

China's Non-Political Conditionality Aid Principle: Theory and Significance

Zhang Haibing

Abstract: The origin of China's non-political conditionality aid principle can be found within the Eight Principles of China's Foreign Aid, articulated by Premier Zhou Enlai in the 1960s. The change from the previous "non-political conditionality" [bu fujia renhe zhengzhi tiaojian] to today's "non-political conditionality" [bu fujia zhengzhi tiaojian] is a mark of China's open and reform policy since 1978, and is also a due reflection of China's evolving foreign aid policy. The present policy emphasizes on the principles of equality of state sovereignty, non-interference, and the internalization of economic development. Due to suspicions over, as well as the intentions to constrain, China's rising influence in particular in the African continent the Western countries have been highly critical of China's non-conditionality aid, at times resorting to distort its images. In the long run, the internationalization of China's foreign aid is an inevitable outcome, and the principle of non-political conditionality will remain a highly robust and flexible policy.

Key Words: Non Political Conditionality, Foreign Aid, Sovereignty

Author: Zhang Haibing, Associate Research Professor, Shanghai Institutes for International Studies

论中国援外不附加政治条件原则的理论基础及现实意义

张海冰

内容提要: 不附加政治条件原则的雏形是中国援外八项原则中的不附加任何条件原则。伴随中国改革开放和援外体制改革, 期间曾表述为不附加任何政治条件。只字之差, 反映了中国援外政策的变与不变之道。国家主权平等原则、不干涉原则以及经济发展的内在性要求, 是不附加政治条件原则的理论基础。西方国家之所以歪曲和批评这一原则, 归根结底还是出于对中国影响力上升的猜忌和遏制。着眼长远, 中国援外的国际化道路是一个必然趋势, 但是在变与不变之间, 不附加政治条件原则仍将具有长久的生命力。

关键词: 不附加政治条件 对外援助 主权

作者简介: 张海冰, 上海国际问题研究院副研究员

不附加政治条件原则是中国对外援助¹长期坚持的一项基本原则, 与西方国家普遍采用的附加政治条件援助的做法存在根本性的区别。正是因为这种区别, 中国的对外援助在发展中国家受到广泛欢迎和好评的同时, 也招致了西方国家的不满和激烈批评。但是, 无论是从国际法、国际政治和经济发展的理论层面, 还是从国家外交政策和发展战略的实践层面, 援外不附加政治条件原则都具有积极意义。

¹ 中国对外援助不同于经合组织对官方发展援助的狭义解释, 而是包括各种形式的资金、技术、物资、人员等的物质资助和精神支持。在称谓上, 相对于接受其他国家援助的“外援”, 一般将对外援助称为“援外”。

何谓“不附加政治条件”

“附加政治条件”援助和“附加经济条件”援助是有条件援助 (Tied Aid) 的两种表现形式。“附加经济条件”援助最初是指为受援国公共部门的资本项目提供的优惠融资, 要求受援国必须从援助国购买商品和服务。20 世纪 80 年代初, “附加经济条件”的含义开始扩展并发生变化。国际货币基金组织、世界银行在受援国签订的贷款、债务减免和平衡预算支持等协议, 更多地与受援国的经济稳定、经济和结构改革相联系。进入 90 年代, 援助附加经济条件很快就扩展到附加政治条件, 要求受援国实施政治改革, 附加的政治条件主要集中在三方面: 人权、民主和良治。¹

“不附加政治条件”援助与“附加政治条件”援助相对应, 是指不以援助作为交换条件来影响受援国的内政外交, 充分尊重受援国的主权和意愿, 不干涉他国内政, 不谋求任何政治特权。² 中国援外不附加政治条件原则最早可以追溯到建国初期。1963 年至 1965 年周恩来总理三访非洲时, 提出对外援助的八项原则,³ 其中第二条明确指出: “中国政府在对外提供援助的时候, 严格尊重受援国的主权, 绝不附带任何条件, 绝不要求任何特权。”不附加任何条件的提法符合当时的历史背景和发展中国家的利益诉求, 具有鲜明的反霸和争取民族独立的特点。

