

中国对外援助中“软援助”探究

宋衍涛, 卫 旋

(对外经济贸易大学 公共管理学院, 北京 100029)

摘 要:进入 21 世纪, 中国在保证硬援助提供的前提下, 开始更多的尝试软援助的运用, 内容包括技术合作、人力资源开发与合作、紧急人道主义援助和其他新兴的非实体性援助方式。中国政府和社会各界要进一步提高对软援助的认识度和自觉性, 注重提升援外工作人员自身素质。同时, 要丰富软援助实施方式, 吸引多方力量参与对外援助, 以此大力推动我国对外援助事业的发展。

关键词:对外援助; 软援助; 对外援助实施方式

中图分类号: D801

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2012)06-0086-06

中国对外援助事业在半个多世纪的探索历程中, 取得了无法估量的伟大成就, 逐渐形成了具有中国特色的对外援助模式。从 1950 年援助越南到 2012 年援助非洲, 每一项成就的取得不仅源于具有中国特色的援外制度和援外政策, 也源于日益强大的中国软实力。“软实力”概念最初由美国教授约瑟夫·奈于上世纪末提出, 并迅速引起东西方的研究潮流, 发展成为一国外交内政的核心内容。具有中国特色的“软援助”是“软实力”在对外援助领域的重要体现。研究中国对外援助中的“软援助”, 对深入了解我国对外援助的现状和需求、优化我国对外援助的内容和结构, 有着及其重要的作用。

一、软援助: 中国对外援助的重要内容

(一) 我国对外援助的基本情况

在几十年的发展过程中, 我国的对外援助侧重强调援助的方式方法, 并未定义出整体性的类别划分。现行的中国对外援助主要有 8 种方式: 成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助、援外志愿者和债务减免。^[1] 通过提供无偿援助、无息贷款和优惠贷款的方式, 中国政府已累计向 120 多个发展中国家提供了经济技术援助, 向 30 多个国际和区域组织提供了捐款, 帮助受援国建成了 2 100 多个与人民生产和生活息息相关的各类项目, 其中 620 多个公共设施项目, 涵盖会议设施、市政设施、体育场馆、打井供水、学校、医院等; 220 多个农业生产项目和近 700 个工业领域生产性项目, 涉及轻工、纺织、电子、能源等多个行业; 440 多个基础设施项目, 包括公路、桥梁、铁路、电站、船坞、港口、机场、邮电通讯设施等。^[2]

(二) 软援助的内涵与实质

近些年, 随着我国对外援助实施方式的发展, 学界开始探讨对外援助的类型划分。将我国对外援助划分为“硬援助”和“软援助”两个大类, 得到了大部分学者的认可, 但对“软援助”的研究并不丰富。笔者在参与商务部部级课题《推进援外项目实施方式创新研究》的过程中, 重点对中国的“软援助”深入研究。笔者认为, 软援助, 是指一国政府为了实现本国对外援助的战略目标, 提升对外援助质量, 而采取的涵盖文化、教育、培训、

外交等非实体性方面的对外援助,不仅能有效地实现援助国的国际政治、经济、外交目标,更能促进受援国与援助国的文化交流与了解,推进对外援助的深化。界定软援助应重点考虑以下几点:第一,界定应当具有相对性,软援助是相对于硬援助提出。硬援助指的是实体性物质性的对外援助,在我国主要体现在成套项目援建、一般物资以及债务减免。软援助则指非实体性的对外援助,包括技术合作、人力资源开发合作、国际救援以及援外志愿者等不同表现形式。第二,界定应当具有涵盖性,随着各国对外援助方式的不断推陈出新,新兴的非实体性的对外援助都应纳入软援助范畴。第三,界定时应当最大程度反应国际对外援助的发展特点,体现和平与发展主题下,各国对外援助的现状与趋势。

中国的软援助实质是和平发展与和谐价值,核心是推进具有中国特色社会主义援外体系的构建。从1964年周恩来总理在访非期间提出《中国对外经济技术援助的八项原则》到2005年胡锦涛主席在联合国大会上提出了建立和谐世界的思想,“独立自主”、“共同发展”是我国对外援助一直坚持的实践原则,把所有建设性力量聚集在和平、发展、合作的和平发展观是我国特色对外援助中贯彻执行的重要内容。

