



崛起的中国、外援与世界

——评《中国的对外援助（2014）》白皮书

■ 刘海方

与中国对外援助的丰富实践相比，世界对此的认知还有很大的差距，包括中国自身也不例外。中国作为翘楚在世界舞台令人瞩目的历史并不长，而此前的三十年，中国是作为叛逆者、不苟合于主导世界的霸权力量的形象；不难理解作为外交实践重要方向之一的中国外援，为何在西方、甚至在受援国的某些评价中，往往首先是“神秘”二字。2006年中非合作论坛的成功举行，更令世界侧目——讶然于中国在非洲的快速成功，近而种种有关中国以外援为工具在非洲“急剧扩张”的质疑之声不断。与此同时，国内有关论争长期以来没有走出八千万贫困人口的中国要不要提供外援这个围城，反映了政府与民间之间的互不理解和信息的不对称；而国内相对滞后的研究常常使得学界的解疑释惑孱弱无力，中国政府实际上面对双重信息公开的压力，即本国公众和国际社会。

2011年，中国庆祝对外援助开展了60年后的第二年，《中国对外援助白皮书》就是在这样的背景下面世的。三年多来，世界观望中国的目光，显然从原来惊诧并质疑中国的迅速崛起，转变为逐渐接受中国作为全球大国、举手投足能够对国际格局造成重要影响。迄今，有关“中国某次援助项目与中石油某次兼并油田之间关系”、“中国外援的决策过程”之类的问题，仍然会是西方名校的热门博士生论文选题；但是，关注近两年、尤其是新一届政府成立以来的整体外交举措才是新的重点，而外援的增加引发的问题，往往是中

国这样重视非洲等发展中国家，是否会相对减少与其他国家或地区的关系？同时，随着中国在非洲利益的迅速增加，与美国等其他大国形成了怎样的竞争关系？——显然，在国际观察家眼里，如果说前面几年是估算外援对于中国的政治、经济利益的实质性的工具作用；当前关注的重点，则是把外援看作风向标，从中预测这个崛起大国的战略重点和战略动向。

与第一部白皮书针对国际上对于中国外援数目、流向、形式和原则进行重点释疑不同，《中国对外援助白皮书（2014）》明显更多着墨于援助在社会经济方面的积极影响——一方面中国政府近年来外援工作强调的“民生”概念在受援国实地已经取得了具体可感的成果；另一方面，中国政府也通过项目评估机制等方式在强调援助的质量，这与国际上其他援助方对“有效性（effectiveness）”概念的强调是一致的。

新报告增加了“区域合作机制下的外援”一节，关注到新世纪以来中国与非洲、阿拉伯国家、东盟国家、亚非葡语国家等论坛合作机制愈益活跃，介绍了中国在促进地区整合和发展方面的贡献，体现出中国的对外援助逐渐摆脱容易被指责为外交工具的传统“双边性”特点，积极以多边合作形式促进区域一体化，特别是在跨区域的基础设施等方面的贡献，对于全球可持续发展的目标而言，越来越具有公共产品的性质，呈现的是积极践行负责任大国的形象。





国际发展 研究观点



新报告另一处用力较多的方面，是体现最近几年中国援助本身“变”的最明显的部分，即“参与国际交流合作”。这一部分内容，比三年前的版本的同样部分增加了一倍半字数，内容大大丰富。所谓国际合作，既有中国对于国际多边援助机制支持和参与的增加，又有在联合国、二十国集团等平台上开放的对话。特别值得一提的是，在三年前的报告中，三边或者多边合作实践，才作为“探索”性的意愿提出；如今，不管是南—北—南、还是南—南—南性质的合作，都已经成为突出的风景。这实际上反映出，随着中国作为全球大国地位的凸显，一直被外界视为“双边性质”的中国外援，也正在无可避免地成为整个多极世界发展援助体系的组成部分，成为积极参与解决全球贫困与发展、非传统安全（如恐怖主义和粮食安全）、环境保护、气候变化和可持续发展等问题的全球治理的一部分。

当今在整个国际关系舞台上，不仅仅中国作为新兴市场逐年增加了对外援助方面的贡献额度，其他诸如印度、巴西等国也都有强劲的增长趋势，尤以土耳其最为显著——加入了经合组织发展援助委员会（OECD-DAC）的土耳其，2012年的援助总额（官方发展援助加上非官方援助）达到了30亿美元，几乎是前一年的2倍，与尚在金融危机谷底挣扎、大幅削减发展援助的其他OECD国家形成鲜明对照。2014年6月，联合国开发计划署与土耳其国际合作与发展署（TIKA）携手，共同召开题为“国际发展合作：新行为体带来的趋势与新机会”的大会，来自拉丁美洲的墨西哥、委内瑞拉，东欧的波兰、罗马尼亚，中亚的哈萨克斯坦、阿塞拜疆，东南亚的马来西亚、印度尼西亚等新兴援助方，与发展援助教科书上耳熟能详的OECD国家（包括韩国等后进成员）、金砖国家组织5个新兴市场国家以及联合国及其