¹ Hilde Selbervik, *Aid and Conditionality*, July 1999, pp 12-13 <http://www.oecd.org/dataoecd/8/58/35178610.pdf>

² 商务部援外司:《傅自应副部长在第三届援助有效性高层论坛圆桌会议就“南南合作”的发言》, 2008 年 9 月 3 日。<http://ywsmofcom.gov.cn/aarticle/u/200905/20090506228164.html>

³ 中国对外经济技术援助的八项原则为: (1) 中国政府一贯根据平等互利的原则对外提供援助, 从来不把这种援助看作是单方面的赐予, 而认为援助是相互的; (2) 中国政府在对外提供援助的时候, 严格尊重受援国的主权, 绝不附带任何条件, 绝不要求任何特权; (3) 中国政府以无息和低息贷款的方式提供经济援助, 在需要的时候延长还款期限, 以尽量减少受援国的负担; (4) 中国政府对外提供援助的目的, 不是造成受援国对中国的依赖, 而是帮助受援国逐步走上自力更生、经济上独立发展的道路; (5) 中国政府帮助受援国建设的项目, 力求投资少、收效快, 使受援国政府能够增加收入, 积累资金; (6) 中国政府提供自己所能生产的、质量最好的设备和物资, 并且根据国际市场的价格议价。如果中国政府所提供的设备和物资不合乎商定的规格和质量, 中国政府保证退换; (7) 中国政府对外提供任何一种技术援助的时候, 保证做到使受援国的人员充分掌握这种技术; (8) 中国政府派到受援国帮助进行建设的专家, 同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。

(一) 从“不附加任何条件”到“不附加任何政治条件”

1978年改革开放后，中国在重视同发展中国家的友好合作关系的同时，也开始发展同西方发达国家的关系，并开始逐步接受西方国家的援助。作为援助国和受援国的双重身份，中国开始更多地借鉴别国的援助经验和受援经验。十一届三中全会提出，“在自力更生的基础上，积极发展同世界各国的平等互利的经济合作，努力采用世界先进技术和先进设备”；“中国的社会主义现代化建设要利用两种资源——国内资源和国际资源，要打开两个市场——国内市场和国际市场，要学会两套本领——组织国内建设的本领和发展对外经济关系的本领”。¹ 1983年初，赵紫阳总理访问非洲时，提出了援非四原则：平等互利，形式多样，讲求实效，共同发展。“平等互利”是指“遵循团结友好、平等互利的原则，尊重对方的主权，不干涉对方的内政，不附加任何政治条件，不要求任何特权”。² “不附加任何条件”原则被“不附加任何政治条件”原则取代。

之所以会有这样的调整，主要还是基于两方面的考虑：一方面，援助与经济合作相结合不仅可以扩大援助规模，而且可以实现互利共赢和共同发展，提高援助的实效性；另一方面，经济全球化的发展给国际环境带来深刻变化，各国相互依赖增强，但是一些落后的发展中国家尤其是非洲国家却呈现被边缘化的趋势，因此如何在援助的同时和受援国进行市场规则下的经济合作，对于受援国的能力建设和融入全球化都具有重要意义。总之，以援助为辅助手段，扩大与受援国家的经济合作既是中国发展南南合作思路的一个集中体现，也反映了中国援外从“输血”到“造血”的变化。而且，这种强调经济合作的援助观也符合中国经济发展的阶段性特征，毕竟中国是一个发展中国家，实现互利和共赢才是维持和扩大援助的客观可行之路。

(二) 从“不附加任何政治条件”到“不附加政治条件”

在促合作谋发展的援助思路下，90年代中期以来，随着国内经济体制改革的全面推进，中国对援外政策进行了有益的探索和调整，并逐渐确立了平等互利的援助理念，援助方式也开始走向多样化。1995年开始实施的援外改革，着力探索经济援助和发展双边或多边经贸合作相结合的方式和途径，鼓励更多国内企业参与到援外项目的建设、管理和经营中。援外改革扩大了援