(三)中国软援助的特点

在对外援助的中国模式中,软援助是不可或缺的重要部分,它与硬援助相互促进,相得益彰,特点也有所区别。

第一,补充性。一国的对外援助仅仅只有项目建设、援助贷款等物质方面的援助是远远不够的,软援助是中国对外援助的必要组成部分。作为世界上最大的发展中国家,我国对外援助发展合作项目的成功与否取决于我国和受援国在文化和精神等“软”领域里的平等地位原则和“自强”精神。硬援助加上软援助,才有可能实现与受援国之间真正的互利合作,并树立负责任的国家形象。

第二,非强制性。主要表现在通过援外志愿者,为有需求的发展中国家提供经济、教育、医疗等方面的志愿服务,帮助当地民众更有效地利用援助实现发展。正是因为软援助的非强制性,使得援助更能获得受援国民众的支持,增进受援国与我国的友谊。

第三,渗透性。作为对外援助的多双边援助提供者,中国可以借助援外资金、技术、设备等硬件方面的优势,带动我国平等互利、独立自主的对外援助原则更高、更深、更广地渗透于受援国的经济、政治、社会、文化等领域,促进受援国对我国对外援助的理解和自身软实力增长。

二、中国软援助的现状和需求

中国政府已经深刻认识到发展软援助的重要性和迫切性。中国作为人均资源不足的最大发展中国家,向其他国家提供援助不仅需要物质的支撑,更需要文化、外交、教育等多方面的支持。进入二十一世纪,中国在保证硬援助提供的前提下,开始更多地尝试软援助的运用,内容包括技术合作、人力资源开发与合作、紧急人道主义援助和其他新兴的非实体性援助方式四个部分。

(一)最基础的软援助:技术合作

中国援外项目涉及工农文卫生等多个社会发展领域,如亚洲地区的柬埔寨农业中学、越南钢铁厂技术改造、缅甸农机厂、菲律宾农业技术培训中心等;非洲地区的吉布提住房项目、纳米比亚扬水站项目等;美洲地区的厄瓜多尔下水道改造项目等。这些对外援助成套项目的建成并不意味着援助的结束。受援国人员是否掌握了生产技术和方法,决定了能否最大限度地发挥援外项目的经济和社会效益。

从表1中可以看出,我国对外援助建成成套项目进行技术合作的数量呈逐年稳步增加状态,项目相关的技术培训越来越受到受援国和援助国的重视。在2006年后,我国开始分国家和地区以及企业和合同等统计口径细化我国对外劳务合作情况。中国有关部门依据受援国的实际需求,与受援国有关部门签订技术合作协议,有计划地就地培训受援国的技术力量或由受援国派人到中国的同类企业进行培训,使受援国人员学会

和掌握全套技术和经营管理,帮助他们提高生产技术和经营管理水平。^[3]技术合作相当于“授人以渔”,是最基础的软援助。培养当地民众成为生产和管理的骨干能有效地提升第三世界国家的自主经济发展能力,提高了援助效益。

表 1 中国对外援助建成成套项目进行技术合作情况(1998 年—2005 年)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
农、林、牧、渔业	7	9	5	12		12	12	12
公用民用建筑	4	12	9	5		4		
工业项目	3	6	5					3
文体教育卫生	11	9	6	8		13	30	44
交通运输	1	3		2			3	
邮电通信	2	3	3	3		2	6	4
水利电力	2	3	1	2		1	3	
制造业						6		
工艺和手工艺								
食品加工								
其他			2			5	6	1
总计	30	45	31	32		43	60	64

资料来源:本表内容来自于中国商务部主编的历年《中国商务年鉴》,经作者整理。

(二)最丰富的软援助:人力资源开发与合作

人力资源是最具活力的生产力要素之一。如何有效地在对外援助过程中进行人力资源开发与合作,在一定程度上影响了援助效益和援助质量。1953 年,中国培训来自朝鲜的首批 2 500 名实习生,打响了中国对外援助人力资源开发合作的第一炮;1963 年,由 24 名医疗专家组成的我国第一支援外医疗队远赴阿尔及利亚政府,满足当地医疗需求;2005 年,由 18 名志愿者的我国第一支援外青年志愿者队赶赴泰国,参与海啸后潜水打捞救援工作。

