

中国的基础设施建设援助与 国际发展援助的“共生” ——援助国产业结构差异的视角

王 钊

摘 要 发展与援助在二战后的制度化结合是现代援助体系诞生的标志，对外援助的道德属性被框定为帮助受援国实现发展。但在现实中，西方和中国常质疑彼此的援助道德动机，前者认为后者的基建援助是“新殖民主义”、“债务陷阱”，后者认为前者的软性援助人员费过高、口惠而实不至、干涉他国内政。本文尝试在国际政治经济学框架下，将对外援助决策的规范建构与理性选择双重属性理论化，发掘一国产业结构与对外援助政策间的关联性，以解释西方与中国对外援助的特征差异和误解来源。概言之，发展通过中间变量产业结构可以分解出发展理念、发展资源和发展压力等作用机制，影响一国对外援助的部门分配，因而工业国倾向基础设施与生产性援助，第三产业国则偏好投放专业服务类援助。在全球价值链分工视野下，中国对外援助的偏好和结构具备合理性和正当性，不同援助方的发展援助既会产生竞争，也可互补共生，共同推动联合国“2030 愿景”和新型全球治理的实现。

关键词 对外援助 产业结构 基础设施 服务贸易 全球价值链 发展援助 全球治理

* 王钊，上海对外经贸大学国际发展合作研究院/国际经贸研究所助理研究员（上海 200235）。

** 本文系国家社科基金青年项目“中国发展融资创新与‘一带一路’相关国家债务可持续性关系研究”（项目编号：19CGJ003）的阶段性成果。

引 言

自 1995 年援外改革，特别是进入 21 世纪以来，中国的对外援助规模迅速扩大，在新兴援助国群体中颇受关注。作为传统的援助国俱乐部，经合组织（OECD）一向主导国际发展体系，对中国对外援助则颇有微词，如认为中国援建基础设施以换取安哥拉石油、加蓬锰矿、刚果（金）铜矿等是一种“新殖民主义”，中国向蒙内铁路、喀麦隆克里比深水港、斯里兰卡汉班托塔港等项目提供优惠贷款是希望将受援国拖入“债务外交陷阱”，中国援助参与融资的境外经贸合作区，会破坏当地自然环境、压低劳工标准、加剧全球“向下竞争”。与此同时，中国对 OECD 传统援助俱乐部也有批评，认为西方援助人员费用比例过高、口惠而实不至，热衷于改革甚至重塑受援国的政治经济制度，严重干涉他国内政，“中国是唯一在非洲做过实事的国家”。这种相互批评实际上反映了援助行为中的一个关键现象：中国与西方在援助资源产业部门配置上存在差异，工业国倾向基础设施及生产性部门援助，后工业化国家偏好制度构建等专业咨询类援助，但彼此认为对方的援助部门分配有问题、有私心，势必阻碍联合国《2030 年可持续发展议程》（下文简称“2030 议程”）等国际发展愿景的实现。

援助与发展在二战后的制度化结合是现代援助体系诞生的标志，但也使对外援助议题更加复杂化。有学者提出，人类社会有三种基本的资源分配类型：经济交换、政治再分配以及赠予，援助是赠予式资源分配的重要形式。^①也就是说，人与人之间守望相助，乃至国与国之间的援助是人类社会长期存在的关系形式。在西方历史记录中，最早的国与国援助，也就是对外援助，发生在公元前 226 年，埃及法老托勒密三世带领地中海沿岸数国向遭遇大地震的罗德岛提供了救济物资。^②而现代意义上的对外援助被认为发端于二战后初期，与过往援助的最大不同即援助与发展的结合。1949 年美国总统杜鲁门在其第二任期中的“第四点计划”开启了“发展时代”，从此南北关系从

^① Tomohisa Hattori, “Reconceptualizing Foreign Aid”, *Review of International Political Economy*, Vol. 8, No. 4, 2001, p. 636.

^② Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, University of Chicago Press, 2008, p. 25.