¹ 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献汇编》，人民出版社1982年版，第5页。

² 陈公元主编：《21世纪中非关系发展战略报告》，中国非洲问题研究会2000年版，第22页。

助的资金、技术来源和受益面，也带动中国的技术、设备、人员越来越多地参与到援外发展合作中，有力促进了中国与发展中国家在互惠互利原则基础上开展经济技术合作。

2006年发布的《中国对非洲政策文件》明确提出：“中国政府将根据自身财力和经济发展状况，继续向非洲国家提供并逐步增加力所能及和不附加政治条件的援助。”¹“不附加政治条件”原则取代了“不附加任何政治条件”，避免了用词上的绝对性，增强了该原则的灵活性，也反映了时代变化和中国的利益诉求。

总之，“不附加政治条件”原则的历史发展反映了中国援外顺应时代变化而作出的符合实际情况的调整。改革开放30年来，中国援外尤其是对非洲的援助经历了从弱化意识形态、到拓宽交流领域、再到强调互利共赢的三个阶段的变化，²呈现出以援助促合作，以合作促发展，并最终实现共同繁荣的发展趋势。

西方国家对“不附加政治条件”的质疑

与西方国家相比，中国是国际援助领域里的一支新兴力量。20世纪50~70年代，中国的对外援助主要流向了社会主义阵营国家，规模较小，而且在冷战背景下中国援外受到的国际关注明显不如苏联。1978年改革开放后，中国更多地关注国内经济建设，援外规模出现暂时性下降。90年代，随着援外改革的逐步推行，援外规模及影响力开始呈现双上升的趋势。对此，西方国家开始越来越多地出现抹黑中国援助形象的各种负面评论，“不附加政治条件原则”成为被指责和歪曲的焦点之一。

在援助是否应该附加政治条件问题上，西方国家始终认为，援助附加的政治条件是实现发展的前提条件，援助所附加的发展改革路径不仅有利于受援国，而且也是建立有效的多边国际秩序的一个关键因素。欧盟和G8在发展政策方面的主要目标是通过在受援国实现良治来消除贫困，实现联合国千

¹ 《中国对非洲政策文件》，2006年1月12日。参见中国外交部网站。<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/tytj/1230612.htm>

² 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33~43页。

年发展目标并促进可持续发展。但是，中国不附加政治条件的援助，冲击了他们推广西方价值观的努力，破坏了以民主和良治为先决条件的援助努力，使得西方长期推进的受援国改革措施和调整方案面临冲击，抵消了他们在提高受援国透明度、良治和公共责任方面的努力。而且，中国的援助给一些“不良国家”或“独裁政府”提供了政治和经济支持，树立了坏榜样。¹ 西方国家还认为，中国对非洲的援助也并不像其宣称的那样高尚，具有明显的利益导向。比如，中国一方面不顾受援国的经济发展，出口廉价制造品占领受援国市场；另一方面以获取能源资源为目的，采取了利益导向和能源导向的援助措施，是“新殖民主义”。² 他们认为，尽管中国强调“授人以鱼，不如授人以渔”，但是中国的成套项目援助使用的是中国工人，使得受援国当地人很难有机会学习这些重要技术。中国不附加政治条件的援助是一种愉悦受援者的援助方式，在使受援国政府满意和增强双边友好关系方面是非常有效的。”中国之所以坚持不附加政治条件原则，主要还是出于避免他国干涉中国内政的顾虑，防止西方在台湾问题、涉藏问题等中国内部事务的干涉。³ 总之，在西方国家看来，良治才是实现发展的前提，为此，不仅受援国应该接受并认真履行良好治理的各项改革措施，而且其他援助国也应该采取共同立场和统一行动。

在中国看来，发展援助的初衷是帮助受援国实现社会 and 经济发展。尽管很多发展中国家的政治和经济条件并不完善，但援助国应当考虑到发展中国家的具体国情，不能坐等各种问题都解决的时候才提供援助。中国也是一个发展中国家，但中国希望通过提供发展援助，以力所能及的方式帮助其他发

¹ [美国] 查尔斯·斯蒂斯：《中非关系：美国视角下的简要评估》，载《国际政治研究》2006年第4期，第21~31页；[德国] 白小川：《欧盟对中国非洲政策的回应——合作谋求可持续发展与共赢》，载《世界经济与政治》2009年第6期，第72页；“Africa & China: For Better or For Worse”，*Africa Research Bulletin: Political, Social and Culture Series*, Vol 43, No 6, 2006, pp 16696-16697.

