

中国对外人道主义援助的特点和问题

李小瑞

[内容提要]近年来,中国对外援助规模不断扩大,在国际援助体系中发挥的作用日益显现,并随之引起了国际社会的广泛关注和争议。人道主义援助作为中国对外援助的重要组成部分,在原则、方式和管理等方面有其自身特点。当前,国内外学者对中国对外援助的研究很少区分发展援助和人道主义援助,且主要集中于发展援助的研究,缺乏对人道主义援助的专门关注。本文在梳理中国对外人道主义援助的发展脉络,分析其在援助原则、规模确定、管理机制和援助方式等特点的基础上,探讨存在的问题并提出应对之策。

[关键词]人道主义援助 发展援助 中国

[作者简介]李小瑞,商务部对外援助司工作人员,中国现代国际关系研究院博士生,主要研究国际发展援助、中国对外援助及相关国际法律问题。

人道主义援助是指援助方在有关国家和地区遭受各种严重自然灾害或人道主义灾难的情况下,主动或应受灾国要求提供紧急救援物资、现汇或派出救援人员,以减轻灾区人民生命财产损失,帮助受灾国应对灾害造成的困难局面的援助方式。近年来,随着中国国际影响力的不断提升,援助规模的不断扩大,以及在国际援助体系中发挥的作用日益显现,中国对外人道主义援助引起了国际社会的广泛关注,也引发了各方面的激烈争议。总体而言,中国政府高效的人道主义援助赢得了国际社会的认可和好评,但也遭到一些西方媒体的不实攻击。人道主义援助是中国对外援助的开端和不可分割的重要组成部分,其理念与发展援助一脉相承,但原则、方式和管理等方面又明显有别于发展援助,经过几十年的发展愈加呈现出独具一格的特色。当前,国内外学者对中国对外援助的研究很少区分发展援助和人道主义援助,且主要集中于发展援助的研究,缺乏对人道主义援助的专门关注。在这一背景下,梳理中国对外人道主义援助的发展脉络,分析其在援助原则、规模确定、援助方式和管理机制等方面的特点,并探讨存在的问题,具有深刻的现实意义。

一、中国对外人道主义援助的历史变迁

中国对外人道主义援助从帮助周边友好国家起步。建国后不久,中国就向朝鲜和越南两个周边国家提供了大量人道主义援助,从此开启了中国对外援助的序幕,可以说人道主义援助是中国对外援助的最初形式。纵览 60 多年的发展历程,中国对外人道主义援助始终服务于国家整体的对外战略,总体上坚持了人道主义的宗旨。根据援助的内容、规模和形式的不同,中国对外人道主义援助可以分为三个历史阶段,各阶段均具有鲜明的特征。^①

第一阶段,从 1950 年到 1978 年,“革命的人道主义援助”。这一时期中国人道主义援助的对象主

^① 关于中国对外援助的历史阶段划分,国内学术界主要有六阶段说,参见李小云、唐丽霞、武晋著《国际发展援助概论》,社会科学文献出版社 2009 年,第 330-333 页。五阶段说,参见张郁慧博士论文《中国对外援助研究》2006 年 5 月;刘小云“中国对外援助改革与调整二十年”,载《国际经济合作》,1998 年,第 10 期,第 30-31 页;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,第 48 页。四阶段说,参见国务院新闻办公室《中国的对外援助》白皮书,人民出版社,2011 年,第 3-4 页。三阶段说,参见周弘“中国对外援助与改革开放 30 年”,载《世界经济与政治》2008 年,第 11 期,第 33 页。笔者认为,中国人道主义援助与对外援助整体历史发展脉络大体一致但又有区别,因此在参考上述观点的基础上将其发展历程分为三个阶段。