旧的殖民者与被殖民者转化为发达与欠发达地区的两分范式，“发展”成为两者间的转换机制。^① 官方发展援助（ODA）成为战后至今最主流的对外援助类型，其所附带的一系列概念、规则、规范，可被看作援助与发展制度化结合的产物。援助国为受援国提供 ODA 是为了后者的发展，ODA 本身同时也蕴含了前者对发展的理解，即发展理念甚至是发展模式在对外援助中的投射和扩散。之后，冷战的结束使对外援助的战略工具属性下降，全球发展治理框架在国际援助体系的基础上成型：OECD 发展援助委员会协调双边援助实践，世界银行引导多边援助行为，联合国为国际社会拟定 10—15 年的发展目标，专门性国际组织适时介入特定发展议题，如国际货币基金组织（IMF）提供汇率稳定援助、世界贸易组织（WTO）提供促贸援助等。此外，美苏冷战是权力政治，也是发展模式竞争，苏东剧变使得一段时间内没有任何西方以外的发展模式可供选择，^② 也很少有 OECD 以外的援助资源可资利用，有学者将这种现象称为“西方援助卡特尔”。^③ 这也就是为什么新兴援助国群体在 2000 年前后的出现被认为是国际援助事业的“寂静革命”，^④ 全球发展治理的最大变量。

本文尝试在国际政治经济学框架下，将对外援助决策的规范建构与理性选择双重属性理论化，发掘一国产业结构与对外援助政策间的关联性，以解释西方与中国对外援助的特征差异。发展通过中间变量——产业结构分解出发展理念、发展资源和发展压力等作用机制，影响了一国的对外援助行为，造成工业国倾向于投放基础设施与生产性援助，后工业化西方则完成了对外援助的全面服务化。中国与西方在援助事务上的误解和相互批评，在很大程度上来源于没有理解对方的援助与发展结合的逻辑，甚至没有理解自身发展援助的“潜意识”和利益结构。但从本质上讲，中国与西方的产业结构差异内生于全球价值链，双方根据各自要素禀赋分别接入了制造业和高端服务环节，具有共生互补特征。就受援国需求而言，西方对外援助的全面服务化与

^① 参见 Gilbert Rist, *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*, Zed Books, 2008, pp. 69-79.

^② Jens Sorensen, *Challenging the Aid Paradigm: Western Currents and Asian Alternatives*, Palgrave Macmillan, 2010, p. viii

^③ William Easterly, “The Cartel of Good Intentions”, *Foreign Affairs*, No. 131, July/August 2002, pp. 40-49.

^④ Ngaire Woods, “Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 6, 2008, pp. 1205-1221. 查道炯：《南南合作运动历程：对“一带一路”的启示》，《中国国际战略评论》，2018年（上），第205页。

中国的大规模基础设施援助并不是互斥的，双方协调合作可提供更完整的发展方案和更充足的援助资源。

下文将首先就援助与发展研究的学术史、对外援助的产业部门分配效应和新兴援助国视角下的中国援助研究进行文献回顾，并在此基础上提出本文的核心观点：中国与西方的对外援助因国内产业结构的不同而具有异质性，从而导致双方的相互误解和批评，传统援助国、新兴援助国和受援国可在全球价值链体系中实现共生，更好地推动“2030 议程”的实现。继而，梳理战后西方发展理念与援助产业部门分配的演变和互动，揭示西方推动的经济改革和良治等专业咨询类援助也如中国的基础设施建设援助一样，具有规范选择和利益驱动的双重属性。进而，以西方大国中服务经济最发达的英国为案例，剖析第三产业主导国民经济对英国“道德援助”路径的支撑，这也可作为观察“新世界工厂”中国对外援助的“镜中影像”。第三部分是关于全球价值链视野下中国与国际发展援助体系如何实现“共生”^①的讨论。最后是结论。

一、对外援助的产业部门分配效应

对外援助是一套复杂的行为体系，涉及国际发展学、国际政治经济学和冷战史研究等学科领域。这一部分将首先总结不同学科路径下对外援助研究的思路和重点，然后对国际政治经济学中的“分配效应”概念进行综述，在此基础上探讨一国国内产业结构与对外援助部门分配特征间的关系。最后，就中国 1995 年援外改革、优惠贷款援助、海外基础设施投融资、开发性金融等引发国内外关注的核心议题进行评述。新兴援助国视角下的中国对外援助研究，实际上是对社会主义市场经济时期的中国对外援助及其与国际发展援助体系之间关系的研究。

（一）援助与发展研究的学科意识

“国际发展中的对外援助研究”与“对外援助中的发展援助研究”，呈现

^① “共生”是指两种或两种以上的生物基于相互需要而彼此进行物质交换和能量传递，实现共同生存。这一概念后从生物学扩展至国际关系等社会科学领域。参见苏长和：《共生型国际关系的可能——在一个多极世界中如何构建新型大国关系》，《世界经济与政治》，2013年第9期；任晓编：《共生——上海学派的兴起》，上海译文出版社，2015年。

