

对改革开放前中国援助非洲的战略反思^{*}

薛琳

摘要：自1956年至改革开放前，我国通过真诚的援助，赢得了非洲国家的友谊，非洲国家不仅直接帮助我国确立了世界大国地位，而且间接促进了我国技术水平和人员素质的提高。从总体上看，我国对非援助是成功的，但受国际结构、民族心理和意识形态等因素影响，也存在“实事求是、量力而行”做得不够的问题。纵观援非历史，总结宏观、中观和微观等三个层面的工作经验，对于推进中非关系的可持续发展仍具有启示意义。

关键词：国际主义；对非援助；历史评析；现实启示

中图分类号：D1；D61 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-5574(2013)01-0103-13

援助是国家的重要外交政策工具，它通过巩固受援国的国家政权，促进其经济发展和确立援助双方的价值认同等途径，来改善和加强援助双方关系。对于援助的性质，有学者强调：外交政策目标是其灵魂，其中的经济成分是实现外交政策目标的物质载体^①。研究援助问题，首先就要研究援助国的援助动机。对于援助国提供援助的动机，罗伯特·吉尔平特别强调：“虽然人道主义和经济发展是援助国经常考虑的要素，但基本上援助国政府的最主要动机在于政治和军事方面，以扩大本国的政治影响和维护国家安全。”^②

近一个时期以来中国的对外援助成为了热门话题，有的网络文章利用档案对中国援助进行贬斥，认为我国改革开放之前的对外援助“爱面子，图虚名，轻实利”，

^{*}作者简介：薛琳，政治学博士、中国延安干部学院教师（延安 716000）

① 周永生：《经济外交》，中国青年出版社2004年版，第278页。

② Robert Gilpin, *Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp. 311-312.

援外政策是领导人“意识形态狂热综合症状”的表现^①。这类批评也针对着这一时期我们对非洲的援助上。要判断类似的批评是否公正，需要做具体的研究工作。但从现有的成果看，对改革开放之前的援助工作则较少做专题考察^②；在专门探讨中国援非的研究中，也存在类似情况^③，特别是缺少专门研究新中国对非援助史的成果。本文在借鉴国内外代表性成果的基础上，通过对相关档案文献的综合分析，对中国对非援助历史进行专题研究，分析其成就与问题，总结历史经验以为当前中国对非援助工作服务。

一、新中国对非洲援助的总体情况

无产阶级国际主义是新中国对外关系的基本原则，遵循这一原则，毛泽东提出了中国援助政策的指导思想，即“已经获得革命胜利的人民，应该援助正在争取解放的人民的斗争，这是我们的国际主义的义务”^④。在这一原则指导下，自1956年到1976年，中国共向38个非洲国家提供了约217.36亿美元的援助^⑤，这些援助帮助非洲国家巩固了政治独立，促进了其经济和社会的发展。

（一）中国援非的基本原则

新中国成立前，毛泽东就认识到外援在国家战略中的重要性，他说：“在帝国主义存在的时代，任何国家的真正的人民革命，如果没有国际革命力量在各种不同方式上的援助，要取得自己的胜利是不可能的。胜利了，要巩固，也是不可能的。”^⑥基于这一论断，新中国成立不久，周恩来就将“对原殖民地半殖民地国家”的支持，

① 如述真的《改革开放前的中国对外援助》一文，首发“南方网”2009年11月3日，随后被“中国网”、“腾讯网”、“共识网”等网站转载，引起广泛关注。该文虽使用了大量“档案”作为支撑，但這些“档案”的可靠性值得怀疑。仅举一例，外交部档案馆开放档案截至到1966年，而该文则宣称“根据解密的外交部档案，1976年以前，我国曾向朝鲜、越南、阿尔巴尼亚等110多个国家和地区提供过经济援助”。

② 相关成果参见周弘主编《对外援助与国际关系》，中国社会科学出版社2002年版；陈金明《新中国外援战略研究》，中国社会科学出版社2009年版；刁丽、何帆《中国的对外发展援助战略反思》，载《当代亚太》2008年第6期；王蔚、朱慧博《简析改革开放以来中国的对外援助》，载《毛泽东邓小平理论研究》2008年第8期；李伟《新中国对外经济技术援助政策的演进及评析》，载《党史研究与教学》2010年第2期；杨鸿玺、陈开明《中国对外援助：成就、教训和良性发展》，载《国际展望》2010年第1期；张郁慧《中国对外援助研究》（中共中央党校2006年博士论文）。

③ 相关成果参见罗建波、刘鸿武《论中国对非洲援助的阶段性演变及意义》，载《西亚非洲》2007年第11期；马丁·戴维斯《中国对非洲的援助政策及评价》，载《世界经济与政治》2008年第9期；张浚《不附加条件的援助：中国对非援助政策的形成》，载《外交评论》2010年第5期；贺文萍《中国援助非洲：发展特点、作用及面临的挑战》，载《西亚非洲》2010年第7期；张春《中国援非不值得吗》，载《社会观察》2012年第8期。

④ 《毛主席接见非洲朋友发表支持美国黑人斗争的声明》，《人民日报》1963年8月9日。

⑤ Wolfgang Bartke, *The Economic Aid of the PR China to Developing and Socialist Countries*, New York: K. G. Saur, 1989, pp. 8-9.