截至 2009 年底,中国为发展中国家在华举办各类培训班 4 000 多期,培训人员 12 万人次;培训内容涵盖经济、外交、农业、医疗卫生和环保等二十多个领域;累计对外派遣 21 000 多名援外医疗队员;向泰国、埃塞俄比亚、老挝、缅甸、塞舌尔、利比里亚、圭亚那等 19 个发展中国家共派遣 405 名援外青年志愿者,向全球 70 多个国家派遣汉语教师志愿者共计 7 590 人次,服务范围涉及汉语教学、中医治疗、农业科技推广、体育训练、计算机培训、国际救援等领域。^[4]一代又一代的中国援外人,以坚强的意志、无私的奉献经受住了恶劣气候、自然灾害、瘟疫疾病的考验,生动诠释了中国对外援助中国际主义与爱国主义的统一,为中国赢得了崇高的政治声誉。

(三)最及时的软援助:中国国际救援

中国始终坚持“以人为本”的人道主义精神,广泛参与因自然灾害、政治灾难等引起的对外紧急救援行动。2000 年,中国着手筹备能够参与世界各地紧急救援的专业救援队伍;2001 年 4 月 27 日,温家宝总理向我国第一支国家级国际救援队伍授旗;2004 年 9 月,中国正式建立人道主义紧急救灾援助应急机制。由总参谋部、武警总医院联合组建,一支囊括严谨有序的部队军人、技术超群的地震专家和医术高超的医疗救护人员的中国国际救援队,在国际人道主义救援事业中发挥着重要作用。2004 年 12 月印尼特大地震和海啸发生后,中国第一时间向受灾地区伸出了援助之手,成为最早到达印尼的救援队伍之一,实施了为期四周的人道主义紧急救援行动,共医治了 1 万多名伤病灾民。遭遇地震灾害的伊朗、阿尔及利亚、巴基斯坦等;遭遇水灾的斯里兰卡、巴基斯坦等;遭遇海啸的东南亚和南亚诸国;遭遇地震的海地、智利、日本;遭受战乱的阿富汗、巴勒斯坦、伊拉克、利比亚等,都先后接受了我国及时有效的紧急灾害救援。中国成为世界最大的人道主义援助机构之一。^[5]

中国国际救援队能够有效地参与国际救援,为有需要的国家提供紧急人道主义救援,得益于我国政府一贯坚持“与邻为善,以邻为伴”的外交理念,得益于积极参与国际救灾工作的真诚意愿,更得益于我国稳步上升的经济实力和文化实力。作为一个负责任的大国,中国以及时的国际援助赢得了良好的国际声誉。

三、我国对外援助中“软援助”的现存问题

受中华人民共和国商务部委托,作者主持了“推进援外项目实施方式创新研究课题”的课题项目,重点研究我国对外援助项目实施方式的创新。希望通过研究对外援助管理现行政策和项目实施方式,通过调研访谈、与国内外学者进行座谈研讨等方式找到推进我国援外方式所需的进一步多元化和创新的解决途径。

课题组在课题前期主要通过调研访谈和资料分析研究援外实施方式目前所存在的问题和不足。截止到2012年5月,课题组共向援外项目实施企业、受援国民众、受援国驻华使领馆发放问卷390份,回收有效361份,访谈20人次,回收访谈记录20份,形成评估所需要的基本数据资料。根据调查数据,反映出我国目前“软援助”中存在的问题集中在以下几个方面:

(一)“软援助”的相关法制法规不完善

我国现有的援外规范多集中在对外援助成套项目规定上,关于对外援助中技术合作、人力资源、紧急人道援助等“软援助”实施方式的管理规定相对缺乏,不利于合法地有效地对受援国实施“软援助”。

表2 1998年至2011年相关部委就对外援助发布的部分法规制度

时间	单位	规章制度
1998年	经贸部	《对外援助物资检验管理办法(试行)》
	财政部	《对外援助支出预算资金管理办法》
	经贸部	《对外援助工程质量检验评定及验收办法》
1999年	经贸部	《关于鼓励企业开展境外带料加工装配业务意见的通知》
	经贸部、质监局	《对外援助工程的质量进行工509000质量认证》
	经贸部	《援外合资合作项目基金管理办法实施细则》
2004年	商务部	《援外青年志愿者选派和管理暂行办法》
	商务部	《对外援助成套项目施工任务实施企业资格认定办法》
	商务部	《对外援助物资项目实施企业资格认定办法》
	商务部	《对外援助物资项目管理暂行办法》
2006年	商务部	《对外援助成套项目安全生产管理办法》
	商务部	《关于对外援助项目评标结果公示和质疑处理的规定(试行)》
	商务部	《对外援助成套项目考察设计评标办法(暂行)》
2007年	商务部	《援外成套项目人员管理实施备案登记》
	商务部援外司	《对外援助成套项目管理专家备案登记》
2008年	商务部援外司	《援外成套项目设计监理工作指导手册》
	商务部财政部	《援外项目施工监理收费标准内部暂行规定》
	商务部	《对外援助物资项目内部总承包合同标准文本》
2009年	商务部	《对外援助标识使用管理办法(试行)》
	商务部	《对外援助成套项目管理办法(试行)》
2011年	商务部	《对外援助物资项目实施企业资格管理办法》
	商务部	《中国的对外援助》白皮书