了国际发展学与冷战史援助研究的路径差异。国际发展学是二战后兴起的，旨在研究如何使新独立的落后国家实现发展。在这方面，西方目前已形成成熟的学历教育和学术研究体系，主流高校多设有国际发展院系，《世界发展》（*World Development*）和《国际发展研究所通报》（*IDS Bulletin*）等专业期刊颇具影响力。在国际发展学视野下，对外援助仅是全球发展治理的工具之一。根据 OECD 新推出的“官方对可持续发展总支持数据库”，有助于 2030 议程实现的出口信贷、私人投资、侨汇、甚至国际组织会费等都属于发展融资的统计范畴，都是国际发展学的研究对象。而在冷战史学科视野下，发展援助则是对外援助研究的子议题，关注发展动机与战略动机在援助行为中的交互，且发展援助仅是一个西方概念，社会主义国家多采用经济技术援助、军事援助和物资援助这样的类型划分方式。^①

国际发展学与国际政治经济学援助研究的路径差异，在于是否有预设前提——援助国和受援国中至少有一方基于规范动机来制定和实施援助政策。在国际政治经济学视野下，对外援助仅是一国对外政治经济政策的一环，强调分析援助关系中所蕴含的国内—国际利益分配结构，不设规范性前提。例如，米尔纳等通过研究 1979—2003 年美国众议院议员在对外援助法案上的投票行为，发现议员所在选区的经济特点是决定其援外选择的核心变量：美国的对外援助政策如同其贸易政策一样，致力于维护一个稳定、开放的世界经济，因此受益于全球化的群体倾向于支持增加对外援助预算。^②再如，梅斯奎塔等发现所有援助行为的发生都与援助国和受援国领导人的政治生存利益密切相关，双方领导人都希望通过援助交易维护权力地位，以援助换取政策让步的行为会使援助国和受援国的精英阶层以及援助国民众获益，而常常会给受援国民众带来伤害。他们明确提出，国际发展学的援助研究隐含了一个前提假定，即至少援助国，也许受援国也一样，将援助看作一种减少贫困的工具。但国际政治经济学路径下的实证研究发现，减贫并不是援助国分配援助资源的唯一考量，甚至不是主要原因。^③

① 感谢上海大学蒋华杰副教授与笔者分享冷战史学科对援助的理解。首届国际发展青年学术汇“全球发展转型与新发展知识研讨会”，云南大学国际关系研究院，2019年7月29—31日。此处引用征得对方同意。

② Helen Milner and Dustin Tingley, “The Political Economy of US Foreign Aid: American Legislators and the Domestic Politics of Aid”, *Economics & Politics*, Vol. 22, No. 2, 2010, pp. 200-232.

③ Bruce Mesquita and Alastair Smith, “A Political Economy of Aid”, *International Organization*, Vol. 63, No. 2, 2009, pp. 309-340.

有学者提出了分解对外援助政策的三个维度：价值叙事、制度框架和工具项目。^① 国际发展学、国际政治经济学与冷战史研究分别从不同价值角度切入，试图为理解对外援助提供完整的分析框架，但三者的第一维度差异直接导致了逻辑起点和研究重点的不同（见图-1）。援助行为至少包含受援国与援助国两方，关于前者的研究，核心议题毫无疑问是分析、测算援助到达当地后的影响，援助有效性概念及指标体系是国际发展学的研究前沿。^② 关于后者的研究基本落入了对外政策决策的范畴，丁韶彬等指出，国际政治学/国际政治经济学援助研究的核心内容在于探讨援助国的对外援助动机。^③ 对外援助的决策动机可进一步细分，英国海外发展部前部长哈特指出，“对外援助项目的决定过程需要评估和关联两个重要因素，一是国家间分配，二是部门间分配。”^④ 援助的国别资源分配主要反映援助国的对外战略动机。援助作为战略的实现工具，可用于巩固联盟关系、与对手争夺中间地带，冷战史援助研究可被看作以特定历史阶段材料为依托的国际政治与战略研究。^⑤ 冷战结束后，对外援助在高政治议题中的地位下降，国际战略动机与援助国别分配间的结合转变为影响受援国的多边组织投票^⑥和对受援国国内政治制度

① Victoria Gonsior and Stephan Klingebiel:《发展政策体系：我们站在哪里？我们走向何方？》，邓昆译，王钊校，《国际商务研究》，2019年第6期，第5页。