² Denis M. Tull, “China’s Engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences”, *Journal of Modern African Studies*, Vol 44, No 3, 2006, pp 459-479

³ Michael A. Glosny, “Meeting The Development Challenge in The 21st Century: American and Chinese Perspectives on Foreign Aid”, National Committee on United States China Relations, *China Policy Series*, No 21, August 2006, pp 30-36.

⁴ Bates Gill and James Reilly, “Sovereignty, Intervention and Peacekeeping: The View from Beijing”, *Survival*, Vol 42, No 3, 2000, pp 41-59

展中国家解决面临的一些问题。中国在提供发展援助的时候，一直遵循平等、互惠和高效的三个原则。¹ 中国的首要目标是国内发展，这就需要一个稳定的国际环境为其提供安全、稳定、可预期的经济和商业利益方面的条件。这一目标显然与追求全球性目标的外交政策相冲突（例如，美国的“和平演变”外交政策）。中国虽然不存在人权和人道主义压力集团，但是中国的国际关系同样受到众多行为体和民意的影响，这一点与西方毫无二致。但由于历史上遭受殖民侵略，以及维护国家领土主权完整的需要，中国历来强调尊重主权和不干涉内政。中国已经放弃了早先的意识形态外交政策，不再积极推广社会主义和介入非洲政治进程，转而推行务实的政策，如市场经济、发展援助、维和行动和多边外交等。

实际上，就援助方式而言，并不存在一种最优选择。关于良治和经济发展关系的讨论很容易陷入自我循环的怪圈。良好的治理必须以经济稳步发展为基础，而经济发展的实现也依赖于良好治理环境，两者之间很难判定孰先孰后，应该是相辅相成的关系。应该重视发展的力量，只有发展才是减少贫困、避免冲突和恐怖主义活动、提高政府治理能力的根本出路。中国援外不附加政治条件原则，正是出于对共同发展利益的关切。

中国坚持援外不附加政治条件原则的理论基础

附加政治条件的潜台词是援助国比受援国更清楚实现经济发展和社会进步的制度建设和路径选择，这种高人一等的姿态既不符合主权平等的国际法基本原则，也有违国际干涉的合法性要求，更不符合经济发展内生性的要求。

（一）主权平等原则

援外不附加政治条件原则是中国践行和捍卫国际法主权平等原则的表现，具有坚实的法理基础。1648年《威斯特伐利亚和约》确立了以主权平等原则为基础的国际关系基本准则。《联合国宪章》第2条将“会员国主权平等之原则”规定为联合国组织及其会员应遵循的首要原则。国际法强调国家平等是为了防止因实际的不平等（国家实际上有大有小、有强有弱）导致的

¹ 《刘贵今在纽约联合国总部举行的记者招待会上答记者问》，转引自王湘江：《中国为别国提供援助不附加政治条件》，载《解放军报》2008年7月3日。

不公平，防止强国将他们的意志强加给弱国。¹ 作为历史范畴的主权，其政治哲学原理在于它是抽象性与具体性、绝对性与相对性的统一。抽象性是指主权是一种国家权威和法律地位的象征；具体性是指主权是一种可以行使的权力。绝对性是指主权对内权力的最高性，是一个整体，不容动摇，不可让与；相对性是指主权对外权力是有限的，对外独立性是以相互承认为前提的。只有把主权的绝对性和相对性统一起来，才能实现主权的平等原则。一些西方学者或片面强调主权的绝对性，把主权对内的绝对性延伸到对外权力；或片面地否定主权的相对性，企图限制、干预他国的独立性，这些都是为强权或霸权制造理论借口，是对主权原则的歪曲和破坏。[°]

