

不附加条件的援助： 中国对非援助政策的形成

张 浚

摘 要 外援是一种跨国的财政转移支付,这种性质决定了外援是一种跨国的国家干预行为,并成为一种重要的、将援助国国家利益和国家形态延伸至境外的重要工具。西方发达国家主要是利用援助的杠杆作用,为援助附加各种条件来实现其政策目标。新中国成立后,中国在内部建立起了社会主义制度,对外倡导以“和平共处”五项原则为基础的新型国际关系准则,因此,中国的援助表现出了与西方国家及前苏联援助不同的一些特色,不为援助附加任何条件即为其中之一。从 20 世纪 50 年代末至 70 年代初,中国的援助在非洲产生了巨大的影响,其原因即在于中国的援助实践体现了一种不同的发展道路和制度模式,以及新型的、不同于新 / 老殖民主义的国家间关系。

关键词 中国对非援助政策 八项原则 援助的条件性 对外援助中非关系

与二战后西方国家主导的国际援助活动的通行做法截然不同,不为援助附加任何条件是中国对外援助的一个重要特色。纵观从 20 世纪 50 年代至今中国对外援助的发展历史,中国的这种做法同时得到了广大受援国的欢迎以及西方主导的国际舆论的批评。由于对外援助是一种跨国的财政转移支付,其资金的来源是援助国的政府财政,使用对象则是受援国的政府或社会群体,所以,外援从本质上说是一种国家行为,也是一种跨国的国家干预形式,并因而表现出明显的“供给导向”的基本特征。¹ 由此出发就不难理解援助的“条件性”(conditionality),援助国正是利用外援这种政策工具,通过给外援附加各种政治、经济条件的做法,来充分发挥外援的杠杆作

* 张浚,中国社会科学院欧洲研究所副研究员(北京 100732)。

¹ 周弘等:《外援在中国》北京:社会科学文献出版社,2007年 1月,第 7—10页。

用, 实现其对外政策目标。那么, 为什么中国不为援助附加任何条件? 思考这一问题不仅从现实上可以更好地理解中国对外援助政策, 而且也可以从理论上更好地观察对外援助这一跨国干预形式如何将援助国的国家利益和国家形态延伸至边界之外。本文将聚焦于 1958 年至 1964 年的中国对非援助政策, 通过分析外交部相关的解密文件, 梳理中国对非援助政策的形成过程, 进而回答中国为什么不为援助附加任何条件, 以及为什么中国这种做法得到了广大非洲受援国的欢迎。

一、附加条件及战后对外援助的发展: 一些理论思考

战后对外援助的发展历史从一个特定的角度反映了战后国际体系的演化。现代意义上的大规模援助发端于 1947 年的“马歇尔计划”, 此后, 同为战胜国的苏联开始向后来加入社会主义阵营的中东欧国家及包括中国在内的亚洲国家提供援助。战后初期的对外援助针对的是战后重建的现实需要, 不同来源的援助所反映的是不同的对战后世界政治、经济秩序的基本理念, 也是在帮助建设不同的经济和政治制度, 推动不同的发展道路。在西方, “马歇尔计划”帮助建立了国家干预下的市场经济, 而在社会主义阵营内部, 在苏联援助的帮助之下所重新建立起来的则是苏式的计划经济。初期的援助活动为日后两大阵营的形成奠定了基础, 而东西方两大阵营由于内在结构的不同分别代表着不同的国家发展道路、方式和国家间关系, 这是战后两极对立的国际关系体系之形成和巩固的基础。¹

反观战后对外援助发展的历史, 外援所牵引出来的议题从来就不是简单的经济利益或外交需要, 伴随着援助的一直是发展道路或发展“模式”的选择问题, 与之相对应的经济制度和政治社会体制的建设问题, 以及由此衍生出来的不同国际政治和经济秩序之间的取舍。这一点不仅突出反映在欧洲地区, 在非洲地区也十分明显。非洲国家在民族解放运动之后, 虽然取得了政治的独立, 却面临着十分严峻的经济建设问题, 以及巩固新兴政权的考验。为此, 许多非洲国家接受了外来援助, 接受西方援助的国家往往同时引进资本主义的制度模式, 而接受东方援助的国家则学习社会主义的制度模式。对于援助方而言, 尤其是对于西方援助国而言, 提供援助的一个重要目的是对受援国进行“制度改造”, 引导它们走与己相似的发展道路, 建立与己相似的制度模式; 而对于受援国而言, 接受了谁提供的援助则意味着要走哪一种发展道路, 建立什么样的经济和政治制度, 以及选择什么样的国家间关系。忽略了援助关系背后所隐藏的“发展模式”或“制度”的输出与引进, 就无法透彻地理解发展援助作为一种对外战略工具所具有的不可替代的作用, 也不能透彻地理解针对援助

¹ 周弘等:《外援在中国》第 1—18 页。

的种种学术讨论,例如援助中的所有权 (ownership) 与伙伴关系 (partnership)¹、援助的条件性^④以及一度盛行、至今仍然发挥影响的“依附论”等等。^(四)