② 援助有效性相关讨论，参见 Jeffery Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin, 2005; Roger Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, 2008; William Easterly, *The Whiter Man's Burden: Why the West's Effort to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin, 2006; Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There as a Better Way for Africa*, Farrar, Straus and Giroux, 2010; 贺文萍：《从“援助有效性”到“发展有效性”：援助理念的演变及中国经验的作用》，《西亚非洲》，2011年第9期；徐小红：《政治腐败与外来援助的经济效用》，《外交评论》，2014年第1期；黄振乾：《中国援助项目对当地经济发展的影响：以坦桑尼亚为个案的考察》，《世界经济与政治》，2019年第8期。

③ 丁韶彬、阚道远：《对外援助的社会交换论阐释》，《国际政治研究》，2007年第3期，第40页。

④ Judith Hart, *Aid and Liberation: A Socialist Study of Aid Policies*, Victor Gollancz, 1973, p. 248.

⑤ 蒋华杰：《国际冷战、革命外交与对外援助：中国对非援助政策形成的再考察（1956—1965）》，《外交评论》，2016年第5期；蒋华杰：《现代化、国家安全与对外援助：中国援非政策演变再思考（1970—1983）》，《外交评论》，2019年第6期。

⑥ 庞珣、王帅：《中美对外援助的国际政治意义——以联合国大会投票为例》，《中国社会科学》，2017年第3期；Daniel Mao Lim and James Vreeland, “Regional Organizations and International Politics: Japanese Influence over the Asian Development Bank and the UN Security Council”, *World Politics*, Vol. 65, No. 1, 2013.

的偏好^①。而援助部门分配主要反映了援助国国内不同产业部门之间各种具体的政治压力，是国际政治经济学的研究重点，如前文提到，中国将更多的援助资源投放在第二产业部门即基础设施建设援助，而西方则更倾向于专业咨询类援助。这是一种援助资源的产业部门分配差异。

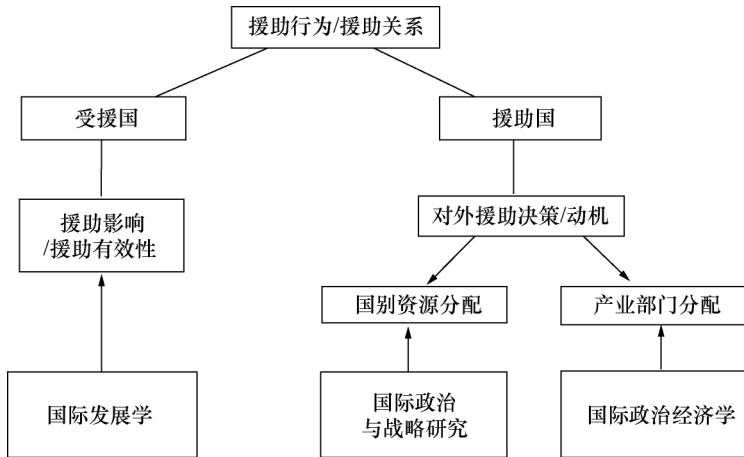


图-1 援助研究涉及的三类学科的研究侧重点

(二) 对外援助决策的产业部门分配效应

冷战的结束与全球化的深入发展使得大国面临的安全威胁下降，经济关系等低政治议题的重要性上升，国家作为单一理性行为体，以生存为决策唯一动机的分析框架与国际关系现实间的缝隙增大。“世界政治”日益取代“国际关系”，各理论流派都显示出研究层次回落的特点，强调国内政治研究、国内—国际互动的重要性。^② 20世纪90年代后，新古典现实主义在国际体系与国内政治间进行理论探索，^③ 开放经济政治学逐步成为国际政治经济学的主流范式。^④

1. 分配效应：开放经济政治学的研究起点

就20世纪90年代以来的国际政治经济学而言，全球化对主权民族国家

^① Axel Dreher, et al., “African Leaders and the Geography of China’s Foreign Assistance”, *Journal of Development Economics*, Vol 140, September 2019, pp 44-71; Eric Neumayer, *The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance*, Routledge, 2003.