⑥ 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1473-1474页。

确立为中国和平外交政策的六条方针之一^①。支援亚非拉国家的民族革命和国家建设，推进世界革命形势发展，就是对帝国主义和霸权主义的有力打击，就能为巩固中国的革命成果和构建国家建设的和平环境创造有利条件。为使受援国了解中国援助的真实动机，周恩来曾明确说道：我们“把外援看成是平等互利的，帮助别人也帮助自己。受援国经济建设搞好了也就是削弱了帝国主义，这对中国也有利”^②。

对于新中国援助的主要对象，毛泽东始终有比较明确的认识——就是那些与中国有着相似历史境遇和现实发展困难的亚非拉国家。在中共八大的开幕词中，他就指出：“亚洲、非洲和拉丁美洲各国的民族独立解放运动，以及世界上一切国家的和平运动和正义斗争，我们都必须给予积极的支持”^③。在亚非拉国家中，受制于中国自身的战略环境和世界革命发展的现实情况，中国将外交的突破口选在了非洲。万隆会议后，非洲民族解放运动蓬勃兴起，各殖民地国家的反帝反殖斗争此起彼伏。到了60年代初期，非洲民族解放运动迎来了高潮，仅1960年就有17个非洲国家获得独立，非洲成为世界反帝反殖斗争的主要阵地。关于援非在中国外交中的作用，有学者评价道：支援非洲民族革命是使中国赢取第三世界领导地位的有效手段，同时，也可以给美苏制造麻烦，分散他们的注意力^④。针对非洲国家“经济十分落后，缺乏资金，缺乏技术干部，在建设困难重重”的现实问题，中国从“建设工厂、开辟原料来源、教会生产技术和经营管理等各个环节上一包到底，贯彻始终”^⑤，切实帮助非洲国家发展，使它们走上真正的独立之路。中国援助赢得了非洲国家的信任与支持，不仅为中国突破美苏包围，重返国际舞台发挥了巨大作用，也为改革开放道路的开辟创造了有利的国际环境。

（二）援助非洲的三个历史阶段

中国的援助主要包括赠予和贷款两种形式。相比其他援助国，中国贷款的条件是相当优惠的，不仅无息，而且偿还期长；具体援助形式包括：技术援助、物资、现汇和成套项目等四种，其中成套项目是主要的援助形式^⑥。依据援助具体目标的不同，改革开放前的中国对非援助可分为三大阶段。

第一阶段从50年代中期至60年代初，这是中国对非援助的起步期。在这一阶段，中国援非的目标是直接打击殖民主义，帮助非洲国家实现民族独立。

① 《周恩来外交文选》，中央文献出版社1990年版，第51页。

② 《周恩来总理同恩克鲁玛总统会谈记录》，第18页，《周恩来总理访问非洲：与八国有关经济援助和贸易方面的会谈摘要》，外交部档案馆，档号：203-00496-01。

③ 《建国以来毛泽东文稿》第6册，中央文献出版社1998年版，第203页。

④ John Franklin Copper, *China's foreign Aid: An Instrument of Peking's Foreign Policy*, Lexington: D. C. Heath and Company, 1976, p. 17.

⑤ 叶如根主编：《方毅传》，人民出版社1998年版，第53页。

⑥ 相关观点见由石林主编《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社1989年版第19页。该书由对外经济贸易部组织编写，具有较大的权威性。从数字看，1955年至1985年，成套项目共支出158.72亿元，占同期经济技术援助总额的39.3%。数字见该书第138页。

中埃棉花贸易是中国对非经济援助的开端。埃及是非洲反对英法殖民主义的先锋。为支持埃及人民的解放斗争,从1954到1956年,中国以优惠价格购进了2000万英镑的埃及棉花,并直接支付现款590万英镑,帮助埃及顶住了英法的经济封锁。1956年10月苏伊士运河战争爆发,中国不仅给予了埃及强有力的政治支持,更在物质上支援了埃及,直接赠款2000万瑞士法郎现金,紧急支援其6000吨豆类和1000多吨冻牛羊羊肉等重要物资^①。埃及的斗争,让第三世界认识到“最终驱逐帝国主义还是要靠第三世界团结起来支持当地的反抗运动”,而阿尔及利亚的斗争则成为了“第三世界团结一致的首要象征”^②。为巩固第三世界反帝反殖统一战线,中国给予了阿尔及利亚反法斗争以真诚支持,不仅援助了7000多万元人民币的物资,还从政治上推迟了与法国建交。中国的帮助给阿尔及利亚人留下了深刻印象,该国革命领导人本·贝拉回忆说:“在革命斗争的岁月里,阿尔及利亚战士用的枪炮、盖的毛毯、穿的衣服都是中国送的”^③。