就西方援助国而言,它们主要是通过发挥援助的“杠杆作用”来实现发展模式或制度输出的目的,而援助的“杠杆作用”常常是通过援助方为援助附加各种各样的经济和政治条件来实现的。根据斯多克的分析,不同时期的援助附加条件有不同的侧重点。^{1/4} 1980年代的附加条件以推动市场自由化为目的,多为经济性的附加条件,以世界银行的结构调整贷款为代表。到了1990年代,在苏联阵营瓦解和两极格局结束后,援助方开始大规模地给援助附加以良治、人权和民主化为主要目标的政治性条件,给援助赋予了输出制度和价值观念的使命。从这些附加条件中可以清楚地看到援助的三重属性^{1/2}:第一,资本的工具。以世界银行的结构调整贷款为例,其主要目的就是为资本在全球的自由流动扫清制度障碍,推动市场经济的全球扩张,这也为西方资本主义“胜利”地结束冷战时期的两极对峙铺平了道路。第二,国家的工具。这一方面表现为援助国通过援助实现自己的各种政治经济利益,另一方面则是国家通过外援来部分弥补“全球治理”的缺失,也就是国家通过援助来进行跨国界的干预,在全球范围内部分地匡正“市场缺陷”,利用援助来解决各种全球性问题的尝试就是如此。第三,发展的工具。基于不同的历史和文化、不同的生产力水平和经济制度以及在国际经济体系中的不同地位,对于发展的理解千差万别,对外援助往往是援助国采取其所认为恰当的方式来实现其为受援国设定的发展目标。由于上述种种原因,西方的对外援助,特别是官方发展援助,常常不能带来发展,在非洲这种现象尤其突出。

中国不给援助附加任何经济和政治条件的做法正是西方国家对外援助活动的一个反例。之所以如此的一个重要原因,即在于中国与西方援助国在发展道路、国家形态和对国际秩序的看法等诸方面根本不同。透过中国早期对非援助政策形成的历史过程,我们可以更加清晰地看到国家内部的结构差异如何决定了不同的对外行为方式。

二、新型国家间关系和新型援助: 万隆会议及其后的中国对非援助政策

新中国成立后,以美国为首的一些西方国家采取了敌视新中国的政策,企图“在

¹ Alf Morten Jerve “Ownership and Partnership: does the New Rhetoric Solve the Incentive Problems in Aid?” in *Development Studies Forum*, NUPI, December 2002, pp. 389—407.

^④ Olav Stokke, ed., *Aid and Political Conditionality*, London: Frank Cass, 1995; Tony Killick et al., *Aid and the Political Economy of Policy Change*, London, New York: Routledge, 1998.

^(四) 周弘主编:《对外援助与国际关系》,“前言:对外援助与国际关系”,北京:中国社会科学出版社,2001年,第8—30页;Roger C. Riddell *Foreign Aid Reconsidered*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987, pp. 129—156.

^{1/4} Olav Stokke, ed., *Aid and Political Conditionality*, chapter 1.

^{1/2} 周弘等:《外援在中国》第7—10页。

军事上威胁中国，在政治上孤立中国，在经济上扼杀中国”。为了给新中国的发展创造一个和平的国际环境，新中国除了采取“一边倒”方针、发展与苏联为首的社会主义国家的友好关系外，还积极支持亚非拉的民族解放运动，发展与新兴国家的关系。¹

1955年，周恩来总理代表中华人民共和国政府参加了在印尼万隆召开的亚非会议，这是新中国成立后的一个重要的外交事件。万隆会议前，中国领导人全面考虑了中国所面临的国际形势，制定了参加亚非会议并争取扩大“世界和平统一战线”的方针。会前制定的“参加亚非会议的方案（草案）”指出：

亚非会议是没有帝国主义国家参加、而由亚非地区绝大多数国家所举行的国际会议。亚非会议的召开正当中印、中缅联合声明在亚非地区发生巨大影响的时候，亚非人民争取和平独立的斗争正在高涨，而另一方面美国正在组织和扩展本地区的侵略集团，力图加强对亚非国家的控制，积极准备新的战争。美国并准备通过它在亚非会议中的仆从国家来对会议进行破坏。但是，参加亚非会议的国家不仅有中国和越南民主共和国，而且大批“和平中立主义”和接近“和平中立主义”的国家，大多数国家都有不同程度的要求和平、要求独立、要求发展本国经济文化的共同愿望。因此，我们在亚非会议中对于在亚非地区乃至于在全世界扩大和平势力的事业是有着有利条件的。

根据以上基本情况，我们在亚非会议中的总的方针应该是争取扩大世界和平统一战线，促进民族独立运动，并为建立和加强我国同若干亚非国家的事务和外交关系创造条件。^④

建立“世界和平统一战线”不是新中国一时的权宜之计，而是基于新中国领导人对新中国国家性质的理解。由于新中国所建立的是不同于西方资本主义国家的全新制度，新中国所倡导的国际关系准则以及其所努力建设的国际秩序也与西方资本主义国家有着本质的不同。万隆会议刚刚结束，周恩来总理在全国人民代表大会常务委员会上汇报亚非会议的基本情况时指出：

反对殖民主义，争取和保障民族独立，是亚非会议的一个基本问题。

甚么是殖民主义，这是深受殖民主义灾害的亚非人民极为熟悉的事情。再也没有比西方殖民国家几百年来在亚非两洲的殖民统治更能清楚地说明殖民主义的实质。殖民主义是资本主义的产物。殖民地和半殖民地都是由于遭受外来的资本主义国家的侵略，在不同程度上丧失了主权的国家。殖民地半殖民地的民族都是由于遭受外来的殖民统治和压迫而失去了独立的民族。殖民主义的本质就是资本主义国家对落后国家进行掠夺和剥削，把落后国家变成为它们垄断的市场、原料产地和投资场所，变成为它们的军事战略基地，从而阻止落

