

# 中国对非援助 70 年

## ——理念与实践创新

宋 微

**【内容摘要】** 新中国成立后不久开始对非援助，并在相当长时间内成为中国对外经济交往最重要的内容。70 年来，根据中非双方不同的发展诉求，中国对非援助的指导思想也相应调整。从万隆会议后大力支持非洲国家民族自强，到中国改革开放以来重点推动中非双方的平等互利与共同发展，再到十八大后习近平主席作为国家元首首访非洲提出共建“中非命运共同体”，中国对非援助呈现出鲜明的阶段性特点。在援助理念上，中国对非援助不附加政治条件、尊重受援国自主发展是对西方主导的功利化援助的突破。在援助实践上，不同于西方国家试图通过对外援助延续宗主国影响的做法，中国对非援助从非洲国家的发展现状和需求出发，在国别援助政策设计上主动与非洲国家发展战略对接，以最大限度呼应受援国的发展诉求；在援助领域上侧重于提升生产能力以培育自主发展能力；在管理模式上，将项目管理与资金管理分离以避免腐败和道德陷阱。如今，面对“百年未有之大变局”，中国对非援助的意义和价值也正在超越中非关系的范畴，影响着全球发展治理格局的变革。面对新的时代要求，中国对非援助应该在总结和继承历史经验的基础上实现新突破。

**【关键词】** 中国对非援助 受援国自主发展 援助可持续性 发展援助格局

**【作者简介】** 宋微，商务部国际贸易经济合作研究院副研究员（北京 邮编：100710）

**【中图分类号】** D822.24

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)05-0073-21

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201905004

新中国成立后不久开始对非援助，至今已有近 70 年的历史。中国对非援助在相当长一段时间内都是中国对外经济交往最重要的内容。70 年前，刚刚成立的新中国面对同样新独立的非洲国家谋求民族自强的发展诉求，毫不犹豫地给予了无私的支持。当前，逆全球化趋势上扬、西方主导的国际发展体系陷入整体性困境，非洲国家对非援助的期望持续攀升。站在新的历史起点上，系统研究和总结中国对非援助的经验和比较优势十分必要。当前学术界对中国对非援助的研究主要存在两个路径。一是西方学术界从意识形态和地缘政治角度抨击中国对非援助，诸如“新殖民主义”“掠夺资源”以及近期出现的“债务外交”等。<sup>①</sup> 二是对比中国与西方在对非援助政策上的差异，在此基础上探讨对非三方合作的可能性。<sup>②</sup> 与这两条路径不同，本文

---

① 代表性研究包括：Warren Weinstein and Thomas H. Henriksen, *Soviet and Chinese Aid to African Nations*, New York: Praeger, 1980; Wolfgang, *The Economic Aid of the PR China to Developing and Socialist Countries*, München: K.G. Saur, 1989; Bates Gill and Yanzhong Huang, “Sources and Limits of Chinese ‘Soft Power.’” *Survival*, Vol. 48, No. 2, 2006, pp. 17-36; David H. Shinn, “Africa and China’s Global Activism,” Paper Presented at the National Defense University Pacific Symposium: China’s Global Activism, Implications for U.S. Security Interests, June 20, 2006; Michael Klare and Daniel Volman, “America, China and the Scramble for Africa’s Oil,” *Review of African Political Economy*, No. 108, 2006, pp. 297-309; Ian Taylor, “China’s Oil Diplomacy in Africa,” *International Affairs*, Vol. 82, No. 5, 2006, pp. 937-959; Firoze Manji and Stephen Marks, *African Perspectives on China in Africa*, Cape Town: Fahamu, 2007; Emma Mawdsley, “Fu Manchu versus Dr Livingstone in the Dark Continent? Representing China, Africa and the West in British Broadsheet Newspapers,” *Political Geography*, No. 5, 2008, pp.509-529; Chris Alden, *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace*, New York, NY: Columbia University Press, 2009; Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York: W. W. Norton & Company, 2011; Jeremy Garlick, “Michael Pillsbury, The Hundred-Year Marathon: Chinas Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower,” *Asian Affairs*, No. 3, 2015, pp. 543-544.

② 代表性研究包括：Jon W. Walker, “China, U.S. and Africa: Competition or Cooperation?” 2008 Strategy Research Project, United States Army War College, 2008, [https://www.greenpolicy360.net/mw/images/Africa-China\\_economic\\_relations\\_from\\_a\\_US\\_DoD\\_pov\\_2008.pdf](https://www.greenpolicy360.net/mw/images/Africa-China_economic_relations_from_a_US_DoD_pov_2008.pdf); J. Stephen Morrison and Indira Campos, *US and Chinese Engagement in Africa: Prospects for Improving US-China-Africa Cooperation*, CSIS conference report, July 2008, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/csis/pubs/080711-cooke\\_us\\_chineseengagement\\_web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/080711-cooke_us_chineseengagement_web.pdf); Giles Mohan and Marcus Power, “New African Choices? The Politics of Chinese Engagement,” *Review of African Political Economy*, No. 115, 2008, pp. 23-42; Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Makes Things Worse and How There Is Another Way for Africa*, London: Penguin, 2010; 罗建波：《中国与西方国家的对非外交：在分歧中寻求共识与合作》，《世界经济与政治》2009年第4期，第29—35页；胡美、刘鸿武：《意识形态先行还是民生改善优先？——冷战后西方“民主援非”与中国“民生援非”政策之比较》，《世界经济与政治》2009年第10期，第17—23页；周弘：《中国援外60年的回顾与展望》，《外交评论》2010年第5期，第3—11页；周瑾艳：《中英非和平安全合作的前景与挑战》，《国际展望》2016年第6期，第93—106页；张春：《涉非三方合作：中国何以作为？》，

拟运用历史研究和比较研究方法分析中国对非援助的阶段性特征，并阐述中国对非援助在宏观指导理念和具体政策实践方面的突破，进而从宏观发展学层面总结中国对非援助的知识贡献，并从微观对策角度为中国引领全球发展体系向公正化和民主化方向变革提供借鉴和启示。

## 一、中国对非援助的阶段性特点

纵观中国对外援助的发展历程，根据中非双方不同的发展诉求，中国对非援助的指导思想也相应做出调整，大致可以分为三个阶段。

### （一）支持“第三世界”国家民族自强（1955—1978年）

1955年万隆会议后，中国积极支持非洲国家民族独立，通过提供物资援助、现汇援助、技术援助以及成套项目等方式支持非洲国家的自立自强。同时，中国通过对非援助也赢得了广大非洲国家的认可和支持。