在中国的对外政策实践中，始终坚持并积极倡导主权独立和主权平等原则，任何一个国家都不得把自己的意志强加于他国，反对任何形式的霸权和干涉。这一外交思想的集中体现便是和平共处五项原则，即互相尊重领土主权、互不侵犯、互不干涉、平等互惠、和平共处。和平共处五项原则本身不代表一种政治学说，更不是出于宣传目的的政治宣言。和平共处五项原则和联合国七项原则、万隆十原则、以及联合国的《各国经济权利和义务宪章》十五项原则构成了国际法的基本原则，是各国都应该遵守的法律原则。”中国在捍卫自身主权独立和完整的同时，也倡导并身体力行对他国尤其是接受中国援助的发展中国家的主权尊重。毛泽东认为：“国家不应该分大小。我们反对大国有特别权利，因为这样就把大国和小国放在不平等的地位。大国高一级，小国低一级，这是帝国主义理论。一个国家无论多么小，即使它的人口只有几十万甚至几万，它同另外一个有几万万人口的国家，也应该是平等的，这是一个基本原则，不是空话。”^¼

总之，中国援外不附加政治条件原则并不是出于自身利益的考虑，^½ 而是为了捍卫国际关系民主化，实现大小国家一律平等，并且不只是形式上的

¹ 王铁崖主编：《国际法》，法律出版社 1995 年版，第 84~ 85 页。

[°] 肖佳灵：《国家主权论》，时事出版社 2003 年版，第 237 页。

» 王铁崖主编：《国际法》，第 41~ 44 页。

^¼ 《毛泽东外交文选》，中央文献出版社 1994 年版，第 191 页。

^½ 有观点认为中国坚持主权平等原则是为了避免涉台、涉藏等问题的国际干涉，而且这些问题本身就是中国援外潜在的政治条件。其实，这种看法混淆了援助附加政治条件与援助前提的关系。主权原则是国际交往的前提和基础，不是附加条件。另外，附加政治条件是针对受援国而言，关系到援助国的政治问题不构成附加政治条件的内容。

平等，而是实质上的平等。

(二) 不干涉内政原则

援外不附加政治条件是中国奉行不干涉内政原则的具体体现。不干涉内政原则与国际主权平等原则相伴而行，都是国际法的基本原则。但是，冷战后，国际关系中一个引人关注的问题是日益增多的国际干涉，并呈现新的发展趋势：一是借助国际组织（甚至是联合国）名义进行国际干预；二是以“人权”、“环境”、“消除大规模杀伤性武器”、“反毒品”等具有普遍国际意义的问题为借口。各种“新干涉主义”对国家主权形成严峻挑战。¹可以说，国际干涉和国家主权的矛盾一直是当代国际关系理论研究和主权理论研究的一个不容回避的问题。国际干涉和国家主权的关系既相互矛盾，又相一致。在观察这个问题时必须同时注意到这两个方面，不能片面强调某一方面。²既要避免一味地坚持绝对主权，排斥所有的国际干涉，也要避免滥用干涉。

从定义来看，干涉一般是指一国或几国为实现自己的意图，使用政治、经济甚至军事的手段，以直接或间接的、公开或隐蔽的方式干预另一国的内外事务，使被干预国按照干预国的意图行事，以改变被干预国所执行的某种方针、政策或存在的情势。”国际干涉建立在国际法的集体安全理论的基础上。但是，由于国际干涉缺乏一套明确的为国际社会所认可的国际法干涉机制，导致了国际干涉的随意性。合法的干涉必须从动机、手段和结果三个方面证明其正当性。在这一问题上的争论和分歧始终没有一个确切的结论，无论是坚持绝对主权观的国家还是坚持相对主权观的国家，在界定干涉行为的合法性方面都面临着道德判断的难题。³