第二个阶段是60年代初至60年代末,这是中国对非援助的平稳发展期。随着大多数非洲国家实现了独立,中国主要是支援它们发展民族经济,巩固国家独立。在非洲十国之行期间,周恩来提出了“对外经济技术援助的八项原则”,这是我国援外政策的“理论化、系统化、方针化”。从1960年至1967年,我国先后同12个非洲国家签订了经济技术合作协定,对它们的援助除了提供一般物资(包括提供粮食援助)和现汇外,主要是承担成套项目^④。成套项目的选择,首先是从受援国摆脱西方控制的现实需要出发的。帮助受援国发展“中小型生产性项目”,这些项目“因地制宜、节约、适用、施工期限短、产品质量好、投资收回快”^⑤,适合非洲新独立国家的初期建设。例如,中国援助几内亚的火柴卷烟厂是中国援非第一个成套项目,1963年3月开工,次年7月建成,该厂投产后,结束了几内亚长期进口卷烟和火柴的历史,被称为“模范企业”^⑥。但在60年代中期,由于帝国主义和殖民主义势力反扑,非洲多国发生了亲西方的军事政变,政权更迭频繁,加之受国内“文化大革命”的冲击,使我国对非援助工作中出现了种种乱象。例如,有的省市向非洲君主制国家提供援助设备时,竟在设备上刷上了“舍得一身剐,敢把皇帝拉下马”的毛泽东语录^⑦;有的国内“造反派”在国外组织“毛泽东思想宣传队”,与当地的“绿卫兵”一起搞“串联”,鼓动群众向政府夺权^⑧。

① 张忠祥:《略论1956—1965年中国与非洲的关系》,载《历史教学问题》1997年第5期。

② [挪威]文安立:《全球冷战:美苏对第三世界的干涉与当代世界的形成》,世界图书出版公司2012年版,第105页。

③ 王泰平主编:《中华人民共和国外交史》第二卷,世界知识出版社1998年版,第115页。

④ 这12个国家是:几内亚、加纳、马里、索马里、阿尔及利亚、刚果(布)、阿联(埃及)、肯尼亚、乌干达、坦桑尼亚、赞比亚、毛里塔尼亚。

⑤ 《方毅文集》,人民出版社2008年版,第61页。

⑥ 王泰平主编:《中华人民共和国外交史》第二卷,世界知识出版社1998年版,第191页。

⑦ 叶如根主编:《方毅传》,人民出版社1998年版,第484页。

⑧ 详见周伯萍《非常时期的外交生涯》,世界知识出版社2004年版,第20—26页。

第三个阶段是 70 年代初到改革开放前，这是中国对非援助的快速增长期。为适应恢复联合国席位后的有利形势，中国通过援助来加速扩展自己的国际空间。这一时期，为进一步加快发展与非洲国家关系，周恩来特别提出：除了越南和印度支那外，要将非洲作为中国“第二位的”援助对象^①。中国的努力得到了回报。1972 年到 1978 年，中国同非洲 50 个国家中的 44 个建立了大使级外交关系，其中 21 个新承认中国的非洲国家中，有 18 个国家受到过中国援助。这一时期，中国对非援助最重要的项目就是坦赞铁路，这条中国倾“全国之力”修筑的“友谊之路”，历时近 10 年，耗资 9.88 亿人民币，相当于 1956 年至 1966 年中国对非洲 12 个国家援助的总和^②。由于受援国数量的猛增，特别是因中国同时承担了多个大项目，援助金额迅速攀升，超出了国力，国家已力不从心。1972 年至 1975 年，援外支出占中央财政支出的比例连续四年超过 10%，其中 1973 年更是攀升到 12.43% 的历史最高值，达到 55 亿人民币^③。为改变这种不利，邓小平主持制定了《中共中央、国务院关于合理安排对外援助的决定》（1975 年 4 月 23 日），提出了以压缩规模为核心的“援外工作的十条措施”。基于这一文件，中国开始减少对外援助，中国向非洲国家新提供的援款从 1975 年的 1.82 亿美元，降到 1977 年的 6700 万美元^④。另外，自坦赞铁路竣工后，中国对非洲 45 个建交国家的援助项目也开始转向那些可见的援助项目和技术援助^⑤。

中国援助非洲的成就与问题

对中国来说，通过援助非洲国家的解放斗争和国家建设，获得了它们的坚定支持，确立了改变中国国际地位的战略支点。但是，曾有一度，我国将援助过多地与政治斗争、革命事业相联系，使我国援非工作出现了诸多问题。

（一）中国援非取得的主要成就

中国对非援助最大的收益是在政治方面，通过援助赢得了广泛的国际支持，为改变我国国际格局发挥了突出作用，同时，依据“抓援外，促国内”的方针，援非工作也为推动我国技术革新和提高援外队伍素质创造了有利条件。

非洲在我国外交战略中占有重要的地位。在 60 年代，第三世界原有的殖民统治和同盟关系行将瓦解，而新的政治同盟尚未建立，有学者指出，这被中国看作是自

① 《周恩来会见埃塞俄比亚新闻工作者代表团谈话摘录》，1971 年 11 月 20 日。

② 《附录 2》（中国政府向坦赞铁路贷款一览表），中土公司编《中国土木公司集团公司大事记》2009 年内部出版。

③ 傅道鹏：《官方发展援助（ODA）研究》，财政部财政科学研究所 2003 年博士论文，第 85 页。

④ [美] 于子桥：《坦赞铁路——中国对非经济援助个案研究》，载陆庭恩主编《中国与非洲》，北京大学出版社 2000 年版第 301 页。

⑤ Lillian Craig Harris & Robert L. Worden eds., *China and the Third World: champion or challenger*, London: Avburn House Publishing Company, 1976, p. 73.