万隆会议后，中国对外援助政策被赋予了强烈的世界革命使命感。1955—1959年，中国先后与12个亚洲国家和非洲国家建交。<sup>①</sup>毛泽东主席提出，“我们要支持各国人民反对帝国主义的战争。我们如果不支持，就会犯错误，就不是共产党员。”<sup>②</sup>1964年初，周恩来总理在应邀访问加纳时宣布了《中国对外经济技术援助八项原则》，明确了中国对外援助坚持平等互利、尊重受援国主权以及不附加政治条件等基本准则，奠定了中国对非援助的总体基调。<sup>③</sup>1974年2月，毛泽东主席在会见赞比亚总统卡翁达时，第一次正式对外阐明了“三个世界”理论，成为这一时期中国对非援助的总的指导。“第三世界是广大发展中国家，它们受压迫最深，反对压迫、谋求解放和发展的要求最强烈，是反帝、反殖、反霸的主要力量。”<sup>④</sup>

---

《西亚非洲》2017年第3期，第3—26页。

① 陈松川：《中国对外援助政策取向研究（1950—2010）》，清华大学出版社，2017年版，第62页。

② 中共中央文献研究室：《毛泽东外交文选》，中央文献出版社，1994年版，第531页。

③ 中共中央文献研究室：《周恩来外交文选》，中央文献出版社，1990年版，第388—389页。

④ 《邓小平在联大第6届特别会议上的讲话》，《人民日报》，1974年4月11日，第

为推动非洲国家民族自强，中国对非援助全面展开。在农业领域，中国直接派遣农业技术人员赴非洲国家建设和经营农具生产厂和农场。例如，中国援助坦桑尼亚的姆巴拉利农场于1977年完工，帮助解决坦桑尼亚的粮食紧缺问题。姆巴拉利农场每公顷水稻产量超过8吨，为坦桑尼亚供应了四分之一的稻米。同时，农场建立“对等上班制”，保证了中国员工和当地工人同工同酬，避免了差别化。在工业领域，针对西方国家资本密集型的援助项目很难让当地收到实效的问题，周恩来总理指示，中国项目要符合非洲当地的需要，解决实际问题，以中小型项目为主，中西方式结合，工业项目要“因地制宜、节约、适用、施工期限短、产品质量好、投资收回快”<sup>①</sup>。1964年中国援建几内亚的火柴卷烟厂建成投产，这是中国在非洲建成的第一个成套项目，使几内亚摆脱了卷烟和火柴长期依赖进口的历史。在基础设施建设领域，中国无私支持非洲国家的建设事业。1961年中国在索马里无偿援助了一座剧场。1967年中国与坦桑尼亚、赞比亚签订三方协议，启动了迄今为止规模最大的援建项目——坦赞铁路。1965年中国和乌干达政府签订协议，5年内向乌干达政府提供430万英镑的长期无息贷款用于建设水稻农场、茶园、纺织厂、轮胎厂、造纸厂、钢铁厂、商店以及国家运动场等项目。<sup>②</sup>进入70年代后，中国加大了对非洲援建成套项目的力度，较大规模的成套项目有索马里公路和马里第二糖厂等。此外，中国还通过派遣教师、医务人员以及农技人员等专业技术人员，帮助非洲国家提升各领域的技术能力。中国专家工作效率之高受到非洲领导人交口称赞。例如，1973年乌干达总统阿明在中国援助的奇奔巴农场工地召开驻乌所有外交使节会议。他对这些外国使节说：“你们看中国专家住的是工棚，亲自参加劳动，你们的专家住的是城市高楼大厦，工作上是指手画脚，实际上你们是拿我们的多，给我们的少，你们看中国人是怎么干的。”<sup>③</sup>

---

1版。

① 《方毅文集》，人民出版社2008年版，第61页。

② 《乌干达的经济概况》，对外经委政策研究室编《对外经援资料》，1965年7月12日，第6号，中国商务部档案室。转引自蒋华杰：《冷战时期中国对非洲国家的援助研究（1960—1978）》，华东师范大学博士学位论文，第48页。

③ 李成章、贺守诚：《回顾农垦执行周总理援外指示的几件事》，《中国农垦》2001

中国对非援助取得了丰硕的外交成果。正如美国有机构称，中国对非援助取得的最大成就体现在非洲国家在联合国席位问题上对中国的支持。<sup>①</sup> 1971年10月25日，第26届联合国大会恢复中国在联合国的合法席位，76张赞成票中有26张来自非洲国家，58张来自第三世界国家。随后中国迎来了第三次建交高潮，1971—1978年底共有52个国家与中国建立外交关系，其中近一半是非洲国家。

## （二）平等互利、共同发展（1978—2000年）

1978年末，十一届三中全会决定将党的工作重心转移到经济建设上来，中国对外战略也开始走向务实。为国内的经济建设争取和平的外部环境成为中国外交的核心。<sup>②</sup> 而这一时期非洲国家的民族解放运动已经基本完成，发展民族经济成为非洲国家的主要任务。在此背景下，中国确立了平等互利、共同发展的对非援助指导思想。1979年7月，邓小平在第五次驻外使节会议上指出：“对第三世界的援助，要着眼于对受援国确有益处，不要让它们躺在援助国的身上。”<sup>③</sup> 1980年3月，负责援外工作的对外经济联络部召开全国工作会议，提出对外援助工作要“有出有进，平等互利”<sup>④</sup>，推动受援国的经济发展和中国的现代化建设。1983年1月，中国宣布“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”的四项援助原则。

基于此，中国对非援助模式也进行了相应改革，加大力度推动中非经贸合作。1992年12月，李岚清在全国对外经济贸易工作会议上提出，在有条件的地方，不仅要关注受援国的发展，而且要努力发展与受援国的经贸关系。1993年2月，李岚清在中国与喀麦隆经贸合作委员会第三次会议开幕式上，阐明新阶段中国对非援助的核心是引导中国企业同非洲当地企业开展合作，

---

年第7期，第20页。

① 沈志华、杨奎松：《美国对华情报解密档案（1948—1976）》（第3卷），东方出版中心2009年版，第496页。

② 中共中央文献编辑委员会：《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第57页。

③ 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年版，第70页。

④ 《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。《三中全会以来重要文献汇编》（上），人民出版社1982年版，第727页。

