

# “一带一路”倡议与中国 对东南亚援助\*

刘方平

**【内容提要】** 自建国以来，中国对东南亚援助走过了增长、调整和发展三个阶段；尽管维护了国家利益并带动双边关系的发展，但也面临有效性递减，领域不平衡的问题。而“一带一路”倡议既为援助东南亚带来机遇，也提出挑战。

“一带一路”倡议既可提升中国对东南亚援助的战略地位，又可提高中国对东南亚援助的资金水平，还可以增强中国在对东南亚援助领域的话语权。同时，中国对东南亚援助既面临如何发挥援助引领作用的挑战，又面临如何兼顾援助领域平衡的挑战，还面临如何提升援助有效性的挑战。中国对东南亚援助需要把握机遇，克服挑战，做出主动应变。中国可以利用援助打造“一带一路”建设的支点，发挥印度尼西亚在地区中的引领和带头作用，在兼顾援助领域平衡的基础上，为“一带一路”建设打造社会根基。此外，丰富援助政策的灵活性，为东南亚提供更多的公共安全产品也已成中国对东南亚援助的当务之急。

**【关键词】** 对外援助 “一带一路” 战略调整 东南亚

**【作者简介】** 刘方平，武汉大学马克思主义学院博士研究生

**【中图分类号】** D822.2

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)03-0070-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201603005

---

\* 本文系教育部新世纪人才支持计划“国外社会主义”（NCET-12-0431）的阶段性研究成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵意见和建议，文中错漏由笔者负责。

自第二次世界大战结束后美国的“马歇尔计划”开启现代援助的历史以来,作为外交工具之一的对外援助,在维护地区和平与稳定、促进全球发展等方面发挥了巨大的作用。据2015年经济与合作组织(OECD)发布的统计报告显示,2014年发展援助委员会(DAC)成员提供的官方发展援助(official development assistance, ODA)金额高达1352亿美元。<sup>①</sup>作为国际援助领域中的一员,中国也积极开展对外援助工作。从目前的学术研究成果来看,从总体上分析中国对东南亚援助的资料不多,多数研究集中在对东南亚个别国家的案例分析上,仅有的一些研究成果集中在数据梳理,缺乏明确的目标和战略指向。“一带一路”倡议的提出使东南亚的地缘战略价值再次得以凸显。因此,中国对东南亚的援助必须从战略的角度予以分析,以配合“一带一路”倡议的顺利推进,为稳定周边提供支持与帮助。

## 一、中国对东南亚援助的历史发展

考察中国对东南亚国家的援助情况,可将其划分为不同的类别,但现实困难是,划分对外援助的类别是一个很复杂的问题。它因援助国在各个历史时期所处的发展阶段,以及每一个发展阶段援助目的不同而各有不同。同样的援助活动,不同的援助国有不同的价值追求,对某一援助国来说是战略性援助,对另一国来说有可能仅仅是经济援助或人道主义援助。对受援国而言,最不发达国家可能认为所有形式的援助都具有战略价值;而对于发展水平较高的国家来说,对于同样的一笔援助,可能仅仅把它视作普通形式的援助,有则更好,没有也能接受。在援助项目的划分标准方面,不同的国家和组织遵循不同的划分标准,也就有不同的划分结果。OECD/DAC将援助的类别划分为食品援助、预算援助等不同类型,而非OECD/DAC成员国则未按照此类型进行援外实践,如中国对援外的类别有着不同划分依据。综合以上分析,尽管对外援助有多种划分标准,但对援助国而言,其援助行为往往会受到占主导地位的援助动机的影响。以此作为参考尺度,国际援助可以划分为

---

<sup>①</sup> “Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action,” OECD, September 7, 2015, p. 164, <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-en>.

战略性援助、发展性援助、人道主义援助三种类别。<sup>①</sup>就中国对东南亚的援助而言，在不同的历史阶段，援助类型也有所不同。以此为基础，中国对东南亚的援助总体上可以分为以下几个阶段：

（一）中国对东南亚援助的增长阶段：1950—1978年

在这一阶段，中国对东南亚的援助以战略性援助为主，兼顾其他类型的援助。所谓战略性援助是指援助国为达到国家战略目标而采取的援助，包括政治目标、经济目标以及安全目标等。<sup>②</sup>战略性援助有以下几个特点：一是援助的目的具有明确指向，以重大的政治、经济或安全目标为主；二是援助的手段具有多样性，不仅采取经济手段，还包括在一定范围内施加政治影响乃至军事干预，其中采取政治或军事手段是战略性援助的明显标志。中国之所以在这一阶段实行这种援助政策，主要出于以下两个原因：一方面，东南亚各国对中国战略性援助的需求量巨大。在这一时期，东南亚各国进入了民族革命战争时期。在20世纪50年代的越南抗法战争，70年代的越南、柬埔寨、老挝抗美战争期间，中国均给予了上述国家巨额援助，其中大部分都是战略性援助，在援越抗美期间，中国甚至派出军事力量帮助越南做好后勤保障工作。另一方面，为了维护中国的安全利益，保障社会主义阵营的安全。新中国成立后，面对西南周边的战争危险，传统的经济援助手段已经不能发挥直接作用，中国必须运用战略性援助手段来巩固新生政权，保障社会主义阵营的安全。

中国对东南亚的战略性援助表现在很多方面，但限于资料欠缺或保密等因素，同时为避免案例和数据的简单堆积，本文仅选取有明确资料及有代表性的援助案例作为分析对象，但这并不意味着中国对东南亚的战略性援助仅限于此，后文关于其他援助类型的分析也遵循这一逻辑。改革开放之前，中国对东南亚的战略性援助表现在很多方面。在1950—1954年，越南抗法战争期间，中国基于反对帝国主义、维护社会主义阵营安全等目标，向越南提