冷战后国际干涉的实践表明，成功的国际干涉是由于其忠实地履行了《联合国宪章》所确定的宗旨和原则，而遭遇挫折与失败的国际干涉恰恰是因为某些行动在决策和实施方面背离了宪章的宗旨和原则。⁴因此，遵守《联合国宪章》的宗旨和原则，是合法干涉和成功干涉的前提。附加政治条

¹ 肖佳灵：《国家主权论》，第 333 页。

² 杨泽伟：《主权论：国际法上的主权问题及其发展趋势研究》，北京大学出版社 2006 年版，第 182 页。

³ 慕亚平：《当代国际法原理》，中国科学文化出版社 2003 年版，第 105 页。

⁴ Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, 5th edition, New York, Pearson/Longman, 2005, p. 155

⁵ 杨泽伟：《主权论：国际法上的主权问题及其发展趋势研究》，第 191~192 页。

件的援助从表面上看属于相对温和的国际干涉行为，但是，当附加条件没有获得满足时，紧随其后的往往是援助制裁等惩罚性措施，显示了有条件援助的单方面强制性，与联合国宪章的基本精神相背离。因此，从国际法的基本原则出发，附加政治条件的援助属于非法国际干涉。即使是通过国际组织的多边援助，或者是基于人道主义、环境保护等目的的援助，也很难避免被少数强国和霸权国家所主导。

随着中国对外交往日益频繁，海外利益保护的紧迫性也在上升。如何在坚持不干涉原则的同时，实现中国海外利益的维护和国家形象建设是一个具有挑战性的现实问题。有学者建议在强调不干涉原则的普遍性前提下，将干涉作为有限的例外，尽量为干涉设定明确的条件，使国际干涉服务于国际稳定和国家利益。¹但是，这样规定的结果会导致双重标准，反而容易授人以柄。实际上，国际法对于合法干涉和非法干涉已经有了基本的原则界定，只要遵循国际法的基本原则和联合国宪章的宗旨，对于他国事务的参与或干预也就具备了合法性。实践中，中国已经参与了一些联合国主导下的国际干涉，比如参与国际维和，和平解决苏丹达尔富尔问题等，得到了国际社会和当事国的充分肯定。

（三）经济发展的内生性要求

发达国家或发展中国家经济发展历程表明，一个国家社会经济发展主要依赖两方面的动力：一是依靠各国内在的制度探索和经验积累，即“内生性”动力；二是学习借鉴他国的发展经验，即“外生性”动力。发展并没有统一的规律可循，任何外来的发展理念如果不符合受援国的内在发展要求和国情，都是注定要失败的。

对某一受援国有效的发展理论不一定适用于另一个国家。各种发展理论——包括依附理论（它提供了一个理论上的解释来指责是发达国家造成了欠发达国家的落后状态）、统合主义（为自上而下的国家主义和威权主义提供了合法性）、马克思主义（在一段时间里被认为提供了美国支持的发展模式以外的另一种选择）、以及当地自发的变迁模式（反对所有的外来方案）——都没能很好地解决问题，也没能提供许多发展中国家找寻的那种灵丹妙药。发展理论总是落后于新兴国家的实际发展进程。大部分发展都出乎

¹ 陈琪、黄宇兴：《国际干涉的规范维度》，载《世界经济与政治》2009年第6期，第15页。

这些模式构建者的意料，也没有遵循发展的规划者所制定的那些宏大发展计划。发展发生于社会基层，依靠的是成千上万的普通群众——他们辛苦地工作，经营小生意，去学校接受教育，改善生活状况，最终通过自己的努力获得发展。就像一句巴西谚语所说的那样，“发展总是在晚上政府（以及计划者）睡着的时候悄然发生的”。¹ 大量的发展援助实践已经证明，西方国家在发展援助方面所坚持的发展模式是基于其自身经验的推导，并不具有普适性。