要是周边社会主义国家,援助内容主要是支援社会主义国家的反帝反殖斗争,带有极强的政治色彩。1950年6月至1953年底,中国向朝鲜无偿提供了总值72952万元人民币的物资援助,支持朝鲜抗美援朝。1950年至1954年期间,中国向越南无偿提供了价值1.74亿元人民币的物资援助,支援越南的抗法斗争。万隆亚非会议之后中国人道主义援助的范围有所扩大,但仍局限于社会主义国家。1955年10月,中国向发生反革命暴乱事件的匈牙利赠送了价值3000万卢布的物资和现金。1961年向遭受严重自然灾害的阿尔巴尼亚提供了11250万卢布的无息贷款。1970年向遭受严重水灾后经济上遇到很大困难的罗马尼亚无偿提供了价值5000万元人民币的人道主义物资。这一时期的人道主义援助在对外援助总支出中所占比重很大,成为中国对外援助的主要形式,特别是向朝鲜和越南提供的人道主义援助在中国对外援助历史上写下了浓墨重彩的一笔。据统计,1950-1963年中国仅向朝鲜和越南提供的援助就约达9.78亿元人民币,占同期对外援助总支出的20%左右。^①1964-1970年,中国向越南提供的援助约为79.19亿元人民币,占同期对外援助总支出的57.6%。^②这一时期中国对外人道主义援助主要采取双边援助形式,这是由中国面临的国际环境和所处的国际地位决定的。新中国成立后,面临西方国家的敌视和封锁,中国被迫向苏联“一边倒”;1950年代末中苏关系破裂后,中国在国际社会处于孤立境地,不具备开展多边援助的客观条件,仅通过国际红十字会提供少量的人道主义援助。1971年中国在联合国的合法席位恢复后,开始参与联合国主导的多边援助,但双边援助仍然是中国人道主义援助的主要形式。

第二阶段,从1979年到2003年,“务实的人道主义援助”。十一届三中全会后,党和国家的工作重心逐渐转移到经济建设上来,中国外交战略也逐渐打破意识形态控制,转变为“寻求一个和平环境来实现四个现代化”,^③加之20世纪70年代后期中国对外援助规模的不断扩大给国内经济造成沉重负担,当时的越南和阿尔巴尼亚当局长期接受中国政府大量援助却猖狂反华,等等,促使国内开始对援外

的规模和结构进行深刻反思,中国对外援助进入调整阶段。1983年国务院主要领导人在接见第六次全国援外工作会议全体代表时强调:我们对外援助既要量力而行,又必须尽力而为。量力而行是指钱,尽力而为是指精神。在这一思想的指导下,中国对外援助的总体规模收缩,1979-1994年中国对外援助年平均援助资金为13.8亿元人民币,只相当于1960年代中期的水平。^④由于停止了对朝鲜、越南和阿尔巴尼亚等国的大规模援助,中国人道主义援助的支出金额急剧下降,在对外援助总支出中所占比重也大幅降低。这一时期中国人道主义援助的资金规模虽然缩减,但援助地域明显扩大,不只局限于周边国家和社会主义国家,援助内容则调整为主要支援发展中国家应对严重自然灾害,政治色彩明显淡化。1984年和1985年中国向遭受严重旱灾的31个非洲国家无偿提供了人道主义粮食援助。^⑤1991年向遭受特大风灾的孟加拉提供110吨救灾物资。^⑥2001年向印度提供了价值500万元人民币的人道主义物资。^⑦随着对外开放步伐的加快和经济实力的增强,中国逐渐加大了对国际人道主义援助体系的参与度,主动参与联合国机构主导的人道主义援助活动,开始探索多边援助途径。1979年中国加入联合国儿童基金会、世界粮食计划署和联合国难民署,同年向联合国儿童基金会、联合国难民署提供捐款,1981年向世界粮食计划署提供捐款。此外,中国政府还在联合国机构和地区性组织同有关国家举办的紧急救援会议等国际会议上认捐并承诺提供紧急救援物资。这一时期中国政府的捐款金额日趋务实,体现了“力所能及”的考量。^⑧