^② 李巍、王勇：《国际关系研究层次的回落》，《国际政治科学》，2006年第3期。

^③ 陈志瑞、刘丰主编：《国际体系与国内政治：新古典现实主义的探索》，北京大学出版社，2015年。

^④ 曲博：《偏好、制度与国际政治经济学研究》，《外交评论》，2006年第5期。

的冲击为开放经济政治学范式的兴起提供了现实的沃土，诸如利益与制度、国内与国际的分析框架在新自由制度主义理论的基础上逐步成熟。^①这一范式的分析起点是界定全球化背景下某一社会行为体的利益偏好，在研究中被更直观地操作为“分配效应的政治学”——经济利益在国内—国际分配所引发的政治结果。^②西方学术界在这一研究方向上积累颇丰，如贸易政策中的阶级联盟和行业分化，^③在汇率政策中面向国内的生产者和面向国际的生产者之间的偏好差异，贸易部门的生产者与非贸易部门和海外投资者之间的偏好差异。^④在理论引介的基础上，国内学者也努力进行理论创新和议题拓展，如自上而下的汇率制度选择所蕴含的产业政策效应：日本官僚在一战后推动国内金本位制重建，通过其紧缩效应压低物价，淘汰受到过度政策保护的重化工业部门，恢复按照比较优势形成的以轻工业为中心的产业布局。^⑤再如，对外投资和服务贸易等所附带的技术转移使得知识产权保护成为国际政治经济学的研究议题，技术作为一种生产要素，其跨国转移对全球及国内政治结构与过程的影响。^⑥又如，货币国际化的微观基础——贸易和金融部门的国际分工和内部企业特性影响了两大部门对于货币国际化收益和调整成本的权衡，最终决定了经济部门对货币国际化的国内支持力度。^⑦

2. 国内产业结构与对外援助部门分配

对外援助是否也会派生分配性后果？国内—国际社会联盟分化与博弈的理性基础又是什么？派弗尔等通过对美国对外提供的艾滋病防治援助和OECD国家的预算支持类援助进行案例研究发现，对外援助决策受到了来自产业部门层面的具体的政治压力，甚至有证据表明，OECD国家的援助分配决策是在部门基础上做出的，产业部门层面已经成为利益集团游说努力的中

① 王正毅：《超越“吉尔平式”的国际政治经济学：1990年代以来IPE及其在中国的发展》，《国际政治研究》，2006年第2期。

② 钟飞腾：《对外直接投资的国际政治经济学：一种分析框架》，《世界经济与政治》，2010年第12期。

③ Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton University Press, 1989; Michael Hiscox, *International Trade and Political Conflict: Commerce, Coalitions and Mobility*, Princeton University Press, 2001.

④ Jeffrey Frieden, “Real Sources of European Currency Policy: Sectorial Interests and European Monetary Integration”, *International Organization*, Vol 56, No 4, 2002, pp 831-860.

⑤ 董昭华：《日本金本位制重建的战略含义》，《日本学刊》，2013年第4期。

⑥ 熊洁：《知识产权保护的國際政治经济学：一项研究评估》，《世界经济与政治》，2013年第2期。

⑦ 刘玮：《国内政治与货币国际化：美元、日元和德国马克国际化的微观基础》，《世界经济与政治》，2014年第9期。

心。该文献强调部门细分视角 (sectorally disaggregated aid), 相对于传统的以一国总体援助流向 (aggregate aid flows) 为观察对象或定量指标, 能更好地揭示一国对外援助的本质。^① 麦克莱恩比较了 OECD 国家对“关于落实蒙特利尔议定书的多边基金”和“全球环境基金”两个多边援助机制的捐资规模, 发现环保产业竞争力更强的日本、德国对这两个组织的资金支持更为积极。这是因为在公开招投标制度下, 一国某个产业的竞争力越强, 其企业成为对应多边援助项目承建商的可能性就越高, 从而驱动该国更积极地向对应组织捐款, 并对其他援助国形成外部道德压力, 以期撬动更大规模的多边援助资金池。^②

就国内产业结构与对外援助部门分配特征而言, 克莱布通过对 OECD 国家在 1980—2001 年间对 124 个发展中国家的援助面板数据进行定量回归发现, OECD 国家的第三产业化是影响其对外援助决策的关键国内政治因素, 服务经济越发达的国家, 对外援助的道德属性就越强, 援助决策就越倾向于回应受援国的国内发展需求, 而不是援助国自身的商业利益。^③ 但该文反映了西方学者在援助研究中隐含的一个共性预设前提: 软性援助是无私的, 向生产性部门等提供硬件援助是受商业利益驱动的。可以说, 从产业结构和部门分配角度研究援助问题已经出现, 但国内—国际社会联盟与对外援助决策间的理性机制还未完全明确, 值得进一步研究。因为数据和材料的限制, 从产业部门视角理解援助问题的文献多以 OECD 国家为研究对象, 那么, 中国的对外援助是否也存在明确的分部门特征呢?