---

<sup>①</sup> 李小云、唐丽霞、武晋：《国际发展援助概论》，社会科学文献出版社2009年版，第4页。

<sup>②</sup> 同上，第4页。

供 11.6 万余支枪、4 630 余门火炮和大批弹药及军需物资。<sup>①</sup> 越南抗法战争胜利后，为维护越南社会主义政权稳定，中国又向其提供大量资金，帮助其恢复和发展国民经济。对越战略援助的基本目标均已实现，包括巩固了越南社会主义政权、维护了社会主义阵营及中国西南边陲的安全利益等。在对越南援助的同时，中国对柬埔寨、老挝等东南亚国家也进行了战略性援助。1960 年，在老挝国内局势动荡期间，中国向老挝政府提供军事、经济援助，在云南为老挝整训 3 个营。<sup>②</sup> 在 1959—1975 年间，中国为帮助老挝实现民族独立、反抗外国侵略，共向老挝提供总额达 89 567 万元的援助。<sup>③</sup> 在 1958—1959 年间，为支援印尼反帝反殖运动，中国向印尼无偿提供海陆空军事装备。<sup>④</sup> 中国对这些国家的援助目标基本是一致的，即把中南半岛的东南亚国家打造成为社会主义阵营的桥头堡，维护该地区的稳定，防止帝国主义势力的渗透和策反。中国为此采取的政治、经济和军事等援助手段，都属于战略性援助的范围。

进入 20 世纪 70 年代后，国际形势发生了巨大变化。中国恢复了在联合国的合法席位之后，迎来了建交高潮，中国援外的规模迅速扩大。尽管如此，中国对东南亚的援助仍然以战略性援助为主，这主要是由于中国大规模援助越南、柬埔寨、老挝三国抗击美国侵略造成的。在越南抗美战争期间，中国向越南提供大量军事物资，并在海南岛建立援越战略物资基地。1970 年，中国向越南提供 500 万美元现汇，越美停战后，中国又向越南提供无偿物资援助，帮助越南巩固新生政权。<sup>⑤</sup> 在 1970—1975 年柬埔寨抗美战争期间，中国共向柬埔寨提供 3.1 亿元的无偿军事援助。<sup>⑥</sup> 在老挝抗美战争期间，中国给予老挝大量军事援助，在 1969—1973 年间，中国甚至直接派出高炮部队进入老挝进行防空作战，以直接干预的方式对老挝进行大规模战略性援

---

<sup>①</sup> 韩怀智、谭旌樵：《当代中国军队的军事工作（上）》，中国社会科学文献出版社 1989 年版，第 576 页。

<sup>②</sup> 《老挝国王萨旺·瓦达纳访华卷：参考资料》，中国外交部开放档案 204-00923-02。

<sup>③</sup> 王泰平：《中华人民共和国外交史（第三卷）》，世界知识出版社 1999 年版，第 83 页。

<sup>④</sup> 周弘、熊厚：《中国援外 60 年》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 229 页。

<sup>⑤</sup> 王泰平：《中华人民共和国外交史（第二卷）》，第 35 页。

<sup>⑥</sup> 周弘、熊厚：《中国援外 60 年》，第 219 页。

助，为老挝抗美战争胜利提供了保障。

## （二）中国对东南亚援助的调整阶段：1979—2000年

在这一阶段，中国对东南亚的援助以人道主义援助和发展性援助为主，战略性援助大幅度减少。人道主义援助一般是指以提高社会基本福利水平等为核心的援助，如在医疗卫生、教育等方面的援助，当然也包括一般意义上的紧急救灾援助。<sup>①</sup> 人道主义援助的实施主体既包括政府，也包括各种非政府组织，它具有一定的非营利性和利他性。进入20世纪80年代后，在国际援助领域中，随着关注的重点逐渐由政治议题转向经济议题，发展经济学的相关理论，包括大推进理论、涓滴理论、新制度主义经济学等理论成为发展性援助的直接理论来源。在实践中则与之相反，政治学理论对发展性援助依然有着根本性的影响，这是由于国际事务中的经济行为往往有着深厚的政治意图，对受援国的选择往往受到援助国战略目标的影响，而不在于受援国经济发展程度究竟如何。因此，具有重要地缘政治地位的国家和地区往往成为国际发展援助青睐的目标。在发展性援助的概念问题上，OECD对发展性援助的概念和实践影响较大，OECD将优惠贷款比例不少于25%的援助项目定义为官方发展援助。<sup>②</sup> 这个概念主要是从狭义的角度来定义发展性援助，从广义的角度看，发达国家之间为解决发展问题而提供的援助与合作也应当属于发展性援助范畴。因此，所谓发展性援助是指为帮助受援国解决经济社会发展问题而提供的援助。<sup>③</sup> 尽管发展性援助的动机仍不可避免地受政治因素的影响，但总的来看还是以解决受援国现实的发展问题为主。

中国之所以在这一阶段实行这种援助政策，有以下几个方面的原因：一是改革开放之后，中国对援外政策进行了调整，中国的对外援助不再以输出意识形态和革命思想为己任，支撑中国提供大规模战略性援助的主观基础不复存在。二是中越关系破裂，中国停止对越南的援助，而此前越南一直是中国对东南亚战略性援助的最大受援国，支撑中国提供战略性援助的客观基础

---

<sup>①</sup> 李小云、唐丽霞、武晋：《国际发展援助概论》，第4页。

<sup>②</sup> “Official Development Assistance (ODA) -Distribution of Net ODA-OECD Data,” OECD, <http://data.oecd.org/oda/distribution-of-net-oda.htm>.