通过合资、合作的方式，巩固中国对非援助成果，最大限度地发挥对非援助资金的社会效益，促进中非双方的共同发展。1995年9月，国务院《关于改革援外工作有关问题的批复》针对对外援助政策进行了较大的改革。为了更好地利用援外资金，引入了两种新的对外援助方式——优惠贷款的资金方式和合资合作的项目执行模式，使得中国对非援助的资金基础更加雄厚，也为中国企业的广泛参与注入了活力。优惠贷款的引入不仅有效扩大了对非援助的资金来源，降低了政府的财政压力，而且也减少了非洲国家对中国的过度依赖。<sup>①</sup>

进入21世纪，中国和非洲国家启动了中非合作论坛，建立了中非之间机制化的多边协商对话机制。中非合作论坛每三年举办一次，在每次举行论坛期间，中非双方都会对外公布《宣言》和《行动计划》，内容主要包括中国在未来三年向非洲提供的涵盖基础设施建设、人力资源培训、农业和医疗专家派遣、债务减免以及零关税待遇等一揽子援助举措。

中国对非援助取得的辉煌成就赢得了国际社会的广泛关注。2008年世界银行公布《建设桥梁：中国在撒哈拉以南非洲国家基础设施建设融资中不断增加的作用》，对中国支持建设的基础设施项目给予正面评价。报告指出，中国在该地区的建设融资通常流向大规模的基础设施项目，特别是水电项目。中国对非洲基础设施建设的贡献为非洲地区的发展创造了重要机遇。

### （三）共建“中非命运共同体”（2012年以后）

党的十八大以来，中国对非援助在“政治上要秉持公道正义，坚持平等相待”“经济上要坚持互利共赢、共同发展”的正确义利观指导下，全方位、宽领域积极拓展，加大力度打造“中非命运共同体”。

习近平总书记高度重视发展中非关系，提出了以正确义利观指导中国对非援助。2013年3月，习近平主席在访问坦桑尼亚期间发表重要讲话指出，“当前，中非关系正站在新的历史起点上，中非合作基础更加坚实、合作意

---

<sup>①</sup> 从实践情况来看，有相当部分的无息贷款都不能顺利收回，而到期之后，中国政府通常会宣布推迟收回年限或将无息贷款转为无偿援助。这样的做法在一定程度上助长了部分受援国的依赖心理。而优惠贷款则避免了这一问题，培养了受援国的自主发展理念。这样，受援国与中国越来越紧密地融入相互的发展战略之中，中国逐渐培育非洲国家市场，积极将其打造成中国的贸易伙伴和对外投资市场。

愿更加强烈、合作机制更加完善。新形势下，中方发展对非关系的力度不会削弱、只会加强。”在此基础上，习近平主席提出了“真、实、亲、诚”四字箴言来诠释中非关系的真谛。在随后召开的中央外事工作会议上，习近平主席强调要不断巩固与非洲等发展中国家的关系，扎实落实“正确义利观”，做好对外援助工作，弘义融利。

在此基础上，中国将中非关系定义为“命运共同体”。2015年12月公布的《中国对非洲政策文件》明确提出“巩固和夯实中非命运共同体”。在“中非命运共同体”思想指导下，中国政府在中非合作论坛上宣布了全方位、系统性的对非援助计划。2015年12月，中非合作论坛约翰内斯堡峰会召开，42位国家元首和政府首脑出席。习近平主席在会上宣布了“十大合作计划”，涵盖工业、农业、基础设施、金融、绿色发展、贸易和投资便利化、减贫惠民、公共卫生、人文以及和平与安全十个领域。2018年9月，中非合作论坛北京峰会暨第七届部长级会议召开。习近平主席宣布，中国将同非洲共同实施产业促进、设施联通、贸易便利、绿色发展、能力建设、健康卫生、人文交流、和平安全等“八大行动”。随着中非“十大合作计划”和“八大行动”在非洲国家相继落地，非洲国家纷纷主动要求对接“一带一路”，将联合国2030年可持续发展议程、非盟《2063年议程》以及非洲各国发展战略与中国提出的“一带一路”倡议对接，以帮助非洲培育内生增长能力为重点，创新合作理念方式，推动中非合作向更高水平发展。

## 二、中国对非援助理念的进步性

二战结束后，对外援助正式进入西方公共政策视域。关于对外援助的目标，尽管各援助国在政策宣示上存在差别，但实现政治利益都是基础。而西方援助的利己性又导致其援助“失灵”。相比之下，中国对非援助从创建伊始就迥异于西方的援助理念，援助不附加政治条件、尊重受援国自主发展是中国对外援助的基本原则，也是有别于西方的真诚之举。这是由中国与广大非洲国家相同的反抗殖民侵略和统治的历史经历、南方国家的身份定位以及

独立自主的发展任务决定的。

关于对外援助的目的，西方学术界已经形成了基本共识——对外援助有助于实现援助国的政治目的。现实主义认为，对外援助是一种工具，本质是用贿赂手段来实现政治目的，即便是人道主义援助也概莫能外。<sup>①</sup> 制度主义认为，多边援助尽管强调援助国拥有超越国家利益之上的共同利益，但是其在资金投向上也摆脱不了地缘政治的影响。例如，欧盟的援助大部分投向了前殖民地国家。<sup>②</sup> 建构主义认为，即使援助国声称要推进的减贫、可持续发展等援助目标是价值中立的，但是只有对援助国来说受援国既没有地缘政治价值也没有经济价值时，援助措施才可能中立化，预期的援助效果才可能实现。<sup>③</sup> 西方国家功利主义的援助理念自然导致了援助的“失灵”。但是在反思的过程中，它们却把责任推到了受援国身上。西方援助国认为，正是受援国自身的治理能力低下导致了援助收效甚微。于是它们以在自身经验与语境下形成的新自由主义为政策依据，对援助附加政治条件，要求受援国必须按西方的要求进行改革，否则就停止援助。在此背景下，许多非洲国家被迫接受西方的私有化和民主化改革，导致政局动荡和经济衰退。特别是2008年国际金融危机爆发以来，激烈的地缘竞争、西方援助国国内民族主义和民粹主义的上升导致援助国将发展援助作为政治工具，仅投资于有助于提升本国竞争力、改善本国利益的领域，并不能真正促进受援国发展。日益激化的民族主义和民粹主义正在引发西方援助国特别是美国的孤立主义情绪，并呼吁政府将税收用于国内。美国民众越来越多地“通过竞争的眼光看待世界，变得不那么慷慨，并问‘这对我们有什么好处？’”甚至越来越多的从事全球发展的官员也希望回归民族主义本能，恢复“大国竞争”<sup>④</sup>。

#### （一）不附加政治条件

---

① Hans Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, 1962, pp. 301-309.