① 李小云、唐丽霞、武晋著《国际发展援助概论》,社会科学文献出版社2009年,第330页。

② 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,第52页。

③ 邓小平“目前的形势和任务”,《邓小平文选》第2卷,1994年,第241页。

④ 李小云、唐丽霞、武晋著《国际发展援助概论》,第331页。

⑤ 石林主编《当代中国的对外经济合作》,第74页。

⑥ 中国对外贸易经济合作企业协会《中国对外经济贸易管理工作手册》,1995年,第140页。

⑦ 周刚“当前中国—印度关系和两国经贸合作”,《中国金融》2004年,第20期,第60页。

⑧ 熊厚“中国对外多边援助的理念与实践”,《外交评论》,2010年,第5期,第52-53页。

第三阶段,从2004年到目前,“无歧视的人道主义援助”。党的十六大后,全面提高对外开放水平,在更高层次上参与国际经济技术合作和竞争成为中国外交政策的基本立足点。为适应进一步扩大对外开放的需要,中国对外援助规模逐年扩大,2004—2009年平均年增长率为29.4%。^①2004年8月召开的第十次驻外使节会上,胡锦涛总书记提出要同所有国家开展平等互利的友好合作,要加强经济外交和文化外交,要健全预警和快速反应机制。在这些精神的指导下,中国初步建立了对外人道主义援助机制,提供人道主义援助的力度也相应加大。2004年以来,中国已累计提供人道主义援助200多次,主要包括向东南亚国家提供防治禽流感技术援助;就几内亚比绍蝗灾和霍乱,厄瓜多尔登革热,墨西哥甲型H1N1流感,伊朗、巴基斯坦、海地、智利地震,马达加斯加飓风,缅甸、古巴热带风暴,巴基斯坦洪灾等提供物资或现汇人道主义援助;向朝鲜、孟加拉国、尼泊尔、阿富汗、布隆迪、莱索托、津巴布韦、莫桑比克等国提供人道主义粮食援助。^②2011年一年中国政府就向泰国、柬埔寨、缅甸、斯里兰卡、津巴布韦等20多个国家提供了总计近10亿元人民币的人道主义援助。^③人道主义援助的范围突破了地域和意识形态限制,规模也持续增加。中国积极参与联合国和区域组织主导的国际人道主义援助,并在国际援助体系中发挥了重要作用。这一时期中国对外人道主义援助逐渐与国际惯例接轨,在援助原则、规模确定、管理机制和援助方式等方面呈现出一系列新特点。

综上所述,中国对外人道主义援助经历了援助规模先扩张、超出国力后缩减调整、之后又全面增长的过程,在这一过程中,援助性质实现了由“红”到“专”,^④即从政治色彩占主导到人道主义考虑占主导的转变,援助形式也从完全采取双边援助过渡到以双边援助为主、多边援助为辅的形式。

二、中国对外人道主义援助的新特点

2004年以来,以胡锦涛总书记为核心的新一代中央领导集体积极探索,先后提出了“人本外交”、“新的发展观”和“新文明观”等外交新思路,为中国和

平外交政策增添了许多新的内涵,2005年明确提出的“和谐世界”理念便是新内涵的集中表达与浓缩。在一系列外交新思路和新理念的指引下,随着中国经济实力的上升和对外交往能力的提高,中国对外援助的投入力度显著加大,援助规模迅速增长;对外援助更加强调以人为本,强调科学发展;援助领域不断扩展,受援国分布更加广泛。^⑤中国对外人道主义援助也进入到一个新的发展阶段,呈现出不同于其他历史时期的新特点。

第一,对外人道主义援助突破了地域和意识形态的限制,人道主义成为提供援助的首要 and 根本指导原则。回顾中国对外人道主义援助发展的三个历史阶段,第一阶段的援助对象主要是社会主义国家,目标是支援社会主义国家应对战争带来的人道主义危机,政治因素占据了主导地位。第二阶段人道主义援助的范围扩大,政治因素在援助决策中所占的比重减弱,人道主义色彩逐渐显现。这两个阶段虽然也秉承了人道主义的宗旨,但是由于当时国际政治环境和自身经济实力所限,人道主义原则在援助决策中尚未占据主导地位。直至第三阶段,中国人道主义援助的人道主义色彩才得到充分体现。