各个分支机构、世界银行等多边国际组织济济一堂，汇聚成全球国际发展援助的新图景：新行为体陆次从被援助国行列中毕业，并纷纷开始利用接受外援的经验，转而帮助最不发达国家。

中国的情况也不例外。随着新一轮的“促贸援助”通过世贸组织等平台的推广，受援国自己的主导意识和参与能力的提高，未来的国际发展合作参与主体会越来越转向私营部门和公众。在解决中国整体外交资源还严重不足、尚需大力增加包括发展援助在内的投入（尤其是在国际公共物品方面）的同时，中国要学习将自己的援助理念和日益加深参与全球治理的决心，用恰当的语言表达出来并有效地传达给非国家行为体，而且还要建设切实可行的机制向他们开放——唯有坚实的、互相理解的基础建立好了，中国政府才能期望公众和私有部门的参与。两部《中国的对外援助》白皮书的面世，作为向世界、也向中国公众解释理念、工作进展的报告，只是中国在更高平台上开展国际发展援助事业的起步，是中国崛起成为全球大国的题中应有之意。

笔者2014年初在加拿大访学的时候发现，加拿大政府2013年通过宣布政府财政预算的方式，将其曾经非常有世界影响力的国际发展署（CIDA）悄悄地收编在外交部下面，原因刚好是要避开公众、学界的反对之声。与很多OECD国家民众早已经将人道主义援助视为理所当然的责任形成鲜明对比，新兴捐助国代表纷纷表示，来自本国公众的不满和不理解是当下发展援助工作最大的障碍之一。显然，这与中国的公众经常以中国还有近亿人口处在贫困线以下为由质疑中国对外援助的合法性的情况大同小异。

令人振奋的消息是，联合国儿童基金会（UNICEF）报告称，该组织资金的一大半来自



国际发展 研究观点

于平民百姓的捐助，他们广泛地使用各种新媒体进行宣传和动员，包括在中国公众中间。无独有偶，诸如联合国难民署、无国界医生组织等，都加大了在公众中间对于各自机构如何解决全球人道主义危机的宣传力度，目标就是寻求正在崛起的大国为数众多公众的支持和参与。对于中国政府而言，恰好可以利用这样的全球社会兴起的趋势，积极培养民众的国际责任感和大国情怀。一方面，积极回应公民更多的知情权的要求，做好主动沟通和开放更多档案资料的工作；另一方面，必须要看到，只有培养了深厚的“全球公民”的认知前提下，未来才能期待中国公众越来越高程度的参与，特别是对中国对外援助事业上的支持和参与。

参与者的多元化，不仅带来了整个国际发展合作格局的多极特征，更让以往发达国家主宰的“南-北”模式的发展援助概念受到了很多的冲击：南南合作实际上成为会议主要议题，这不仅体现在联合国开发计划署署长海伦·克拉克女士开篇提出的，“南方国家因为经验接近从而使得南南

合作天然具备更能解决发展问题的优势”；也表现在与会的南方国家代表一致对于传统的、过时的、单向捐助者概念的拒绝——拒绝被称呼为“新圣诞老人”，而更愿自称为“发展的提供者”，也就是强调合作开发、共同受益概念的“发展合作”。另一方面，正如一位印度代表指出的，传统上为世界发展提供智力支持（甚至直接扮演指导角色）的世界银行等国际组织，无法为当前发展中国家、包括人类共同面对的全球性难题提供足够的知识，所以走在前面的发展中国家必须成立自己的银行，积累知识——发展中国家未来的发展应该主要依赖发展中国家之间互相积累起来的知识和相关的对下一代人的教育。

由此可见，中国新阶段的国际发展援助，不是用自己的经验去诠释已有的国际发展援助理论，更不是根据西方经验建立起来的对外援助的框架去取舍剪裁自己的丰富的实践经验；而是多多参照其他发展中国家的经验，与更多元的合作者一起，探索和创造新的国际发展合作理论，因为这才是全球的真正未来所在。



作者简介

刘海方，北京大学非洲研究中心副主任兼秘书长，北京大学国际关系学院副教授，联系方式：liuhaifang@pku.edu.cn