外原因，进而揭示现代化、国家安全和对外援助之间的内在逻辑关系及其对援助长久持续的意义和作用。

一、身份转变与援非困境

1970年国内局势缓和，领导人得以集中精力应对外交困局。毛泽东通过“五二零声明”强调“当前世界主要倾向是革命”，^②实为即将开始的外交开问题定调。周恩来随后宣布在非洲采取“守住重点、适当发展”的策略，^③意在打破以“文革”“极左”意识形态为纲的激进、刻板的外交教条，使对非工作在继续革命前提下恢复革命外交和国际统战的灵活性。客观上，中国对非援助实质性地回到了1963年确立的“以援助换政治”模式，即坚持以援助推动、维持国际统一战线和革命外交，经济效益并非首要考量。

就外部条件而言，1970年之后的三年多时间里，由于中美关系缓和以及苏联对非援助滞缓，中国对非援助没有过多的外来竞争和干扰，这对于技术和财力处于弱势的中国极为有利。中美缓和以及中国恢复联合国席位，促使部分非洲国家不再顾虑美国而选择与中国建交或复交，有数据显示，1970年10月以后的两年内，中国与15个非洲国家建立或恢复外交关系。^④外交关系的确立为援助提供了前提和必要性，其典型案例就是大陆1971年开始实施的意在顶替台湾在非农耕队的农技援助项目。^⑤此外，苏联在1970年代初因

① 《周恩来总理谈非洲工作及其它》，1963年7月，载于郝汀：《郝汀工作日记（1963）》，未刊，第108页。

② 《伟大领袖毛主席发表支持世界人民反对美帝斗争的庄严声明：全世界人民团结起来，打败美国侵略者及其一切走狗！》，《人民日报》，1970年5月21日。

③ 外交部办公厅编印：《周恩来在外事会议上的讲话》，1971年。

④ Wolfgang Bartke, *China's Foreign Aid*, Holmes and Meier Publisher, 1975.

⑤ 蒋华杰：《农技援非（1971—1983）：中国援非模式与成效的个案研究》，《外交评论》，2013年第1期。

战略重心转至欧洲而减缓对非援助，1966年至1973年间其援非年均数额由之前的1.15亿美元降至0.62亿美元，仅占其对第三世界年均援助总额的11%。^①中方因而认为，这是在非扩大影响的绝佳时机。

1970—1972年是中国对外援助极速增长阶段，新签订的援助款额超过此前20年的六成。^②其中，非洲成为援助增长最快的地区。周恩来在1970年把对非援助提到仅次于印支的“第二位”。^③1972年中国新增的12个受援国有一半来自非洲。在援助让渡性上，中国给予非洲国家与越南、阿尔巴尼亚等社会主义兄弟国家同等的优惠。周恩来在1972年决定对非贷款一律无息且可以无条件延期偿还，^④实际上等于将之前大量的贷款改为无偿援助。

1973年，中国共向38个国家提供了303个成套项目，总支出增长约5%，包括坦赞铁路在内的大型成套项目多数集中在非洲。^⑤中国1973年的援助名单中增加了8个国家，其中5个属于非洲。^⑥美国中央情报局评估中国当年援非总额为3.45亿美元，折合人民币约8亿元，远超苏联的900万美元。^⑦到1973年底，中国援非成套项目跃升到整个对非社会主义国家援助的首位。对非援助在1974年继续上升，8月，对外经济联络部副部长李克预测援非的比重、范围和规模将继续扩大，因为同中国建交、复交的34个非洲国家中的32个已经要求提供援助。^⑧

然而，急速扩大的援助规模并不能掩盖中国在非洲所面临的外交困境，它源于1970年初中国对外战略从“反苏反美”到“联美反苏”的转折。中美缓和意味着中国在美苏冷战格局中的角色转换，一方面极大缓解了珍宝岛冲突后中国面临的来自苏联的巨大安全压力，但在面对非洲（乃至第三世界）时，与最大的意识形态敌人、同时也是一直被视为民族解放运动对立面的美国成为心照不宣的朋友，中美缓和和在第三世界地区产生的意识形态负面

^① 《对外经济联络部：苏修对非洲的“援助”情况（第29期）》，1975年11月19日，广东省档案馆，档号235-2-103，第23—34页。

^② 《全国计划会议：一九七二年对外援助成套项目计划》，1972年3月10日，河北省档案馆（以下简称“冀档”），档号940-11-43，第1页。

^③ 《周恩来会见埃塞俄比亚新闻工作者代表团谈话摘录》，1972年11月20日，甘档，档号151-002-0001，第14—19页。

^④ 同上。

^⑤ 《一九七三年全国援外工作会议纪要》，1973年，甘档，档号151-002-0001，第51—61页。

^⑥ 《全国计划会议：1973年对外援助成套项目计划（草案）》，1973年2月13日，冀档，档号940-11-86，第13页。

^⑦ “Communist Aid to the Third World”，April 5th, 1974, CIA CREST data base, NARA, CIA-RDP85T00875R000100060006-0, p. 3.

^⑧ 《对外经济联络部副部长李克关于国际形势的讲话》，1974年8月16日，中国商务部档案室。

冲击要远大于1964年的中法建交。

毛泽东提出“三个世界”理论的动机之一是要解决中国自身的角色困境。“三个世界”理论一方面将中国与非洲国家归入同一阵线，使中国能够继续以第三世界成员身份支持非洲民族解放运动，非洲继续成为中国所力图建立的国际反霸统一战线的依托力量。同时，“三个世界”理论还为中国如何在非洲处理与美苏（尤其是苏联）的关系提供了相对充足的政策诠释空间。1973年2月17日，毛泽东告诉基辛格要搞一条横线对付苏联，^①尽管内心有所挣扎，但在当时中美缓和、中苏敌对的情势下，毛泽东不可避免地采取了“以苏划线”的立场。在解释“三个世界”的划分时，党内高层特别强调它是毛泽东考虑到苏联变成社会帝国主义的现实，从世界革命的全球战略高度和国际阶级斗争的现实出发作出的。^②世界被划成三个集团而非两大阵营，逻辑上中国应否认非洲既存的美苏冷战格局，中国领导人确实在外交场合表达过类似主张。1975年3月1日，邓小平就告诉刚果人民共和国总理亨利·洛佩斯，“社会主义阵营已不再存在，两大阵营的概念已不合乎今天的实际。”^③

“三个世界”理论难以被广泛认同，即便是中国的传统盟友朝鲜也并不完全赞同。^④在外交策略上，“三个世界”理论难以摆脱“以苏划线”的窠臼，从而使得中国的外交处于僵化和单一状态。^⑤从1974年和马来亚总理拉扎克的谈话中可见，毛泽东在支持第三世界地区共产主义运动与发展国家关系的问题上自我矛盾、态度困窘。^⑥在非洲，“三个世界”理论无法调和民族解放、种族冲突、“反修反霸”战略以及社会主义革命这一系列重大社会、政治、外交命题间的内在矛盾。中国自1950年代所创立的通过万隆话语表达的旨在将革命与非殖民化联接的一系列政治原则和行动准则，在遭遇1970年代中期南部非洲冷战格局变动时无所适从。当安哥拉内战这种带有冷战属性的地区性国际危机爆发时，中国所奉行的国际统战策略开始失效，其在非

^① “Discussion with Mao Zedong”, February 17, 1973, National Archives of United State, Record Group 59, Box 372, p. 12.

^② 《国际形势讲话参考材料》，1974年4月28日，中国商务部档案室。

^③ 中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上册），第22页。

^④ 《朝党关于三个世界的一些看法》，1974年6月12日，载于中共中央对外联络部编：《国际共运简讯》，1974年，第144期。

^⑤ 沈志华、李丹慧：《晚年的外交战略：探索和矛盾》，《世界知识》，2006年第17期，第24页。

^⑥ 杨奎松：《中美和解过程中的中方变奏——“三个世界”理论提出背景探析》，《冷战国际史研究》，2007年，第23—24页。

洲建立反苏国际统一战线的计划陷入危机。

1974年4月葡萄牙国内政变，其殖民地安哥拉迅速独立后即陷入内战，从而引发1970年代南部非洲由美苏介入的最大的国际性地区冲突。史蒂文·杰克逊认为，中国最初在安哥拉采取了双轨政策，即在公开敦促三派实现和平的同时暗中支持反安人运的另外两派，^①但这种说法显然低估了中国在安哥拉问题上建立反苏国际统一战线的决心。

1975年1月15日，三派与葡萄牙签订标志安哥拉独立的《阿沃尔协议》，周恩来在27日公开向三派表示祝贺，^②并暂停全部军援以便实现国内和平并一致对外。^③很显然，周恩来执行了1974年12月17日毛泽东在与扎伊尔总统蒙博托交谈时所表达的主张，即中国属于第三世界，中国将支持非洲所有民族解放力量建立反帝反霸（尤其是反苏）统一战线。^④

但《阿沃尔协议》并未带来和平，三派之间冲突不断升级，随着苏联介入，安人运和安解阵在3月间爆发持续的军事冲突。中国自1960年代开始便大体上了解三派之间的矛盾，^⑤遂很快邀请他们访华，试图居中调解。安盟、安人运分别于3月底和5月底派代表赴京，安解阵7月上旬遣团来华。据目前可见史料，中国与安解阵、安盟在安哥拉问题上取得一致立场，邓小平甚至向两派介绍了中国革命经验，^⑥安解阵代表在京期间公开谴责苏联干涉并感谢中国支持。^⑦然而，中国与安人运的会谈并不成功。

表面上看，中方5月开始施行的一项军援扎伊尔的项目直接导致了与安人运谈判的破裂。根据这项为期10年的协议，343名中国军事专家被陆续派往金沙萨训练扎伊尔突击旅。^⑧该项训练计划实际上是对1974年中国援助扎

① Steven Jackson, "China's Third World Foreign Policy: The Case of Angola and Mozambique, 1961-1993", *China Quarterly*, No. 142, June 1995, p. 405. 安哥拉国内主要有三派：安哥拉民族解放阵线（FNLA）、安哥拉人民解放运动（MPLA）和安哥拉彻底独立全国联盟（UNITA）。

② 《周总理致电安哥拉三个解放组织领导人，热烈祝贺安哥拉民族独立斗争重大胜利》，《人民日报》，1975年1月29日。

③ 钱其琛：《外交十记》，世界知识出版社，2003年，第253页。

④ 《毛泽东会见扎伊尔总统蒙博托谈话记录》，1974年12月17日，载于中共中央党史研究室编：《文革十年资料选编》，内部出版，第44—45页。

⑤ 《中国人民外交学会：安哥拉全民独立民族联盟与其他二政党的关系》，1967年5月17日，陕西省档案馆（以下简称“陕档”，档号196-1-319，第123—124页；《安哥拉解放组织之间的武装冲突》，1975年8月20日，载于中共中央对外联络部编：《非洲动态》，1975年，第67期。

⑥ 中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上册），第29—30页；蔡武主编：《中国共产党对外工作大事记》（上册），世界知识出版社，2001年，第381页。