各国在文化、历史、社会和政治方面的不同，也决定了其发展道路的不同。经济发展的动力必须是内生的，而非外在或嫁接的。20世纪80年代，世界银行和国际货币基金组织主导下的非洲经济结构调整和市场改革计划就是最典型的例证。事实证明，结构调整计划不符合非洲的实际情况，而且西方国家也承认该计划是失败的。相反，中国接受外援的成功经验恰恰是建立在积极利用外部资源与坚持独立自主发展的理念之上。正是基于自身发展经验的总结，在援外方面中国始终坚定地坚持了尊重受援国意愿的不附加政治条件原则。这种做法可以让受援国根据自己国家的发展目标决定优先上什么项目，在援助过程中受援国说了算。² 以非洲受援国家为例，像达尔富尔危机这样一个复杂的问题，有历史根源，也牵涉到环境、民族、宗教和发展等问题。其解决有赖于发展经济，制裁和干涉只会使问题更复杂，阿富汗和伊拉克就是最好的例证。”从最近十多年经济发展的实绩来看，中国的对外援助合作为非洲受援国家提供了切实的共同发展机遇。

中国坚持援外不附加政治条件原则的现实意义

2009年7月17~20日，第十一次驻外使节会议在北京召开。胡锦涛主席在会上发表重要讲话，强调坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，高举和平、发展、合作旗帜，坚持统筹国

¹ [美国] 霍华德·威亚尔达：《新兴国家的政治发展——第三世界还存在吗？》，中译本，北京大学出版社2005年版，第179~180页。

² [南非] 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，第44页。

³ 李安山：《为中国正名：中国的非洲战略与国家形象》，载《世界经济与政治》2008年第4期，第10页。

内、国际两个大局，不断提高外交工作能力和水平，努力使我国在政治上更有影响力，经济上更有竞争力，形象上更有亲和力，道义上更有感召力，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化营造良好的国际环境和外部条件。¹ 就援外而言，如何实现上述“四个力”？坚持并加强宣传不附加政治条件原则，就是一个便捷可行的渠道。

（一）“不附加政治条件”是中国形象的“名片”

“不附加政治条件”是中国援助理念的集中体现，具有鲜明的中国特色。就援助理念而言，中国始终坚持援助国和受援国的地位平等，两者是朋友和伙伴的关系，而非老师和学生的关系。在中国看来，援助是一种相互帮助和支持，其理念的基础在于相同的历史处境和发展阶段所产生的共鸣和理解。这与经合组织所强调的恩惠和赠与²的观念存在较大不同。中国更愿意把援助与合作结合在一起，创造性地提出并推行“发展合作”理念，并且在口语化的表述中将对外援助称为“援外”，以区别与中国接受发达国家援助时所用的“外援”。中国更倾向于“大援助”观，即从广义上定义援助，认为军事援助、文化援助、促贸援助以及经济合作都应包括在援助范畴内。”

“不附加政治条件”体现了中国作为发展中国家的责任观。中国承担国际责任既是自身塑造负责任大国形象的需要，也是国际社会对中国的期待，是内外的共同需要。这就要求中国在承担国际责任时必须重视发展共有利益，尽可能让承担国际责任的过程成为共有利益塑造和发展的过程。建国初期的20世纪50、60年代，援外政策受意识形态因素影响，不附加条件的援助是作为反对霸权干涉和争取民族独立的目的而提出的。毛泽东曾指出，“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义务。”³ 这一援助观建立在对当时国际格局的判断上。“三个世界”理论的提出，决定了中国国际战略的核心在于团结“第三世界”，与“第二世界”广交朋友，尽最大可能团结力量以和两个霸权国家（美国和苏

¹ “第十一次驻外使节会议在京召开”，国外交部网站，2009年7月20日。http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/wzb/zxxx/t574427.htm

² 按照经合组织（OECD）的定义，官方发展援助（ODA）必须符合三个条件：由政府部门实施、以促进经济发展和福利提高为主要目的、赠予比例应不低于25%。

³ Michael A. Glosny, *Meeting the Development Challenge in the 21st Century: A American and Chinese Perspective on Foreign Aid*, pp 9-10.