坚持人道主义的根本原则首先体现在对外提供人道主义援助的范围“无国界”和“无歧视”。2004年以来,随着国家经济实力和国际影响力的提升,中国对外提供人道主义援助的范围已逐步打破了地域和意识形态的限制,援助对象和规模主要根据人道主义危机的严重程度和受援国的现实需求来确定。2005年“卡特里娜”飓风造成美国南部地区严重的人员伤亡和财产损失,中国向美国提供了500万美元的人道主义援助。^⑥2010年初海地地震后,中国虽然尚未与海地建交,但仍向海地提供了4800万元

^① 国务院新闻办公室《中国的对外援助》白皮书,人民出版社2011年,第4页。

^② 国务院新闻办公室《中国的对外援助》白皮书,第14页。

^③ 根据商务部网站资料估算,http://www.mofcom.gov.cn/static/column/ae/ai.html/1。(上网时间:2011年12月1日)。

^④ Deborah Brautigam, *The Gragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press, 2009, p. 22.

^⑤ 商务部研究院《中国对外经济合作30年》,中国商务出版社2008年,第237—240页。

^⑥ “马秀红向美驻华临时代办递交中国提供救灾援助的照会”,商务部网站,http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/200509/20050900346656.html。(上网时间:2011年12月27日)

人民币的物资和救护援助以及 360 万美元的现汇援助,并派出了医疗防疫救护队。^① 中国向美国和海地伸出援助之手,超越了经济援助的意味,更多展现了人道主义精神,体现了构建“和谐世界”的理念。

坚持人道主义的根本原则还体现在坚持人道主义援助,反对人道主义干涉上。这一原则和中国提供援助不干涉内政的援助原则相辅相成,自始至终为中国政府所遵循,成为中国对外援助最本质的特征。^② 人道主义援助和人道主义干涉的本质区别在于提供援助的过程中是否介入了受援国的内政。2011 年初利比亚安全形势发生重大变化后,中国向利比亚、埃及和突尼斯提供的人道主义援助明显不同于西方国家以武力为特征的“人道主义干涉”。从援助目的来看,中国援助主要着眼于解决驻利比亚中国人员和滞留难民的生活基本需求,完全出于人道主义目的;从援助内容来看,中国提供的主要是生活和医疗救援物资;从援助过程来看,自始至终中国政府都没有参与利比亚的内部纷争。

第二,对外人道主义援助的规模更多地通过考虑双边关系和国家形象的塑造来确定,决策更加灵活。人道主义援助不同于发展援助,危机的突发性、反应的快速性决定了人道主义援助与国家长期政治经济战略关联度相对较弱,中国人道主义援助规模主要根据危机严重程度和受援国的现实需要来确定。但人道主义援助是在国际政治大环境中进行的,不可能脱离外交、国内政治和经济等因素的影响。历史上,中国对外提供人道主义援助的对象绝大多数是友好国家,援助规模根据与受援国的双边友好程度确定。2004 年以来,双边关系依然是人道主义援助决策的重要考量,但脱离了过去“非敌即友”的禁锢,政策运用更加灵活。对于传统友好国家,为巩固和增进双边关系,中国人道主义援助的力度明显增大。例如 2005 年中国政府向地震后的巴基斯坦提供了 2673 万美元的无偿援助,是近十年来中国向单个国家提供人道主义援助规模最大的一次。^③ 究其原因,灾难的危害程度和巴基斯坦的贫困现状固然是主要因素,但中巴“长期的、全天候的和多方面发展”的伙伴关系也是重要考量。对于关系紧张或有摩擦的国家,为改善双边关系,人道主义

援助的力度也会适当增加。例如 2011 年初中国政府向日本提供的人道主义援助,规模也超出了通常水平,但通过援助向日本政府传递了“以邻为伴,与邻为善”的友好信号,使日本政府和人民“回想起日中长期以来的友好关系”,^④有助于缓解中日之间因东海问题造成的紧张局势。