⑦ 《重要来电摘要》，1975年7月17日，台湾“中研院”档案馆，档号020-030900-0005，第153—155页。

⑧ 中国人民解放军总参谋部：《中国人民解放军军事工作大事记》，内部出版，1988年，第529页。

伊尔军事装备工作的补充，而非针对安哥拉局势新增的军援。然而，由于扎伊尔是美国在南部非洲重要的合作国，也是安解阵背后最大的支持者，中国自1973年与扎伊尔恢复外交关系之后就将其作为仅次于坦桑尼亚的援助代理国。自1974年5月开始，中方已向扎伊尔秘密派遣18名专家协助训练了658名安哥拉民族解放阵线的“自由战士”。^①当年9月，安解阵又公开宣布获得中国援助的45吨军火和一批医疗用品。^②因此，5月启动的这项军训计划无疑向外界传递出中美两国开始共同支持安解阵反对安人运的错误信息。

中国此时实际上并未打算放弃安人运。从6月25日开始，70名中国军事专家陆续被派往莫桑比克执行长达四年的军事训练任务。^③考虑到安人运负责人内图和莫桑比克总统萨莫拉私人关系密切，援助可以被视为中国对安人运的试探性拉拢，至少可以表明中国此时并不愿意放弃“支持所有民族解放运动力量”的立场。中方此时的想法，正如后来李先念告诉赞比亚联合民族独立党总书记祖卢的那样，还是“坚持撮合三派团结起来对付敌人”。^④

此后，情势发展出乎意料。7月，安哥拉内战全面爆发，美国开始全力援助安解阵和安盟，苏联和安人运之间的联盟关系坐实。中国此时已经无法在三派之间推行“反帝反霸统一战线”，遂最终选择放弃安人运。8月，中国援助与南非种族政权联合的安盟93吨军火，^⑤同时通过扎伊尔向安解阵提供火炮和装甲车等重武器。^⑥9月古巴军队参战后，中国向安解阵派遣112名军事顾问并提供450吨的武器和大量药品。^⑦

中国之所以最终选择支持安解阵和安盟，意识形态并非决定性因素。大体上，安盟和安解阵的力量分布于农村地区，而安人运则在城市活动且成员大部分被认为是“城市小资产阶级分子”，^⑧前者更符合中共农村包围城市的武装斗争理念。也正因为这一点，安盟的军事干部曾被派到中国和坦桑尼亚

① 中国人民解放军总参谋部：《中国人民解放军军事工作大事记》，内部出版，1988年，第520—521页。

② 《重要来电摘要》，1974年9月9日，台湾“中研院”档案馆，档号020-030900-0005，第6—7页。

③ 中国人民解放军总参谋部：《中国人民解放军军事工作大事记》，第529页。

④ 《外交部接待赞比亚友好代表团简报（第一期）》，1975年9月12日，陕档，档号196-1-701，第53页。

⑤ Steven Jackson, “China’s Third World Foreign Policy: The Case of Angola and Mozambique, 1961-1993”, p. 409.

⑥ 《外交部非洲司：俄匪在非洲竞争活动情形》，1977年7月，台湾“中研院”档案馆，档号020-035000-0024，第71页。

⑦ 李安山等：《中国非洲研究评论（2013）》，社会科学文献出版社，2014年，第259页。

⑧ 《安哥拉三个民族解放组织的由来及其矛盾》，1975年12月1日，载于中共中央对外联络部编：《非洲动态》，1975年，第74期。

学习。^①但到1970年代，安盟和安解阵开始淡化意识形态，安盟甚至选择与南非种族政权合作，相反，安人运的意识形态却更接近“社会主义”和“民族解放”。

中国放弃安人运主要是因为该派与苏联结盟。也就是说，中国在安哥拉问题上实行一刀切的“以苏划线”政策，这导致中国在安哥拉三派中的立场实际上取决于苏联的政策，从而整体上陷入被动。早在1960年代中国开始对安哥拉国内各派进行援助之初，类似“以苏划线”的做法就已出现过。1960年安人运派代表团来北京寻求支持，基于支持非洲民族解放运动的考虑，9月9日，陈毅在会谈中表示愿意提供援助。^②在中苏关系彻底破裂后，由于发现内图对莫斯科更有好感，中国开始疏离安人运转而支持安解阵，内图也因亲苏遭中方猜疑和排斥。不久，中方收留了因反对内图而出逃的安人运前领导人克鲁兹，^③内图与中方关系迅速恶化，中国此后转而重点援助安盟。1971年，鉴于苏联减少援助，中国重新开始通过非洲统一组织（OAU）的解放运动基金援助安人运。中国对安解阵的做法也十分类似，在与扎伊尔恢复关系并获得尼雷尔支持后，1973年中国邀请罗伯托访问北京。^④

基于反苏考虑，中国在安哥拉内战期间对苏联的行动十分警惕。1975年9月12日，李先念告诉祖卢，超级大国的插手使安哥拉局势复杂化，但主要的威胁来自苏联。^⑤中苏在非洲的争斗自1973年之后日趋激烈，苏联在“勃列日涅夫行动主义”指导下加强在非洲的活动，并以援助排挤中国。以坦桑尼亚为例，中国自1970年开始以提供大量无偿援助的办法挤走苏联和加拿大专家，进而垄断坦桑尼亚军队的装备供给和人员训练，但自1974年开始，苏联向坦桑尼亚提供更先进的军事装备和军训服务，负责训练莫桑比克游击队的中国军事专家开始被边缘化。^⑥坦桑尼亚是1970年代初接受中国援助最多的非洲国家，两国在军事援助莫桑比克、罗得西亚等南部非洲民族主义组织方面合作紧密，苏联的强行介入在中方看来无疑是重大威胁，反而进一步

① 《中国人民外交学会接待安哥拉“全面独立民族联盟”主席萨文比接待简报（第二期）》，1967年5月17日，陕档，档号196-1-319，第116—117页。

② 《陈毅接见葡属几内亚非洲独立党和安哥拉人民解放运动代表团的谈话记录》，1960年9月9日，中国外交部档案馆，档号108-00098-06（1），第62—73页。

③ 《安哥拉三个民族解放组织的由来及其矛盾》。

④ 《安哥拉民族解放阵线代表团抵京》，《人民日报》，1973年12月4日。

⑤ 《外交部接待赞比亚友好代表团简报（第一期）》，第53页。

⑥ 《坦桑尼亚和我国的友好关系发展概说》，1974年12月10日，载于马法贤：《援非日记》（第10册），未刊，华东师范大学当代文献与史料研究中心藏；《中国对坦桑尼亚、莫桑比克（莫三鼻给）军事援助情况续谈》，1974年12月12日，载于马法贤：《援非日记》（第10册）。

坚定在安哥拉问题上“以苏划线”的决心。

10月之后，中国至少在公开立场上已完全倒向美国。《人民日报》较少批评美国，却多次引用西方媒体报道批评苏联对安哥拉的干涉。^①中美在安哥拉内战中的联合并未持续多久，刚从越战泥潭脱身的美国无心在南部非洲恋战，中情局于12月停止在安哥拉的行动。此时，中国却依旧试图改善安解阵的处境，12日，邓小平批准了一份紧急援助扎伊尔的报告。^②然而，相比苏联的大规模军事援助以及古巴军队参战起到的作用，中国的紧急援助根本无法扭转安哥拉内战的态势。

总之，“以苏划线”是中国在安哥拉内战中始终坚持的既定政策，中国出于反苏的目标支持安解阵和安盟，在美苏冷战主导下的安哥拉内战问题上，实际上不得和美国、南非站在一起。这在客观上形成了一种中国并不愿意看到的效应：在许多非洲国家看来，中国和“帝国主义者”、“种族主义者”联合起来了。而中方很显然对南非参战这一导致非洲各国对华态度转变的重要事件缺乏足够的情报搜集、政策研究和外交应对，直到9月中旬，外交部长乔冠华还在向祖卢探询南非军事干涉的可能性，而后者对此未置可否。^③

1976年春，英国人注意到，不少非洲国家在安哥拉内战后认为中国的反苏政策背离了非洲的利益，苏联已经在非洲掌握了社会主义运动的主导权。^④对于中国而言，安哥拉内战使得自身与非洲各国以及非统之间仅有的一点政治共识荡然无存。安哥拉内战初期，几个主要南部非洲国家对安哥拉各派的态度分成三类。莫桑比克、几内亚、阿尔及利亚和刚果（布）支持安人运。^⑤扎伊尔、坦桑尼亚支持安解阵，坦桑尼亚在意识形态上更接近安人运，但最初在中国的影响下选择支持安解阵，并于1975年初开始支持安盟。基于国家安全考虑，赞比亚和博茨瓦纳持中立态度。然而，情势在1975年10月南非军队介入后发生逆转。在几乎所有非洲国家看来，安解阵和安盟被认为与“帝国主义”和“种族主义”沆瀣一气，南部非洲主要大国几乎全部倒向安

① 《法国〈红色人道报〉谴责苏联公开干涉安哥拉内部事务》，《人民日报》，1975年11月10日；《英国报纸发表社论揭露苏联在非洲推行新殖民主义》，《人民日报》，1975年11月14日；《一些国家舆论强烈谴责苏联干涉安哥拉》，《人民日报》，1976年2月14日。

② 中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上册），第135页。

③ 《外交部接待赞比亚友好代表团简报（第一期）》，第53页。

④ “The Mainline of Chinese Foreign Policy”，March 15, 1976, National Archive of United Kingdom, FCO 21/1499.

⑤ Steven Jackson, “China’s Third World Foreign Policy: The Case of Angola and Mozambique, 1961-1993”, p. 406; 《安哥拉解放组织之间的武装冲突》。

人运，唯独扎伊尔支持安解阵。几内亚、坦桑尼亚这样的传统友好国家开始不满中国在安哥拉内战中的立场。据钱其琛回忆，11月16日，几内亚总统在接待他时认为中国的立场是对自己的侮辱。^① 尽管中国外交部努力解释，但几方并不满意，双方最后只能回避谈论安哥拉问题。至此，中国不仅无法阻止苏联、古巴控制安哥拉，并且与大部分黑非洲国家关系恶化，毛泽东自1960年代初开始力图在非洲建立的“反帝反霸统一战线”遭遇重大挫折。

二、抛弃“以援助换政治”原则

无论是从时间还是从政策效力的角度来看，安哥拉内战都是中国援非政策的转折点。此后，在减少对津巴布韦、纳米比亚和其他南部非洲地区解放运动支持的同时，中国领导人主张在解决非洲问题时用谈判等和平方式取代武装斗争。英国人的情报也从侧面证实中国自“文革”结束后在非洲“鲜有作为”。^② 史蒂文·杰克逊强调中国这样做是为了避免非洲再爆发另一场类似安哥拉内战这样的冲突，从而防止苏联进一步获得优势。^③ 从根本上来说，中国这一时期在非洲“无所作为”的原因是国内政治变动。长期主持中国对非事务的周恩来和毛泽东相继去世，使得决策一度处于真空状态。叶剑英、华国锋、邓小平、李先念等人开始在接下来短暂的两年内尝试有限度地改变对非援助政策。在没有明晰新的国家发展道路和对外战略之前，中国对非援助的总体趋势是减少数量和对象，淡化其在中非关系中的角色，并逐步抛弃“以援助换政治”的原则。