<sup>③</sup> 李小云、唐丽霞、武晋：《国际发展援助概论》，第4页。

不复存在。三是进入改革开放时期后，中国迫切需要大量的建设资金，在主观上，中国削减了对东南亚的援助资金。援助资金的减少迫使中国将援助重点集中在基本的人道主义援助和发展性援助上。但应当看到的是，这一时期中国提供的发展性援助还是低层次的，主要包括技术援助、人力资源援助等方面，尽量减少对东南亚国家耗资巨大的生产性援助项目投入。四是进入20世纪80年代之后，国际局势出现缓和迹象，东南亚各国先后进入了发展经济、提高人民生活水平的阶段，对战略性援助的需求相应减少。在这一时期，虽然中国对东南亚的援助资金大幅度减少，但中国对东南亚开展的援助案例仍很多。例如，从1993年开始，中国帮助柬埔寨培训政府官员和技术人员，为其国内发展奠定人才基础。1997年东南亚金融危机期间，中国向缅甸和泰国提供了大量贷款和银行担保来稳定东南亚金融秩序。1999年，中国与菲律宾签署农业合作协议，中方向菲方提供500万美元赠款建立中菲农业技术中心，推广中国杂交水稻技术，以应对菲律宾粮食危机。<sup>①</sup>

### （三）中国对东南亚援助的发展阶段：2001—2013年

在这一阶段，中国对东南亚的援助以发展性援助为主，兼顾人道主义援助，战略性援助较少。需要注意的是，在这一阶段中，中国对东南亚的发展性援助已经超越了低层次的发展需求，开始朝着高层次的发展合作转变，中国逐渐开始加大对东南亚国家耗资巨大的生产性项目援助力度。中国之所以在这一时期采取这种援助策略是基于以下原因：一是中国于2003年加入《东南亚友好合作条约》，成为第一个加入此条约的域外大国，中国与东盟之间的关系提升到一个新的层次，中国提高对东南亚发展性援助力度是双边关系发展的一个正常表现。二是进入新世纪以来，中国与东南亚国家之间的关系发展迅速，双方在经济、能源、安全等多个领域有着重要合作，日益成为一荣俱荣、一损俱损的命运共同体。中国在这一时期增加对东南亚的发展性援助是为了带动双边经贸关系的进一步发展。三是中国—东盟自由贸易区正式启动建设，中国势必要投入更多的发展性援助来推动自贸区建设的顺利进行。四是在这一时期，中国经济实力快速增长，综合国力显著提升，这为扩

---

<sup>①</sup> 卢光盛：《中国和大陆东南亚国家经济关系研究》，社会科学文献出版社2014年版，第237页。

大对外援助的规模提供了物质基础。

中国在此阶段的援助表现在很多方面：在发展性援助方面，2009年，中国政府宣布建立100亿美元的“中国—东盟投资合作基金”。为了改善东盟内部经济发展的不平衡性，中国向东盟国家提供150亿美元贷款，并向柬埔寨、老挝、缅甸等不发达国家提供2.7亿美元特别援助。截至2013年，已完成在印度尼西亚、泰国、马来西亚、菲律宾等国家的9项投资。在2010—2012年间，在中国提供的优惠贷款中，有55.7%的资金投入到了经济基础设施建设方面，<sup>①</sup>其中东南亚地区占20%左右。<sup>②</sup>在社会发展领域，2003年，中国在缅甸、老挝等国开展了罂粟替代种植计划，2006年中国政府开始每年拨款5000万元作为专项援助资金用于支持该计划的实施。在基础设施建设方面，中国向东南亚国家提供大量援助力量，包括修建交通设施，建立工厂，建造水电站等。在国别方面，中国成为向老挝提供官方发展援助最多的国家。<sup>③</sup>中国还向柬埔寨、缅甸、印度尼西亚等国家提供了大量发展援助，帮助其恢复和发展国民经济。在人道主义援助方面，中国的表现更加积极。东南亚地区因四面环海，内陆多山地、河流，自然灾害频发。2004年，东南亚发生强烈海啸，导致当地遭受重大人员、财产损失。中国累计向受灾的东南亚国家提供了超过7亿元的援助。除此之外，中国还在卫生、农业等基本福利项目方面给予东南亚国家援助支持。2007年，中国政府向柬埔寨提供4亿美元优惠贷款，帮助柬埔寨发展农业，缓解贫困。<sup>④</sup>2014年11月，中缅签署合作协议，中国向缅甸提供3亿美元农业贷款，帮助其解决贫困问题。<sup>⑤</sup>

人道主义援助虽然没有政治动机，但在特定的政治环境下，它却可以发

---

<sup>①</sup> 《中国的对外援助（2014）》，载《人民日报》2014年7月11日，第2版。

<sup>②</sup> 根据2011年中华人民共和国新闻办公室颁布的《中国的对外援助（2011）》白皮书中的数据和地区分布推算得出。

<sup>③</sup> 《中国连续第2年成为对老挝最大援助国》，中华人民共和国驻老挝人民民主共和国大使馆经济商务参赞处，2014年12月31日，<http://la.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201501/20150100855926.shtml>。

<sup>④</sup> 卢光盛：《中国和大陆东南亚国家经济关系研究》，第237页。

<sup>⑤</sup> 《中缅签署78亿美元协议》，新浪网，2014年11月17日，<http://finance.sina.com.cn/stock/c/20141117/104920837475.shtml>。

挥一定的政治功能。非政府组织提供的人道主义援助可以改善或恶化援助来源国的政府形象；受援国政府接受援助的同时，也会对该组织所倡导的援助理念以及价值观有积极响应，并在一定程度上给予认可。同样，援助国以政府名义提供给受援国的人道主义援助可以增进两国间的友好关系，在此基础上产生的各种援助声明或合作文件则会在援助结束之后，产生积极的政治效应。这种建立在人道主义救援基础上的文件或机制可视为其政治功能的外化形式。这方面的典型案例是在防治“非典型肺炎”（以下简称“非典”）过程中，中国对东南亚国家的援助。2003年，“非典”肆虐中国内地、香港之后，开始向越南、马来西亚、泰国、菲律宾、柬埔寨等国家蔓延，造成了严重的社会恐慌，并影响到地区经济发展与国际合作往来。为应对“非典”疫情，2003年4月，中国政府宣布在卫生领域对东南亚展开援助，中国政府出资1000万元成立非典型肺炎研究基金会，帮助东盟国家共渡难关。此次援助与合作产生了重要政治影响，它不仅控制了疫情蔓延，而且在缓解社会恐慌、维护社会稳定、塑造中国—东盟命运共同体方面产生积极作用。