¹ 《当代中国》丛书编辑部：《当代中国外交》，北京：中国社会科学出版社，1988年，第2页。

^④ “参加亚非会议的方案（草案）”，1955年4月4日—5日，外交部开放档案 207-00004-01。

后国家生产力的发展¹,使落后国家长期处于停滞、极端贫困和破产的状态。殖民主义同互相尊重国家主权和民族独立以及平等互利的原则是丝毫不能相容的。对于这一点,与会各国是没有异议的。

……由于西方殖民国家几百年来在亚非两洲进行殖民统治的祸害是无法洗脱的,这些人竟在所谓一切形式的殖民主义的名目下,诬蔑社会主义是殖民主义的另一种形式,企图混淆亚非人民反对殖民主义的斗争对象。但是,我们知道,社会主义国家既然推翻了本国的资本主义,也就推翻了本国保存或产生殖民主义的基础。社会主义国家之间的关系完全是一种互相尊重国家主权和民族独立的关系,是以平等互助和求得共同经济高涨为基础的一种新型的国家关系。一个国家控制另一个国家的行为同社会主义国家的制度和政策毫无共同之处。^④

基于这样一种理解,新中国的领导人新中国的国际角色的定位完全不同于西方发达国家,爱国主义与国际主义相结合成为这一时期中国处理对外关系的根本出发点。从 1950年代直至 1970年代,毛泽东在不同场合反复表达的一个观点就是:已经获得革命胜利的人民,应该援助正在争取解放的人民,中国这个新独立的国家应当对人类有较大的贡献。^(四)中国把支持国际范围内的民族解放运动、援助新独立国家看成是自己应尽的国际义务。1967年,毛泽东在接见到访的赞比亚总统卡翁达时的谈话,非常清楚地显示了新中国领导人对中国所扮演的国际角色的看法:

先独立的国家有义务帮助后独立的国家。……全世界如果不解放,中国这个国家就不能最后解放自己……^{1/4}

毛泽东的这些主张写入了中华人民共和国宪法,^{1/2}成为中国在世界范围内提供对外援助、尤其是对远离中国的非洲国家提供援助的最根本的动力。据此,新中国领导人对如何发展与亚非新独立国家的关系、如何发展同这些国家的互利合作的经济关系,以及如何向这些国家提供力所能及的援助也都提出了系统的看法。周恩来总理在汇报亚非会议的情况时指出:

由于大多数亚非国家在经济上的落后,长时期以来它们只能在不平等的、

¹ 黑体为手写加入内容。

^④ “周恩来总理在全国人民代表大会常务委员会上关于亚非会议的报告”,1955年 5月 13日,外交部开放档案 207-00014-01 第 5—6页。

^(四) 石林主编:《当代中国的对外经济合作》,北京:中国社会科学出版社,1989年,第 14—15页。

^{1/4} 陈敦德:《周恩来飞往非洲》,北京:解放军文艺出版社,2007年,第 287页。

^{1/2} 第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》序言中指出:“中国的前途是同世界的前途紧密地联系在一起的。中国坚持独立自主的对外政策,坚持相互尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则,发展同各国的外交关系和经济文化的交流;坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义,加强同世界各国人民的团结,支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争,为维护世界和平和促进人类进步事业而努力。”见石林主编:《当代中国的对外经济合作》第 15页。

苛刻的条件下从亚非地区以外的国家取得所谓援助。现在,这种情况已经开始发生了变化。亚非会议对于经济合作的决议并不排除亚非国家同亚非地区以外各国合作,但是提出了亚非国家之间进行合作的重要性。

殖民主义国家在同落后国家的经济往来中总是要取得各种特权的。这些特权实际上就是殖民主义的表现。因此,这种经济往来的结果只能使落后国家更加处于停滞和贫困的状态,而绝不是真正援助。

亚非会议关于经济合作的主张与此不同。亚非会议认为这种经济合作应该在互利和互相尊重国家主权的基础上进行。这种合作的范围现时虽然还不能很大,但是重要的是,亚非国家已经可以开始互助,而且这种互助毫无疑问地有广阔的发展前途。诚然,大多数的亚非国家一般地都存在着资金和技术的缺乏的问题。但是,资金是可以积累的,技术是可以学成的。这当中最本质的问题是发展各自的生产,倡导自力更生。因此,亚非国家的经济合作,首先应该是以互相帮助、各自发展生产为基础。在发展生产的基础上就可以积累资金,提高技术。

中苏经济关系就是这种新型经济合作的例证。这种合作的基础是在于互相帮助和求得共同经济高涨的真诚愿望。中国愿意同亚非国家进行经济合作,我们不要求任何特权。日本在亚非国家中是一个工业比较发展的国家,如果能够放弃殖民主义的老办法,日本也可以在技术上对其他亚非国家提供援助。平等互利的经济合作是不排斥任何人的。¹

这些主张迅速地贯彻到中国的对外援助工作之中。1958年,中共中央在对陈毅、李富春提出的“关于加强对外经济、技术援助工作领导的请示报告”的批示中指出:

认真做好对外经济、技术援助工作,是一项严肃的政治任务,也是我国人民对兄弟国家和民族主义国家的人民应尽的国际义务。这对于增进社会主义阵营的团结和繁荣,发展我国同民族主义国家的友好关系,和打击以美国为首的帝国主义阵营的侵略和扩张活动,具有重大的意义。……