脱离了激进的革命意识形态，财政问题成为调整对外援助的直接原因。到1974年下半年，急速增长的对外援助已经给国家财政带来巨大压力，迫使国务院在1975年1月要求各地严禁扣留、挪用国家收入并严审支出。^④ 4月23日，中共中央发文决定调整对外援助支出，即“五五”期间对外援助的财政占比由“四五”的6.3%降到5%，援外年均总额控制在50亿元内，对朝鲜、越南、阿尔巴尼亚、老挝、柬埔寨五国的援助占比由70%减到

① 钱其琛：《外交十记》，第252页。

② “Chinese Policy in Africa”，March 1976，National Archive of United Kingdom，FCO 21/1499。

③ Steven Jackson，“China’s Third World Foreign Policy：The Case of Angola and Mozambique，1961-1993”，p. 405。

④ 《国务院关于进一步加强财政工作和严格审查1974年财政收支的通知》，1975年1月19日。

50%。^①从9月与来访的赞比亚政党代表团进行的贷款谈判也可以看出，中方高层在援非问题上的态度已有微妙转变，赞方人员注意到外经部部长方毅在强调“中国作为发展中国家能力有限，在援助上不能完全满足非洲朋友的需求”。^②

对外援助实际上到了必须调整之时。如果按照1971—1975年对外援助年均财政占比6.1%计算，1975年对外援助支出约50亿元，占当年国民收入的2.1%。^③这意味着全体中国人每年需要付出一周的劳动来支持对外援助。更严重的是，中国此时已经积累了大量援助欠债。尽管1976年财政中的援外支出占比已降到3.47%，^④但由于之前承诺但未交付的援助额积累到174亿元，而当年国民收入仅2492亿元，^⑤这意味着援助欠债已逼近1个月的国民收入。

1977年1月，外经部照例向中央建议对不同类别的受援国区别对待，但目的并非如之前那样为突出援助对象的优先项，相反是为了缩减援助总量。具体做法是将受援国分为重点和非重点两类，前者包括柬埔寨、阿尔巴尼亚、朝鲜、越南和罗马尼亚，其他第三世界国家为非重点对象，对其援助实行“有重点有计划，不宜大量”的原则。^⑥外经部的建议基本被采纳，高层此时已就调整对外援助的基本原则达成一致，即“国内第一”，^⑦领导层在援非问题上立场比较一致，都主张稳妥、保守。6月7日，李先念在有关向刚果提供3000万元新贷款的请示中批示，对外援助要“抠紧些”。^⑧尽管中国在埃索边界战争中与美国站在一起支持索马里，华国锋在援索问题上却极其谨慎。22日，在会见来华求援的索马里副总统伊斯梅尔前，华国锋认为不能完全接受对方提出的援助清单。^⑨

① 《中共中央、国务院关于合理安排对外援助的决定（概要）》，1975年4月23日。

② Vernon J. Mwaanga, *An Extraordinary Life: A Passion for Service*, Lusaka, 2009, p. 308.

③ 1976年对外援助的实际支出为30.24亿元。《外经部、外交部、国家计委、财政部、外贸部、总参谋部关于经援工作几个问题的请示报告》；石林主编：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989年，第68页；《国家计划经济委员会关于1978年国民经济计划的主要指标》，1977年12月9日。

④ 《上海市对外经济联络总局关于全国外经工作会议主要情况和贯彻意见的报告》，1980年3月20日，上海市档案馆（以下简称“沪档”），档号B32-2-190-20。

⑤ 《国家计划经济委员会关于1978年国民经济计划的主要指标》。

⑥ 《外经部座谈会内容》，1977年1月13—14日，载于郝汀：《郝汀工作日记（1975—1977）》，未刊，第92—96页。

⑦ 《李先念等接见外经部经参处工作会议代表的讲话摘要》。

⑧ 《中央领导同志关于经援工作的一些重要指示》，1978年，甘档，档号151-002-0100，第5页。

⑨ 同上，第1页。

6月举行的第五次全国援外工作会议确定“积极稳妥、保证重点、兼顾全面”的方针，李先念总结认为要“态度积极、数量稳妥”。^①7月底，叶剑英和李先念将调整对外援助的计划报给刚复出的邓小平，并很快得到他的同意。^②8月23日，外经部研究后提出具体建议：将援助的财政占比从5%减到4%，未来几年重点完成174亿元的援助欠债，每年新增援助额控制在10亿元以内；从严控制军援，不再提供大型军事装备；对第三世界的援助要“保本微利”。^③

外经部关于控制和缩减对外援助规模的计划没有赶上1977年对外援助计划制定的档口，当年实际的对外援助额只能在年初制定的34亿元人民币的框架内削减，最后被砍至20.91亿元，^④离目标尚有差距。1978年1月27日，华国锋按例在会见布隆迪外长之前举行内部讨论会，外经部部长陈慕华十分欣喜地报告1977年中国对外新签援助额度为1970年代最少，但李先念对此并不满意，他建议“再抠紧一年”。^⑤

尽管中方设法通过各种方式减少援助，李先念甚至主张以无限延期的方式撕毁对越、阿的援助协议，^⑥但在尚未全部中断对越南和阿尔巴尼亚的援助之前，已经对外允诺的庞大援助规模实际上难以在短期内迅速降下来，同时华国锋在援外体制改革上过分谨慎和保守也使得援助难以尽快削减。在对外军事援助问题上，华国锋最初依旧坚持不做军火商的原则。1975年之后，中国军事援助的名单上新增了莫桑比克、喀麦隆、多哥、贝宁、马达加斯加等非洲国家。另外，华国锋依旧坚持以“援外战线学大庆、学大寨”的运动式管理思路推动援外体制改革，而这对提高援外体制的效率并无助益。

由于缺乏外交经验，华国锋在对非问题上并未有效调整已经陷入困境的“以苏划线”方针。1977年9月15日，他在会见莫桑比克政府代表团后，要求中联部和外交部研究如何与非洲执政党发展关系以便“在同苏修斗争有利”。^⑦此时，苏联的对非援助尚处上升期，莫斯科当年向21个非洲国家提

① 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，第63页。

② 中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上册），第168页。

③ 《中共中央转发外经部党组关于进一步做好援外工作的报告》。

④ 《国家计划经济委员会关于1978年国民经济计划的主要指标》；《一九七九年国家预算收支指标》，1979年5月15日，冀档，档号940-13-301-1。

⑤ 《中央领导同志关于经援工作的一些重要指示》，第2页。

⑥ 同上，第4页。

⑦ 中联部办公厅：《中共中央对外联络部简史》，内部出版，2008年，第168页。

供了165亿美元援助，在14个非洲国家派驻了6900多名苏联军人。^①中方对此十分清楚，7月，外经部在一份报告中认为，当下美苏激烈争夺的地方是中东和非洲，并预测苏联在安哥拉得手后会于近期在非洲发动新的政治、军事攻势。^②外经部的报告起到了作用，不久，华国锋决定加大对处于流亡状态的安盟、安解阵的军事援助并重新向扎伊尔派遣军事专家。^③

自1978年初开始加速恶化的非洲局势在一定程度上证实了外经部的预测。3月，已持续8个月的埃索边界战争态势因苏联全面援埃而逆转。4月，苏联开始策动索马里政变。5月，苏联派遣雇佣军闯入扎伊尔。6月，南北也门事件爆发。8月，外交部副部长刘振华在讲话中表达了对苏联在非洲扩张的担心，他指出，苏联正通过军事占领非洲的方式掐断欧洲的石油供给，进而实现其控制欧洲的战略目标，刘振华还提到苏联力图让邻近非洲的南也门成为“西亚的古巴”，与“东亚的古巴”越南策应。^④外经部和外交部从对外政策的角度出发持积极援非的态度，但高层总体上始终对援非持谨慎态度，他们逐步抛弃执行了近二十年的“以援助换政治”原则，这在对莫桑比克的援助问题上十分明显地体现出来。

莫桑比克是1960年代中国在非洲最主要的援助对象之一。1962年莫桑比克解放阵线成立不久便来华寻求援助。1964年9月，解放阵线宣布走武装斗争的道路，领导人蒙德拉纳和西曼戈随即向中国求助，中国开始通过设在坦桑尼亚纳金奎根据地的训练营为解放阵线培训大批游击干部和士兵，并提供装备和资金。^⑤莫桑比克长期将中国视为“战略后方”与“根本盟友”。^⑥中国在1974年莫桑比克独立的关键时期给予支持。在中方的援助下，莫桑比克解放阵线趁4月葡萄牙政变扩大解放区。^⑦10月，中国决定通过无偿援助装备和提供训练的方式帮助莫桑比克解放阵线建立一支规模达1万人的正规部队，额度接近过去三年对赞比亚的军援总量。^⑧莫桑比克独立后，中国马上与之签订经济技术合作协定，援助小麦两万吨，并允诺5900万美元

① 《对外经济联络部关于当前国际形势问题的报告》，1977年7月13日，甘档，档号151-002-0077，第37页。

② 同上。

③ 《外交部务虚会议简报（第18期）：黑非洲的形势和我们的政策》，1979年5月14日。

④ 《外交部副部长刘振华在部工作会议上的讲话》，1978年8月24日。

⑤ 中国人民解放军总参谋部：《中国人民解放军军事工作大事记》，第474页。

⑥ 《莫桑比克对华态度更趋冷淡》，1981年6月10日，载于新华社编：《国际内参》，1981年，第44期，华东师范大学当代文献与史料研究中心藏，下同。

⑦ 《莫桑比克解放阵线简况》，1978年5月，冀档，档号1057-3-7-4。

⑧ 《中国对坦桑尼亚、莫桑比克（莫三鼻给）军事援助情况续谈》。

贷款。^①

作为非洲前线五国成员，独立后的莫桑比克基于自身利益和南部非洲政治格局的考量，采取“依靠苏联、多边共处”的外交策略。总统萨莫拉分别与苏联和古巴签订为期二十年的同盟条约并建立准军事联盟关系。苏联向莫桑比克派遣上千名专家和顾问，提供大量重型军事装备，并在纳卡拉开设训练基地，1977年，苏联军舰获得了在莫港口活动的权利。古巴在莫桑比克有各类专家450名、军事专家300名，并提供军事装备援助。莫桑比克同时与东德、保加利亚等苏联盟国保持密切联系，并同包括其前宗主国葡萄牙在内的西方阵营保持着良好关系，由此得以从美国、英国、瑞典等国获得大量经济援助。^②此外，莫解阵同坦桑革命党、赞比亚联合民族独立党、安人运、几内亚和佛得角非洲独立党等关系密切，同刚果、几内亚、索马里、博茨瓦纳等国执政党保持联系。^③

莫桑比克领导人事实上并不认可“三个世界”理论，其外交政策显然与中国“以苏划线”的做法存在抵触。尽管避免公开介入中苏冲突，但因与苏联关系密切，尤其是在安哥拉内战问题上跟随苏联支持安人运，莫桑比克与中国的关系曾一度冷淡，由此导致中国的援助几乎停滞。中国在莫桑比克独立初期允诺的5900万美元援助贷款直到1977年初仍未落实。^④

华国锋从1977年开始尝试在对外关系上寻求突破，改变安哥拉内战后中国在南部非洲相对孤立的处境。此时与各方都保持良好关系的莫桑比克成为解困的突破点。2月，中国借莫桑比克水灾之际援助5000吨粮食和5吨药品。7—9月，莫桑比克贸易代表团访华，在中国之前答应的援助贷款协议内签署了近2000万人民币的商品合同。当年，中国贸易公司还与莫桑比克签订了为期三年的购买3—4.5万吨壳腰果的长期协议。^⑤9月，莫解阵常委、经济政策书记桑托斯访华，并在与华国锋的会谈中表示要学习中国经验。^⑥同时，中国从9月19日开始接受193名莫桑比克军事学员来华学习。^⑦1978年4月莫桑比克又遭遇水灾，中国再度援助10万元人民币。4月初，中联部

① 《外交部非洲司：莫桑比克与我国关系简介》，1978年5月，冀档，档号1057-3-7-3。

② 《外交部：莫桑比克简介》，1978年5月，冀档，档号1057-3-7-2。

③ 《莫桑比克解放阵线简况》。

④ Steven Jackson, “China’s Third World Foreign Policy: The Case of Angola and Mozambique, 1961-1993”, p. 415.