(三) 新兴援助国研究视角下的中国对外援助

新中国自建立初期就开始提供对外援助, 大致经历了 1950—1982 年的“政治挂帅”、1983—1994 年的调整过渡、1995 年至今的互利共赢“大经贸”三个历史阶段。^④ 本世纪出现的、将中国作为新兴援助国的文献基本以 1995 年援外改革后的中国对外援助作为研究对象, 或者说是在研究社会主义市场

^① Caryn Peiffer and Constantine Boussalis, “Determining Aid Allocation Decision-Making: Towards a Comparative Sectoral Approach”, in Mak Arvin and Byron Lew, eds., *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Edward Elgar, 2015, pp. 45-63.

^② Elena McLean, “Multilateral Aid and Domestic Economic Interests”, *International Organization*, Vol. 69, No. 1, 2015, pp. 97-130.

^③ Johannes Kleibl, “Tertiarization, Industrial Adjustment and the Domestic Politics of Foreign Aid”, *International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 2, 2013, pp. 356-369.

^④ 参见周弘编:《中国援外 60 年》, 社会科学文献出版社, 2013 年; 张郁慧:《中国对外援助研究 (1950—2010)》, 九州出版社, 2012 年。

经济时期的中国对外援助。

1992年中共十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标。对外经贸部是当时中国对外援助的主管部委，1994年时任部长吴仪在“九十年代中国外经贸战略国际研讨会”上提出“大经贸战略”，要求将外贸、投资和对外援助等有机结合起来，推动中国市场经济的发展。同年的银行体制改革将四大商业银行过去承担的政策性金融业务交予新成立的三大政策性银行——国家开发银行承接了建设银行的“两基一支”金融支持任务，中国进出口银行承接了中国银行原管辖的国际业务中政策性较强的部分，中国农业发展银行则接管了农业银行负责支持的“三农”金融任务。1995年，国务院下达《关于改革援外工作有关问题的批复》，增加了优惠贷款这种新的援助资金形式，由刚刚成立的中国进出口银行以国家主权信用在国际资本市场上发债筹资，国家财政对优惠利率与市场利率之间的差额进行贴息。这意味着很少的国家财政成本就能撬动很大规模的援助资源，中国的援助资金总额在统计意义上迅速增加。优惠贷款援助常与其他资金形式配合使用，如出口信贷、对外投资、开发性金融等，因界限模糊、数据没有完全公布，其进一步造成了外界对中国援助规模的过高估计。在学术界常使用的数据来源中，北野尚宏等估算2001年至今中国对外援助年均约50亿美元，^①而AidData数据库估算，2000—2014年间中国对外援助和其他政府海外融资年均约470亿美元。^②一国年均近500亿美元的援助规模是惊人的，OECD发展援助委员会20余国在同时段的ODA年均总量仅约1000亿美元。这样惊人的资金规模使得OECD传统援助国俱乐部产生了对中国对外援助的强烈兴趣，并在此基础上提出了新兴援助国的概念。^③

理解优惠贷款援助是总结中国对外援助部门分配特征的关键。中国援助主要有无偿赠款和优惠贷款两种资金形式。无偿赠款援助出现于新中国成立

① Naohiro Kitano and Yukinori Harada, “Estimating China’s Foreign Aid 2001-2013”, JICA-RI Working Paper, No. 78, June 2014. 北野尚宏之后在这份报告的基础上进行年度更新，现已更新至2018年数据。

② AidData数据库：Global Chinese Official Finance Dataset_v1.0。

③ 参见庞珣：《新兴援助国：垂直范式与水平范式的实证比较研究》，《世界经济与政治》，2013年第5期；Felix Zimmermann and Kimberly Smith, “More Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation”, *Journal of International Development*, Vol. 23, No. 5, 2011, pp. 722-738；Axel Dreher, Peter Nunnenkamp and Rainer Thiele, “Are ‘New’ Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between Non-DAC and DAC Donor Countries”, *World Development*, Vol. 39, No. 11, 2011, pp. 1950-1968.