## 二、中国对东南亚援助的评估

自新中国成立以来，中国对东南亚的援助已经走过了半个多世纪的历史征程，这其中既取得了成绩，也存在问题。在“一带一路”倡议实施的大背景下，中国对东南亚援助的力度势必进一步强化，对以上问题的回答有助于中国对东南亚援助工作的开展。

### （一）中国对东南亚援助取得的成绩

从总体上看，中国对东南亚援助可从直接作用和间接作用两个角度进行分析，这样分析有两个目的：一是可以明确划分援助所产生的直接现实作用，避免在评价援助过程中出现扩大化和盲目化倾向；二是很多援助所产生的效果不是在短时间内就能体现出来，或者其体现的方式有所不同，对某一领域的援助可能会在其他领域中产生间接影响。如对某一国的战略性援助，援助国可能在不同的时间，通过不同的方式得到回报。因此，从间接的角度考察



援助成果会更加客观。本文结合直接和间接的角度，分别对战略性援助、发展性援助、人道主义援助三个领域进行分析，力求得出比较客观的评价结果。

在战略性援助方面，中国对东南亚的援助直接增强了中国的地缘政治优势。20世纪50—70年代，中国对越南、老挝、缅甸、柬埔寨等国家所展开的政治、经济、军事援助不仅扩大了社会主义阵营的范围，而且增加了中国在西南周边的缓冲地带，为冲破帝国主义的封锁提供了地缘战略空间。2013年，由中国援助建成的中缅油气管道，为中国增加了新的地缘政治优势。这种战略优势表现在以下两方面，一是中国在一定程度上摆脱了马六甲困境，尽管目前中缅油气管道的运输能力还比较有限。<sup>①</sup>二是与油气管道配套建设的中国云南至缅甸仰光或实兑的铁路、公路、水路，一定程度上为中国进出印度洋提供了新的地缘战略支点。在间接影响方面，1971年，在恢复中国在联合国合法席位的过程中，缅甸作为中国的援助对象国就是提出该提案的23个国家之一。在该提案的表决中，中国在东南亚的援助国，如缅甸、老挝、马来西亚等都投了赞成票。

此外，在涉及领土主权等中国国家利益问题上，受援国成为中国坚定的支持者。在2012年4月召开的东盟峰会上，时任东盟峰会轮值主席国柬埔寨坚决维护了中国国家主权，没有发表任何涉及南海问题的不利声明，使越南、菲律宾将南海问题国际化的企图落空。中国在柬埔寨、缅甸等国家处于艰难时刻提供的援助，培育了中国与这些国家的亲密友谊。长期以来，在这些国家的政坛上形成了一批对华友好官员，他们不仅在国内维护中国援外企业的正当利益，而且在国际上与中国保持密切沟通，支持中国正当的合法权益。在对东南亚的战略性援助方面，中国援外所取得的成绩不止于此。由于战略性援助效应的周期一般较长，而且成果形式具有多样化特点，因此，一些援助的效果仍有待进一步观察。

在发展性援助方面，中国对东南亚的援助直接促进了当地经济的发展，

---

<sup>①</sup> 据美国国防部发布的《2014年中国军事和安全发展》报告显示，经中缅油气管道进口的石油总量约占中国进口总量的4.4%，而中国84%的石油进口仍然要通过马六甲海峡。参见 Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2014*, Annual Report to Congress, Washington, D.C.: Ministry of Defense, 2014, p. 16, [http://www.defense.gov/pubs/2014\\_DoD\\_China\\_Report.pdf](http://www.defense.gov/pubs/2014_DoD_China_Report.pdf).

降低了贫困率。自 20 世纪 90 年代中国在东南亚开展罂粟替代种植以来,中国对该项目的援助力度持续加大,也收到良好的效果。截至 2007 年,中国开展替代种植地区的罂粟种植面积已经下降超过 85%。<sup>①</sup>中国在开展罂粟替代种植的基础上,还向当地提供禁毒方面的援助,促进了当地经济的健康发展。在降低贫困率方面,中国的对外援助也产生了直接影响。以柬埔寨为例,在 1992—2009 年间,中国向柬埔寨提供的援助总额由 91 万美元上升至 2.57 亿美元。<sup>②</sup>在 2004—2007 年间,柬埔寨经济平均增长率达到 11%,其贫困人口比例由 1994 年的 49% 下降到 2008 年的 27%。柬埔寨副首相索安称,“这一切都离不开各种基础设施的建设与完善,而中国近年来在这方面给予了大量援助。”<sup>③</sup>另外,中国对东南亚的发展性援助也间接带动了双边贸易、投资的增长。随着“一带一路”倡议的实施,中国对东南亚国家的投资和贸易增长速度有望得到进一步提升。

最后,中国对东南亚的人道主义援助产生了积极的政治效果。这不仅体现在中国的援助帮助受灾地区恢复了社会秩序,避免了大规模的社会骚乱,还体现在中国援外医疗队、援外志愿者在发扬人道主义精神的同时,在当地民众中树立了良好的形象,对塑造中国负责任的大国形象建构产生了积极作用。中国始终秉持睦邻友好的周边外交政策,对周边国家提供的人道主义援助也是这一政策的集中体现。东南亚国家以小国、弱国为主,中国在人道主义援助方面的积极表现可以降低其对中国政治、经济依赖的担忧,缩小了“中国威胁论”的市场,为增进双边关系的发展提供帮助。

## (二) 中国对东南亚援助存在的问题及原因

在对东南亚的援助中,中国对外援助存在的问题具有明显的阶段性。改革开放前,中国对东南亚的援助主要有如下问题:一是援助资金增长过快,增加了中国财政负担。1973 年中国援外资金占当年财政支出的 6.9%,占当年国民生产总值(GNP)的 2.05%。而同期 OECD/DAC 提供的官方发展援