⑤ 《外交部非洲司：莫桑比克与我国关系简介》。

⑥ 《莫桑比克解放阵线简况》。

⑦ 中国人民解放军总参谋部：《中国人民解放军军事工作大事记》，第549页。

邀请莫解阵派代表团于下半年访华。^①

为解决国内经济问题，莫解阵的积极性出乎意料，5月25日，总统萨莫拉亲自率代表团抵京。次日，李先念和萨莫拉举行第一次会谈。萨遵循的还是以政治换援助的思路，他提出了一揽子事关国民经济发展的援助要求，其中包括修建长达数百公里的太特省—纳卡拉港铁路这样的大型基础设施。作为回报，萨表示要效仿大寨农业和人民公社建设容纳9万人的公社村。此外，除了答应前一天晚宴上李先念提出的替中国向内图转达和解信息的要求外，萨表示可以帮助中国的另一位非洲朋友扎伊尔运输货物，并调解扎、安两国纠纷。

中方对萨莫拉提出的政治条件十分感兴趣，却难以接受援助清单。2月4日，邓小平就已在外交场合指出，对第三世界的援助“近期内帮大忙不行，帮小忙还可以”。^②5月26日，邓简短而象征性地接见了萨，目前解密的会谈记录显示他回避讨论援助问题。27日，中方在内部商量之后决定只承担打井、建造小型制药厂和技术指导等部分低成本的援助项目，并未同意莫方最看重的铁路、公路修建计划和公社村项目。

尽管中方对此进行了解释，但削减后的援助清单显然无法让萨满意，中莫关系日趋冷淡。莫桑比克并未在调解中安关系问题上出力，1978年10月，耿飚不得不在访问几内亚时亲自请人向内图传递和解信息。^③此后，莫桑比克不仅指责中国发动对越自卫反击战，而且在苏联入侵阿富汗之后，与安哥拉、埃塞俄比亚在联合国投票反对谴责苏联侵略行为的声明。1980年底萨莫拉访问莫斯科，莫桑比克获得更多的援助并进一步倒向苏联，中莫关系跌入冰点。新华社驻莫桑比克记者发现，从1981年春开始，萨莫拉公开无视中国过去提供的援助并拒绝接待中国记者代表团，而留在莫桑比克从事农技援助的中国专家也频遭冷遇。^④

三、现代化与援非上限的形成

随着改革开放战略的确定，1979—1983年成为中国对非援助重新定位并

① 《莫桑比克解放阵线简况》。

② 中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上册），第264页。

③ “Translations on Sub-Saharan Africa”，February 12th, 1979, CIA CREST data base, NARA, CIA-RDP82-00850R000100020018-9, p 5.

④ 《莫桑比克对华态度更趋冷淡》。

走向成型的时期，援非政策从华国锋时期作为一种被动应对国内危局的措施，开始被纳入整个对外战略规划。相比华国锋，邓小平在国家发展道路上有明确的选择并在对外战略上具备全球性视野，前者主要是推动国内事务重心从“继续革命”转移到经济建设上来，这一想法通过十一届三中全会变成政策化的国家发展战略。中国开始集中精力解决国内问题并同西方发展经贸关系，以图融入现存的国际政治经济体系。以经济建设为中心的现代化发展战略决定了援外政策长期的基本走向，即将援助控制在服从经济建设的合理范围内。专注现代化建设使中国无法将有限的发展资源通过援助让渡给非洲国家，从根本上限制了中国对非援助的资源投入，此为政策上限。

如前所述，现代化的两个关键因素之一是政府的财政支付能力，具体体现为年度财政收支状况。总体而言，1977年国家财政实际收入874.46亿元，支出后剩余30.93亿元，基本实现平衡且略有盈余的目标。1978年财政收入增加到1116.08亿元，但实际总支出也上升到1108.96亿元，总体财政盈余收窄至7.12亿元。为了发展经济，国家的基本开支此后迅速上升，仅全国基本建设投资就从1977年的364.41亿元上升到1980年的539.39亿元。^①这从根本上导致国家财政开支势必上涨，带来财政赤字，进而迫使政府不断削减其他开支项。以1978年为例，当年只有三项开支被压缩，其中对外援助是额度削减最大的一项。^②1978年，中国政府计划的对外援助开支为27亿元人民币，实际仅为13.86亿元。^③可以说，如果不是大幅削减援助，1978年政府财政赤字难以避免。

外贸本应是国家财政收入的重要来源，然而1970年代末期，中国每年需要从国际市场上进口包括粮食在内的大量工农业原料，导致1978年之后进出口年年入超。^④1970年代末部分国际原料价格上涨，中国所需的原料价格大幅攀升，此外加上国内物资紧缺、国际国内原料价差等因素，通胀输入压力陡增。中国政府在国内市场价格机制并未完善的情况下，为抑制通胀苗头、维持社会稳定并促进经济发展，被迫以大量政策性补贴的办法压低进口原料的国内售价，结果是严重削弱外贸盈利能力。按照外贸部的测算，仅

^① 轻工业部基本建设司：《建国以来轻工业固定资产投资统计资料（1950—1985年）》，1987年，商务部档案室藏。

^② 另外两项是城市人口下乡经费（由9.5亿元减少到4.64亿元）和外交费用（由2.6亿元减少到2.27亿元）。

^③ 《一九七九年国家预算收支指标》。

^④ 《国家进出口委印发对外经济贸易工作汇报提纲》，1981年7月4日，沪档，档号B1-9-439-4。

1981年外贸实际亏损就达60亿美元。^①

改革开放初期，中国政府在引进项目上的失误以及对越作战的军费开支也给财政平衡带来了额外的压力。为加速现代化，1978年中共中央确定了800亿美元的引进战略，进入实施阶段的总值约78亿美元的22项成套项目费用使用国际高息商业贷款支付，年息最高达到14%。^② 后续事实证明，项目引进工作带有很大的盲目性，实际成效很差，浪费惊人，部分工业设备的产能甚至达不到设计的一半。^③ 1980年国际商业贷款陆续到期时，中共中央发现已骑虎难下。^④ 1980年底，国家财政对外负债35.6亿美元，其中30.4亿美元用于偿付1978年的商业信贷。为支付贷款，国家进出口委员会不得不考虑动用储备黄金。^⑤ 此外，中越战争的军费开支也加剧了中国政府的财政困难。1979年本来是一个可以基本实现中央财政平衡的年份，但对越自卫反击战支出近160亿元，迫使当年财政赤字飙升至惊人的170亿元。前述数项因素叠加，导致1980年中央财政赤字仍有121亿元，直到1981年才减至20多亿元。^⑥

巨大的财政压力迫使中共中央于1979年4月决定用三年时间进行国民经济大调整。在此情形之下，对外援助的总体规模被严格控制。1979年对外援助的计划数额被进一步压缩到10亿元，^⑦ 最终实现1977年所设定的目标。当年援外金额占财政支出的比重也相应由上一年的1.3%降到0.7%。^⑧ 8月，国家计委在关于未来两年计划安排汇报提纲中决定继续减少对外援助。^⑨ 12月，中央决定将1979—1981年作为援助的进一步调整期，目标是进一步压缩规模，使援助额度占国家财政总支出的比例稳定在0.8%—1%之间，每年

① 《国家进出口委印发对外经济贸易工作汇报提纲》，1981年7月4日，沪档，档号B1-9-439-4。

② 《进出口委员会郭玉民讲话记录》，1981年9月10日，载于郝汀：《郝汀工作日记（1981）》，未刊，第24页。

③ 《二十二个大型引进项目不按基建程序办事造成严重损失》，1980年11月14日，载于新华社编：《内部参考》，1980年第94期。

④ 《中央书记处会议纪要（第54号）》，1980年10月16日。

⑤ 《国家进出口委印发对外经济贸易工作汇报提纲》。

⑥ 《中央报告会记录》，1979年3月16日，载于郝汀：《郝汀工作日记（1978—1979）》，未刊，第85页；《国家计委关于第六个五年计划和一九八二年计划控制数字的说明以及总理的意见》，1981年8月28日。

⑦ 《一九七九年国家预算收支指标》。

⑧ 《李先念、余秋里、康世恩、姬鹏飞、陈慕华在接见1980年全国外经工作会议全体会议代表时的重要讲话》，1980年3月14日，沪档，档号B32-2-190-64。

⑨ 《国家计划委员会关于一九八零、一九八一两年计划安排的汇报提纲》，1979年8月28日。

新增援助控制在5亿元之内，原则上终止无偿援助。^①

邓小平是主张调整过度援助最为积极的高层领导之一。早在1956年，他就告诫苏联人“斗米养恩人，石米养仇人”，过量援助其害无穷。^② 1980年7月，在胡耀邦、赵紫阳、姚依林到武汉向其汇报长远规划时，邓又特意提到对外援助太多是个教训。^③ 10月27日，中央书记处第59次会议专门讨论党的对外工作，决定今后对外经济援助要坚决收缩，使其与国力相适应。^④ 在此情形之下，1980年计划的援外支出缩减到9.2亿元，并且中央财政拨款实际上只有7亿元，其余依靠地方政府和企业自筹。^⑤ 1981年2月11日，邓小平在中央政治局会议上讨论对外政策问题时认为援助数额不可能增加，^⑥ 因此，当年援外金额进一步被压缩到7亿元。^⑦ 从整个1980年代的情况来看，总体上控制对外援助规模的底线始终没被突破。直到1984年，中央外事工作领导小组还在继续强调今后援助应该控制在合理限额内，^⑧ 尽管此时中央政府的财政赤字危机已有所缓解。

在对外援助总量不断被压缩的情况下，对非援助最初不可避免地遭到缩减。1979年，中国对外宣布向56个国家提供经济援助，其中41个是非洲国家。对外援助成套项目总量由192个缩减为160个，非洲国家的成套项目数量由100个减少到79个，其中埃及、阿尔及利亚、几内亚、乍得、加蓬、索马里、坦桑尼亚的成套援助项目遭到削减。^⑨

中国领导人对坦赞铁路的态度可以十分明确地标示出对非援助的上限。坦赞铁路自1975年开始运营以来，由于管理不善等原因连续四年亏损达2.5亿先令（5000万人民币），坦赞两国不得不寻求中国帮助。1980年8月，中国委婉告知坦赞两国代表，自己无力帮助解决铁路运营方面的困难，建议两