作为世界上最大的发展中国家和多极化格局中的重要一极,中国政府在人道主义危机中的表现为世界各国所关注。因此对于危机影响范围广,媒体关注度高的灾难性事件,中国提供人道主义援助的规模会相应地提高。例如 2004 年印度洋海啸,灾难波及 8 个亚洲国家和 4 个非洲国家,影响范围之广泛,造成损害之惨重为历史所罕见,引起了全世界的关注。联合国呼吁世界各国对受灾国家提供援助,并得到 40 多个国家的响应。这场世界性灾难发生的次日,中国政府即宣布向受灾国提供 2163 万元人民币援助;^⑤随着灾情的严重性逐步呈现以及鉴于西方国家散布一些不利于中国的言论^⑥,中国政府又增加了 5 亿元人民币用于紧急救灾和灾后重建,并提供了 2000 万美元用于联合国框架内的援助行动。^⑦ 印度洋海啸救援是中国政府迄今为止进行的最大规模人道主义援助。通过援助,中国有力地回应了西方媒体的攻击,树立了负责任大国的形象,传递出和平与发展的理念,提升了国家软实力。

① “中国政府向海地灾区派遣医疗防疫救护队,我国已累计向海地提供 4800 万元人民币物资和救护援助及 360 万美元现汇援助”,商务部网站,http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/201001/20100106758667.html。(上网时间:2011 年 12 月 27 日)

② 王逸舟主编《中国对外关系转型 30 年》,社会科学文献出版社 2008 年,第 175 页。

③ “我政府顺利完成对巴地震紧急物资援助工作”,http://www.cctv.com/news/china/20051110/102223.shtml。(上网时间:2011 年 12 月 27 日)

④ “日本外相:中国援助温暖人心”,http://news.xinhuanet.com/world/2011-05/11/c_121404033.htm。(上网时间:2011 年 12 月 27 日)

⑤ “商务部副部长安民紧急约见印度、印度尼西亚及泰国等国驻华使节”,商务部网站,http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/200412/20041200324935.html。(上网时间:2011 年 12 月 27 日)

⑥ Jim Yardley, “Size of China’s Aid Marks a Policy Shift, but Is Still Dwarfed by That of Richer Countries”, *The New York Times*, January 4, 2005; John Chan, “China’s tsunami aid: political interests not humanitarian concern”, http://www.wsfs.org/articles/2005/jan2005/chin-j18.shtml。(上网时间:2011 年 12 月 27 日)

⑦ “崇泉表示,中国政府向海啸受灾国提供的救灾和重建援助大部分已落实”,商务部网站,http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/200501/20050100341207.html。(上网时间:2011 年 12 月 27 日)

第三,对外人道主义援助的实施采取政府和军方分工配合机制,救援速度明显加快。为保证人道主义援助更加快速有效,中国于2004年9月初步建立了由商务部牵头、军方配合、国务院相关部门提供支持的人道主义援助机制,并明确了“特事特办”工作原则。中国对外提供人道主义援助涉及多个政府部门的职能。作为对外援助的主管部门,商务部负责制订人道主义援助的政策方案,确定援助项目并组织实施,管理援助资金使用。国防部负责人道主义援助物资筹措并安排运输。外交部、卫生部、地震局、海关总署、质检总局和民航总局等部门在各自职能范围为人道主义援助提供便利,协调配合。

中国人道主义援助机制的特色表现为军方和政府合作,政府完成审批程序后,由军方负责物资筹措并安排运输。军方和政府的有效配合保证了人道主义援助机制的快速反应和高效工作。海地地震后,国防部打破了紧急援助的常规,在24小时内完成物资筹措并安排运输。在各部门齐心协力配合下,中国政府在宣布提供援助的48小时之内就将首批援助物资运抵海地首都,这种速度在历史上是不曾见的。^①1991年中国向邻国孟加拉国运送救灾物资用了12天时间,援助的快速及时曾得到时任孟加拉国总理齐亚夫人的称赞。^②两相对照,现在中国外援的速度已非当年可以同日而语。中国援助的决策和实施速度之快也非西方国家所能比,海地地震后包括法新社在内的法国媒体纷纷报道说,第一批抵达海地的救援人员,居然是中国人!中国人比“近在咫尺”的美国人整整早了两个小时!美国距海地仅几百公里,比中国距海地不知要近多少倍。^③中国的高效援助赢得了受援国和国际社会的交口称赞。海地总理府办公室主任赫尔维·戴说,中国政府派出的中国国际救援队在灾难发生之后,第一时间作出了反应。日本《产经新闻》文章称,海地地震后,中国反应迅速,最先伸出援手,积极而负责任。^④