我国对外经济、技术援助的主要对象,应该是社会主义阵营中经济还不够发达的兄弟国家和亚非地区已经取得民族独立或者正在争取民族独立的和平中立国家。对于这些国家,我们应该根据对方的要求和我国在经济、技术方面的可能,给予他们适当的援助,加强他们的经济力量,为了使我国给予的经济、技术援助,能够迅速地显示功效,今后我们的援外工作,必须按照这些国家的具体情况,采取因地制宜,以中、小为主和土洋结合的方法,帮助他们建立起自己的工业基础。我们援助他们的目的,不是造成他们对我们的依赖,而是帮助和

¹ “周恩来总理在全国人民代表大会常务委员会上关于亚非会议的报告”,第 10—11 页。

推动他们自力更生。¹

这些基本原则在日后不断细化和完善,并在周总理 1964年访问非洲时提出的中国援外的“八项原则”中得到充分体现。

三、新型的给援—受援关系:

20世纪 50—60年代非洲的现实状况及中国的“无私援助”

(一) 民族解放运动及非洲新独立国家的处境

民族解放运动后,殖民主义势力仍然活跃在非洲,新独立的国家普遍需要大力发展民族经济,摆脱对原宗主国的依赖,从而巩固政治上的独立地位。

以西非法属殖民地中最先宣布独立的几内亚为例。和绝大多数殖民地一样,几内亚在经济上严重依赖宗主国。

“几内亚原是法国在西非投资较多的领地,达 25 400万美元。法国对开采几内亚的铁矾土(储藏量达 15 000万吨)和铁矿(储藏量达 20亿吨)很感兴趣。几内亚对法国有很大的依赖性,其经济命脉几乎完全掌握在法国手里。对外贸易 67% 输往法国(主要商品是香蕉、咖啡和铁矾土),但由于同法国进行不等价交换,致使历年来贸易逆差惊人。1956年进口 800 万美元,出口仅 80 万美元,逆差竟达 720 万美元。财政预算也入不敷出。每年皆须依赖法国拨款 480 万美元弥补国库。此外,还负法国债务约 500 万美元。几内亚独立后,法国立即要挟取消输法商品的关税优惠并停止对几内亚的一切财政经济援助,企图造成几内亚的经济混乱,引起人们对政府的不满,便于法国插手干涉。”^④

1958年几内亚宣布独立之后,法国人立即断绝了同几内亚的一切经济关系,停止财政援助,力图压几内亚就范,重新回到法联邦之中,同时也可使其他殖民地知难而止,不敢追随。从 1958年到 1962年这段时间里,法国想方设法、殚精竭虑地采取各种手段向几内亚施加压力。根据当时到访的几内亚官员回忆,^⑤法国在几内亚独立后,立即从几内亚撤走了他们的军队、行政人员,连学校里的法语教员也都离开。在大规模地撤出人员的同时,他们还带走能带走的物资,不能带走的就毁掉,电话线被切断,“连小房子也都毁了”。独立时,几内亚的“国库空空如也”。几内亚的粮食

¹ “中共中央批转陈毅、李富春《关于加强对外经济、技术援助工作领导的请示报告》”,1958年 10月 29日。见 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-01/05/content_2419146.htm, 2009年 11月 13日登录。

^④ “几内亚独立后的政治情况和今后趋向”,1958年 10月 18日,外交部开放档案 108-00005-08(1)。

^⑤ “陈毅副总理接见几内亚代表迪亚瓦杜谈话记录”,1959年 10月 12日,外交部开放档案 108-00057-03(1);“刘少奇接见几内亚工联总书记玛玛迪谈话记录”,1959年 5月 20日,外交部开放档案 108-00058-03。

供应依赖法国, 法国甚至切断了对几内亚的粮食供应。¹ 1962年, 几内亚遇到灾荒, 经济形势极其严峻, 法国人不仅仍然坚持对几内亚的经济制裁, 要求几内亚用外汇购买法国商品, 并且趁机向几内亚市场投入大量的假币, 使得商品价格上升了两三倍。此外, 法国还制造舆论攻势, 法国的报纸和电台不断攻击几内亚。^④ 新独立的几内亚在政治、经济两方面都面临着巨大的外部压力。

几内亚建国之初的政治、经济形势决定了他们必须有选择地接受外部的支持, 才能巩固政权, 维护民族独立。由于几内亚民族解放运动的领导人塞古·杜尔“曾接受过马克思主义的思想影响, 1952年前与法共关系较密切, 并曾一度担任世界工联副主席; 现与法共关系疏远, 采取中间偏左的政治立场”,^(四) 几内亚首先寻求社会主义阵营的帮助, 接受了来自社会主义阵营的援助。根据 1959年 2月 22日中国驻匈牙利使馆发回的电文, 几内亚政府代表团已经在访问捷、德(民主德国)、波、匈时迫切要求这些国家给予援助。所要求的援助不限于物资, 还包括建立新制度所缺少的各种经验。^{1/4} 1959年 5月 20日, 几内亚工联总书记玛玛迪访华, 在会见刘少奇主席时, 玛玛迪解释了为什么几内亚要积极寻求社会主义国家的帮助:

“……法国撤走后, 几内亚政府要在各方面都负起责任。我们的领导是更多地倾向于人民民主国家而不是资本主义国家, 因为在独立后, 我们首先获得人民民主国家的支持。资本主义的报纸称黑非已经成立了共产党的国家。……我们党的政治局曾经研究了国内政治局势, 在资本主义和社会主义之间我们选择了社会主义。我们的计划(指五年建设计划)正在制订中, 苏联通过民主德国和捷克派人到几内亚去, 但不公开。现在我们国内有捷克的将军和民主德国的技术人员, 我们所有的设备都是人民民主国家给的。……”^{1/2}