<sup>①</sup> 《替代种植——中国改变“金三角”》，载《人民日报》2007年6月27日，第13版。

<sup>②</sup> 薛力、肖欢荣：《中国对外援助在柬埔寨》，载《东南亚纵横》2011年第12期，第24-30页。

<sup>③</sup> 《专访柬埔寨副首相：“柬埔寨从中国援助中广泛受益”》，新华网，2010年8月14日，[http://news.xinhuanet.com/world/2010-08/14c\\_13445067\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2010-08/14c_13445067_2.htm)。

助占国民生产总值（GNI）的比重不到 0.3%。<sup>①</sup> 中国在东南亚国家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，企业缺乏承担援建任务的主动性。从受援国的角度来看，存在不能有效利用中国援助物资的问题。如中国在越南抗美战争期间援助的大量物资，越南方面并未有效利用，很多优质钢铁和设备任凭风吹日晒，生锈变质。中国提供的大量粮食和压缩饼干，越军根本吃不完，有的浪费，有的拿去变卖。

改革开放以后，中国对东南亚的援助由政治、军事援助为主转变为以经济援助为主。短期来看，经济援助提高了东南亚低收入国家的发展水平；长期来看，也产生了经济援助效应递减等问题。自改革开放以来，中国对东南亚的援助由追求政治目标转向单纯追求经济目标。这造成了中国援外在追求经济效益之外，一定程度上忽视了社会效益和环境保护。如中国援助开展的罂粟替代种植项目，少数企业不重视环保问题，在当地的毁林垦殖造成生态环境破坏。中国在缅甸援建的密松水电站，成为集生态破坏、依法腐败、发展不足等问题于一体的焦点，最终导致该计划的搁浅。经过长时间的发展，越南、马来西亚、泰国、新加坡等已经达到或超过中等收入国家水平，对援助的依赖度已明显降低，也导致中国援外的边际效应递减。在中国援助东南亚的过程中，以上问题较具代表性，但并不意味着问题只有这些方面，很多问题的出现需要时间的积累以及各种因素的持续发酵。尽管从目前来看，中国对东南亚的援助出现的问题不是很多，但这仅仅是表面现象。问题的出现意味着原有的援助体系和理念未能与时俱进，中国援外仍需保持谨慎。

总体来看，中国对东南亚的援助之所以出现问题是由于主客观两方面原因造成的。在主观方面，中国援外政策缺乏独立性和灵活性。改革开放之前，中国援外与外交政策一样，都受国际主义原则的指导，对外援助只是中国履行国际主义的一个工具，并没有自身独立的理论构建和配套政策，因而援助资金的增长显得相当随意。随着国际共产主义运动出现低潮，对外输出革命与主义的援助得不到受援国的欢迎，甚至这种形式的援助成为中国干涉其他

---

<sup>①</sup> “Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition,” OECD, October 14, 2011, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4311011e.pdf?expires=1442370447&id=id&accname=guest&checksum=AD5193B1D73D249D2E6E3C1A572B5304>.

国家内政的一种工具，严重影响了中国与受援国之间的正常往来。如在越南抗美战争结束后，中国在援助中要求越南在反帝的同时，与苏联修正主义也要划清界限，这在一定程度上对越南“左右逢源”的对外政策造成干涉，使两国关系的正常发展受到影响。改革开放后，在经济效益优先理念的指导下，中国援外成为促进双方在投资、贸易等领域展开合作的工具，但中国以经济援助为主的援助效果具有局限性，它不能产生足够的政治效益和社会效益。在推动受援国或地区怎样发展这个问题上，中国援外缺乏理论建树和具体的国别方案，援助中产生环境破坏等问题也在所难免。中国对外援助中产生的环境问题，不仅意味着中国的对外援助企业缺乏环保理念，也意味着受援地区和民众已经树立了明确的环保观念并追求可持续发展。如果中国援外没能捕捉到东南亚国家在发展理念和受援政策方面的变化，而是依然追求只注重经济发展的援助理念，那么中国在东南亚的援助可能会面临更大的危机与挑战。

客观方面，大国力量角逐东南亚使得中国援外的边际效应出现递减。政治上，自美国宣布重返亚太以来，美国及其盟友日本、澳大利亚等国高调介入东南亚，使东南亚地区局势更加复杂多变。经济上，美国宣布启动“湄公河下游行动计划”（Lower Mekong Initiative, LMI）<sup>①</sup>，并提供5000万美元援助LMI国家在环境、疾病预防等方面的活动。<sup>②</sup>除美国之外，日本也加强了在东南亚地区的援助力度。据共同社报道，日本首相安倍晋三在2015年宣布，未来5年日本将通过亚洲开发银行向亚洲国家提供高达1100亿美元的优惠贷款及援助资金，力争与亚投行相抗衡。<sup>③</sup>另据《缅甸新光报》报道，缅甸在2011—2012财年至2015—2016财年接受了大量援助款项，其中欧盟、美国、澳大利亚、日本等国的援助金额名列前茅。<sup>④</sup>各大国对东南亚

<sup>①</sup> LMI计划覆盖越南、老挝、柬埔寨、泰国、缅甸五个国家。

<sup>②</sup> “U.S. Institutional Support for ASEAN,” U.S. Department of State Office, September 3, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/09/20120903135426.html#axzz2X75lhVcR>.