己影响国际政治的最佳时机，并为实现这一目标投入了大量的资源^①。相比亚洲和拉美，中国对非洲国家援助所起的效果更明显，非洲出现了很多新国家，而且非洲国家人少、国小，因此“只要一小笔运用得当的援助就可以在非洲国家起到显著的效果”^②。据统计，截至1973年，苏联共向20个非洲国家提供了援助，而同期中国援助的国家则超过了30个^③。援助使中国在非洲确立了广泛的政治影响，为中国挫败美苏孤立与封锁，重返国际舞台创造了条件。对于中国外援的成果，美国学者何汉理高度评价道：“中国领导人凭借高超的外交技巧将本国有限的资源运用到了极致。他们通过慷慨的援助、独立自主的外交信条以及对访客的影响力，使中国成为了推动世界局势演化的主要力量之一。”^④

从实际效果来看，中国对非洲援助工作有力配合了“反霸”外交。有学者指出：“在国际共产主义运动的低潮年代进行国际主义援助，从客观效果上讲，部分地支援了国际社会的反对苏联霸权主义的联合行动；而反对‘美帝国主义’的对外政策，客观上也捍卫了中国的主权和领土完整，鼓励了一大批仍然处于民族解放运动过程中的被压迫民族的正义斗争。”^⑤同美苏外援相比，中国援助的规模要小很多，对中国这样一个实力极为有限的国家来说，援助承载着对第三世界国家的国际义务，象征意义更加巨大。

中国尊重受援国主权，不干涉非洲国家内政，认为援助是“平等互利”的互相帮助，是“一种伙伴关系而非单方面赐予”^⑥。援非过程中，中国专家作用极为突出，他们“宁肯自己多流汗，不给国外添麻烦”，“把困难留给自己，把方便送给受援国”。特别是中国提出的“与受援国自己的专家享受同样的物质待遇，不容许有任何特殊要求和享受”原则，更是对美苏援助政策的打击，因为他们的顾问不愿意接受与非洲当地官员一样的低待遇^⑦。对中国援外人员的表现，几内亚总统塞·杜尔高度评价：“几内亚没有一个人不对你们的援助表示满意，特别是你们技术人员的工作态度和精神，这是一些自称是我们朋友国家的技术人员做不到的。”^⑧中国援外人员的国际主义精神和艰苦奋斗的作风，成为了构筑中非友谊最坚实的精神因素。

中国恢复在联合国的席位，是同广大非洲国家的支持分不开的，对此美国中央

① Peter Van Ness, *Revolution and China foreign policy: Peking's support for wars of national liberation*, Berkeley: University of California Press, 1970. pp. 15-16.

② Alan Hutchison, *China's Africa revolution*, Westview Press, 1976, p. 206.

③ [美] 布罗蒂加姆：《龙的礼物——中国在非洲真实的故事》，社科文献出版社2012年版，第13、21页。

④ Harry Harding, "China's Changing roles in the Contemporary World", in Harry Harding ed, *China's Foreign Relations in the 1980s*, Yale University Press, 1984, p. 207.

⑤ 郭树勇：《从国际主义到新国际主义》，时事出版社2006年版，第40页。

⑥ [美] 布罗蒂加姆：《龙的礼物——中国在非洲真实的故事》，社科文献出版社2012年版，第9页。

⑦ [美] 布罗蒂加姆：《龙的礼物——中国在非洲真实的故事》，社科文献出版社2012年版，第11页。

⑧ 《周恩来总理同杜尔总统会谈记录》，《周恩来总理访问非洲：与八国有关经济援助和贸易方面的会谈摘要》，外交部档案馆，档号：203-00496-01，第32页。

情报局说得颇为中肯，在非洲，中国经济技术援助取得的最具有实质性的收益，就体现非洲国家在联合国的席位问题上对中国的支持^①。在第26届联大上，在提出恢复中华人民共和国合法席位的23个提案国中有11个来自非洲国家，占提案国的近一半；在大会辩论阶段，非洲国家又批评和谴责了美国错误的对华政策，指出“没有中华人民共和国的参加，联合国就丧失了普遍性；现在是联合国改正这一历史性错误的时刻”^②；在表决阶段，正是坦桑尼亚代表萨利姆对联合国议事程序的熟练掌握，击败了美国提案^③；在投赞成票的76个国家中，非洲国家有26个，占总数的三分之一。正因为“非洲国家同红色中国站在一起”，才使“红色中国加入联合国的决议获得通过”。我国在联合国斗争的胜利，充分证明了我国加强同第三世界国家团结合作，特别是在70年代初加强对非洲援助的政策是正确的。

（二）提升了中国经济的软、硬件水平

在推动援非外交的过程中，我国也取得了经济收益，这种收益既体现在提升技术手段和设备效能“硬件”方面，也体现在增强援外队伍技能的“软件”方面。

第一，从较短时段观之，援非工作为我国技术革新和设备改造创造了条件。在当时，我国外汇紧缺并受外部技术封锁，要满足援外要求，只能靠自力更生，因此，周恩来提出了“抓援外，促国内”指导方针^④。我国在援外设备生产中，进行定点、定厂生产，以利积累技术资料，这样“新的产品一旦试制成功，既可用于援外，又可用于发展国内生产，一举两得”^⑤。例如，在帮助刚果建设纺织厂的过程中，国内相关工厂、院所相互配合、联合攻关，设计出“多色布动网印机”，改变了我国长期使用“手动抬板机”的落后局面^⑥。在坚持“自力更生”的同时，我国也非常重视引进外国先进技术。周恩来曾专门指示驻非国家大使，要求中国工程人员向阿联、摩洛哥等国学习沙漠筑路技术^⑦。