既然几内亚选择了社会主义道路, 就需要在国内建设和完善社会主义制度, 在国际上依靠社会主义阵营的支持与殖民主义势力继续斗争, 为此目的, 他们只能接受来自社会主义阵营的帮助。^{3/4} 1959年几内亚制定了经济发展的“三年计划”, 其中绝大多数项目的实施依靠的是社会主义国家的援助。到“三年计划”末期, 几内亚同社会主义国家之间已经建立起相当密切的援助关系。据 1961年 10月 4日中国驻几内亚使馆发回的消息:

“几内亚三年经济建设计划共有 200多个项目, 其中较大的和主要的项目, 绝大

¹ “关于援助几内亚大米一万吨的请示、批示等有关文电”, 1960年 4月 23日至 1960年 11月 25日, 外交部开放档案 108-00032-01(1); “周恩来总理访问几内亚期间同杜尔总统 5次会谈记录和单独会谈要点”, 1964年 1月 22日至 26日, 外交部开放档案 203-00627-01。

^④ “周恩来总理访问几内亚期间同杜尔总统 5次会谈记录和单独会谈要点”。

^(四) “几内亚独立后的政治情况和今后趋向”。

^{1/4} “关于波兰、匈牙利、民主德国向几内亚提供援助的情况”, 1959年 2月 22日—26日, 外交部开放档案 109-01337-02(1)。

^{1/2} “刘少奇接见几内亚工联总书记玛玛迪谈话记录”。

^{3/4} “几内亚当前国内形势及外交趋向(调查资料)”, 1959年 12月 10日, 外交部开放档案 108-00135-05(1)。

部分是社会主义国家援助的。除我国外,其他国家担负的项目少数已竣工和尚未动工,大部分项目正在施工。……据说美国也有接触但至今尚未谈成。”¹

尽管几内亚积极向社会主义阵营靠拢,但是,塞古·杜尔并没有采取中国建国之初的“一边倒”的外交策略。这是由于几内亚所处的国际、国内形势所决定的:

“……(1) 几内亚完全脱离法郎区还有很大困难。它最重要的市场还是法国;它的货币仍为非洲法郎;法国在几内亚还有一部分工业及农业投资。因此它对法国的妥协性经常有所表现。(2) 在政治上有利用美国支持以统一西非的幻想。在经济上对美援寄有很大希望,其现任驻美大使迪亚洛·特利自去年十二月起就在美活动经济援助。另外,几内亚的英镑、美元外汇主要依靠矿砂出口;其财政收入也有相当部分来自三家大矿业公司,其中仅弗利亚铁矾土公司一家,即占岁入四分之一。因此,几内亚对依靠帝国主义投资,特别是对依靠美国投资发展工矿业抱有很大幻想。而美国既觊觎几内亚丰饶的战略资源,更重视其与法属黑非洲的密切关系,企图利用几内亚作为向黑非洲法国势力进攻的桥头堡,现美国对几内亚已采取放长线钓大鱼的政策。因此,几内亚今后也有进一步被美国拉拢的可能。”^④

从几内亚的形势可以看出,在冷战时期,非洲是两个阵营都在极力争夺的大陆,在那里发挥影响的力量极其复杂。1964年周恩来总理访问非洲的报告,清楚地指明了各种力量在非洲激烈争夺的情况:

“新老殖民主义在苏修、南修的帮助和配合下,正在竭力阻挠非洲民族解放运动的发展,企图继续控制非洲。新老殖民主义之间也在进行着激烈的争夺。

老殖民主义有的被迫作了让步,又采用新殖民主义的手法,在军事、政治、经济、文化各方面控制新独立国家。在这方面,英、法、比的手法又各有不同。至于葡萄牙和中非、南非殖民者,则仍在做垂死挣扎。

英国殖民主义者最为狡猾。他们一面被迫允许英殖民地国家“分阶段独立”的同时,一面在这些国家遗留下英国自己的和它长期培养的大批文官和军官,实际上继续控制这些独立国家的政府机构和军队。坦噶尼喀、肯尼亚等国政府中,还有英国人担任部长职务。乌干达的军队司令和警察总监都是英国人。英国培养出来的旧文官继续密布在目前加纳政府机构中。英国在肯尼亚等国保持着军事基地。英国垄断资本继续控制着东非国家绝大部分的农业经济作物生产、采矿业和加工工业。

法国殖民主义者在越南、阿尔及利亚相继受到教训以后,被迫缩短战线,逐步调整了同它的非洲殖民地之间的关系。目前,法国殖民主义者组成了‘非洲—马尔加什联盟’。参加这个联盟的十四个国家,除卢旺达外,过去都是法国殖民地,它们宣布独立以后,都同法国签订了各种双边或多边的依附性条约和协定,在政治和军事方面继续受到法国殖民主义的不同程度的控制。在这些国家的政府部门和军队中,法国殖民者仍占据重要位置。此外,法国还在这些国家保持驻军和军事基地。即使

¹ “援建几内亚项目的安排”,1961年10月4日至1962年1月24日,外交部开放档案 108-00720-04。

^④ “几内亚当前国内形势及外交趋向(调查资料)”。

在阿尔及利亚, 法国驻在那里的十几万军队要拖到今年年底以前才撤走。法国在阿尔及利亚还继续保持着海军基地和在撒哈拉沙漠试验火箭和核武器的基地。在经济方面, 法国控制着‘非洲—马尔加什联盟’国家的经济命脉, 占据着阿尔及利亚的撒哈拉油田, 在摩洛哥的投资占到摩洛哥工业总投资的百分之八十。