第四,中国对外人道主义援助逐渐纳入联合国主导的国际援助体系,更多地采用多边援助形式。进入新世纪以来,随着全球化进程的加深,国家间的相互联系越来越密切,相互依存日益加深。各国日益重视参与多边外交活动,将其视为开展对外交往、

进行国际合作以及解决国际问题的重要手段。中国政府也更加明确地提出了中国参与多边机制的战略思想,突出强调中国开展多边外交的重要意义。^⑤中国政府开始在各个领域全面参与全球层面和地区层面的多边外交。具体到人道主义援助领域,中国政府除通过传统双边渠道商定援助项目外,逐步加强了在国际和地区层面与受援国的集体磋商。2004年印度洋海啸发生后,中国通过联合国向受灾国提供了2000万美元的援助。2005年中国与联合国合作向巴基斯坦地震灾区提供了50万美元和50万元人民币的人道主义援助。2010年海地地震发生后,中国政府向联合国开发计划署、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和联合国人口基金驻华代表处负责人转交了通过联合国向海地提供的260万美元的捐款。2007-2010年,中国政府每年向联合国中央紧急应对基金认捐50万美元。^⑥中国政府采取通过联合国转交受灾国、向联合国援助机构和地区性组织定期捐款、在联合国机构和地区性组织同有关国家举办的紧急救援会议上认捐并承诺提供紧急救援物资等形式,积极参与联合国和地区性组织主导的国际人道主义援助,已经成为亚洲、拉美、特别是非洲外援的重要来源。^⑦

三、中国对外人道主义援助存在的问题及其应对

六十多年来,中国始终坚持履行人道主义援助的国际义务,在人道主义援助领域做出了显著成绩,

^① “中国援助海地首批紧急救援物资17日运抵太子港”,中央政府网, http://www.gov.cn/jrzq/2010-01/17/content_1512997.htm. (上网时间:2011年12月1日)

^② 中国对外贸易经济合作企业协会《中国对外经济贸易管理工作手册》,1995年,第140页。

^③ “中国救援队比美国人早两小时抵达海地的背后”, <http://world.huanqiu.com/roll/2010-01/693328.html>. (上网时间:2011年12月27日)

^④ “中国政府和人民援助海地地震灾区十日纪实”,凤凰网, http://news.ifeng.com/world/special/haididizhen/zuixin/detail_2010_01/23/1213675_2.shtml. (上网时间:2011年12月1日)

^⑤ 谢益显主编《中国当代外交史》,中国青年出版社,2009年,第548页。

^⑥ “商务部部长陈德铭向联合国相关机构转交援助海地捐款”,商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/201001/20100106762943.html>. (上网时间:2011年11月28日)

^⑦ Carol Lancaster, “The Chinese Aid System”, *Center For Global Development Essay*, Jun. 2007.

形成了有中国特色的人道主义援助模式,成为世界上最大的人道主义援助提供者之一。当前,随着援助规模的不断扩大,在国际援助体系中发挥的作用日益显现,中国对外人道主义援助也反映出一些问题,主要包括:尚无相应法律法规对人道主义援助管理进行规范;与国际组织的合作有待进一步加强;缺少对民间对外人道主义援助的引导;缺乏中国人道主义援助的统计总结和正面宣传等。这些问题制约了中国对外人道主义援助的开展,影响了中国国际形象的塑造,不利于国家软实力的提升,亟待进一步改进和完善。