② Olav Stokke ed., *Aid and Political Conditionality*, London: Taylor & Francis Ltd, 2013.

③ Desha M. Girod, "Effective Foreign Aid Following Civil War: The Nonstrategic-Desperation Hypothesis," *American Journal of Political Science*, Vol. 56, No. 1, 2012, pp. 188-201.

④ George Ingram and Kristin M. Lord, *Global Development Disrupted: Findings from a Survey of 93 Leaders*, Washington, D.C.: Brookings Institution, March 2019, pp. 22-23.

作为一个从半殖民地获得独立的国家，中国出于同样或相近的历史记忆，对发展中国家主权高度尊重，这是中国发展对外关系的基础和根本出发点。特别是在处理与发展中国家的关系上，中国格外强调绝不通过任何形式和渠道干预别国内政。中国分别与印度、缅甸等国倡导了和平共处五项原则，其精髓也进一步体现在 1955 年万隆会议确定的“十项原则”中。“和平共处五项原则”是中国外交的根本准则，其中“互不干涉内政”原则尤其受到亚非国家的关注。面对亚非拉国家风起云涌的民族解放运动，毛泽东主席明确表示，必须给予积极支持。<sup>①</sup>而针对如何支持的问题，周恩来总理在 1957 年中国人民政治协商会议第二届全国委员会第三次会议上提出，中国将力所能及地为亚非国家提供经济援助，这些援助尽管数量不大，“然而是不附带任何条件的”<sup>②</sup>。这是中国领导人首次在国内工作中明确了援助不附加条件的原则。随后，周恩来总理在 1964 年访问亚非十国时将该原则纳入《对外经济技术援助八项原则》，向世界正式公布。在该原则的指导下，整个六七十年代中国对非援助主要以无偿援助和无息贷款为主，不附加任何政治和经济条件，无私地支持非洲国家建设了一大批农场、工厂等经济基础设施项目以及剧院、体育场等公共基础设施项目，支持广大非洲国家追求民族自决和主权独立的诉求。中国对受援国主权的尊重赢得了非洲国家的广泛认可。

1978 年中国实行改革开放后，实现四个现代化成为中心工作。在定位与其他发展中国家的关系方面，中国开始强调与发展中国家共同开发市场和资源，促进共同发展。因此，这一时期中国对非援助逐渐发挥了推动中非双方经贸合作的作用。尽管更加注重项目的经济效益、在形式上也更加灵活，但是不附加政治条件原则却贯穿始终。1983 年，中国领导人在访非期间宣布“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”的对外援助四项原则，但仍以之前的《对外经济技术援助八项原则》为基础。这与同期世界银行主导的对广大亚非拉受援国进行的大规模“结构调整”形成了鲜明的对比，这些附带经济体制改革条件的软贷款协议造成的灾难性后果在 20 世纪 90 年代逐

---

<sup>①</sup> 参见：《毛泽东在中国共产党第八次全国代表大会的开幕词》，《人民日报》，1956 年 9 月 16 日，第 1 版。

<sup>②</sup> 裴坚章：《研究周恩来》，世界知识出版社 1989 年版，第 138—139 页。

渐显现。1995年，为了运用市场化手段扩大对外援助资金规模，中国开始通过政府贴息形式向受援国提供赠予成分高于25%的优惠性质贷款。但是有别于世界银行、国际货币基金组织、日本国际协力银行等机构，中国提供的优惠贷款也从未附加过任何政治条件。进入21世纪后，中国与非洲合作进入全面机制化时期，中国在中非合作论坛上多次宣布一揽子援助计划，并始终坚持不附加政治条件这一基本原则。2011年中国政府首次发表《中国的对外援助》白皮书，再次重申中国对外援助“坚持不附带任何政治条件，绝不把提供援助作为干涉他国内政、谋求政治特权的手段。”<sup>①</sup>

十八大以来，中国领导人将中非关系推向了共建“命运共同体”的高度，与非洲国家领导人积极分享治国理政经验，共同探讨如何解决自身发展及全球治理难题。中国对非援助成为治国理政交流的重要载体，通过官员培训、政党交流以及技术培训等多种方式，中国积极帮助非洲国家解决现代化发展中的难题，而不附加政治条件这一原则一以贯之，成为中非关系的精神内核。2013年3月，习近平主席在访问坦桑尼亚期间再次表示：“中国将继续为非洲发展提供应有的、不附加任何政治条件的帮助。”<sup>②</sup> 2017年10月，习近平总书记在党的十九大报告中也向国际社会再次明确，中国尊重别国主权，“反对干涉别国内政。”<sup>③</sup>

## （二）尊重受援国自主发展

新中国成立之初，中国在克服自身发展困难的同时积极支持非洲国家争取民族独立的斗争和发展民族经济。同为发展中国家，中国本着“己所不欲、勿施于人”的信念，尊重非洲国家自主选择发展道路，确保非洲国家在利用中国援助进行经济建设的过程中能够保持自主权。1956年6月，周恩来总理在第一届全国人大三次会议上指出，发展经济对于巩固民族国家的政治独立具

---

① 国务院新闻办公室：《中国对外援助》（白皮书），2011年4月21日，[http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/896983/896983\\_1.htm](http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/896983/896983_1.htm)。

② 《永远做可靠朋友和真诚伙伴——习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲》，人民网，2013年3月25日，<http://theory.people.com.cn/n/2013/0326/c136457-20914243.html>。

③ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，2017年10月27日，[http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm)。

有重要意义，因此中国愿意“帮助其他国家发展经济。”<sup>①</sup> 对于中国援助要达到的效果和目标，周总理对来访的非洲领导人直接阐明，是推动非洲逐步实现民族经济独立，而不是“造成你们对外国包括对我们的依赖。”<sup>②</sup> 此后，中国在《对外经济技术援助八项原则》的第 4 项中也对国际社会明确宣示了这一原则。<sup>③</sup> 在具体操作中，中国坚持“克己助人，采取无偿赠予或低息、无息贷款的方式提供援助，”<sup>④</sup> 支持受援国自力更生。基于此，应非洲国家要求，中国为非洲国家援建了几内亚卷烟厂、坦桑尼亚印染厂、马里上卡拉糖业联合公司以及苏丹纺织印染厂等一系列生产类项目，坦赞铁路、卢萨卡—卡翁马公路以及索马里贝莱温特—布劳公路等大型基础设施项目，帮助非洲国家民族经济起步、激活造血能力。相比之下，美国、英国等西方国家往往因为这类项目投资巨大、难以在援助过程中施加战略影响而拒绝参与。<sup>⑤</sup>