美国新殖民主义采取阴险、狡猾的手段, 放长线, 钓大鱼, 企图取代老殖民主义的地位, 把非洲新兴国家置于自己的控制之下。美国装成一副反对殖民主义、同情非洲新兴国家的面孔, 特别着重通过‘援助’手段, 把它的实力伸进许多非洲国家。它已经派遣‘和平队’一万多人到非洲进行渗透活动。美国垄断资本的势力迅速渗入非洲, 在非洲的私人直接投资总额比战前增长十一倍以上, 在非洲攫取了许多资源。美国在利比里亚、利比亚、埃塞俄比亚等国设有军事基地。美国向非洲国家派遣军事顾问团, 提供军事装备, 来控制非洲国家的军队。美国利用联合国军血腥镇压刚果民族独立运动, 刚果已成为美国的新型殖民地。美帝国主义的残暴本性和新殖民主义的反动面目已经越来越暴露, 并且终将彻底暴露, 但是, 目前在非洲仍然有一定的欺骗性。

苏修和南修充当美国新殖民主义的辩护士, 对非洲施加恶劣的影响。苏修不支持反革命斗争, 又到处表现大国沙文主义, 南修是美帝别动队, 它们在非洲的影响正在日益缩小, 但是, 在目前他们特别是南修还有一定的市场。”¹

在这样的环境里, 只有帮助非洲国家摆脱各种依赖关系, 才能保证它们在对外关系中不受外来势力的控制和影响, 才能实现我们拟定的扩大“世界和平统一战线”的战略目标。多数非洲国家在取得政治独立之后, 经济上仍然受到原宗主国和大国的控制, 导致它们仍然不能独立自主地制定外交政策, 甚至不能独立自主地选择自己的发展道路。

周恩来总理在访问非洲的过程中, 非常敏锐地观察到了外来势力如何通过援助加深非洲国家在经济上对它们的依赖, 从而达到在政治上加强对这些非洲国家控制的目的。周总理在访非报告中指出:

“关于非洲新兴国家的民族经济的发展, 在我们看来, 还存在以下几个问题:

绝大多数非洲国家粮食依赖进口。有些国家开始注意发展农业, 努力解决粮食自给问题。不少国家对此认识还不足, 没有采取认真的措施, 这就使它们很难摆脱西方的控制。

有些非洲国家先从中小加工企业着手, 来建立自己的民族工业。这样做比较切实可行。有些国家在建设贪大图洋, 而帝国主义和苏修也用大、洋的工程去套住它们, 结果势将加深这些非洲国家在经济上对外国资金和技术的依赖, 在政治上受帝修的控制。

目前大多数非洲国家的建设, 基本上是靠外援。要求新独立的非洲国家马上摆

¹ “十四国访问报告提纲”, 外交部开放档案 203-00494-01 第 20—22页。

脱外援,完全自力更生,这是不现实的。对于他们来说,比较现实的出路是,利用外援而不依赖外援,逐步壮大民族经济的力量,以便将来摆脱外援。不少非洲国家的领导人看来还不能够清楚地认识到依赖外援的危险性。”¹

基于许多非洲国家的这种处境,援助成了实现中国对非战略目标的一种不可替代的政策工具,否则,继续在经济上受到西方大国控制的非洲国家是无法成为在国际舞台上支持中国的新兴力量的。

(二) 以平等伙伴关系为基础的新型援助

1964年 1月,周恩来总理在访问加纳时正式提出了中国对外经济技术援助的八项原则,简称“八项原则”,迄今仍然是指导中国对外援助工作的基本原则。八项原则的内容是:

一、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。

二、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。

三、中国政府以无息或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。

四、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。

五、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。

六、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。

七、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。

八、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。^④

“八项原则”一经提出就引起很大的反响,受到非洲国家的普遍欢迎和赞赏。^④周总理访非报告是这样总结“八项原则”的重要意义的:“我国对亚非国家的援助,对于我们同帝国主义和修正主义争夺中间地带具有重要意义。这次访问中提出的我国对外援助八项原则,充分地体现了我国帮助亚非新兴国家发展民族经济和民族文化的真诚愿望,是揭露和反对帝国主义、修正主义、大国沙文主义的一个锐利武器,

¹ “十四国访问报告提纲”,第 18—19 页。

^④ 石林主编:《当代中国的对外经济合作》,第 16—17 页。

^④ 江翔:《我在非洲十七年》,上海:上海辞书出版社,2007 年,第 51—55 页。

受到了非洲国家的热烈欢迎。我国根据这八项原则行事,已经取得了良好效果。我们还要根据形势的发展,在实际运用中加以充实和完备。”¹

中国在非洲的援助活动以及中国的援助政策之所以能够在非洲产生如此反响,首先是因为在中国的援助活动和援助政策之中,非洲国家看到了一种全新的国与国之间的关系,它与非洲国家在民族解放运动过程中极力争取建立的新型国际关系相吻合。再以几内亚为例。

1959年塞古·杜尔访问了美国,当时美国公开表示要向几内亚提供援助。尽管如此,在建国初期极其困难的情况下,几内亚没有接受一分钱的美援,原因何在?根据几内亚政府高官伊斯梅尔·杜尔所言,塞古·杜尔总统拒绝美国的援助,是因为美国给援助附加了极其苛刻的条件:

“……并乘机问他几对美国的‘策略’如何,是美国不给‘援助’,还是几内亚不要?他说几对美的看法和我们完全一致,但策略上要以周围非洲人民理解水平为标准,美国对几任何帮助都提条件,因此迄今我们没有和美国签订任何文化和经济援助协定,没有得到美国的任何援助。主要由于他们提出苛刻的条件,要求在几一切美籍人员,包括技术人员,都要享有外交官的豁免权。我们坚决不同意,因为这样一来他们在几就会建成一个间谍网了。他们原已同意给几150个留学生助学金,但迄今为止我们也只派了四个实习生(一学习公路建设,一学习公路交通指挥,一学习组织总统卫队)。去年送大米时,美方提出要:(1)在每个麻袋上注明是美国送的。(2)由美国人到内地进行分配。(3)只能送给富塔山区一个地区(目的在于进行挑拨)。当时总统非常愤怒,拒绝接受美大米,美害怕我们揭发它的条件,才忙着把那些条件取消了。”^④

中国对几内亚的援助与此恰成对照,建立和巩固与几内亚的平等关系表现在援助活动的方方面面。除了不给援助附加任何条件之外,中国援助切实考虑到几内亚的现实需求,同时,在项目实施过程中双方人员地位平等,待遇一致,中国专家的言行举止成为平等关系的最好体现。

1960年,几内亚总统塞古·杜尔访华。尽管中国没有全面满足几内亚的援助要求,但是,中国的援助仍然收到了非常好的反响。当时中国驻几使馆向国内报告说:

“此间各方对杜尔访华结果甚为重视,反映良好,几电台全文广播了四个文件,新闻公报将头三个文件破例刊登了两遍,并以‘万隆原则的胜利’为题评论杜尔的中苏之行,说此次出访给整个非洲带来了吉祥的光芒,评论特别称赞我国贷款不要利息,十年后才逐年偿还,说这给非洲国家指出了与伟大的中国人民合作有着巨大的好处。四个文件发表后,几民主党政治局即派外交部秘书长来使馆表示感谢,所接触到的几官方其他人士都普遍称赞我国的援助是真诚的,贸易支付合同公平合理。

¹ “十四国访问报告提纲”,第39页。

^④ “几内亚高官谈杜尔总统访华及美几关系等事”,1960年7月22日至23日,外交部开放档案204-00444-18(1)。

其他非洲国家政治人物也都表示很受感动,说我对几的援助是对整个非洲人民的鼓舞。”¹

其次,几内亚政府抱有从中国学习发展经验的热切希望。从各方面传递出来的信息可以看出,因为中国的历史经历和发展水平与几内亚相似,几内亚政府普遍认为中国的建设经验对几内亚更有参考意义。

1960年 5月 27日,当时中国驻几内亚大使柯华拜访几内亚驻加纳驻节部长、杜尔的前辈迪洛阿·阿卜杜拉耶,和他商谈对几内亚的经济技术援助问题。迪·阿卜杜拉耶认为,除了食品供应之外,几内亚还需要借鉴中国的发展经验,这些经验可能比物资更加重要。

“迪:……其次希望中国在小工业方面,帮助几培养干部和介绍经验。我们订了一个计划,其实现对几发展关系重大。希望你们在建设方面有意见立即向我们提,你们有世界经验,提了可使我们避免一些困难,这甚至比物质援助更重要。……”^④

几内亚的经济顾问高舒对中国可能给几内亚提供的援助有更全面的看法。他特意指出,由于中国的发展程度与几内亚类似,因此中国的经验对几内亚来说更有借鉴意义。

“中国可以在经济各方面给几内亚以帮助,这是几可以获得的最珍贵的援助。中国的经济条件及其他条件如广大人民原来文化水平极低等都同几差不多,故其经验对几更实际,在这方面中国的条件比其他东欧社会主义国家好。杜尔总统对中国的经验极重视。从杜尔的许多演说中,可看出他受过毛泽东同志的影响,特别是在分析人民内部矛盾方面。

中国可以帮助的方面:

1 农业合作化方面。这是中国可以帮助的最重要方面之一。目前几已决定三年内在全国建立 500个农业生产合作社,每个社包括几个村,估计三年后,在几 4千个村庄中将有三分之一以至一半参加合作社。捷克合作社专家代表团提出几农业合作化的方案,我认为是很正确的(他答应以后送给我们),内容很进步。5月 29日几经济部已批准这方案,经济部长并为此向捷专家祝贺。现在就是要具体执行这一计划。而中国朋友可在这方面提出一些更实际的办法,解决一些更具体的问题。

希望中国帮助几农民通过生产合作提高单位面积产量。在三年计划中,苏将帮几建立一个七千公顷的国营农场,投资 400万美元,预计年产 3万吨大米,从而完全解决几大米的自给问题。但我和其他一些同志认为,通过合作化提高农业单位面积产量从而解决粮食自给问题是可以的,而不必再花占三年计划 4%的投资去建立国营农场。

¹ “几内亚及有关各方对几总统杜尔访华的反应”,1960年 9月 14日至 10月 25日,外交部开放档案 204-00444-31(1)。

^④ “几内亚高官要求我经济援助等谈话记录”,1960年 5月 2日至 1960年 7月 14日,外交部开放档案 108-00089-03(1)。

几乎没有搞合作化的干部，希望中国能派一些干部来帮助。对于合作社的阶级路线，这里的政治干部很糊涂，如有一个干部说，富农在农活上最内行，应该让他们来领导合作社。民主党为了政治特别是外交上的原因，对外部公开强调阶级分析，但是在内部会议上还是可以向党的干部解释阶级路线的。总之，中国在这方面可以给很多帮助，因为你们在这方面有一套经验。