首先,制定有关对外人道主义援助的法律法规,完善人道主义援助机制。人道主义援助是中国依据国际人道法应承担的国际义务,国际法对国家用什么方式在国内实施没有特定的要求,中国宪法也没有关于国际法在中国适用的规定。从中国处理国际法与国内法关系的实践来看,由立法机关对现有国内法进行修订和增补,从而保证国际法在国内实施是一种重要的方式。目前国内还没有关于对外人道主义援助的专门立法,也没有相关法律法规对人道主义援助作出规定。商务部颁布的《对外援助物资项目管理办法》明确规定,“对外人道主义紧急救灾物资援助项目和军事援助物资项目,不适用本办法”。因此,中国履行人道主义援助的国际义务缺少国内法上的法律依据,这一现状容易为西方国家所诟病。^①另外,根据《中国的对外援助》白皮书,中国政府于2004年9月初步建立了人道主义援助机制,目前机制的内容没有公布,从新闻媒体报道中可以看出是由商务部牵头,涉及政府和军方多个部门,坚持“特事特办”的工作原则。这一机制在实践中发挥了重要作用,基本上保障了人道主义援助的顺利实施。但是按照白皮书的表述,机制只是初步建立,还有待补充和完善。由于人道主义援助涉及部门众多,如果该机制不能明确规定各部门职责和项目管理的程序,项目执行过程中可能会出现衔接不畅、职能交叉或管理缺位现象,难以满足人道主义援助对于时间和质量的高要求。在国际非传统安全威胁日趋严峻、中国人道主义援助规模逐渐扩大的背景下,为加强人道主义援助管理,保证援助顺利实

施,中国政府应尽快完善人道主义援助机制,在条件成熟时及时制定相应的法律法规加以规范。

其次,重视国际组织的作用,加强与联合国机构和民间组织在人道主义援助领域的合作。提供对外援助的国家主要以西方发达国家为主,中国和西方国家在援助理念上有明显不同,中国对外援助历来以双边援助为主,这一特点也体现在人道主义援助上。但中国政府重视与国际组织的合作,中国参与国际组织的程度超过了同等发展水平国家的平均参与水平。^②国际组织是展示国家形象和实力的重要舞台,加强与国际组织的合作有助于提升中国在国际社会的影响力,争取在国际社会的话语权。近年来中国在国际人道主义援助体系中发挥的作用越来越重要,但仍需进一步加强。国际上从事人道主义援助的组织和机构主要有两类,一类是联合国的附属机构和专门机构。联合国许多机构都和人道主义援助有关,例如联合国儿童基金会、世界粮食计划署、联合国难民事务高级专员办事处、联合国粮农组织、联合国教科文组织、世界卫生组织等。特别是联合国人道事务协调办公室地位非常重要,其职能是负责协调所有的国际人道主义援助。作为联合国常任理事国和各专门机构的成员国,中国应积极支持和参与联合国等多边机构的人道主义援助工作,这既可以最大限度地发挥援外资金的效用,又可以提升中国在联合国机构的影响力。另一类是民间组织,如乐施会(Oxfam)、国际行动援助(Action Aid)、国际红十字协会(Red Cross)、英国救助儿童会(Save the Children)等。这类组织成立时间早,专业性强,在人道主义援助领域的重要性不可小觑。特别是国际红十字会为世界范围内从事人道主义援助的民间组织树立了人道、公正、中立、独立性、志愿服务等一系列基本准则,并曾参与国际人道法基本原则的起草工作。中国政府通过加大与民间组织的合作力度,在官方援助中吸纳民间组织参与,可以适当缓冲和稀释政府对外援助的政治性,使之更容易被

^① Frank Cheng, “A U. S. -China aid gap revealed in stark relief”, *The Globe and Mail* Jan. 25 2010.

^② Alastair Iain Johnston, “Is China a Status Quo Power?” *International Security*, Vol. 27, No. 4, Spring 2003.