1978 年中国开始改革开放，中国在探索自身经济发展道路的同时，更加深刻地认识到发展模式的多样性和自主性。对于对外援助，党和国家领导人坚信发展动力是内生的，对外援助要激发受援国自主发展的能力而不能造成对援助方的依赖。1979 年 7 月，邓小平在第五次驻外使节会议上指出，援助要对受援国有益，但“不要让它躺在援助国的身上。”<sup>⑥</sup> 随着中国经济实力的攀升，对非援助规模不断扩大，但是中国始终将受援国的需求作为开展援助的前提，即便是面对西方发达国家主动发出的对非开展三方合作的邀约，中国也将“受援国主导”作为基本原则。2011 年，在《中国的和平发展》和《中国对外援助》白皮书中，中国同样阐明“尊重各国人民自主选择社会制度和发展道路的权利”，“坚持帮助受援国提高自主发展能力”，通过中

---

① 《周恩来总理兼外长关于目前国际形势、我国外交政策和解放台湾问题的发言》，《人民日报》，1956 年 6 月 29 日，第 1 版。

② 裴坚章：《研究周恩来》，第 138—139 页。

③ 中共中央文献研究室：《周恩来外交文选》，中央文献出版社 1990 年版，第 388—389 页。

④ 《在第三届全国人民代表大会第一次会议上周恩来总理做政府工作报告》，《人民日报》，1964 年 12 月 31 日，第 1 版。

⑤ Barbara Castle, *The Castle Diaries 1964-1970*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1984, p. 18, pp. 29-30.

⑥ 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，第 70 页。

国援助逐渐推动受援国“走上自力更生、独立发展的道路”。<sup>①</sup>

十八大以来，中国在系统总结自身治国理政经验的基础上，将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为工作重点，全面深化改革。同时非洲在经历了“第三波民主化”<sup>②</sup>浪潮后，出现了 21 世纪崛起的十年，继而又受 2011 年“阿拉伯之春”影响，面临着新一轮政治转型。因此，如何提升治理能力成为中非双方面临共同的课题。中国将加强治国理政经验交流作为构建“中非命运共同体”的重要内容，在此背景下，尽管中国将提升治理水平作为对非援助重点，但依然将支持非洲国家“探索适合自身国情的发展道路，制定国家发展战略规划”<sup>③</sup>作为前提。2014 年版《中国的对外援助》白皮书明确指出，中国对外援助“充分尊重受援国自主选择发展道路和模式的权利。”<sup>④</sup> 2017 年 10 月，习近平总书记在十九大报告中明确提出中国将加大对对外援助力度，“促进缩小南北发展差距。”<sup>⑤</sup> 为此，中国加大了对非洲的官员培训力度、增加了来华奖学金名额、加强了政党交流，但是在此过程中只进行经验分享，绝不输出模式，非洲国家可根据实际情况自主选择中国的发展经验以借鉴，中国“不会要求别国‘复制’中国的做法。”<sup>⑥</sup>

综上所述，中国不附带政治条件、尊重受援国自主选择发展道路的援助理念，既符合受援国基本国情和发展诉求，又改变了西方传统援助体系的权力结构。中国对非援助通过为受援国提供更多选择的机会，不仅客观上降低了西方传统援助国的议价能力，而且为受援国提供了更符合其自身发展的参

---

① 参见：国务院新闻办公室《中国的和平发展》白皮书，2011 年 9 月 6 日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/1000032/1000032.htm>；国务院新闻办公室 2011 年版《中国对外援助》（白皮书）。

② “第三波民主化”专指 1970 年代以来席卷全球的民主化浪潮。该概念由塞缪尔·亨廷顿在《第三波：20 世纪后期的民主化浪潮》中首次提出并阐述。参见：[美]亨廷顿：《第三波：20 世纪后期的民主化浪潮》，中国人民大学出版社 2013 年版。

③ 《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021 年）》，中非合作论坛网站，2018 年 9 月 6 日，<https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/t1592247.htm>。

④ 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014）》白皮书。

⑤ 《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民网，2017 年 10 月 28 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

⑥ 习近平：《携手建设更加美好的世界——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，新华网，2017 年 12 月 1 日，[http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-12/02/c\\_136794616.htm](http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-12/02/c_136794616.htm)。

考借鉴模式，受到了发展中国家的广泛认可。此外，中国援助理念的成功经验导致西方从理论层面到实践层面对援助附加政治条件的集体批判和反思。从理论上分析，西方国家的援助行为违背了政治经济发展规律。亨廷顿（Samuel P. Huntington）指出，美国要求受援国接受其援助必须符合多元化和民主化的要求，但是这种移植的民主价值观却与受援国的经济发展没有直接的联系。<sup>①</sup> 乔纳森·格伦尼（Jonathan Glennie）也认为发达援助国在预测援助成果时，只是线性地依据提供金额多少就得出援助可能取得成效的结论，而忽视了援助可能打破受援国传统社会结构，导致输入性通货膨胀以及扩大贫富差距等风险。<sup>②</sup> 从实践上看，援助附加政治条件在实施过程中往往事与愿违。如果受援国的政治精英没有改革意愿，那么附加再多的援助条件也是无济于事的。经合组织发展合作司负责人承认，“从援助国角度讲，如果受援国不遵守援助附加的条件也无计可施，因为你必须要和他们开展合作、顺应主流。”<sup>③</sup>

### 三、中国对非援助的实践创新

不同于西方国家试图通过对外援助延续宗主国的影响，中国与非洲国家拥有反抗殖民主义的共同历史记忆，同样肩负着自主发展的时代任务，因此中国对于非洲国家的发展一直秉持尊重与信心。进而，中国对非援助在实践上也表现出关注受援国心理感受、契合受援国发展新需求的新模式。

#### （一）主动与受援国发展战略对接

关于国别援助政策的制定，西方援助国为体现权力意志，从自身角度设计援助方案，引起了非洲国家的反感。冷战结束初期，经合组织发展援助委员会（OECD/DAC）援助国以腐败和政府治理能力低下为由严厉批评非洲国家政府，认为对发展中国家的援助之所以未能助其发展的主要原因在于非洲

<sup>①</sup> Samuel P. Huntington, “Foreign Aid for What and for Whom,” *Foreign Policy*, 1970, pp. 161-189.