初期，由国家财政全额拨付。根据《中国对外援助白皮书》的最新数据，2010—2012年间无偿赠款的规模为323.2亿元人民币，占中国援外资金总额的36.2%。优惠贷款在2010—2012年间为497.6亿元人民币，占援外总额的55.7%。^①在优贷援助产生初期，中国官方就有其与无偿援助决策依据和部门分配差异的说明。根据1995/96和1996/97年度《中国对外经济贸易年鉴》，无偿援助灵活多样、实施较快、效果较好，可更好地配合外交工作，建设一些人民能够广泛受益的公共工程和社会福利项目，如医院、学校、低造价住房、打井供水等花钱不多、社会效益好的项目，也可用于提供紧急救灾和人道主义援助。^②而优惠贷款主要为发展中国家建设有经济效益的生产性项目，也可用于受援国政府能保证偿还贷款的基础设施项目。^③国家国际发展合作署2018年发布《对外援助管理办法（征求意见稿）》，基本延续了1995年援外改革时确立的分部门特征：“无偿援助主要用于受援方在减贫、民生、社会福利、公共服务以及人道主义等方面的援助需求，优惠贷款主要用于支持受援方有经济效益的生产型项目、资源能源开发项目、较大规模的基础设施建设、提供大宗机电产品和成套设备。”^④由于优惠贷款的规模更大，且常与其他资金配合使用，中国倾向于提供基础设施及生产性援助的部门分配特征日益明朗。统计层面也显示出相似的结果，根据AidData数据库，中国2000—2014年间的对外援助投放到了24个部门，其中6个基础设施及生产性部门，占到了援助总量的约51%，最高的部门为“交通与仓储”，约230亿美元，约占15年间总援助规模的26%。^⑤而OECD发展援助委员会成员国同一时间段在基建和生产性部门的援助资源分配平均为21.58%，但软性援助的投入比例在50%以上。^⑥

本文进一步提出，部门分配特征足以构成中国对外援助研究的核心问题。中国成为新兴援助国中最受关注的一个，是因为中国对外援助特别是其中的优惠贷款，与出口信贷、对外投资等配合使用，总的资金规模庞大、界限动机模糊，也是因为中国国家开发银行的资金规模以惊人的速度超过了世

① 《中国的对外援助（2014）》白皮书，2014年7月，http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/document/1375013/1375013_1.htm。

② 《中国对外经济贸易年鉴1996/97》，中国经济出版社、经济导报社，1996年，第73页。

③ 《中国对外经济贸易年鉴1995/96》，中国社会出版社，1995年，第59页。

④ 国家国际发展合作署：《对外援助管理办法（征求意见稿）》，2018年11月。

⑤ AidData数据库：Global Chinese Official Finance Dataset_v1.0。

⑥ OECD数据库：Aid (ODA) by Sector and Donor [DAC5]。

界银行，在全球基础设施和生产性部门发力，虽从严格意义上讲，国开行的资金都不算是对外援助，但国开行与进出口银行的海外经济活动很难分辨。有政策制定者和学者将中国为国际社会提供的这些混合资本命名为“开发性金融”，^①英文译为 Development Finance，与全球发展治理传统机构在千年发展目标提出后所推动的“发展融资”概念相同，但两者至今未在同一规则体系下运行。^②国内学者也有总结，1995年后的中国对外援助为综合利用多种资金渠道而“超越对外援助”。^③应该说，从“安哥拉模式”的实践到“新殖民主义”的污名，再到亚洲基础设施投资银行的成立，以及现在的“债务可持续性挑战”，中国对外援助研究的真问题主要是两个：一是中国对外提供的大规模开发性金融的本质以及对外援助在其中的角色，二是“特殊的”中国对外援助与 OECD 传统援助国俱乐部所支持的规则规范之间的关系，具有异质性的两方能否在 2030 议程下协调共生。而这两个问题都与中国对外援助的部门分配特征密切相关。

二、中国与西方对外援助的部门分配差异

本文尝试以发展—产业结构—援助三元关系来解释中国与西方对外援助的部门分配差异。产业结构是援助国发展经验、发展资源和发展压力的综合体现，可作为理解发展与援助关系的中间机制，能够反映对外援助所蕴含的规范选择和理性驱动双重属性。援助国为推动受援国发展，会在对外援助中投射自我认知为成功的发展经验，提供自我认知为最好的发展资源。而援助国国内的主导产业作为发展经验的具象和发展资源的载体，承接了大量的援助项目，且有可能形成“隐性产业利益集团”，游说政府将对外援助作为释放发展压力的工具，进一步固化一国对外援助的产业部门分配（见图-2）。也就是说，国内产业结构影响了两类援助国的偏好：是强调软性制度构建还是

① 陈元：《政府与市场之间：开发性金融的中国探索》，中信出版社，2012年；Xu Jiajun and Richard Carey, “China’s Development Finance: What Issues for Reporting and Monitoring Systems?” *IDS Bulletin*, Vol 45, No 4, 2014, pp 102-113.

② Stephen Kaplan, “Banking Unconditionally: The Political Economy of Chinese Finance in Latin America”, *Review of International Political Economy*, Vol 23, No 4, 2016, pp 643-676.