受援国国民接受。^①

第三 规范对民间援助资金的管理 按照国家的援助政策引导资金投向。近年来,一些企业、社团法人甚至个人都参与到对外人道主义援助的实践中,这些民间力量向国际社会传达中国人道主义援助的真实愿望,树立中国援外的国际新形象,成为政府援助的有益补充。民间资金有些通过各类慈善基金会提供援助,例如日本地震发生后,中国红十字会向日本红十字会提供600万元人民币的人道援助,紧急启动重建家庭联系(寻人)工作,同时还派员赴日本地震灾区参与灾害管理。有些民间援助行为完全是自发组织的,例如江苏某企业家自己组织12人的慈善团队赴日救灾。目前,各类慈善基金有组织章程和基金管理办法进行规范,专业性和规范性程度相对较高,而企业和个人自发组织的援助主观随意性很强,不排除其中有些有进行广告宣传、提高企业知名度等商业利益的考虑,也有一些援助承诺未能落实且无人监督,援助的公益性和效果很难保证。对外人道主义援助不同于国内人道主义救援,它被国际社会所关注,企业和个人在国外从事援助的个体行为有时会被视为国家行为,援助方式和行为稍有不慎就会对国家形象产生负面影响。例如年初有新闻报道称,中国某企业家试图采取“发救济金”的方式援助台湾灾民。这种做法虽然表达了援助者保证援款直接发到灾民手上的质朴愿望,但是也遭到了众多抨击,很多人认为企业家的想法暴露了“低劣的暴发户”本质。^②前不久在韩国釜山召开的第四届援助效率高层论坛上,与会各国肯定了民间力量在国际援助中的作用,并就提升民间力量在国际援助中的地位达成了共识。^③中国也应对此问题给予足够重视,根据国家援助政策引导民间资金的投向,主动向有援助意向的民间组织提供政策咨询和建议,并积极探索中国目前援外管理体制下规范民间资金援助的途径。

第四 总结中国对外人道主义援助的经验和教训,加强对人道主义援助成绩的宣传。中国人道主义援助帮助受援国有效应对了自然灾害等突发事件,为世界人民作出了重要贡献。中国援助的经验和教训值得深入思考和总结。长期以来,中国对外

援助工作有较高的保密要求而公开度有限,对外援助的成绩缺乏正面宣传,因此经常受到西方国家不实言论的攻击。2006年,日本外相麻生太郎在内阁会议上提交了2006年版《政府开发援助(ODA)白皮书》,其中敦促中国、俄罗斯、印度等新型援助提供国,要以“更开放的姿态”说明自己对非洲及其发展中国家提供援助的内容和目的。日本外务省官员在内阁会议后称,“巴西、俄罗斯、印度和中国这样的国家,都在传统援助框架外不断增加对外援助项目。这虽是受欢迎的行为,但其整个过程缺乏透明度,我们不知道它们到底做了些什么事情。”^④在第四届援助效率高层论坛前夕,不少美国国会议员间接批评中国没有对国际援助事业做出贡献。^⑤可喜的是,近年来这一问题正在逐步改善,其中2011年《中国的对外援助》白皮书的公布是重大突破。商务部傅自应副部长在新闻发布会上表示,希望借助白皮书的发表,向国际社会和国内各界介绍宣传中国对外援助的基本经验和所取得的主要成就,并向国际社会表明中国致力于全球减贫和发展事业的态度和决心。其实,人道主义援助有别于其他方式的对外援助,其主要基于人道主义目的、较少带有政治色彩的特征决定了它涉及国家核心利益和秘密非常有限。相反,这种援助方式可作为改善多边、双边国际关系和扩大国家影响力的绝好工具。因此,中国政府应及时公布人道主义援助的内容和金额,并通过新闻媒体加大宣传力度。

(责任编辑:黄丽梅)

^① 黄梅波“中国对外援助机制:现状和趋势”,《国际经济合作》2007年第6期,第9页。

^② “陈光标赴台发钞票属暴发户行为”,<http://news.ifeng.com/taiwan/special/chenguangbiaofutai/>。(上网时间:2011年12月1日)

^③ Homi Kharas, Noam Unger, “A Serious Approach to Development: Toward Success at the High Level Forum on Aid Effectiveness in Busan, Korea”, http://www.brookings.edu/papers/2011/0415_busan_success_kharas_unger.aspx (上网时间:2011年12月27日); “Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness”, http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_3236398_46057868_1_1_1_1_00.html。(上网时间:2011年12月27日)

^④ [日]佐古丞“中国进入太平洋的战略与目标”,《中央公论》2008年4月号,第266-275页。

^⑤ Mark Tran, “China pulls out of aid partnership”, *The Guardian*, Nov. 29, 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/29/china-pulls-out-aid-partnership-busan>。(上网时间:2011年12月27日)