

# 通識中國 + 全球化

互助互利

中國對外援助政策近日在國內與海外引起熱議：在國內，中國向發展中國家馬其頓捐出23架校巴，被網民質疑不量力而行。在國外，美國國務卿希拉里不點名批評中國，質疑對外援助的目的。究竟中國的對外援助如何運作？其管理架構和基本理念為何？下文將作探討。

■陳振寧、戴慶成 亞太國際關係學會

## 概念鏈接

### 何謂對外援助？

對外援助是一個國家對另一個國家提供的無償或優惠的有償貨物或資金，用以解決受援國所面臨的政治或經濟困難，或達到援助國特定目標的一種手法。對外援助一直是一個國家對外政策的重要組成部分。



■中國人民解放軍直升機救援隊為巴基斯坦災區投送近60噸生活物資。  
資料圖片



■中國海軍「和平方舟」醫院船派出醫療隊為吉布提遊牧民眾服務。  
資料圖片

## 作者簡介

**戴慶成**：《環球時報》、《環球人物》、《鳳凰周刊》等內地媒體撰稿人。另定期為香港《成報》、《新報》撰寫時政評論文章。  
電郵：taihingshing@gmail.com

**陳振寧**：一國兩制研究中心研究員。亞太國際關係學會成員。定期於香港《成報》發表評論文章，曾參與《通識詞典3》的撰寫工作。  
電郵：jambon777@yahoo.com.hk

# 援外揚聲威 出手宜量力

## 援外方式因應國情調整

中國的對外援助政策可分為以下4個發展階段：

### 第一階段 1949年至1978年 無償贈予 超經濟負擔程度

中國克服自身困難，積極支持和援助發展中國家，爭取民族獨立和發展民族經濟。援助對象多為亞洲和非洲國家。援助方式主要是無償贈予或免息貸款、經濟資助及技術支援等。這些對外援助為中國爭取不少盟友，成功爭取進入聯合國，同時協助受援國擺脫美國和前蘇聯的干預。當然，國家的對外援助明顯超過其經濟實力所能負擔的限度，尤其正值國內發生「文化大革命」，人民生活遇上巨大困難。

### 第二階段 1978年至1990年 重長遠利益 發展大型項目

在1978年的十一屆三中全會上，中國決定把工作重點移至經濟建設上，對外援助政策也作出相應的調整。援助方式由過去的單純性提供經濟援助，發展為多種方式的互利合作。國家更重視對外援助項目的經濟效益和長遠效果，由以往只發展中小型項目，發展到數以億美元計的超大型項目，範圍包括工業、農業、交通運輸、水電等。而援助的對象更著重發展中國家。

### 第三階段 1990年至2004年 貼息貸款 設專項基金

冷戰結束後，世界格局出現深刻的變化。中國提出「必須從戰略高度，從我國外交全局和國家整體利益出發，思考怎樣加強同第三世界國家的合作問題」。在這段時期，援助方式除無償贈予或免息貸款外，還包括政府貼息優惠貸款方式（這是國際通行做法，即國家動員部分銀行的資金，通過貼息，向受援國提供更低利率的貸款，條件變得更加優惠）。

另外，援助的資金來源多元化。其中一項創新是國家把已償還的部分無息貸款資金，設立為援外合作項目基金，該基金主要用於支持國內的中小企與受援國企業在生產、經營等領域展開合作。

### 第四階段 2004年至今 積極參與多邊國際援助

中國經濟迅速發展，對外援助的資金保持快速增長。2004年至2009年的平均增長率近30%。除援助方式和資金來源多元化外，還有一項重大轉變，就是積極參與多邊援助（即捐贈予多邊機構，按其計劃向發展中國家或地區提供援助），對象包括向世界糧食計劃署、聯合國開發計劃署等十多個國際組織。

## 4大堅持勾畫基本理念

中國在2011年4月公布《中國的對外援助》白皮書。該白皮書提出中國對外援助政策的基本理念，包括：1.堅持平等互利，共同發展；2.堅持不附帶任何政治條件；3.堅持幫助受援國提高自主發展能力；4.堅持量力而行，盡力而為；5.堅持與時俱進，改革創新。以下作出詳細討論：

### 1.平等互利 共同發展

中國堅持對外援助是發展中國家之間的互相幫助，促進雙邊友好關係和互利共贏。上世紀60年代，時任國務院總理周恩來訪問亞非多國時提出，中國對外經濟技術援助的8項原則，其基本精神是實現平等互利，共同發展。即使上世紀80年代，國家逐漸調整政策，基本精神並無改變。

### 2.不附帶任何政治條件

中國堅持和平共處的5項原則（即互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利及和平共處），尊重各受援國選擇發展道路和模式的權利，相信各國能探索出適合本