① 《中共中央、国务院转发外经部等六部门〈关于经援工作几个问题的请示报告〉》，1979年12月2日，商务部档案室。

② 中共中央对外联络部办公厅编：《中联部老部领导谈党的对外工作》（上），内部出版，2004年，第164页。

③ 《邓小平关于长远规划的一些意见》，1980年7月17—20日，载于房维中主编：《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1980年）》，第99页。

④ 中联部办公厅：《中共中央对外联络部简史》，第139页。

⑤ 《国务院关于批转外经部关于外经工作当前基本情况和今后方针任务的报告的通知》，1980年5月17日，沪档，档号B167-5-445-1。

⑥ 中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（下册），第712页。

⑦ 《姬鹏飞在全国外事工作会议上的讲话》，1981年9月11日。

⑧ 《李先念传》编写组、鄂豫边区革命史编辑部：《李先念年谱》（第六卷），中央文献出版社，2011年，第254页。

⑨ 《全国计划会议：1979年对外援助成套项目调整计划》，1979年5月15日，冀档，档号940-13-301-5，第1—2页。

国向欧洲求助。^①在此之前，李先念3月在接见全国外经工作会议代表时表示，“坦赞铁路尽管影响巨大，但麻烦也不少。”^②

四、应对苏联威胁：战略干扰与援非再定位

自1977年以来，历次全国对外经济工作会议均定调削减援助额度，但在1980年3月全国外经工作会议上却兀然出现了要增加对第三世界国家援助的声音。余秋里在会上提到援外占财政支出0.7%的比例过低，李先念即席补充发言认为第三世界国家的工作不能仅靠“卖嘴皮子讲道理”，还是需要“给一点”。^③结果，重新强调继续援助第三世界是应尽的国际主义义务，成为本次会议制定的新时期中国外经工作基本方针的一个明显特点。考虑到当年56个受援国中有41个是非洲国家，其所确立的方针原则对日后的援非影响巨大。

尽管反对援建类似坦赞铁路这样的大型工程，但中国对非援助的总体规模却在1980年迅速上调。根据国际经济合作与发展组织统计，1980年中国对非援助金额几乎是上一年的3倍。^④以成套项目为例，中国1980年和1981年分别向41个非洲国家提供了价值2.099亿元和2.172亿元的援助，各占全部对外成套援助额度的42%和52%。^⑤1982年10月，国家计划会议建议1983年对外援助成套项目5.1亿元人民币，比1982年增长15.6%。非洲国家占3.33亿元，其中9个印度洋沿岸的非洲国家获得8231万元，占总金额四分之一。^⑥

1980年接受中国援助最多的国家是刚独立的津巴布韦。4月18日，外交部长黄华率中国政府代表团参加津巴布韦独立庆典。^⑦9月，中国派出以外经部副部长李克为团长的代表团和津巴布韦签订了4000万人民币长期无息

① 《李克副部长与坦、赞使节谈坦赞铁路》，1980年9月4日，沪档，档号B32-2-198-214。

② 《李先念、余秋里、康世恩、姬鹏飞、陈慕华在接见1980年全国外经工作会议全体会议代表时的重要讲话》。

③ 同上。

④ 这里不包含医疗队、学术资助和债务免除。“The Aid Program of China”。

⑤ 《全国计划会议：1980年对外援助成套项目、新建项目计划草案》，1979年12月5日，冀档，档号940-13-351，第1页；《全国计划会议：一九八一年对外援助成套项目计划（草案）》，1980年12月6日，冀档，档号940-13-392，第1—2页。

⑥ 《全国计划会议：一九八三年对外援助成套项目建设计划（草案）》，1982年10月26日，冀档，档号940-13-466，第1—89页。

⑦ 黄华：《亲历与见闻：黄华回忆录》，世界知识出版社，2007年，第322—327页。

贷款的协定。^①12月，中国开始接收277名津巴布韦军事学员。从实际情况看，中国关于援助的决策比较匆忙，4000万元人民币长期无息贷款甚至没有确定使用方向。直到次年5月穆加贝访华，双方才达成协议决定将贷款用于修建一座容纳6万名观众的体育场，^②中国为此增加500万元援助额度。^③

除了延续对扎伊尔的军事援助外，中国自1980年开始与坦桑尼亚、几内亚等国接触商谈军事援助。2月，坦桑尼亚国防和国民服务部代表团秘密访华并签订无偿提供装备零配件的协议。^④10月，几内亚军事代表团访华，就中国提供军事援助达成原则性协议。^⑤1981年3月，坦桑尼亚国防军代表来华与中方商谈军事援助问题。中国同意以贷款方式向坦桑尼亚提供军事援助。^⑥6月，扎伊尔军事代表团访华，中国原则同意延长培训扎伊尔突击旅专家协议，并以贷款形式提供军事装备。^⑦

考虑到1980年代中国已经彻底放弃世界革命战略的事实，回调并不意味着其打算在非洲恢复1960年代的援助模式。1980年，中国对第三世界形势的判断开始去革命化。2月，外交部研判当前绝大多数第三世界国家不存在无产阶级革命形势。^⑧中联部评估世界共运的主要趋势是“独立自主”，而不是通过建立国际统一战线联合反帝反修。^⑨在此前后，中国领导人在对外表态中也不再提学习中国道路和经验的问题，相反，他们对过去中国的社会主义发展多有委婉的反思和批评，并强调发展生产力的重要性。^⑩当年，中国撤回在坦桑尼亚的军训团，正式放弃了旨在推动非洲民族独立和世界革命的军事援助路线。中国对非援助政策回调背后的主要动机，则是高层对非洲在中国整体国家安全战略图谱中的角色和作用的再认识，根本原因在于邓小平以反苏为主线的国家安全战略考量，使得中国在从非洲战略脱身的同时，维系最低限度的援助以干扰苏联的全球部署。

① 《驻津巴布韦使馆关于对一九八三年中国经援项目进展的检查报告》，1984年1月4日，甘档，档号151-002-0433，第70页。

② 同上；蒋光化：《访问外国政党纪实》，世界知识出版社，1997年，第139—140页。

③ 《我对津经援应积极主动灵活多样》，1982年8月4日，载于新华社编：《国际内参》，1982年，第61期。

④ 中国人民解放军总参谋部：《中国人民解放军军事工作大事记》，第579页。

⑤ 同上书，第589页。

⑥ 同上书，第595页。

⑦ 同上书，第599页。

⑧ 《外交部关于1980年国际形势展望和外交工作要点》，1980年2月6日。

⑨ 《中共中央办公厅转发中共中央对外联络部的〈工作汇报提纲〉》，1980年11月25日，湖北省档案馆，档号SZ1-8-185，第66—75页。

⑩ 《李先念传》编写组、鄂豫边区革命史编辑部：《李先念年谱》（第六卷），第58页；中共中央文献研究室编：《邓小平思想年谱》，中央文献出版社，1998年，第154页。

外交系统曾在1979年上半年就对包括援助在内的对非政策进行过研究。年初，在宽松的政治氛围中，党内开始批评和反思过去几年在非洲施行的“以苏划线”的做法。在2月举行的理论务虚会议上，拥有切身体会的一线外交人员批评“以苏划线”政策，指出这是一种形而上学，并在非洲造成负面影响。例如，驻埃塞俄比亚使馆认为，中国在埃索边界战争中因埃亲苏而选择支持索马里的做法导致自身的工作陷入本可避免的困境，驻坦桑尼亚的外交人员被亲华的坦方人员“很诚恳”地告诫中国需要在非洲改善已经变得糟糕的形象，^①这使得中国外交人员颇有危机感。

1979年5月外交部召开的务虚工作会议更为详细地检讨了对非政策，这次讨论范围极广的会议主要是为了系统分析中国外交所面临的重大议题，为即将在7月召开的第五次驻外使节会议做政策性建言。在非洲议题上，务虚工作会议提出的建议主要涵盖非洲的战略地位和冷战格局、对非外交的基本原则以及对非援助三方面，归纳起来主要有四点。第一，改变1977年对外经济联络部的判断，认为美苏全球争夺的重点是欧洲及其侧翼的北非和中东，黑非洲不是重点，但同时也认为苏联在非洲保持扩张，其目标以埃塞俄比亚、安哥拉为据点，试图控制北非洲红海通道并在中南部非洲建立连贯安哥拉、扎伊尔、赞比亚和莫桑比克的“俄国腰带”。^②第二，今后对非政策要放弃“以苏划线”的做法，实行“照顾多数、讲究分寸、注意策略、留有余地”的原则。^③第三，过去对非洲的援助不够实事求是，超越自身经济能力，今后对黑非洲应“政治、道义支持为主，提供必要的经援”。^④第四，不再支持非洲国家的反政府武装和“马列组织”。^⑤显而易见，外交部对援非总体上持批评态度。

7月7日，邓小平在第五次驻外使节会议上评价了对外援助工作。邓认为对阿尔巴尼亚和越南的援助热心过度，但对非援助应予肯定。邓小平要求对非援助方式要考虑自身的经济能力，因为中国要“缓口气”，他强调对非大规模援助是中国发达以后的事，是下一代人的事情。^⑥显然，邓并未完全接纳外交部的四点意见，就援非政策划出明确界限。由于需要集中精力设计

① 《理论工作务虚会简报第三组（30）：要注意研究苏联》，1979年2月7日。

② 《外交部务虚会议简报（第18期）：黑非洲的形势和我们的政策》。

③ 同上。

④ 同上。

⑤ 同上。

⑥ 《中央负责同志（邓小平）有关对外援助问题的重要讲话》，1979年7月7日，甘档，档号151-002-0132，第109页。

改革开放战略，解决党内政治遗留问题，处理中美关系以及发动对越自卫反击战，邓在1979年上半年没有精力具体斟酌援非问题。尽管如此，相比外交部务虚会议，邓在驻外使节会议上对援非的评价更为积极。他之所以如此，跟五个月前的中越战争关系密切，这次战争证明了非洲国家在国际政治和国家安全两方面对于中国而言并非无足轻重。

对越作战之前，中国领导人曾有一系列外交协调工作，除了美、日和东南亚国家之外，非洲也在计划之列。1979年1月初，李先念访问坦桑尼亚、莫桑比克、赞比亚和扎伊尔，并在途中公开了中国对南部非洲的政策主张。^①李先念访非的初衷之一就是为接下来的中越战争获取国际支持，但对越作战没有得到一个非洲国家的公开肯定，相反却遭到部分非洲国家的责难。尤其是莫桑比克，它不仅向中国大使抗议，而且要求撤回中国军援专家。^②这是1955年万隆会议后，中国首次在重大国际事件中陷入完全失去非洲支持的窘境。另一方面，中国对埃及的军事援助却带来实质性回报。1978年12月埃及空军代表团访华，期间埃方提供了越南当时装备的苏式“萨姆”防空导弹等装备的情报。^③这些都促使中国领导人重新考量非洲在对外政策中的角色。