2 工业方面，中国可在几三年计划项目中帮助的有：农具厂、纺织厂、鞋厂等。小的冶炼工业也可帮助，但这恐怕不是最近一两年的事。

3 扫盲方面，希中国能派专家。

4 商业机构改革。本来几有些人主张对私商国有化，我根据中国的经验，提出了一项对私营商业改造的政策，几政府已同意。如你们派一些专家来，那对这方面工作将更有利。

5 向计划部派专家问题。最近计划部长在部长会议上提出了需要 15 名外国专家，包括经济、工业、农业、银行、税收等方面。现该部只有一个名叫维克的捷克专家，希望中国能派一些专家来。”¹

在几内亚建国初期，中国对几的援助规模并不大，但是，正是由于前述两方面的原因，中国援助在几内亚产生了完全无法用数字来衡量的效果。举例来说，在杜尔访华不久，1960年11月下旬，为了落实双方签订的经济贸易协定，几内亚政府派代表团访华，受到热情接待。代表团团长、几对外贸易公司经理贝雷代·弗拉莫依对中国接待方的人说：“我们过去在报纸和照片上看到中国人民热烈地欢迎杜尔总统，我们到中国后所受到的接待，证明这是真实的。”又说：“你们对我们表示的信任，使我很感动，在别的国家常有人叫你不要干这干那，可是在这里，大门到处对我们开着。”在欢送会上，贝雷代两次起立发言，“他首先感谢中国各公司负责人所表示的诚意和帮助几内亚的愿望，接着说：‘当我看了不到一年时间就建成的人大会堂和工人体育场，参观了农业展览馆和工业展览馆后，我们就能体会到中国人民在十年来所走的道路，走了这样一条道路的人民将来的成功是肯定的。在这样的意志和信心面前，一切困难都算不了什么。’在第二次发言中，贝雷代说：‘不久前，我们击败了帝国主义的颠覆阴谋，现在几内亚人民更高地举起自由独立的旗帜胜利前进，在前进的道路上，我们得到中国的支持。杜尔总统说只有当非洲所有的国家都得到独立后，几内亚才有完全的独立。我们一切的工作，如这次的贸易谈判等等，都围绕了争取全非洲独立解放的这个目的’，‘中国所以没能进入联合国，是因为帝国主义害怕你们，但是由于杜尔总统和其他国家，特别是亚非国家的领袖所采取的态度，尽管美国和它的同盟国进行各种各样的阴谋，他们终将投降，在下届联大，中国必将进入联合国。’他又说：‘今天，全世界的目光，不管是朋友还是敌人，都注视着中国，有的充满了希望，有的悲观失望。北京已成为一切被压迫人民的象征，所有被压迫国家的代

¹ “几内亚高官要求我经济援助等谈话记录”。

表都到这里来相会。对于这一切,我们要感谢以毛泽东主席为首的英勇的中国领导人。’,”¹

尽管这只是贝雷代的个人言辞,但是,从中仍然可以鲜活地感受到独立之初的非洲国家和非洲人民,对中国所代表的新的发展道路以及中国所倡导的新型国家间关系的热切期盼。中国对几内亚援助的情况是中国对非援助的一个缩影,由此也就不难理解为什么中国极其有限的援助在非洲产生了如此巨大的反响。

四、结 论

通过上述对 20 世纪 50 年代末至 60 年代中的中国对非洲援助政策的简略回顾,可以就以下几个问题得出一些初步的结论。

中国为什么不给援助附加条件?可以看出,给援助附加条件的做法与新中国的社会主义性质相悖,也不符合新中国所倡导的国际关系准则,即“和平共处”五项原则。

在当时的历史条件下,由于在中国国内不存在市场经济和市场力量,当时中国的对外援助是国家的工具,也是发展的工具,却不可能是资本的工具,也就不难理解为什么在“八项原则”之中没有任何寻求经济利益的内容。作为国家的工具,中国对非援助的目的是在非洲国家之间争取建立“世界和平统一战线”,在国际范围内争取支持中国的力量,为中国的发展创造有利的国际环境。根据当时非洲的条件,争取同盟军并不是以仿效中国的发展经验为前提,而是以如何帮助非洲国家因地制宜、独立自主地发展民族经济为核心。因此,从项目的设计和执行过程来看,给援助附加条件没有任何意义。就中国的历史经验和国际地位而言,在国际范围内推动发展模式的多样化,较之输出“中国模式”,具有更加重要的战略意义。笔者认为,这一点直到今天仍然没有改变。直到今天,中国对外援助一直坚持不附加条件的做法,这是一个重要的原因。

为什么有限的中国对非洲援助产生了西方和前苏联巨额援助所无法比拟的巨大影响?与其说这是中国对非援助政策的“胜利”,不如说这是中国的发展经验和中国所倡导的国际关系准则的胜利。反观这一阶段中国对非援助的经验,目前西方学者关于援助有效性和附加条件的种种讨论,多限于技术层面和操作层面,这也是很多西方学者误读和误解中国援助政策的一个重要原因。

(责任编辑:陈志瑞)

¹ “几内亚政府贸易代表团访华”,1960年 5月 3日至 1960年 11月 25日,外交部开放档案 108-00184-01 (1)。