第二，从较长时段观之，通过援建非洲成套项目，为提升我国援外人员技能创造了有利条件。通过援非，我国援外人员熟悉了非洲当地的民情、社情和风俗习惯，为我国培养出一批从事国际经济合作的高素质人才队伍。我国援助项目大多数质量优良，造价合理，工期有保证，为我国企业创下了良好的声誉。例如，正是有了坦

① 《中情局关于中国外交政策的国家情报评估》，载沈志华、杨奎松主编《美国对华情报解密档案》第3卷，东方出版中心2009年版，第496页。

② 吴妙发：《非洲兄弟把中国抬进联合国》，载陆苗耕主编《同心若金——中非友好关系的辉煌历程》，世界知识出版社2006年版，第202页。

③ 张树德：《中国重返联合国纪实》，黑龙江人民出版社1999年版，第365页。

④ 《周总理关于援外工作重要谈话》，第14页，载《一九七三年援外工作会议材料（附件）》。

⑤ 《方毅文集》，人民出版社2008年版，第65页。

⑥ 叶如根主编：《方毅传》，人民出版社1998年版，第493页。在上世纪70年代，我国帮助阿尔巴尼亚建设冶金联合企业的过程中，提高了我国的技术水平，积累了大量经验，为日后开发攀枝花、包头、金川三大共生矿进行了技术准备，这是“抓援外，促国内”方针的另一个重要实例。详见《方毅传》人民出版社1998年版第461—467页。

⑦ 《周总理同驻西亚非洲大事关于工作问题的谈话纪要》，第4页，《周恩来总理同驻西亚非洲大使关于工作问题的谈话纪要》，外交部档案馆，档号：203—00319—04。

赞铁路,才使非洲国家领略了中国的技术能力和施工队伍的建筑水平。此外,援外也促进了外贸,我国外贸打进非洲市场就是始于用本国商品出口解决当地费用,其中包括:民用、卫生、机械,甚至还有军事装备^①。

(三) 中国对非援助中存在的问题

超出国力所限的援助是援非工作存在的最大问题。具体来说,这一问题在不同的工作环节中有不同的表现形式。

第一,确定援助对象,往往依其与美苏的关系而定。50年代后期以来,随着中苏关系日益紧张,中国对外援助由反对美国霸权,逐渐转向反对苏联修正主义。有学者评论道:中国外援数量和范围的变化,很大程度上与中苏关系的变化相关联^②。60年代,我国主要是根据非洲领导人对美国及原宗主国的关系划分左、中、右;到70年代,我国又将非洲国家与苏联的关系,作为制定政策的基点。这种依超级大国划线的方法,使我国援非工作面临两难困境,要么会因固守意识形态偏好而错失谋取国家利益的良机;要么会因本国战略调整,而与原受援国反目,不仅浪费了我国的资金和设备,甚至会造成“大援大反,小援小反,不援不反”的尴尬局面^③。

第二,确定援助项目,重政治利益,轻经济效益,这往往导致决策过程过于简单,项目经济效益较差。中国的援助项目大多是两国领导人互访时商定,决策主要基于政治考量,没有充分考虑受援国的资源禀赋与发展程度等现实情况,使我国有些援助项目不能满足当地需求,效益欠佳,甚至亏损倒闭。对此我国援外工作者反思道:我国援助“过分热情、过分积极、过分天真”,“轻易听信受援国的话,考察时对该国产供销情况未察明,建成后给双方带来困难和包袱”^④。我国承建的许多政治性地标建筑,如运动场馆、会议大厦、大型雕塑等,常因政局变换而使项目的价值因人、因时而异。

第三,承担项目数量过多,具体援建过程保守、僵化,增加了我国负担。受限于国内经济水平,我国对外援助的绝对金额并不高^⑤。但其在国家财政支出中所占的比例却相当可观,特别是在“文革”期间的“三五”、“四五”计划中,援助占国

① 《李克付部长的讲话》(1975年5月23日),第9页,载《外经部外经工作座谈会主要精神和贯彻意见的汇报提纲》。

② John Franklin Copper, *China's foreign Aid: An Instrument of Peking's Foreign Policy*, pp. 230 - 232.

③ 这一观点是70年代末期我国一些干部和群众对援助问题的主要看法。所谓“大援大反”主要是指70年代末,由于我国外交战略调整,而使越南、阿尔巴尼亚等国与我国反目;而“小援小反”则突出表现为60年代有的亚非国家因军事政变而与我国关系恶化,在非洲最典型的例子发生在60年代的加纳,该国是我国援助非洲的重点,总统恩克鲁玛在1966年访华期间被国内军人政变推翻,此后不仅我国援外人员被暴力驱逐,而且军人政权很快就与台湾建立了经济与政治联系。详见汪勤梅《中非关系中的一个曲折起伏》,载陆庭恩编《中国与非洲》,北京大学出版社2000年版。

④ 《李克付部长的讲话》(1975年5月23日),第10页,载《外经部外经工作座谈会主要精神和贯彻意见的汇报提纲》。

⑤ 1950至1985年,我国共向87个国家提供了经济技术援助,总额411.81亿元人民币。参见石林主编《当代中国的对外经济合作》,中国社会科学出版社1989年版,第21页。