1979年12月底发生的苏联入侵阿富汗事件对中国高层的刺激十分强烈，促使其对苏联的态度发生了总体性转变。基于与苏联打交道的历史经验和现实的国家利益考量，邓小平一直主张对苏联采取强硬态度，他不断在重要的内政和外交场合强化关于苏联威胁的政策话语，并力图使之成为这一时期中国领导人和主要职能部门制定内外战略和政策的基本出发点。早在第五次驻外使节会议上，邓小平就认为“战争要来只能来自苏联”。^④两个多月后，他在与加拿大前总理特鲁多的谈话中指出，苏联继承了俄国沙文主义传统，完全是“沙皇扩张主义”。^⑤10月31日，他告诉法国前总理、前议长埃加·富尔，对中国构成威胁的既不是日本也并非欧洲和美国，只有苏联。^⑥苏联入侵阿富汗侧面印证了邓小平关于苏联威胁的判断。1980年1月16日，邓小平在中央召集的干部会议上谈到1980年代需要完成的三件大事时，首要的就是反对苏联社会帝国主义霸权。^⑦阿富汗事件之后，邓小平开始调整对外

① 《李先念传》编写组、鄂豫边区革命史编辑部：《李先念年谱》（第六卷），第2页。

② 中国人民解放军总参谋部：《中国人民解放军军事工作大事记》，第529页。

③ 同上书，第561页。

④ 《邓小平同志在第五次驻外使节会议上的报告》，1979年7月7日，四川省档案馆，档号1-9-739，第90页。

⑤ 《邓副总理会见加拿大前总理特鲁多的谈话》，1979年9月25日。

⑥ 《邓副总理会见法国前总理、前议长埃加·富尔时的谈话》，1979年10月31日。

⑦ 《邓小平同志关于目前的形势和任务的报告》，1980年1月16日。

安全战略，最明显的就是强化第三世界在整个国家安全战略中的角色和作用。

1月初，外交部开始总结和回顾上一年的国际形势并对1980年的国际局势做出判断。28日，邓小平推动政治局通过外交部提交的关于1980年国际形势和外交工作要点的汇报。这份文件对阿富汗事件之后苏联的对外战略做了基本判断，即“（苏联）将继续制造和利用第三世界的动乱，并利用西方的弱点推行南下战略”。^①就具体的外交工作而言，他们认为过去一年主要的缺点是“发展同西方国家联合反苏霸权的战略格局同广泛做第三世界国家的工作结合得还不够”，接下来的外交工作中心是加强对第三世界国家的工作，并争取其加入反苏国际统一战线。尽管强调工作重点在东南亚和南亚，但非洲事实上也得到了相应的重视。总体而言，高层判断非洲形势是比较严峻的。他们认为非洲经济会更困难，内部各种矛盾累积并可能导致动荡。在南部非洲，苏联和古巴仍有可能进一步渗透罗得西亚，进而引发武装冲突，使其成为第二个安哥拉。由于西撒哈拉问题短期难以解决，西非国家内部矛盾可能加剧，甚至引起政变，而这些都便于苏联利用古巴等代理人进行渗透。^②

为应对苏联南下的威胁，邓小平此时在国家安全战略上遵循了将所有地区性问题纳入全球视野进行思考的思路，他多次在不同场合表示自己的战略是全球角度的。1979年2月28日，他会见埃及总统特使图哈米时提出教训越南是从全球战略角度考虑的，目的之一是破坏苏联的全球部署。^③1980年1月9日，在会见日本参议院代表团时，邓表示中国对阿富汗事件作出强烈反应就是从全球战略考虑的。^④外交部的这份报告遵循了邓有关国家安全战略的基本思路，它表明中国在面对苏联军事入侵邻国时试图在中美安全框架之外寻求新的安全保障。

5月，邓小平继续在外交场合强调对中国的唯一威胁来自苏联，并主张联合包括第三世界地区国家在内的力量组成反苏联盟，以便“在政治、道义和行动上顶住苏联”，因为“苏联不会停止在阿富汗和柬埔寨”。^⑤可以确定，邓小平在这几个月时间内对苏联的威胁判断并没有根本性改变，相反，由于

^① 《外交部关于1980年国际形势展望和外交工作要点》。

^② 同上。

^③ 《外交部转发邓小平谈越南问题》，1979年3月1日，福建省档案馆，档号222-12-287，第4—5页。

^④ 中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上册），第591页。

^⑤ 《邓小平副总理会见日、美、欧三边委员会日方委员长渡边武的谈话》，1980年5月29日；《邓副总理会见几内亚总统杜尔的谈话》，1980年5月5日。

下半年中美关系出现波折，邓此时打算在中美安全框架之外寻求新安全保障的倾向更加明显。

6月3日，邓小平在与美国战略研究机构访华团会谈时，比较系统地阐述了自己的安全战略思考。邓小平首先透露，中国的战略是放在苏联进攻的基点上进行规划和准备的，而且中国要做好准备立足于依靠自身力量对付苏联。他延续了苏联采取迂回策略南下的说法，并且认为苏联全球部署的完成意味着战争的到来，而如何判断苏联全球部署完成的标准，他认为是：“（苏联）控制整个中东、北非和波斯湾产油区，控制亚太、整个东盟和马六甲，再加上非洲南部，特别是在印度洋沿岸的非洲国家得手。”^①在这次谈话中，邓小平提到作为苏联战略重点的“欧洲”除了传统的欧洲地区外，还包括中近东、北非、地中海、波斯湾地区。^②10月，在与新西兰总理马尔登的谈话中，邓重复了这一看法，可见其并非一时闪念，这一“欧洲”的概念实际上与1979年外交部务虚会议提出的美苏争夺的重点所包含的欧洲及其侧翼的北非和中东地理范畴基本一致。^③只是，将北非在安全战略考量上纳入欧洲并认为其是苏联战略重点地区的做法，无疑表明非洲作为第三世界的一部分在中国整个国家安全考量中的地位已经上升。

可以说，高层此后在对苏问题上始终没有做到铁板一块，加上中美关系在1981年之后也经历了多次波折，但对苏联南下趋势及其威胁的判断此后几年却基本没变，由此，对第三世界在国家安全战略规划中的价值和地位的判断也没有质变。1980年10月27日，中央书记处第59次会议专门讨论党的对外工作，提到要以苏联、世界革命和中国共产党自身这三个因素的变化作为研究问题和决策的出发点。^④10月，邓小平要求坚决在柬埔寨与阿富汗这两个点上顶住。^⑤1981年3月9日，考虑到苏联威胁，胡耀邦在书记处第90次会议上认为对苏方针是对外的关键问题。^⑥当月召开的中央外事工作小组会议认为苏联战略重点在欧洲，但却通过采取“近交远攻”、“避实就虚”

^① 《邓小平副总理会见美国战略研究机构访华团谈话记录》，1980年6月3日，湖北省档案馆，档号SZ1-8-185，第37页。

^② 《邓小平副总理会见美国战略研究机构访华团谈话记录》，1980年6月3日，湖北省档案馆，档号SZ1-8-185，第35页；《邓小平副主席、赵紫阳总理会见新西兰总理马尔登的谈话》，1980年10月10日，冀档，档号1057-5-17。

^③ 《外交部务虚会议简报（第18期）：黑非洲的形势和我们的政策》。

^④ 中联部办公厅：《中共中央对外联络部简史》，第139页。

^⑤ 《邓小平副主席、赵紫阳总理会见新西兰总理马尔登的谈话》。

^⑥ 《胡耀邦在书记处第90次会议上的讲话》，1981年3月9日，载于郝汀：《郝汀工作日记（1981年）》，第23页。

的战略和“蛀虫战术”主攻第三世界。^① 李先念在11月的一份关于国际形势的内部报告中详细描述了苏联在非洲的扩张态势：通过军事干涉安哥拉、扎伊尔、埃塞俄比亚和也门，在南部非洲建立“俄国腰带”形成地缘截断，在北部非洲，控制苏伊士运河航线经过的红海，将南也门作为据点配合其在阿富汗的行动以及在伊朗可能采取的行动。其中，津巴布韦依旧被认为是非洲的弱点。^②

除了与津巴布韦建立新的友好关系以获得在南部非洲的战略据点之外，中国还试图修复与一些因安哥拉内战、埃索战争以及越南侵柬等重大国际问题而对华态度趋冷的非洲大国的关系。1981年3月22日，赵紫阳在会见坦桑尼亚总统尼雷尔时谈了两点立场：坦桑可以根据自己的需要“在柬埔寨问题上采取自己的政策”，同时中国完全理解也并不反对一些民族主义组织在独立斗争和建国之后接受苏联军援的做法。^③ 后者尤为关键，它意味着中国在外交政策的执行层面（而非仅仅是宣传）真正抛弃“以苏划线”的立场，也可能是考虑到其重要性，赵紫阳于次年4月19日在同几内亚领导人谈话时再次重申了这一点。^④

要加强对第三世界的工作，援助必不可少。在此情形之下，不难理解前述1980年3月全国外经工作会议的决定。但在各部门开始追求经济效益的氛围下要求执行不完全有利可图的援外任务，势必遭遇各种阻力，外贸部还因此被骂为“卖国部”。1980年11月8日，中共中央为此发文批评了各种抵制援外工作的立场，重申对外援助要为反对霸权主义的对外政策总方针服务。^⑤ 直至十二大前后，邓小平依旧强调要对第三世界进行援助，他认为勃列日涅夫不是温和派，苏联在全球的霸权主义做法“大的不变、小的可能变”，因此要在“加强与第三世界国家的关系，不介入第三世界内部纠纷情况下，拿出一点钱援助”。^⑥

① 《中央外事工作小组1981年3月会议纪要》，载于郝汀：《郝汀工作日记（1979—1984）》，未刊，第65页。

② 《李先念关于国际形势的报告》，1981年11月。

③ 《赵紫阳总理同外宾谈国际形势》，1981年4月12日，载于新华社编：《国际内参》，1981年，第27期。

④ 《赵紫阳总理对外宾阐述我对外政策》，1982年4月25日，载于新华社编：《国际内参》，1982年，第32期。

⑤ 《中共中央、国务院关于认真做好对外援助工作的几点意见》，1980年11月8日，湖北省档案馆，档号SZ1-8-185，第76—78页。

⑥ 《外交部办公厅隋勤副主任关于十二大我国对外方针政策制定背景的讲话》，1982年12月14日，冀档，档号1057-8-79。

五、新经济外交下的平衡援非

如前所述，中国增加援非力度并不意味着要重启 1960 年代的援助模式。但在有限资源、战略干扰之间存在张力，调和折中的最好办法就是尽可能减少援助中的资源让渡。通常而言，最直接的做法是减少无偿援助的比例，根据经济合作与发展组织估计，中国 1984 年对外援助中无偿援助的份额由 1978 年的 65% 下降到 10%。^① 在援非问题上，中国除了降低无偿援助的比重之外，还实行李先念所提出的“要给也要捞”的平衡援助模式，即将援助与军售、有偿项目承包等国际经济合作措施结合起来，使对非援助具备经济回报功能。^②

1983 年初中国总理访问十一个非洲国家，提出了“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”的新合作方针，因而成为新时期中国对非经济外交确立的标志性事件。^③ 布罗蒂加姆认为，中国总理的这次访非同 20 年前周恩来访非有相同的历史意义。^④ 让负责国内经济事务的总理而不是主持中央外事工作的李先念或主持书记处工作的胡耀邦出访非洲，这本身就说明中国在对非问题上已经把经济因素提高到超越政治因素的水平。此访最重要的目的是落实中共中央在 1982 年十二大之前提出的对外经济外交方针，旨在将发展对外经济关系提高到四个现代化建设的高度，其目标是要在 2000 年将国外市场扩展到 1600 亿元的规模。^⑤ 赵紫阳在提交中央外事小组的访非报告中也说明了这点，他反复强调“今后四化建设离不开第三世界”。^⑥ 就援助而言，赵紫阳对非洲的访问是在外交层面对之前几年援助改革尝试的一次确认和巩固。

平衡援助的实现首先取决于援外体制改革。援外体制实质性的改革始于华国锋访问南斯拉夫之后，1978 年 9 月，华国锋在参考南斯拉夫经验的基础

① “The Aid Program of China”.