资料来源:本表内容来自于新浪网,经作者整理。

(二)对接外队伍建设重视度不够

企业缺乏援外氛围,援外队伍不稳定;也不注重援外的宣传,导致援外项目在受援国的影响力不大;中国援外工人都穿着随意,不注重形象。这些都是对受援国民众调研中突出反映的问题。

对援外队伍建设的重视度不够确实是一个关系到援外工程项目质量的重要问题。援外人员融入受援国与否关系着援外项目能否顺利实施。有些项目的实施企业,把国内的作风带到国外来,没有考虑当地的习惯,不主动了解当地的情况并设法与之接轨,这就造成项目在实施过程中举步为艰,处处碰壁,最终导致项目无法顺利实施。每一个执行援外项目的人员,他在受援国当地都称作是专家,他代表的的是一个国家的形象,是中国的形象。

(三) NGO 参与对外援助的力度不足

官方援助,有时会因其政治性而难以被受援国国民接受;NGO 参与的民间援助则更容易获得受援国国民信赖。在援外机制较为成熟的日美等国家中,NGO 已经发挥着不可替代的作用。而此次调研中的大部分受援国民众表示不知道中国“非官方对外援助”的存在,反映出我国 NGO 在援外机制中参与程度较低,发挥作用十分有限。

四、加强中国对外援助中软援助建设的思考

软援助在对外援助中的作用是不言而喻的。相较欧美发达国家,中国软援助建设处于起步探索阶段。构建具有中国特色的社会主义对外援助体系,必须重视软援助的建设和运用。

(一) 提高对软援助的认识度和自觉性

在对外援助中,硬援助的作用是显而易见的,而软援助则相对难以把握。如何正确认识软援助在中国特色对外援助中的必要性和有效性,重视软援助的运用,需要中国政府和人民解放思想,深入思考。我们应意识到对外援助已经成为平时时期的重要外交工具,它不仅帮助援助国实现短期的经济和政治利益,还是观念传播和文化输出的重要载体,创造了援助国与受援国观念交流和碰撞的机会。通过人员交流与合作,受援国的观念、制度和行为方式会受援助国的文化传统、工作方式的影响,会在受援国培养一大批优秀的政府官员、项目管理者、技术人才和学者。因此,在对外援助中发挥作用的不仅仅是物质,软援助的“软实力因素”并不会因项目结束而结束,而会在受援国产生深远影响。

在这样的环境下,中国的对外援助要求既会运用硬援助,也必须善用软援助,两者相互相成,最大程度地提升援外质量。中国作为一个有着五千年文化底蕴的文明古国,强调“仁爱”的儒家文化和“和而不同”的“和合”文化对世界产生了巨大影响,但在对外援助中的积极作用尚未得到充分体现。对比美国,这个发达的资本主义国家,在进行对外援助时,充分地把硬援助和软援助结合起来,将它所倡导的民主制度、经济模式,不受约束的竞争以及个人主义等,淋漓尽致地渗透到其他国家,为美国霸权的实现发挥了间接地推动作用。中国要想成为一个新型的大国,对外援助获得积极成效,必须学习和借鉴其他大国的经验,必须丰富和提升软援助质量,进而为世界贡献更多更好的援助。

(二) 提升援外工作人员自身素质

中国的对外援助工作人员素来以“勤劳、奉献”著称,但在多元文化的碰撞下,援外人员应对文化差异引起的文化冲突的能力略显不足。在进行援助时,工作人员必须摒弃过去那种以意识形态来实施对外援助的传统思维,要充分认识到受援国的国情和自然条件、经济条件、社会政治制度以及技术和管理水平的不同。