<sup>②</sup> [美]乔纳森·格伦尼：《良药还是砒霜？援助并非多多益善——非洲援助之惑》，民主与建设出版社 2015 年版，第 4—7 页。

<sup>③</sup> 在北京访谈 OECD 发展合作司前司长 Richard Carey，2018 年 10 月。

国家政府的贪污腐败、监管机制不健全。基于此，西方国家的援助重点在于推动非洲国家在经济上实行市场经济政策，在政治上推行民主。此后，西方发展援助开始大规模实行附带条件的援助模式，特别是政治条件，重点推进所谓“第三波民主化”。这种强势的做法遭到非洲受援国的强烈不满，导致援助国与受援国关系恶化。西方援助国不得不转变援助方式，不再那么直接，而是要求受援国按照其意志制定“减贫战略文件”(Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) 来申请援助。以坦桑尼亚为例，OECD/DAC 援助国通过指导坦桑尼亚制定 PRSP，强加其发展理念，随后再按照 PRSP 协调 DAC 国家对该国的援助政策和领域设定。这其实削弱了坦桑尼亚的自主发展能力。因为坦桑尼亚政府希望优先振兴民族经济，而 DAC 援助国却将改善政府治理设为援助的优先选项，这迫使坦桑尼亚政府不得不寻求其他援助国的支持。

相比之下，中国对非援助将对受援国主导权的尊重贯穿始终。在制定国别援助政策时，中国充分尊重受援国在制定和实施发展战略上的主导权，确保对非援助政策与受援国发展战略精准对接。在充分调研每个受援国发展需求以及区域整体发展趋势的基础上，中国及时修订《中国对外援助发展规划纲要》，统筹考虑政治、外交、经贸、文化、安全等对外战略，对中长期援外目标任务、投入规模、资金结构、空间布局、重点领域和保障措施等进行系统安排。同时，根据受援国对中国主动提出的援助诉求以及中国自身的援助能力，制定《国别援助指导意见》以及“国别援助项目库”，将中国对外援助政策与受援国经济社会发展规划对接，一国一策，因国施策。在项目的准备阶段，中国与受援国的中央政府、项目所在地区的地方政府、非政府组织等各利益相关方密切沟通，以全面掌握其对项目的设想与意见，在此基础上进行项目可行性分析。在项目的建设和执行阶段，中国努力动员受援国的政府、企业以及当地居民广泛参与，在各个实施环节中注重提升受援国独立开展项目规划、执行以及管理运营的水平。此外，从项目实施效果的评估可以看出，中国努力确保受援国相关方参与项目设计的模式也是援助项目能够顺利进行的有效保障。

同样以坦桑尼亚为例，为了吸引中国援助进入其优先发展领域，坦桑尼

亚采取了三大步骤。首先，坦桑尼亚政府于 2000 年发布了《国家发展愿景 2025》，明确提出总体发展目标是将坦桑尼亚由最不发达国家建成为中等收入国家。其次，坦桑尼亚政府于 2011 年发布《五年发展规划》，提出了基础设施更新、农业改革、工业增长、人力资本和技能提升以及旅游、贸易和金融服务业发展五个优先发展领域。再次，基于两大发展规划，坦桑尼亚政府积极与中国沟通协调，主动提出“加强港口设施、改善中央铁路走廊和支持光纤网络项目”等系列发展设想。中国政府尊重坦桑尼亚的发展诉求，结合自身的援助能力，为坦桑尼亚援建了包括光纤骨干网在内的一系列项目，改善了坦桑尼亚的营商环境，推动了其经济社会的发展。

## （二）注重提升受援国的生产能力

西方援助国出于殖民主义的历史渊源，援助较少关注与生产能力直接相关的领域，不仅弱化了受援国自主发展的能力，而且强化了其对援助的依赖。西方学者瑞德尔（Roger C. Riddell）认为，“帝国主义时代的历史遗产对对外援助政策产生了影响。在后殖民时代，对外援助用援助国与受援国之间的新关系延续前宗主国和殖民地之间的各种老关系。”<sup>①</sup> 多斯桑托斯（Dos Santos）则认为，西方援助之所以不支持受援国的工业发展是希望受援国能够利用援助资金购买援助国生产的工业制成品，“这些产品的价格是高度垄断状态下的产物，是国际市场上任何买主所不敢问津的。”从而形成了受援国对援助国的“依附”<sup>②</sup>。

而同为发展中国家的中国在启动对非援助之初就注重提升受援国的生产能力，旨在提升受援国自身的造血能力。周恩来总理提出，中国援助既要满足受援国的眼前急需，也要关照受援国的长远发展，因此“要采取以农业为基础、以工业为主导的方针，使工业援助与农业援助相结合。”<sup>③</sup> 这种援助直接支持受援国工业发展的做法在当时的历史条件下十分罕见，并且在全

① Simon Maxwell and Roger C. Riddell, “Conditionality or Contract: Perspectives on Partnership for Development,” *Journal of International Development*, 1998, pp. 257-268.

② [巴西]特奥托尼奥·多斯桑托斯：《帝国主义与依附》，社会科学文献出版社 1999 年版，第 63 页。

③ 外交部外交史研究室编：《周恩来外交活动大事记（1949—1975）》，世界知识出版社 1993 年版，第 377 页。

全球化的今天也鲜有西方国家涉足。

基于此,从20世纪50年代开始,中国帮助许多新独立的非洲国家建设工业项目,奠定了受援国工业发展的基础。例如,几内亚卷烟火柴厂项目、赞比亚姆隆古希纺织厂项目等。80年代中国为非洲国家援建了多哥糖业联合公司等一批对非洲国家经济发展具有积极意义的大中型项目。例如,1981—1983年中国在赞比亚铜带省建立了钦戈拉玉米磨粉厂,年产量6万吨,减少了铜带省和西部省精玉米粉的进口。<sup>①</sup>此外,中国还应非洲伙伴国的要求参与对非援助项目的后续运营,帮助当地提升运营管理能力。例如,从1985年起中国开始对卢旺达马叙塞水泥厂项目实施代管经营,由中国企业派遣中高层管理者以及核心技术工人负责生产经营,并在各个管理和生产环节培训当地人员,在五年合同期内全部收回投资并上缴利税,而且通过改进生产技术实现年产量大幅提升,赢得了卢旺达政府和人民的广泛赞誉,仅代管合同就延长了四次。<sup>②</sup>从20世纪90年代开始,中国以优惠贷款模式大规模资助了一大批生产性项目。例如,1996年中石油在苏丹建设石油开发项目,由中国优惠贷款资金支持油田开发和输油管道建设。建成后,中石油与苏丹、印度等国家企业组成“大尼罗石油作业公司”进行管理经营。1999年8月第一批60万吨石油出口,结束了苏丹石油进口的历史。之后,中石油帮助苏丹建立了完整的石油工业体系,使苏丹从一个传统的农业国开始迈向工业化。石油出口不仅为苏丹赢得了发展经济急需的大量外汇,还带动了电力、交通运输、制造业、建筑业等行业的发展。此外,中石油在当地雇用了6000多名正式员工,极大地推动了技术外溢和转移。中国对苏丹的优惠贷款支持使得苏丹的资源优势真正转化成发展优势。中国帮助苏丹建立起包括石油勘探、生产、炼制、运输、销售的全产业链,使苏丹从石油产品进口国迅速转变为石油出口国。相比之下,尼日利亚在壳牌公司等西方石油巨头的主导下开采石油长达50多年,但至今仍未建立起完整的石油生产和加工