② 《李先念、余秋里、康世恩、姬鹏飞、陈慕华在接见 1980 年全国外经工作会议全体会议代表时的重要讲话》。

③ 《中共中央关于印发赵紫阳同志〈关于访问非洲十一国的报告〉的通知》，1983 年 3 月 14 日。

④ 黛博拉·布罗蒂加姆：《龙的礼物：中国在非洲的真实故事》，第 33 页。

⑤ 《外交部办公厅隋勤副主任关于十二大我国对外方针政策制定背景的讲话》。

⑥ 《中共中央关于印发赵紫阳同志〈关于访问非洲十一国的报告〉的通知》。

上提出了进一步推动对外援助体制改革的三点设想。^①1979年,外经部基于上述设想提出要实现工作重点的转移,即以国际经济事务为中心开展工作,具体包括:用合作、合营、承包等经济技术生产合作方式取代单向援助,以便为现代化建设争取外汇;援外体制实现权力下放改革,用经济核算制取代供给制;对外要按照市场规律办事。^②但由于具体的体制改革没有跟进,各地在执行过程中问题不断。上海市发现对外经援工作没有明确归口管理部门,由此导致在对外谈判、报价、物资供应渠道等方面存在一系列问题,以至于对外经济技术合作“谈的多、成效少、进展缓慢”。^③

1980年初,中共中央决定改变1960年代初建立的以贷款和无偿援助为核心的经援制度,并于3月下文决定实行投资包干制。投资包干制并非针对援助体制专门设计,但与1958年前后昙花一现的包干制不同的是,此时的投资包干制是在国家计划框架内下放部分经营权并进行经济刺激进而提高对外经济行为效率的一种制度改革尝试。简言之,国家通过合同契约的方式把经援项目的全部工作交给具体单位负责,承包单位在国家统一计划、援外方针政策、规章制度和对外协议范围内,对项目的经营管理享有一定的自主权,同时全面负担项目的经济、技术责任,项目盈余部分作为承包和分包单位用于自身的发展与福利。^④投资包干制并非完全的市场化改革,但相比华国锋之前推行的运动式管理模式,其通过改变过去援外大锅饭的做法使工作效率得到大幅提升,更为重要的是它为日后对外经济活动的市场化改革提供了制度衔接。

平衡援助的关键是如何实现收益。中国曾在效果最好的医疗援助上施行受援国分担费用的做法。1980年3月,经过谈判协商,34个受援国同意全部或部分自理援助项目,由此改变了过去援外医疗队费用全由中国负担的状况,其中20个受援国同意负担大部分费用。^⑤到1988年,43个受援国承担主要或者全部的医疗队费用。^⑥然而,对同一类项目或受援国采取分担部分费用(也即“给大钱、要小钱”)的做法实际上存在问题。首先,中国之前

① 《纪登奎关于华国锋访问三国的报告》，1978年，载于郝汀：《郝汀工作笔记（1978—1979）》，未刊，第53—56页。

② 《外经部一九七九年工作要点》，1979年5月15日。

③ 《上海市对外经济联络局关于进一步做好本市对外经济技术合作的请示报告》，1979年12月12日，沪档，档号B1-9-66-34。

④ 《外经部关于对外经援项目试行投资包干制的暂行办法》，1980年3月，沪档，档号B158-4-174-100。

⑤ 《上海市对外经济联络总局关于全国外经工作会议主要情况和贯彻意见的报告》。

⑥ 卫生部外事局：《一九八八年援外医疗队一览表》，1987年12月，华东师范大学当代文献与史料研究中心藏。

向非洲国家提供的援助项目到 1980 年前后绝大多数状况堪忧。除了坦赞铁路，中国援助马里、坦桑尼亚等国的工厂已陷入管理混乱、人才流失、严重亏损乃至停产的状态，农业项目的状况也令人担心，仅坦桑尼亚境内中国援建的全部农场都处于亏损状态，其他国家的项目普遍也很糟糕。^① 这些项目基本无望在近期内盈利，非洲本国政府均难以提供资金和技术，急需中国的资金援助与后期技术支持。此外，“给大钱、要小钱”的做法难以适应部分非洲贫困国家的状况，非洲穷国马里的情况尤为典型，中方自 1978 年开始要求马里承担一小部分援助开支，导致该国基层干部指责中国的援助比西方还要苛刻，中国专家担心会因此让两国友谊毁于一旦。^②

此时的对外援助部门能很好地吸纳来自一线援助专家的意见，比如防止政策的一刀切以及如何与西方国家和组织开展合作等。^③ 他们尽力避免在其他非洲国家出现类似马里的情况，并且将主要精力集中在既有援助项目的维护和运作上，以期以最低的成本发挥最大的援助效益。中方在这一时期遵循了对穷国少“捞”多“给”、对富国多“捞”少“给”的原则，即区分不同国家的经济发展水平和政府支付能力。其中，“捞”的重点是 1979 年之后在对外援助中比例最大的成套项目和军贸项目。^④

1979 年 1 月 2 日，中央军委批准军事援助由原来全部无偿改为收费、以物易物和无偿三种方式。^⑤ 1 月 21 日王震批准成立中国航空技术进出口公司，意图通过对外军事贸易赚取航空现代化所需的 30 亿美元资金。而邓小平的想法则是缓解财政压力，他在听取国家计委关于修改当年计划的汇报时认为要抓军火出口。^⑥ 根据美国中央情报局的调查，中国到 1980 年初已成立 7 个负责对外军售的公司，对外军售总额在接下来的两年中达到 40.84 亿美元。^⑦

① 《我国对马里经援情况调查》，1981 年 11 月 1 日，载于新华社编：《国际内参》，1981 年，第 84 期；《我对坦桑经援成绩显著但问题待解决》，1982 年 5 月 26 日，载于新华社编：《国际内参》，1982 年，第 41 期；笔者采访援非专家汪路生，2019 年 7 月 11 日，常州。

② 《我国对马里经援情况调查》，1981 年 11 月 1 日。

③ 《我驻马里参赞王培祥提出关于经援工作的六点建议》，1981 年 11 月 22 日，载于新华社编：《国际内参》，1981 年，第 90 期。

④ 分别为 55.4% 和 39.8%。1980 年援外支出共 9.2 亿元，成套项目和军事项目分别为 5 亿元和 3.5 亿元，1981 年基本保持 1980 年的水平。《国务院关于批转外经部关于外经工作当前基本情况 and 今后方针任务的报告的通知》。

⑤ 王大伟等：《军贸出口第一人：刘国民同志纪念文集》，北京创先企划有限公司，2014 年，第 41 页。

⑥ 《邓小平在听取国家计委关于修改一九七九年计划的全面汇报时的讲话》，1979 年 3 月 23 日，载于房维中主编：《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1979）》，第 52 页。

⑦ 伊朗、伊拉克等海湾国家为 34.98 亿美元。“China’s Military Assistance to the Third World”，January 26th, 1983, CIA CREST data base, NARA, CIA-RDP85T00287R000400620001-1, pp. 4-7.

根据目前的资料,中国最早于1979年7月向西非富国加蓬推销歼6飞机。^①与中国签订军售合同规模最大的是埃及。1980年2月,为了应对苏联切断航空装备援助,埃方派特使团来华寻求援助以补充在第四次中东战争中的损失,双方经谈判于5月签订价值1.67亿美元的歼6及其配件的军贸合同。^②1981—1982年,中国共向埃及出售了4.14亿美元的军品。^③

1980年5—6月,中国先后与乌干达、加蓬和赞比亚商谈军售问题,内容包括出售轻武器、歼教6型飞机、雷达、通信器材和武器装备零备件。^④中国对传统的非洲军事受援国均采取了有偿出售军备的办法。以坦桑尼亚为例,1981年3月,坦桑尼亚国防军代表蒙安亚访华,中国同意以贷款方式有偿向坦桑尼亚提供军事配件。^⑤第二年尼雷尔访华,期望得到2500万美元的军事援助,但中国最后只同意通过贷款方式提供700万美元的配件和弹药。^⑥总体而言,1980年代,中国基本上未再与非洲国家签订新的大规模无偿军事援助协定,相反,中国向坦桑尼亚和扎伊尔各出售了1200万美元的军事装备,向赞比亚出售的军备价值1400万美元。^⑦

中国得以实现大量“捞回”的另一个领域是项目承包和劳务输出。对外劳务输出和项目承包始于1974年,当年12月,中方发现上一年对包括尼日利亚、利比亚在内的几个中东和非洲产油国的贸易顺差达到了1.21亿美元,比1972年猛增55%。外贸部认为这些国家有1千亿美元的石油美元但缺乏技术,中国可以通过承建项目或提供设备的方式赚取外汇。^⑧1977年的科威特自费项目让中国第一次正式通过劳务承包的方式获得大量美元收入。^⑨此后中国开始大量签订项目和劳务承包合同。

1979年,外经部统计已经签订的承包工程和技术服务合同达到55个,成交额相当于1.2亿元人民币。^⑩作为最早成立的对外承包公司,中国建筑工程公司1981年的项目成交额达到1.229亿美元,营业额6000万美元,比

① 《楼水荣访谈记录稿》,2013年12月,北京。

② 王大伟等:《军贸出口第一人:刘国民同志纪念文集》,第12—16页。

③ 同上书。

④ 中国人民解放军总参谋部:《中国人民解放军军事工作大事记》,第549、581、584页。

⑤ 同上书,第595页。

⑥ “China’s Military Assistance to the Third World”, pp. 4-7.