提升援外人员的素质主要是促进他们观念的转变,培养包容性的文化观。在一些贫穷落后的地区,宗教意识往往比较浓厚,进行援助前要做好这方面的准备工作,正确表达援助意愿,防止不必要的冲突。援外人员不光要保持一种平等、友爱的态度,还必须融入受援国当地的文化和社会之中。只有这样,才能通过对外援助推动我国外交政策的顺利发展,有效地为能源、资源安全以及对外经济贸易服务,达到援助国与受援国双赢的局面。

(三) 丰富软援助实施方式,吸引 NGO 等多方力量参与

在西方,很多发达国家鼓励本国的社团和民间组织去落后国家宣传西方思想,提供医疗服务,并取得了不错效果。在日本,非政府组织(NGO)是对外援助过程中一股重要的力量,NGO的发展不仅减轻了政府的负担而且还树立了日本的对外形象。而中国虽已有民间力量参与对外人道主义援助,但由于体制限制,规模比较小,影响力也不足,在对外援助中作用未得到足够发挥。

随着对外援助方式的不断发展,NGO受到越来越多国家的欢迎,其作用也愈加明显。第一,有利于扩大援助规模和提升援助效率。如今的援助活动,不应只是简单的资金拨付或工程施工,而应涉及文化交流和人才建设。引导我国 NGO 平等参与对外援助活动,为社团和志愿者提供对外援助途径,增加了他们的参与热情,吸取更多的社会资源和力量参与国际援助。第二,提升援助的真实性和透明度,使援助更容易被援助国和受援国的国民接受。一国公民对他国的善意表达,有时候比为表达政治意愿而进行发展援助的政府有更强的感染力。^[6]近年来,在地区扶贫领域已经有政府尝试通过招投标方式采购合适的 NGO 服务,以增进国内“援助”的效率和透明度。这为对外“软援助”提供了有益的实践经验。政府可从传递援助信息、提供志愿者服务途径等方面对 NGO 实施公平的引导、组织和管理,积极鼓励我国的 NGO 介入到国家对外援助中。第三,有利于中国的救援理念及和谐友爱的影响传播得更广更深。这些没有政治色彩的 NGO 和志愿者,身体力行地实践着我国“和合文化”,表达着构建和谐世界的决心,让受援国的人民真切地感受到我国对外援助中所坚持的“独立自主、自力更生、互利共赢,谋求共同发展”的援外原则。

中国的对外援助经过半个多世纪的发展,历经了援外重点的几次调整,见证了中国社会的茁壮成长,为需要帮助的国家 and 人民贡献了力量。系统研究和巧妙运用对外援助中的软援助,完善对外援助体系,是新时代对中国提出的新要求,更是中国彰显负责任大国形象的机会。随着综合国力的提升,中国有能力为世界做出更大的贡献,有责任让对外援助中的软援助更好地为中国发展服务,为世界经济繁荣和构建和谐世界服务。

参考文献:

- [1] 国务院新闻办公室. 中国的对外援助[R]. 北京: 国务院新闻办公室, 2011: 14.
- [2] 新华社. 真诚相助 共谋发展——中国对外援助 60 周年综述[EB/OL]. [2010-08-12]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-08/12/content_1678256.htm.
- [3] 张郁慧. 中国对外援助研究[D]. 北京: 中共中央党校博士论文, 2006: 149.
- [4] 国务院新闻办公室. 中国的对外援助[R]. 北京: 国务院新闻办公室, 2011: 21.
- [5] 陈娟. 国际援助: 我国“有心”也“有力”[N]. 人民日报, 2005-01-04(3).
- [6] 黄梅波. 中国对外援助机制: 现状和趋势[J]. 国际经济合作, 2007(6): 9.

An Inquiry into the“Soft Aid”in China’s Foreign Aid

SONG Yantao, WEI Xuan

(School of Public Administration, University of International Business and Economics, Beijing 100029, China)

Abstract: Soft aid as a non-substantial foreign aid covers aspects like culture, education and training, which reflects the soft power in China’s foreign aid. Due attention should be given to soft aid in order to optimize the structure of China’s foreign aid and improve the quality of projects. And both the government and all social sectors should enhance their consciousness of soft aid, and as well as the quality of the staff. Meanwhile, the government needs to diversify the contents of soft aid and to attract more forces for the undertaking.

Key words: foreign aid; soft aid; foreign aid implementation modalities

(责任编辑: 于凤银)