家财政支出比例,由“一五”、“二五”计划时期的1.5%、1.0%,上升到4.3%、6.3%^①,正如后来所总结的那样,对外援助“没有坚持量力而行的方针”^②。这在国家经济实力较弱、人民生活水平较低的情况下,特别又是集中在1971至1975年这样短的时间内,给我国经济发展和人民生活造成了困难^③。在具体执行中,援建成套项目,采取“交钥匙”办法,虽受援国欢迎,但在那些受援国有能力负担本国费用的项目中,我们也把“一个项目什么都搞的好好的”,这往往就会因“包揽过多”而造成浪费^④。更有甚者,在面对“经济技术上极不合理”时,还要“尊重对方决定”^⑤,这种“用文件约束自己”的方式,不仅使我们某些具体的援助政策陷入被动,更是造成了资金的浪费。

中国对非洲援助的历史评析

对中国对非援助的成效分析必须放到当时的历史环境中进行。限于当时的两极国际格局和民族复兴诉求,加之意识形态的不断催化,援助出现各种问题是很难避免的。从外援配合当时外交所取得重大收益的角度看,中国的对非援助应予肯定。

(一) 历史地理解中国对非洲援助

从根本上说,中国援助的动机是政治性而不是经济性的,首要目标是为维护国家安全,打破国际孤立。对于这一时期援助取得的成效,后来的党和国家领导人都给予了肯定。邓小平明确表示:“应当肯定我们过去援助第三世界是正确的”^⑥;李先念也强调:“援外工作的成绩是主要的,方针是正确的”^⑦。中国对非援助,首先要将其从中国的整个援助体系中区分开来。从援助数量看,对越南、阿尔巴尼亚和朝鲜三国的援助占了中国援助总额的70%^⑧,对非援助占我国援助量仅20%强。相较非洲国家的政治支持和我国付出的经济成本,我国援助的收益是利大于弊的。

要理解中国为支援民族解放运动和社会主义国家所付出的巨大代价,必须置于当时的历史情景中去。从当时的国际格局看,中国和美国对抗,以及与苏联的决裂都产生于中国逐渐崛起为世界强国的现实。中小国家可以享受均势或霸权带来的“和平与稳定”,但大国追求的永远都是国际格局中的一极和国际秩序的缔造者。“反

① 刘国光主编:《中国十个五年计划研究报告》,人民出版社2006年版,第357页。

② 《三中全会以来重要文献汇编》上卷,人民出版社1982年版,第728页。

③ 1971至1975年,我国共援助非洲126.95亿美元,平均每个中国人援助了非洲约14美元。有关数据来自Wolfgang Bartke, *The Economic Aid of the PR China to Developing and Socialist Countries*, pp. 8-9。

④ 《省市外经机构座谈会简报(第五期)》(1977年5月26日),第4页,载《外经部外经工作座谈会主要精神和贯彻意见的汇报提纲》。

⑤ 《关于改进援外成套项目设计工作的几点意见》,1972年12月30日,第4页。

⑥ 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。

⑦ 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。

⑧ 傅道鹏:《官方发展援助(ODA)研究》,财政部财政科学研究所2003年博士论文,第86页。

帝、反修”的战略态势使中国陷入孤立，但这种“孤立”是实现大国地位所必须付出的政治代价^①；投入大量援助则是争取亚非拉盟友，摆脱国际孤立局面所必须付出的经济代价。

中国援助的“大方慷慨”和“不计成本”，有深刻的现实政治考虑，这是理解中国援助的关键。新中国成立后，北京和台湾都面临着事实上存在两个“中国”的僵局，而“对方”的存在构成了对自身合法性最严重侵蚀，因此，不惜代价维护主权就成为中国政府最核心利益。对中国的这一目标，有学者评价道：“援助对于争取每一个新政府承认北京而非台北是‘中国’唯一合法政府发挥着重要作用”^②。有台湾学者就援建坦赞铁路的动机评价道：台湾无力承担这样大的项目，这就为大陆提供了一个良好机会，将台湾的影响力“推出”非洲^③。70年代初期，中国农技人员在非洲新建交国顶替“台湾农耕地”的过程中，周恩来专门指示：凡是大陆能做的，一定要尽力去做好，而且要比台湾做得更好一点^④。因此，不惜代价，使中华人民共和国的合法地位得到国际社会承认，成了外援必须实现的目标。

中国选择援助项目的动机很大程度上是出于国际宣传的考量。通过分析中国援助的实际行动，有学者就指出：“在实际对第三世界的支持上面，中国领导人虽然表面上显得很好战，但是把言论转换到具体政策上时往往很迟缓。”^⑤为使援助发挥更大效用，中国特别注意借助国际舞台树立自身形象。例如，在1974年10月召开的特别联大上，中国代表团就放映了坦赞铁路建设的纪录片，中国帮助非洲国家发展的真诚态度，引起了更多国家对中国的赞赏^⑥。有效的宣传和恰当的援助策略，加之中国第三世界的国家属性，使中国在亚非拉国家中确立了主持正义的国际形象。

从中美苏大国竞争视野观之，大国援助竞争不仅仅是“争强权，求和平”的权力政治，还包含着推广本国“发展模式”或现代化路径选择，从而确立援助双方彼此认同的“争取人心”的深层次竞争。中国援助就是力图在非洲国家确立一种与本国相似的发展道路，只有理解了这种“制度”输出才能透彻理解发展援助作为一种对外战略工具所具有的重要价值。中国问题专家迈克尔·亚乎达对中国援助所蕴含的发展模式，作过精彩评论，他指出：中国对独立自主和自力更生的深刻理解，使他们在援助亚非拉国家的时候，也将自己的理念传播出去^⑦。毛泽东、周恩来等领

① G. P. Deshpande and H. K. Gupta, *United Front against Imperialism: China's foreign policy in Africa*, Somaiya Publication, 1986, p. 129.