⁴ 《毛泽东：接见非洲朋友时的谈话》，载《人民日报》1963年8月9日。

联)作斗争,包括援助在内的资源都向这个战略核心转移。¹ 中国改革开放的总设计师邓小平也明确指出:“中国现在属于第三世界,将来富强起来,仍然属于第三世界。中国 and 所有第三世界的国家命运是共同的。中国永远站在第三世界一边。中国永远不会称霸,中国也永远不当头。”² 事实已经证明,邓小平作为中国与发达资本主义国家建立广泛受援关系的开拓者和实践者,在对时代特征作出和平与发展这一总趋势的判断基础上,不仅在现实利益的基点上使中国担当了受援国的角色,也在规范、伦理、实践上触及了中国的援助国角色。这种双管齐下的外交战略使中国走上了复兴与繁荣,使中国从国际体系的边缘跃为世界舞台的主角之一。”

(二) 应借助官方援助文件宣传不附加政治条件原则

过去的 50 多年中,中国采取了低调策略,很少宣传中国的对外援助。但是,随着国际政治经济格局的变化,中国援助战略应该有新的考虑,一味地低调宣传不仅不利于化解国际负面评论,而且还容易让部分不负责任的西方媒体和学者曲解中国的对外援助。关于加强援外工作的政策建议中,加强宣传应排在首位。³

有必要通过正式的官方文件来专门解释中国对外援助的宗旨、原则、机制和具体措施。通过官方文件宣传包括不附加政治条件原则在内的中国援助理念,是增强中国政治上的影响力、道义上的感召力的有效途径。2006 年发布的《中国对非政策文件》已经取得了良好的效果,而且中国希望通过政策文件来传递和表达的信息也能够得到正确的接收和解读。例如,有外国学者注意到,《中国对非政策文件》没有使用帮助非洲国家“削减贫困”或者“贫穷”这样的表述,而是多次出现了“共同繁荣”的字样,强调中非双方

¹ 余永定:《崛起的中国与七国集团、二十国集团》,载《国际经济评论》2004 年第 9~10 期,第 9~12 页。

² 王泰平主编:《邓小平外交思想研究论文集》,世界知识出版社 1996 年版,第 256 页。

³ 吴绍禹、张晓溪:《论中国吸纳外援、对外援助的外交关系——以邓小平的援助理念及其援助实效为视角》,载《东北师范大学学报》2005 年第 4 期,第 27~34 页。

⁴ 参见李安山:《为中国正名:中国的非洲战略与国家形象》;李安山:《全球化视野中的非洲:发展、援助与合作——兼论中非关系中的几个问题》,载《西亚非洲》2007 年第 7 期,第 5~14 页;罗建波、刘鸿武:《论中国对非洲援助的阶段性演变和意义》,载《西亚非洲》2007 年第 11 期,第 25~30 页;罗建波:《如何推进中国对非多边外交》,载《现代国际关系》2006 年第 11 期,第 24~29 页;贺文萍:《关于加强中非全方位合作的若干思考》,载《西亚非洲》2006 年第 8 期,第 25 页;黄梅波:《中国对外援助机制:现状和趋势》,载《国际经济合作》2007 年第 6 期,第 4~11 页。

在经济、教育和医疗卫生等领域的合作。¹这也正是中国想突出的对非援助的核心理念，即平等互助、互利共赢和共同发展。

总之，援外不附加政治条件原则是建立在中国发展实践和对国际局势的认识基础之上，目的在于构筑和维护和平发展合作的国际大环境，服务于中国的发展战略。这一原则是中国特色援助的显著标志，也是中国国家形象的重要组成部分。随着中国的国际地位和影响力上升，国际社会对中国的期待和要求发生了变化，着眼长远，中国援外的国际化道路是一个必然趋势。但是，在变与不变之间，不附加政治条件原则仍将具有长久的生命力。

¹ 肯尼斯·金：《中国与非洲的伙伴关系》，载《国际政治研究》2006年第4期，第10~20页。