---

① 严海蓉、沙伯力:《中国在非洲:话语与现实》,社会科学文献出版社2017年版,第248页。

② 齐国强:《历久弥新的回忆——1990年援非项目考察纪事》,《国际经济合作》2010年第12期,第40页。

体系。中国援非的生产类项目涵盖能源、钢铁、机械、化工、纺织等方方面面。时至今日，中国援建的多哥糖业联合公司、刚果（布）水泥厂等一批项目一直保持盈利，在促进受援国生产和经济发展、增加就业和税收方面发挥了积极作用。

除此之外，中国还从自身的发展经验出发，积极支持非洲国家的基础设施建设，推动非洲的互联互通及营商环境的改善。相关项目改善了受援国的生产和生活环境，为受援国经济和社会的发展创造了更好的条件。

### （三）援助项目管理与资金管理分离

冷战结束后，OECD/DAC 援助国为了推动受援国按其意志进行改革，大规模推行一般预算支持（General Budget Support, GBS）的援助模式，即将援助款直接打入受援国财政账户，同时附带一系列改革指标，并派出专家组进行监督和评估。这种援助模式产生了诸多消极影响。一是效率低下。援助国为了监督资金的使用，组成了几十个监督委员会。而受援国也不得不派出大量政府官员与这些委员会进行紧锣密鼓的谈判，造成了大量行政资源的浪费。OECD 的一项研究成果表明，受援国每年要接待来自各援助国近 300 个代表团，花费高达 50 亿美元。有些受援国每年需要为 800 个援助项目做准备，并撰写了 2 400 份援助项目报告。二是援助国出于维护自身利益的需要，主动掩盖受援国存在的问题。GBS 极易造成腐败，而援助国为了自身的形象和利益，往往帮助受援国官员掩盖丑闻，这其实是对腐败的进一步纵容。为了监督 GBS 的使用情况，援助国雇用了庞大的专业团队，形成了“援助行业”的部门利益。双边援助机构如美国国际发展署（USAID）有近万名员工、德国国际合作机构（GIZ）雇员超过 2 万人、日本国际协力机构（JICA）也有数千职员，多边援助机构如世界银行员工过万，这客观上形成了一个由精英人士组成的庞大利益集团。<sup>①</sup> 这些人以发展援助为事业，“进”可以在多双边机构中实现流动和上升，“退”可以在本国外交领域大展其才。这使得他们将保持援助项目的持续性作为职业生涯的首要任务，而非其对外宣称的确保援助的有效性。即便是发现受援国出现大规模援助资金滥用和贪腐行

---

<sup>①</sup> 潘亚玲：《中国特色对外援助理论建构初探》，《当代亚太》2013 年第 5 期，第 98—99 页。

为，他们也会出于保住自己饭碗的目的，使用各种手段使例行的评估工作表面化甚至直接掩盖，这无形中推高了受援国的腐败风险。例如，2018年底在英国、德国等主要出资国的压力下，联合国启动了对其援助的“乌干达难民援助计划”的调查，结果发现超过百万美元的援助资金被乌干达当地非政府组织滥用。对此，作为该项目的前四大出资方英国、德国、欧盟和美国纷纷表示要撤回资金，并要求起诉责任人。<sup>①</sup>

冷战结束后，西方学术界开始跳出意识形态的束缚对财政援助进行反思和批判。有学者选择具体受援国进行案例研究，来评估财政援助的效果。如拉维（Victor Lavy）和谢费尔（Sheffer）以埃及接受财政援助的情况为研究对象，发现受援国在接受了大量援助资金后并没有全部落实到援助项目中，而是助长了相关利益群体的消费，使得受援国国内消费水平上升。而为了维持这种消费上升趋势，在财政援助减少时受援国政府转而采取了举债的方式，“这就会导致债务负担和通货膨胀等问题”<sup>②</sup>。另一些学者则直接对财政援助方式进行批评，例如，艾泰（Teresa Hayter）认为英国采用的财政援助方式只能使受援国少数利益群体获益，对普通民众的影响不足。<sup>③</sup>

相比之下，中国则主要采取项目管理与资金管理相分离的方式。在为非洲国家援建大型基础设施项目、开展医疗和农业技术合作、派遣教师以及进行紧急人道主义救援时，多由中方负责项目资金的管理和拨付。除了少数向对方政府提供的现汇援助外，物资赠送也是由中方负责组织采购和交付。特别是2014年中央外事工作会议对援外工作进行了新的部署，为提升非洲受援国的项目实施和管理能力、推动援助“本地化”，中国积极将受援国相关人员纳入各实施环节，但是资金管理始终由中方直接负责。此外，中国的实施企业具有人员和物资成本的价格优势，极大地保证了援助项目的质量和效益，使同样数额的援助资金能够比西方国家发挥更大的作用。

---

① “Uganda: Germany Withholds Aid Money From Uganda,” AllAfrica.com, May 24, 2019, <https://allafrica.com/stories/201905250058.html>.

② Victor Lavy and Eliezer Sheffer, *Foreign Aid and Economic Development in the Middle East: Egypt, Syria, and Jordan*, New York: Praeger Publishers, 1991.

③ Teresa Hayter, *Exploited Earth: Britain's Aid and the Environment*, London and New York: Earthscan Publications Ltd., 1989.