② [美] 布罗蒂加姆：《龙的礼物——中国在非洲真实的故事》，社科文献出版社2012年版，第11页。

③ Philip Snow, *The Star Raft: China's encounter with Africa*, p. 155.

④ 《周总理关于接替台湾农耕地问题的重要指示》，1973年12月28日，第2页。

⑤ [美] 克莱默：《苏联外交部对分裂前夕中苏关系的估计》，载李丹慧编《北京与莫斯科：从联盟走向对抗》，第401页。

⑥ 《新闻会客厅：亲历中国援非最大项目坦赞铁路》，载铁流网，<http://www.tieliu.com.cn/tlsc/ShowArticle.asp?ArticleID=12406>。

⑦ Michael B Yahuda, *China's role in world affair*, London: Croom Helm, 1978, p. 161.

领导人多次强调国家发展要独立自主，即“依靠本国人民的劳动和智慧，充分利用本国的资源，来发展本国的经济；同时，在平等互利的基础上同世界各国发展贸易，互通有无”^①。作为后发国家，中国经济存在着技术落后、资金匮乏的先天不足，政治上面临着外部发达国家的强大压力，这同非洲国家相似。中国援非所遵循的模式是中国发展模式的“外化”，即中国的援助“首先要帮助他们解决吃、穿、用问题。在这个意义上，同样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，成套项目与技术合作相结合，解决长远需要与满足目前急需相结合”^②。中国的模式虽不普适，但相比美苏等发达国家的发展模式，更容易得到非洲国家的认可，坦、赞两国的“非洲社会主义”就是典型代表。这种模式所蕴含的价值，显然要比大国竞争的价值更深远，更持久，直至今日中国仍在享受这种模式所带来的政治收益^③。

（二）中国援非问题的原因探析

中国外援存在的问题既有历史文化根源，也是现实政治和社会结构的产物。反两霸的战略目标、民众追求复兴的迫切心理，革命意识形态的强烈催化，这三个因素相互交织、互相激发，使中国援助突破了国力限制，造成了自身的困难。

第一，“反两霸”的宏大战略目标。美苏两超对峙，给了中国这样的中等大国以可乘之机。但是，对任何一个国家来说，企图同时对抗两个超级大国是不现实的。政治影响力要以国力为基础，同美苏较量，要求中国必须提供至少与它们同等的外援，中国显然没有这样的国力。国力的限制，要求中国的外援不仅要进行更细致、巧妙的政治宣传^④，还要比美苏的条件更优厚，援外人员态度更好，正如方毅所说“我们不必同帝国主义在对外援助的数量上做竞争，而是要同它们比政策，比作风，比实效”^⑤。但是国际结构对中国的巨大压力及伴随而生的急于突围的紧张情绪往往使这种理性、冷静的政策设想很难维持，转而采取激进政策。

第二，民众寻求复兴的心理诉求。在中国传统文化中，中国是世界中心，代表着文明世界，特别是在东亚地区，确立起以中国为中心的朝贡体系^⑥。“中央帝国”的地位和“朝贡体系”所赋予的优越感，在鸦片战争后出现了根本逆转，中国从“天朝上国”跌落谷底，成为了尽人可欺的“东亚病夫”。心理上的巨大落差造就了中国人复兴中国的巨大期盼。而这种情感在外交上则更为突显，毛泽东就曾强调：“中国应当对于人类有较大的贡献，而这种贡献，在过去一个长时期内，则是太少

① 中华人民共和国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。

② 叶如根主编：《方毅传》，人民出版社1998年版，第54页。

③ Julia C. Strauss, “The Past in the Present: Historical and Rhetorical Lineages in China’s Relations with Africa”, *The China Quarterly*, September 2009, pp. 779—780.

④ [瑞士] 哈里什·卡普尔：《觉醒中的巨人——一个外国人看新中国前三十年的外交政策》，第302页。

⑤ 《我国援外工作的基本情况》（1964年11月16日），载《方毅文集》，第72页。

⑥ “朝贡”通过“厚往薄来”的家长式的慷慨大度，来表现“中央帝国”的高尚道德水准。详见陈廷湘、周鼎《天下世界国家：近代中国对外观念演变史论》，上海三联书店2008年版第4、24页。

了。这使我们感到惭愧。”^①为复兴大国地位，中国人不论承受多大代价都会为这一目标而奋斗。新中国成立后，特别是在外强的巨大压力下，亿万中国民众表现出了洗刷耻辱的坚定决心，屈辱感孕育出的自尊心会淹没一切“量力而行”的理性考量，转而采取“见义勇为”的斗争姿态。