<sup>③</sup> 《日本将向亚洲基建投资1100亿美元以抗衡亚投行》，共同网，2015年5月22日，<http://china.kyodonews.jp/news/2015/05/97952.html>。

<sup>④</sup> 《缅甸近年接受外国援助情况》，中华人民共和国驻缅甸联邦共和国大使馆经济商务参赞处，2014年3月17日，<http://mm.mofcom.gov.cn/>。

援助力度的加强降低了低收入国家对中国援助的依赖，伴随着援助同时而来的投资、技术、资源大量进入东南亚市场，这在一定程度上降低了中国经济援助的溢出效应。

### 三、“一带一路”与中国对东南亚援助战略调整

2015年，中国对巴基斯坦、印度尼西亚以及非洲的援助及投资计划拉开了“一带一路”建设的序幕。从目前的情况来看，虽然南海问题依然没有得到根本解决，但局势总体可控，在较长时间内争取地区安全与稳定是完全可能的。“一带一路”建设既给中国对东南亚的援助提供了新机遇，又带来了新的挑战，中国对东南亚的援助需要抓住机遇，应对挑战，进行积极的战略调整。

#### （一）“一带一路”给中国对东南亚援助带来的新机遇

东南亚位于“一带一路”建设的路线节点上，从目前的发展趋势来看，“一带一路”给中国对东南亚援助带来的新机遇至少有以下几点表现：

第一，提升中国对东南亚援助的战略地位。汉斯·摩根索认为，有些国家利益的获取是军事和外交手段所不能完成的，唯有对外援助才是最佳途径。<sup>①</sup> 东南亚位于中国周边地区，历来是各大国力量争夺的主要区域，任何一个大国在东南亚地区展开的势力扩张都会引起其他国家的担心和忧虑。在带动东南亚各国参与“一带一路”建设的过程中，中国可以利用的手段并不多，而且手段的运用不当有很大可能会使中国陷入舆论被动，不利于“一带一路”建设。既然对外援助是获取国家利益的途径之一，“一带一路”建设将会使中国更加重视对东南亚援助的重要性，提升东南亚在中国对外援助全局中的战略地位。从受援国的角度看，东南亚各国国力相对弱小，老挝、柬埔寨、缅甸等不发达国家对援助的依赖性依然很大。其他国家如越南、印度尼西亚、马来西亚等国家经济发展水平虽然较高，但仍渴望外来资金的支持与帮助。2008年之后，发达国家向国际发展领域提供的援助资金有逐渐减

---

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

少的趋势，这种趋势的持续有助于东南亚国家加强与中国的双边关系，以期获得更多的援助和投资。目前，中国援外在东南亚国家仍有很大的需求市场，这一点从东南亚各国对“一带一路”的积极响应方面可以得到证实，这为进一步提升中国对东南亚援助的战略地位提供了客观基础。

第二，提高中国对东南亚援助的资金水平。进入 21 世纪以来，虽然中国对东南亚国家的援助资金有了一定程度的增长，但中国对东南亚国家的援助资金占中国援外资金总额中的比重仍然不高，甚至有所起伏。2012 年，中国对东盟国家的援助资金约占中国对亚洲国家援助资金的 30%，仅占中国对外援助资金总额的 10% 左右。<sup>①</sup>“一带一路”建设启动之后，中国对东南亚援助的资金数额及分配比例都有望获得一定程度的提高。据《中国的对外援助》白皮书显示，目前亚洲国家约占中国对外援助资金总额的 45% 左右。从商务部透露的未来援助调整信息来看，随着“一带一路”建设的进行，亚洲国家所占中国援外资金总额的比例将达到 50% 左右。<sup>②</sup>根据目前的发展趋势来看，处在“一带一路”建设路线关键节点上的东南亚各国将成为中国对亚洲国家援助的重点区域之一，“一带一路”建设将会进一步增加中国对东南亚各国的援助力度，提升中国对东南亚援助的资金水平。援助资金的提高对中国发挥对东南亚援助的战略作用提供了物质基础和前提条件。

第三，增强中国在东南亚援助领域中的话语权。在国际援助领域中，西方国家一直牢牢掌握话语权。以美国、日本为代表的 OECD 成员国长期以来对东南亚各国进行了大量援助，通过规则设定掌握和控制东南亚援助领域中的话语权。在对东南亚的援助领域中，中国掌握的话语权依然有限，这容易导致中国的援助政策在东南亚国家中得不到正确理解，如西方国家批评中国在资源开发领域对东南亚国家的援助是一种“新殖民主义”，这实质上是掌握话语权的西方国家对援外的一种故意歪曲。“一带一路”提出以后，这种局面有望得到一定程度的改善。“一带一路”对于东南亚国家来说是一

---

<sup>①</sup> 左常升主编：《国际发展援助理论与实践》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 143 页。

<sup>②</sup> 张梦洁、鲍涵：《对外援助资金将向“一带一路”沿线和周边国家倾斜》，凤凰财经，2014 年 12 月 10 日，[http://finance.ifeng.com/a/20141210/13342786\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20141210/13342786_0.shtml)。

种新型援助产品，它是一种共同发展的机会援助。东南亚国家接受共建“一带一路”的同时，也是对“一带一路”建设所倡导的理念、规则的认可与支持，中国援外可以借此机会引领援助规范，带动东南亚国家产生规范化认同并约束其国家行为，进而塑造新的援助规则，增强在东南亚援助领域中的话语权，更好地实现发展中国家共同发展的宏伟愿景。

## （二）“一带一路”给中国对东南亚援助带来的新挑战

在可预见的范围内，“一带一路”给中国对东南亚援助带来的挑战主要包括以下几个方面：

第一，如何发挥援助的引领作用？在“一带一路”建设中，如何利用援助带动东南亚国家共同参与进来，是“一带一路”建设给中国对东南亚援助提出的第一大挑战。在国际援助领域中，援助国通过援助达到战略目标是基于两种行为模式选择：一是援助国对受援国的援助行为能够使受援国产生道德层面的感谢，进而提升两国关系，达到援助国的战略目标；二是援助双方就援助行为达成一致意见，受援国以满足援助国的条件来换取援助行为的产生，这就是所谓的在援助中附加政治条件。对于中国援外来说，援助中不附加任何政治条件是基本原则之一，中国不可能为“一带一路”建设对援助行为附加政治条件。在这种情况下，只有第一种行为模式可供中国选择，但这一种行为模式并不具有很高的可靠性，对不同国家、不同地区的援助可能会产生不同的援助效果，对一国的援助能否有效带动其他国家采取相似的行为仍具有不确定性。因此，如何选取合适的受援国，发挥援助的引领作用，是“一带一路”建设给中国援外提出的挑战。