#### 四、中国对非援助面临的挑战及前景

70 年来，中国对非援助根据双方发展诉求不断调整，在理念和政策上都积累了宝贵经验，形成了中国特色的对非援助模式，不仅受到了受援国的广泛欢迎，也逐渐赢得了国际社会的积极客观评价。然而，当前受全球经济低迷影响，发达国家保护主义、民粹主义抬头，OECD/DAC 援助国的发展援助不但在规模上出现了不同程度的缩水，而且在目标和动机上也逐渐沦为实现国家利益的工具。而非洲国家正在经历经济快速发展以及向工业化、现代化双重转型的时期，需要更多的外部支持，因此对中国援助寄予更多期待。习近平总书记在 2018 年 6 月中央外事工作会议上指出，“世界处于百年未有之大变局”<sup>①</sup>，中国对非援助的意义和价值也正在超越中非关系的范畴，影响着全球发展治理权力架构的变革。面对时代的要求，中国对非援助应该在总结和继承历史经验的同时，实现新的突破，同时要处理好三对矛盾。

第一，不附加政治条件与确保援助效果之间的矛盾。中国对非援助从启动之初就强调“不附加政治条件”，这在中国援建基础设施和提供技术援助阶段并不存在问题，因为硬件设施和技术培训的实施效果具有可视性。但是随着当前中国对非援助将加强治国理政经验交流、提升非洲治理能力作为重要内容，如何保证援助效果则需要认真研究。能否落实和应用则完全取决于非洲国家自身的意愿，而非洲有些国家在政务公开和监督机制方面暂时的不足弱化了变革的主观意愿，导致治理能力提升与中国对非援助或难以及时建立起强相关关系。以“一站式服务”的实施效果为例，笔者曾与有关非洲国家主管经贸的多名官员座谈，他们都表示参加过中国政府举办的官员培训，深入学习了中国为外国投资者提供的“一站式服务”并应用于本国以优化营商环境。但在实践中，中国投资者都反馈“根本没有简化什么审批流程”<sup>②</sup>。由此可见，如果治国理政经验交流只停留在当地行政当局口头和文件里，

<sup>①</sup> 外交部网站：《努力开创中国特色大国外交新局面》，2018 年 6 月 25 日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/gjldrhd\\_674881/t1571169.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1571169.shtml)。

<sup>②</sup> 赴赞比亚首都卢萨卡访谈赞比亚发展署官员，2017 年 7 月。

缺乏监督与评估，那么提升非洲国家治理能力的效果肯定会大打折扣。基于此，中国对非援助在不附加硬性改革条件的前提下，要保障援助效果，就一定要加强评估。这种评估既包括对中国自身援助项目设计、执行及是否实现预期效果的综合性评估，也包括将受援国相关方视为平等、独立的发展合作伙伴的评估。这种评估有别于援助附加政治条件，前提是在项目设计和执行的各个环节都将受援国作为平等的合作伙伴，依此逻辑才能保证责任共担和相互问责的合法性。

第二，尊重受援国自主发展与提升援助可持续性之间的矛盾。中国对非援助始终以非洲国家自身的发展意愿为前提，援助项目的设计都以非洲主动提出的诉求为基础。这种对非洲国家实质性的尊重不仅使得非洲受援国领导人在国家的发展规划中更有信心、加强了其政治领导的合法性，而且也提升了非洲在国际发展援助领域的议价能力。例如，中国的援助使安哥拉在与 IMF 的贷款谈判过程中更有底气，几次拒绝了 IMF 的硬性改革要求。然而随着中国对非援助规模的扩大，中国企业的参与积极性不断提高，有些企业开始利用“尊重受援国自主发展”这一原则与受援国主动接洽，甚至从自身获利的角度做出项目可行性研究报告提交给受援国，让其向中国政府主动提出。这就是所谓的优惠贷款项目中存在的“企业倒逼主管部门”的现象，导致一些援助项目盲目启动、盈利能力不足、后续还款困难，成为西方国家批评中国将非洲推入“债务陷阱”的口实。针对该问题，中国政府亟须在尊重受援国自主发展意愿与加强项目前期评审之间明确界限，可以考虑与受援国政府部门共同进行项目调研、客观进行盈利能力与还款能力评估，从而避免在受援国政府主动提出时陷入“原则性”被动。此外，针对交付后出现还款困难的项目，中国可与受援国政府共同研究如何进行商业化盘活的方案，支持受援国政府以公开招标的形式引进投资或股权转让。

第三，突出中国援助管理模式比较优势与开展国际合作之间的矛盾。中国对非援助在政策设计、援助领域以及资金流方面都迥异于西方，为非洲国家提供了获取外部支持、实现现代化的另一种选择。随着非洲国家对中国的态度也从竭

力挑剔转变为正视与反思，政策也从直接抨击演变为接触和影响。2011 年以来，OECD/DAC 大力倡导建立“全球有效发展合作伙伴关系”（Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC），支持官方可持续发展援助总量（Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD）评估方法，新近又推出统计口径赠予等值法（Grant Equivalent）等，都有将中国的援助管理模式吸纳其中的战略意涵。同时，美国、法国、英国以及澳大利亚等 DAC 援助国接连向中国伸出针对非洲开展三方发展合作的“橄榄枝”，日本甚至设想直接在三方的友好城市间开展发展合作以绕开国家层面的繁琐审批程序。<sup>①</sup> 针对如此复杂的国际发展援助格局，在战略层面上，中国作为全球第二大经济体以及最大的发展中国家，要为发展中国家代言，显然不能隔绝于体系之外；在技术层面上，中国也有必要学习和借鉴国际经验，实现优势互补。<sup>②</sup> 因此，中国应以更加开放、包容的态度开展与 DAC 国家以及印度、泰国等新兴援助国的三方或多方合作，实现理念、能力与资金的互补，共同为非洲的现代化发展提供助力。

综上所述，70 年来中国对非援助在理念和实践上都实现了创新和突破，为非洲国家的民族独立和经济发展作出了重要贡献。随着中国经济实力和国际地位的提升，广大发展中国家对中国的预期不断攀升，希望中国能够扩大对外援助规模，为发展中国家更多发声，让全球发展更多体现发展中国家的诉求。站在新的历史起点上，回望 70 年的发展历程可以得出的基本结论是，中国的发展既离不开与非洲等发展中国家的合作，也无法独立于世界体系之外，未来中国应在继承和发扬不附加政治条件、推动受援国自主发展的传统优势的基础上，与时俱进，不断根据非洲国家发展形势调整对非援助管理方式，为推动非洲国家的可持续发展以及非洲大陆群体性崛起贡献力量。

[责任编辑：樊文光]

---

① 赴泰国首都曼谷访谈日本协力击鼓官员，2019 年 6 月。

② 参见张春：《国际公共产品供应视角下的中非合作》，《西亚非洲》2019 年第 4 期。