第三，革命意识形态对援助政策的“催化”。意识形态是政治斗争中有效的精神武器，它激励士气，动员民众，赋予行动以正当性；同样，“意识形态为理解复杂的现实提供简单的模式”^②，塑造了外交决策者对国际环境和国家利益的看法，并为其构建出一套实现国家利益的“最佳”手段。有学者指出：面临外部威胁时，意识形态因素就类似于“发酵剂”，会加重实际上的“危险感受”^③。国际主义是中国援助政策的指导思想，在中国领导人看来，国际主义就是“革命时外援，胜利时援外”。随着苏共“修正主义”外交政策的展开，毛泽东深深感到，支援世界革命的重担落在中国身上，他多次提出：我们是支持革命的，是支持革命人民的；共产党如果不支持世界人民革命，那还算共产党？！^④身为外交部部长的陈毅，对于支援亚非民族革命，也明确提出：“我们不能目光短浅，不能打小算盘，要打大算盘，不能只算经济账，要算政治账。”^⑤随着中苏两党关系的全面逆转，在意识形态的强烈催化下，外交决策者形成了“凡是敌人反对的，我们就拥护；凡是敌人拥护的，我们就要反对”的僵化思维模式，这限制了外交政策的选择余地。

（三）现实启示

非洲是中国和平崛起的国际支点，我们要从国家发展战略的高度审视中非关系。“如果要看到前途，一定要看历史”。纵观新中国走向世界舞台的历程，离不开发展中国家的帮助，特别是非洲“穷朋友和小朋友”的坚定支持。中国是最大的发展中国家，非洲是发展中国家最集中的大陆，不仅与中国有相同的国际身份，而且有很多相同或相似的利益，是“命运共同体”。在未来的国家战略中，中国必须要充分认识到中非“命运共同体”的深刻含义，无论是经济结构转型，还是应对国际挑战，中国离不开非洲，非洲也离不开中国，中非只有深化合作、携手发展才能打破资本主义世界体系的禁锢，彻底摆脱近现代以来始终面临的边缘化危机。

总结改革开放前中国的援非工作经验，可以从宏观、中观、微观三个层面为发展当前中非关系提供有益启示。

在宏观层面，外援、外交和外宣三方面工作要相互配合。周恩来曾将外交比喻为“鸟之双翼”：鸟身为国与国之间的外交关系，一翼代表文化关系，另一翼代表经

① 《建国以来毛泽东文稿》第6册，中央文献出版社1998年版，第241—242页。

② [美]约翰·加迪斯：《序》，载[美]雷迅马《作为意识形态的现代化——社会科学与美国对第三世界政策》，中央编译出版社2003年版，第7页。

③ 钱庠理：《历史的变局——从挽救危机到反修防修（1962—1965）》，香港中文大学出版社2008年版，第462页。

④ 史云、李丹慧：《难以继续的“继续革命”——从批林到批邓（1972—1976）》，香港中文大学出版社2008年版，第145页。

⑤ 《建国以来毛泽东文稿》第10册，中央文献出版社1996年版，第188页。

济关系^①。发展、巩固国家关系是外交目标，外援是实现这一目标的物质保障，外交则是增进双方情感的思想纽带。总体外交战略确定后，援助应及时跟进，“选择一两个最有把握的项目，尽快上马，打响第一炮，以便于继续深入地开展工作的”^②。同时，通过受援国的本土视角、方式和语言来宣传中国援助的动机和效益，展现中国区别于它国援助政策的优势，塑造中国在当地民众中的良好形象。

在中观层面，对公益项目和生产项目要区别对待，有效整合，发挥援助的最大效益。诸如学校、医院、市政设施等公益性项目是国家形象的重要内容，政府应在建设中发挥主导作用，确保工程质量；对于生产性项目，应倚重企业的力量。具体来说，我国政府应通过市场手段，鼓励中非企业合作，发挥中方企业在资金、技术和管理上的优势，盘活非洲企业的资源和人力优势，实现双方优势互补，这将成为中非友谊发展最坚实的物质基础。在企业选择上，应关注投资少、见效快、市场广的中小企业，既可帮助非洲国家解决吃饭、就业问题，也可促进我国中小企业走出去、发展壮大。

在微观层面，未来的援非工作要重视人的因素，一方面要将培养当地人员作为援外的重要工作；另一方面，要提高援外人员的职业和政治素养。“培训当地人员是件大事，也是影响最大的，有长期影响的”^③。掌握中国技术的非洲工人，既是当地发展的骨干，也是中非关系的“微观”基础，是中国“软实力”。实现这一目标，关键要靠援外人员，“援外人员不仅是具体援助任务的执行者，而且首先是国际友谊的沟通者。他们所起的作用，大大超过物的作用”^④。提升援外人员素质，应加强以下三方面工作：第一，将良好的技术能力作为人员选拔的核心标准，同时，将心理因素和职业伦理作为重要参考指标；第二，加强岗位培训，将出国前培训与出国后培训有机结合，使其及时了解当地情况，特别是法律和民俗；第三，建立监督管理机制，从制度上引导、规范援外人员言行。

未来十年是中国崛起的关键期，也是中国对非洲援助的重要发展期。在2012年中非合作论坛上胡锦涛主席又提出了“五个重点领域支持非洲和平与发展事业”。为实现这些目标，我国外交工作者要在借鉴历史经验的基础上，提出新思路、新政策和新举措，使我国援非政策更有力的助推国家成长和民族复兴。

(责任编辑：李宏)

① 裴默农：《周恩来外交学》，中共中央党校出版社1997年版，第207页。

② 《方毅文集》，人民出版社2008年版，第76页。

③ 《周恩来关于做好援建坦赞铁路工作的指示》，1973年12月11日。

④ 《方毅文集》，人民出版社2008年版，第74页。