第二，如何兼顾援助领域的平衡？当前的中国援外领域以经济基础设施为主，对受援国社会基础设施领域中的援助比重相对较低。“一带一路”建设不仅需要物质基础，也需要营造有利的社会根基。从短时间内看，中国援外的领域想要做出较大幅度的调整仍有很大困难，在“一带一路”建设中难免会产生一些环境破坏等问题，成为西方媒体口诛笔伐的对象。如何兼顾援助领域的平衡，稀释中国援外的负面影响，是“一带一路”建设给中国对东南亚援助带来的第二大挑战。

第三, 如何提升援助的有效性? 提升援助有效性是国际援助领域面临的主要困难之一, 对于中国援外来说同样如此。“一带一路”给中国对东南亚援助带来了更多的援助资金, 这既是机遇, 也是挑战。如何有效管理这部分资金, 提高资金的使用效率, 成为摆在中国援外面前最现实的挑战, 这也是中国援外管理体系所面临的一大问题。随着大国力量角逐东南亚, 中国经济援助的安抚效果在递减, 经济援助的有限性日益凸显出来。对于中国援外来说, 应当学习发达国家的援助经验, 为提升援助的有效性积极做出改变。当前, 南海局势不稳, 中国以经济手段为主的援助方式难以满足各方利益诉求。如何提升援助的有效性, 是“一带一路”建设给中国对东南亚援助带来的第三大挑战。

#### (一) 国别调整: 以援助打造“一带一路”战略支点

目前中国尚未正式出台国别援助计划, 亦未出台区域援助战略, 使援外功能的发挥受到制约。东南亚国家之间乃至国家内部不同区域之间经济发展水平差距很大, 据世界银行的统计显示, 2014 年新加坡人均国民收入为 5.52 万美元, 同期柬埔寨仅为 1 660 美元,<sup>①</sup> 收入差距为 30 多倍。就各国内部情况看, 2014 年越南东南部最富有地区人均月收入为 4 124 000 越盾<sup>②</sup>, 最贫困的中北部山区人均月收入仅为 1 613 000 越盾, 收入差距也十分巨大。<sup>③</sup> 经济发展水平的差异, 导致东南亚各国及一国之内的不同区域在接受援助过程中的利益诉求不一致。经济发展水平高的国家对发展性援助的渴求高于战略性援助要高, 经济发展水平低的国家可能更加渴求战略性援助以及人道主义援助。如果不考虑这些不同的利益诉求, 援助效果可能大打折扣, 如对新加坡开展战略性援助的效果可能没有对老挝的效果好。在国际上, 很多国家都制定了区域及国别援助计划。日本外务省早在 1998 年就制定了《政府开发援助白皮书》, 并且在 2000 年就制定了对中南半岛的区域援助战略, 旨在加强在越南、老挝、柬埔寨三国的影响力。除此之外, 日本还于 2004 年

<sup>①</sup> 《按图表集法衡量的人均国民总收入 (GNI) (现价美元)》, 世界银行, <http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries/SG--XR?display=graph>.

<sup>②</sup> 1 美元约等于 2.2426 万越盾。

<sup>③</sup> “Health, Culture, Sport and Living Standard,” General Statistics Office of Vietnam, [http://www.gs-o.gov.vn/default\\_en.aspx?tabid=776](http://www.gs-o.gov.vn/default_en.aspx?tabid=776).



制定了对越南的国别援助计划，旨在提高援助的针对性和有效性。<sup>①</sup>

对于中国而言，有必要根据沿线国家对“一带一路”倡议的合作意愿制定区域及国别援助计划，以提高援助的有效性与针对性，打造战略支点。中国欢迎东南亚国家参与“一带一路”建设，并以提供援助的方式帮助其共建“一带一路”，但必须根据沿线国家合作意愿制定不同的援助计划。从目前东南亚各国对“一带一路”倡议的反应来看，中南半岛国家缅甸、柬埔寨、马来西亚、泰国、老挝等国家合作意愿强烈，越南也表达了积极研究参与建设意愿。中国援助要利用好中南半岛国家的合作意愿，制定区域援助战略，打造中国与中南半岛国家命运共同体。在具体的国别援助计划中，印度尼西亚在 21 世纪海上丝绸之路建设中居于地缘政治的关键位置，经中国沿海各港口通过南海至印度洋以及南太平洋的路线都必须经过印度尼西亚。2013 年，两国关系提升为全面战略伙伴关系，2015 年 3 月，两国全面战略伙伴关系得到进一步加强。<sup>②</sup>“一带一路”倡议启动后，印度尼西亚是东南亚国家第一个接受来自中国援助与投资款项的国家。中国援外应敏锐捕捉这一发展趋势，提高对印度尼西亚重点港口、机场等互联互通项目的援助力度，发挥印度尼西亚在东南亚地区中的引领和带动作用，为构建稳定的地缘战略支点提供支持。

## （二）领域调整：以援助构建“一带一路”舆论环境

西方媒体往往批评中国援外造成了生态环境破坏等问题，这既与中国援外企业环保意识不强有关，也与中国援外领域本身容易产生环境破坏有关。对中国援外来说，应当看到的是东南亚国家在经济基础设施领域仍然迫切需要大量资金，不能因为西方媒体造成的外部压力就停止对该领域的援助。因此，中国一方面应继续保持对经济基础设施领域的援助力度，另一方面应进一步加大对社会基础设施和服务领域的援助。<sup>③</sup>在缅甸、泰国、老挝、越南

---

<sup>①</sup> [日]西泽信善：《湄公河地区开发与日本的政府开发援助》，载《南洋资料译丛》2011 年第 1 期，第 10-24 页。

<sup>②</sup> 《中国印尼加强两国全面战略伙伴关系联合声明》，环球网，2015 年 3 月 26 日，<http://china.huanqiu.com/hot/2015-03/6021367.html>。