⑦ *Ibid.*

⑧ 《对外贸易部关于对中东、非洲产油国家贸易中几个问题的座谈记录及向国务院的请示》,1974年12月,甘档,档号91-007-0328,第62—78页。

⑨ 《中央领导同志关于经援工作的一些重要指示》,第1—8页。

⑩ 《国务院关于批转外经部关于外经工作当前基本情况和今后方针任务的报告的通知》。

上一年增长 40%，创汇比 1980 年增长 4.8 倍，达到 1130 万美元。^① 总体上，1983 年全国对外共签订劳务承包合同 424 项，比上年增加 111 项，合同金额 9.37 亿美元，比上年增加 85.3%，1984 年的合同金额更是达到了 14.2 亿美元。3 月，胡耀邦认为对外承包工程、劳务合作值得表扬。^②

非洲国家是中国劳务承包的第二大客户，阿尔及利亚、布隆迪、卢旺达、喀麦隆、尼日利亚、索马里等国均与中国签订过承包工程和技术服务合同。中国对在非洲的项目承包采取了更加灵活的做法，考虑到海湾国家和非洲国家经济发展程度的差异，中方内部认为不必从一开始便苛求经济收益，而是要基于“保本薄利”的方针首先“开创一个局面”。对外经济部门曾提议在非洲国家采取承包工程、出口劳务，与华侨办合营企业，并建议国内成立一个懂技术和生意的机动洽谈班子。^③ 这些建议实际上都被采纳并得以逐步实施。

卢旺达提供了此类合作的极好案例。1981 年 7 月 28 日，连通卢旺达基加利和鲁亨盖里的公路开工，^④ 工程施行“三边合作”的模式，即“西方（西德）出钱，中国出技术，卢旺达收益”。这是中国在非洲第一个以承包方式建设的工程，由此开始了中国在非洲大规模工程承包的历程，当然，更为重要的是，在卢旺达这个非洲小国，中国成功尝试了通过提供一定的经济援助开拓市场的做法，当年中方预期承包额可以达到 2 亿元。^⑤ 这种以援助推动包括贸易、承包在内的各类经济合作的做法无疑是日后中国对非经济合作模式的雏形。

六、结 语

在由现代化和国家安全两大因素构成的分析框架内，本文通过重构自 1970 年毛泽东发表“五二零声明”到 1982 年赵紫阳访非这段时间内中国援

^① 《中建公司对外承包业务取得较大进展》，1982 年 3 月 7 日，载于新华社编：《国际内参》，1982 年，第 18 期。

^② 《对外经贸部关于传达贯彻胡耀邦同志批示的通知》，1984 年 3 月 13 日，沪档，档号 B1-9-1340-75。

^③ 《我在非洲搞承包宜取“保本薄利”方针》，1982 年 5 月 5 日，载于新华社编：《国际内参》，1982 年，第 35 期。

^④ 《我在非洲承包的第一条公路顺利开工》，1981 年 9 月 16 日，载于新华社编：《国际内参》，1981 年，第 72 期。

^⑤ 《从卢旺达看我与第三世界小国的经济合作》，1982 年 8 月 4 日，载于新华社编：《国际内参》，1982 年，第 61 期。

非政策的演变过程，超越以往关于改革开放时期援助调整集中于其自身形式与目标改变的认识，重新评价这一时期中国对非援助政策演变的基本动因及其特征。

改革开放时期中国对非援助的调整源自1970年代中国自身从革命国家转向发展国家过程中所遭遇的身份困境。中美关系缓和后，中国自万隆会议以来建立的反帝反殖的革命话语在面对南部非洲新形势时失效，“三个世界”的国际形势认知与非洲事实上的冷战态势相互矛盾，最终的结果是中国无法继续在非洲推行革命外交政策。“以苏划线”的做法导致中国与非洲国家的关系普遍受损，无法建立和维持以“反帝反修”为目标的国际统一战线，中国在安哥拉内战中的困境就是很好的例证。

由于缺乏外交方略设计的能力和外交经验，华国锋在主政期间就对非援助问题作出的调整只是针对国内政治经济困局的被动应对。这一时期中国对非援助政策最大的变化是逐步抛弃“以援助换政治”原则，不断缩减对非援助的规模。1978年，中国试图通过改善与莫桑比克的关系来扭转安哥拉内战以来在非洲的孤立处境，但由于无法接受莫方提出的提供全面援助以换取政治支持的方案，这一想法未得到实施。

改革开放道路确定之后，中国对非援助政策的界限逐步明确。资源有限前提下的现代化战略限制了对外援助的规模和让渡性，政策上限由此形成，并且在整个改革开放初期始终没有发生大的变化。发展经济等一系列因素造成1970年代末国家财政极度紧张，对外援助预算急剧减少，对非援助一度呈下降趋势。1980年初，中国高层在苏联入侵阿富汗之后开始调整对外安全战略，邓小平力主在中美安全框架之外的第三世界寻找新的安全依托，并迅速形成战略支点和战略干扰的基本政策想法，以反苏为主线的国家安全战略促使中国在从非洲脱身的同时维系最低限度的援助，中国力图通过联合非洲的方式干扰和限制苏联南下。中国对非援助的数额和比重也相应从1980年开始有所上升。这一时期的对非援助政策在此区间内灵活摆动，援外部门将无偿援助与军售、有偿项目承包等国际经济合作措施相结合，实现“要给也要捞”的平衡援助模式，进而有效化解现代化和国家安全两个关键因素间既存的张力，对非援助政策由此得以稳定持续。

首先，基于上述史实的建构，笔者认为决定中国对非援助的根本性因素并不在于中非关系本身，具体来说，针对非洲某个特定国家的援助并不直接决定于双边外交关系的状况。整个冷战时期，中国的冷战战略、自身的发展

道路、冷战国际环境的变化是造成援助政策变化的根本性因素。不能忽视的是，援助政策作为一种外交政策工具，其与外交政策的同步性和重要性在援非方面表现得尤为典型。也就是说，援助在中国对非政策中的重要性要超越一般外交政策工具的范畴。过去数十年间，中国没有真正意义上针对非洲量身制定的地区外交战略，对非外交战略的原则一直处于中国整个对外战略框架的主导之下，中国的对非政策一直服从中国的整体对外战略，对非援助的数量和质量相应地服从整体战略规划。因此，要准确解读中国对非援助政策演变的动机，除了从中非双边关系的视角切入之外，更需要考虑不同时期左右中国对外战略的根本性因素，并以此为基础形成更为全面的分析视角和框架。

其次，自1970年毛泽东发表“五二零声明”到1982年赵紫阳访非这段时间内中国援非政策演变的过程显示，支持援助政策制定和落实的基本战略框架已经出现了根本性的转换。有别于美苏两国，中国在非洲的援助行为本质上并非是为了实现帝国扩张的政策工具。在1950年代到1960年代中国对非援助政策形成阶段，国际冷战和革命外交是中国走向全面援非的主要因素。^①1970年代末前后，现代化和国家安全取代了之前的国际冷战和革命外交成为左右对非援助的新的核心因素。因此可以看到，中国对非援助自1970年代后期开始的演变，在政策层面表现出来的最大特征是在分别由现代化和国家安全所设定的上下限之间变动。

合理处理与现代化和国家安全两者之间的关系并实现稳定的平衡态势，是对非援助乃至整体的对外援助此后良性发展的根本原因。现代化、国家安全和对外援助之间总体上呈现出由内到外的同心圆结构的相互关系。在现代化、国家安全与对外援助三者之间，现代化是最为核心的主导因素，国家安全战略就根本而言也服务于现代化，其最终目的是为现代化提供稳定的外部和平环境。

中国在现代化之初是一个贫穷的国家，可用于现代化的资源十分有限，而此时，中国所处的外部国际环境已经发生巨大变化，诸如20世纪50年代中苏蜜月期来自苏联大规模的优惠或者无偿援助已不存在，融入现代国际体系的中国不得不需要向西方国家偿付现代化所需的技术和设备费用。这使得现代化在一定时期内是一种消耗资源而非创造资源的国家规划。与此同时，

^① 蒋华杰：《国际冷战、革命外交与对外援助——中国对非援助政策形成的再考察（1956—1965）》。

尽管与美苏两国服务于帝国对外战略扩张的对外援助不同，中国为了应对苏联南下造成的周边安全威胁而实施的国家安全战略和对外援助，本身依旧是一种资源消耗型的对外战略。前者需要中国增加对相应的第三世界地区和国家的援助以配合阻止苏联南下的战略目标，后者本身即是一种跨国、跨地区的资源让渡，尤其是大规模的无偿援助会消耗大量的国家资源。因此，在有限的资源面前，现代化、国家安全和对外援助之间形成了相互争夺资源的张力。在此过程中，援外部门将无偿援助与军售、有偿项目承包等国际经济合作措施相结合，实行“要给也要捞”的平衡援助模式，使得对外援助不再是一种纯粹的资源消耗型的对外政策工具。平衡援助模式一方面可以为现代化的国家发展规划服务，另一方面配合以反苏为主线的国家安全战略的实施，促使三者之间的关系实现再平衡，很好地化解了现代化与国家安全之间既存的张力。在此过程中，援助从单一的以推动世界革命为目标的外交政策工具，演变成为一种复合型的服务于现代化和国家安全的对外经济工具。从这个角度来说，对外援助的让渡性与其产生的战略助益之间并非呈现绝对的正相关关系。

最后，本文的研究显示，在中国通过改革开放进一步融入现存世界经济体系的同时，对外援助的动机和目标因为有现代化因素的存在而更具直接的“内向性”。由于历史因素和现实政治的复杂性，对非援助绝非纯粹或简单的外交或对外战略问题，它更是国内、国际因素混合交错的进程和结果。中国在资源有限的情况下转向现代化，促使对外援助在很大程度上成为内部经济问题，而不是一项纯粹的决定外交关系和国际安全的对外战略。

改革开放初期中国的外援政策演变，使得中国对非援助的内容、形式在接下来将近三十年时间内稳定下来，其基本格局影响至今。目前乃至未来数十年，中国的基本身份依旧是一个发展中国家，现代化仍然是一个需要努力去实现的国家发展目标，因而制约对非援助政策上下限的战略性因素不大可能发生根本改变，这就决定了未来中国对非援助（乃至整个对外援助）的基本形态和内在诉求仍需与改革开放初期一脉相承。

（责任编辑：李 丹）

nearly inevitable that states are put in a quandary and the number of “outcasts” in the socioeconomic sense increases, who are easily attracted to tough measures or radical policies. In conclusion, the surge of radical politics all over the world reflects the apparent lack of political solutions to the problems of globalization.

Key words: globalization, radical politics, global capitalism, populism, terrorism, yellow vests movement

Modernization, National Security and Foreign Aid

—Revisiting China’s Aid to Africa (1970—1983)

JIANG Huajie

Abstract: During the 1970s and 1980s, China’s aid to Africa underwent a far-reaching transformation in its strategic orientation from world revolution and geopolitics toward China’s national security and modernization cause. Such a transformation was achieved through adjustment of the scale and coverage of the aid. Because of the setback in building an “international united front of anti-imperialism and anti-hegemonism” during the Angolan civil war, and the difficult situation of the Sino-African relations caused by China’s “anti-Soviet” policy, China had to reform its aid strategy to Africa. Since 1976, the principle of “aid for political support” had been progressively abandoned by Beijing. As the reform and opening-up was launched, Deng Xiaoping insisted that China’s limited resources should serve its own modernization cause first. Therefore, China’s aid to Africa shrank in both scale and coverage. Meanwhile, the “anti-Soviet” national security strategy forced Beijing to relocate its strategy in the Third World. Hence, China’s aid policy toward Africa started to fluctuate within the interval defined by two critical strategic elements, “modernization” and “national security”. China successfully conducted a kind of balanced aid to Africa by combining the non-reimbursable assistance, military sales and commercial project constructions, and thus defused the tension between modernization and national security. In short, since the reform and opening-up, achieving dynamic equilibrium among foreign aid, modernization and national security has been a fundamental premise of China’s sustainable foreign aid.

Key words: modernization, national security, foreign aid, reform and opening-up, Sino-African relation, international economic cooperation

(译审: 魏 玲)