國國情的發展道路，不把提供援助作為干涉其他國家內政、謀求政治特權的手段。該理念在冷戰時期與西方國家和前蘇聯的援助方式明顯不同，由此開創新型的援助表現。

### 3.助受援國提高自助能力

一個國家的發展主要依靠自身的力量。因此，中國在提供對外援助時，會盡力為受援國培養本土人才和技術力量，幫助受援國建設基礎設施，開發利用本土資源，打好發展基礎，令其逐步走上自力更生、獨立發展的道路。

### 4.量力而行 盡力而為

中國會按自身國情而選擇援助模式和方式，根據國力提供所能及的援助。中國在注重充分發揮比較優勢下，最大限度地結合受援國的實際需要。

### 5.與時俱進 改革創新

中國對外援助會因應國內外形勢的發展而變化，注重總結經驗，創新對外援助的方式，調整改革管理機制，以不斷提高對外援助的工作水準。



■中國工人將清潔食水送到肯尼亞北部乾旱地區的災民手中。  
資料圖片

## 小知識

### 3部門掌決策權

中國商務部是國務院授權的對外援助主管部門，負責擬定對外援助的政策、規章、總體規劃和年度計劃，審批各類援助項目，管理項目實施的整個過程。而外交部和財務部是主要的配合部門。外交部負責對援助的原則、導向等做決定；財務部則負責具體援外項目的財政援助。2008年，商務部已與外交部、財政部等有關機構建立對外援助部際聯絡機制。該機制至2011年2月升級為部際協調機制。

**定義** 一個國家對另一個國家提供的無償或優惠的有償貨物或資金，用以解決受援國所面臨的政治或經濟困難，或達到援助國特定目標的一種手法。對外援助一直是一個國家對外政策的重要組成部分。



■近百外國駐華使節在上年參觀「中國對外援助60周年紀念展」。  
資料圖片



■中國扶貧基金會早前向蘇丹慈善機構捐贈物資。圖為簽署儀式。  
資料圖片

## 無法可依 官方主導

雖然中國展開對外援助多年，但法制和機制方面，仍待進一步完善。

### 未納入法制軌道

西方國家都有對外援助的相關法案和法例，但中國尚沒有相應的對外援助法律、法規，現有的外援助制度體系仍是由部門規章為主體，由一系列的規範檔案和部門規章所構成。

### NGO參與度偏低

非政府組織(Non-governmental organization, NGO)在援助中的作用未得到有效的發揮。有專家認為，在官方援助中納入NGO的參與，可適當地「緩衝」和「稀釋」官方色彩，有時更易被受援國人民接受。不過，目前中國的NGO在外援機制中參與程度偏低，作用有限。

### 不重視多邊管道

有專家認為，中國對多邊管道的援助還未予以充分的重視，通過多邊管道的援助較少，力度不足，涉及範圍不夠廣泛。

### 借鑒歐美 取長補短

歐美國家在對外援助方面，基本上都有相關的立法，目的是更有效保證對外援助工作



■中國第八批赴黎巴嫩維和工兵營一級醫院官兵為當地村民治療口腔疾病。  
資料圖片

的規範性和透明性。如美國在1961年推出《對外援助法》，根據該法建立的國際開發署，至今仍在全世界各地積極參與外援助活動。有專家認為，中國可借鑒歐美在對外援助立法上的經驗，促進援外工作制度化。

有專家認為，針對外國有關中國對外援助帶有政治目的的說法，中國可加強與多邊組織的援助活動以作回應。例如，目前全球最大的國際援助多邊組織是聯合國，其所屬的援助機構包括開發計劃署、兒童基金會、聯合國環境規劃署等，它們在對外援助領域發揮重要的作用，在受援國取得出色的成效。

## 發展

- 第一階段：無償贈予 超經濟負擔程度
- 第二階段：重長遠利益 發展大型項目
- 第三階段：貼息貸款 設專項基金
- 第四階段：積極參與多邊國際援助

## 理念

- 平等互利 共同發展
- 不附帶任何政治條件
- 與時俱進 改革創新
- 助受援國提高自發能力
- 量力而行 盡力而為

## 問題

- 未納入法制軌道
- NGO參與度偏低
- 不重視多邊管道

**改善建議**  
借鑒歐美 取長補短

## 想一想

## 延伸閱讀

- 朱蓉蓉：《中國共產黨對外援助策略的歷史演進》，《毛澤東鄧小平理論研究》，2011年第9期  
註：該文介紹中國對外援助的發展經過。
- 何妍：《中國對外援助管理模式的建立和完善》，《企業研究：理論版》，2011年第6期  
註：該文介紹中國對外援助的管理模式和改善建議。
- 《中國對外援助逾2500億》，《香港文匯報》，2011-04-22  
http://paper.wenweipo.com/2011/04/22/CH1104220033.htm

- 根據上文，解釋對外援助的定義，並舉例加以說明。
- 根據上文，描述中國對外援助的4大階段。
- 承上題，舉例解釋有關政策如何因應國情調整。
- 參考上文並就你所知，中國與歐美的對外援助方式有何不同？試舉3點並加以說明。
- 你認為對外援助開支應佔本國GDP比率多少？為甚麼？