<sup>③</sup> 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的项目。

等国家民主转型和政治制度完善方面，中国援外必须要有所作为，通过政治发展援助等途径帮助转型国家实现政治、经济、社会的平稳过渡，为“一带一路”建设营造稳定的周边环境。另外，民心相通是“一带一路”建设的重点领域之一，民心相通需要一定的物质载体，而教育、医疗、卫生等项目是实现双边民心相通的重要载体。从国际援助的经验看，对民生领域的援助有利于塑造援助国的良好形象，提升其国际地位。在东南亚国家的民生建设方面，中国援外要利用好有限的援助资金，打造“精品”援助项目，充分发挥民生项目在改善援助形象、提高中国软实力方面的重要作用，为“一带一路”倡议落实构建有利的舆论环境。

从目前的发展情况来看，在未来一段时间内，中国援外将会更侧重于向周边国家提供“软援助”（民生、人力资源开发等），当然这并不意味着中国援外会弱化对基础设施方面的援助力度。中国援外会与亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）等具有盈利性质的机构展开合作，在大型基础设施项目中提供先导服务。如针对重要基础设施的投资项目，中国可对东南亚国家提供项目勘探、人员培训等方面的援助，而项目所需巨额费用则由亚投行及丝路基金等商业机构进行筹集。这样的分工方式可以把中国援外从盈利性的项目中剥离开来，使其在“软援助”领域内发挥稀释负面影响的作用，从而提升国家形象。此外，在宣传方面，中国援外应更加注重与东南亚国家在通信、传媒等领域内的互联互通工作。中国援外要多支持中文媒体与当地媒体之间的合作，更加积极主动宣传中国援外的理念以及成果，引导舆论导向，避免陷入舆论被动局面。

### （三）政策调整：以援助维护“一带一路”安全环境

由于历史、政治等方面的原因，“中国威胁论”在东南亚很有市场。受此影响，2009年南海问题突然升温之后，与中国有岛屿争端的国家表现尤为激进。近年来，随着中国对“和平发展”理念的宣传，以及对睦邻友好政策的多次重申，“中国威胁论”在东南亚国家中逐渐降温，取而代之的是以“担忧”或“关切”来表达它们的忧虑。如2015年5月在新加坡召开的香格里拉对话中，新加坡总理李显龙在开幕辞中用“中国正在加强其军事的现

代化,虽然到目前为止中国崛起是和平的”<sup>①</sup>等语言暗指对中国崛起的担忧。在这种情况下,“一带一路”倡议在东南亚的实施面临一定的安全困境。另外,中国目前对东南亚国家的援助以经济援助或发展援助为主、战略性援助或安全援助为辅,随着美国重返亚太以及跨太平洋伙伴关系协定(The Trans-Pacific Partnership, TPP)的最终达成,中国以经济援助为主的安抚效果大打折扣,东南亚国家在经济上依赖中国、安全上依赖美国的平衡局面可能会被打破,变成经济、安全都依赖美国的新局面。面对新的局势,中国援外必须从政策上予以调整,为维护“一带一路”倡议实施的安全环境发挥积极作用。

中国的援外活动不应当成为不稳定因素的制造者,而应当成为消除不稳定因素的战略工具。中国应制定援外法律来规范援外行为,尽量减少援外企业在当地造成环境破坏以及劳资纠纷等不稳定事件,避免成为负面舆论指向的焦点。针对中国对东南亚的援助以发展性援助为主、安全援助较少的情况,中国应加强在军事、安全等方面的援助力度。另外,需要明确的一点是,军事、安全援助是援外手段之一,不能在主观上排除这一选项,不能指望经济援助能够产生足够的安全效益。在涉及共同安全问题上,一定层面的军事、安全援助手段是维护地区稳定的有效途径。2015年9月,中国与马来西亚在马六甲海域举行了首次联合军事演习,对强化两国战略互信、共同应对海上安全威胁具有积极意义。今后,中国援外要提供更多的公共安全产品,为东南亚国家的安全需求提供支持帮助,使东南亚国家认识到中国不仅是带动地区经济发展的主导力量,而且是维护地区安全的可靠保障。

## 结束语

目前,“一带一路”倡议已经进入了实施阶段,中国援外要想在“一带一路”建设中发挥战略作用,必须要实现整体战略转变。为了实现这一目标,

---

<sup>①</sup> “IISS Shangri-La Dialogue 2015 Keynote Address by Lee Hsien Loong,” IISS, May 29, 2015, <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/opening-remarks-and-keynote-address-6729/keynote-address-a51f>.

中国可以把对东南亚的援助作为一个参考,在推动对东南亚援助转型的基础上,带动对中亚、非洲等地的援助转型,进而实现中国援外的整体战略转变,从而更好地服务于“一带一路”建设。在实现中国援外整体战略转变的基础上,中国的对外援助要提供更多的公共产品,丰富援外手段,为“一带一路”沿线国家提供不同层次、不同种类的援助产品。在国际发展领域,援助是解决地区贫困问题,实现联合国2030年可持续发展议程的重要途径;在国际政治领域,援助是履行大国责任和义务的有效方式。中国援外应当超越中等层次的发展需求,朝着高层次的全面发展需求转变。通过“一带一路”建设,中国援外可以在带动沿线国家参与全球治理,积极塑造公平的国际新秩序方面发挥关键作用。

“一带一路”倡议不仅是中国为全球发展提供的公共产品,它也是中国借此塑造国际新规范的一次积极尝试。在“一带一路”倡议的实施中,中国援外处于最前线,中国不仅向受援地区提供援助产品,还向其输出自身价值理念,因此需要努力塑造国际援助新规则,积极争取国际援助领域的话语权。中国援外要实现战略转变,使自身发展理念内含于“一带一路”倡议之中,在推动“一带一路”建设的同时,要努力塑造新的国际规范。根据道义现实主义,世界权力的转移发生在新国际规范的形成之时,而非国际关系主导国要实现权力的转移必须要提出符合自身利益的国际规范,带动其他国家予以自觉遵守和维护,进而形成新的国际规则,权力转移由此完成。因此,如果中国援外能够带动沿线国家共建“一带一路”,那么世界权力的转移将从中国援外理念被普遍接受的那一刻开始。

[收稿日期: 2016-01-20]

[修回日期: 2016-03-25]

[责任编辑: 杨立]