③ 林毅夫、王燕：《超越发展援助：在一个多极世界中重构发展合作新理念》，北京大学出版社，2016年；郑宇：《援助有效性与新兴发展合作模式构想》，《世界经济与政治》，2017年第8期。

强调首先完成经济类基础设施建设，在援助中是能够提供更多的专家还是更多的设备，面临的是服务业全球扩张的压力还是工业部门的产能过剩。此外，产业结构视角还为两类援助国实现良性互动提供了可能：中国与西方的产业结构差异是根据各自要素禀赋接入全球价值链不同环节的结果，是一种“共生性”分工，中国和西方对外援助的偏好和结构都有其合理性和正当性。基于受援国对多样化发展资源的需求，两类援助国可推动互补合作，促进联合国 2030 愿景的实现和新型全球治理的完善。



图-2 国内产业结构与对外援助间的关联性

详细而言，对外援助包含三类动机：战略考虑、经济利益和利他主义。冷战的结束和援助有效性规范的兴起使得国际战略和经济动机收缩，国际社会产生了对援助道德属性的过高估计，而援助与发展的制度化结合使得利他主义被广泛接受为“援助以促进受援国发展”。对外援助预算作为公共预算的一部分，国内产业集团存在游说政府的理性动机。但与贸易政治等中的行业或阶级利益集团不同，主导产业作为一国发展理念的实践结果或发展经验的总结基础，其在对外援助决策过程中发挥了更为隐蔽的作用，甚至可能是无意识的受益方。冷战结束至今，日益第三产业化的西方垄断了国际发展理念的解释权，强调经济自由化和良治改革是受援国实现发展的前提。这在援助实施层面伴生了产业部门间的分配效应，不仅使得咨询服务业在国际援助链中获得了巨大的商业利益，更使得第三产业国相对于第二产业国在国际发展规范体系中享有天然的话语权和经济收益。

援助与发展的结合在西方是毋庸置疑的，既体现在国内层面设置国际发展部主管对外援助事务，也体现在全球发展治理在国际援助体系基础上的建立与完善。那么，1995 年后的中国对外援助是否也呈现出与发展结合的态势？答案是肯定的，突出表现在 2017 年中国国际发展知识中心和 2018 年国家国际发展合作署的成立，顶层设计意在扩大中国发展经验在对外援助中的投射以及中国对外援助在全球发展治理中的角色。^① 就发展经验而言，中国

① 2019 年 11 月对中国援助管理相关机构工作人员的访谈。

强调工业化是发展的必经之路，而实现工业化需要首先通水电路网，所以基础设施是发展的前提和援助部门分配的重心。就发展资源而言，“我们是把最好的给发展中国家”是笔者在对中国援外工作人员、海外建设工程人员的访谈中频繁听到的话语。“新世界工厂”中国能为世界提供的最好的发展资源就是大规模基建。

就发展压力与利益结构而言，中国基于自身经验强调工业化与加入全球生产网络于一国发展的重要性，这种理念与援助实践的结合在客观上为第二产业尤其是基建部门带来了经济回报。国内外学者在中国援助的经济动机方面已有较多研究，^①甚至有学者直接提出了“进出口银行循环”（Eximbank Cycle）的概念，^②认为中国对外援助，尤其是优惠贷款部分，基本是由中国企业承接，“对于风险较高的借款方，中国的政策性银行选择不将任何资金打入对方政府控制的账户，而是将资金直接支付给中国的承建企业以使其在海外实施建设项目——这是一个闭合的圆。”^③优惠贷款援助在1995年推出后的第一个项目即苏丹石油开发。该项目改变了苏丹贫油国的面貌，帮助其建立了现代石油工业体系，同时也为中石油集团“走出去”，充分利用两个市场、两种资源打开了局面。笔者认为，1995年后的中国对外援助在保障国内重化工业化和城市化迅速推进所急需的能源资源供给，例如“安哥拉模式”；辅助企业扩大海外市场、积极参与国际竞争，例如中国工程承包企业在2016年获得了非洲54.9%和亚洲25%的市场份额，高居全球首位；^④辅助国际产能合作，在劳动密集型产业向东南亚、南亚和非洲的新一轮转移周期中占有先机，例如辅助境外经贸合作区建设等方面发挥了积极作用。

此外，国内产业结构差异不仅会影响政府的对外援助决策，同时也为学术研究预设了隐性前提，降低了社会大众对于援助产业部门分配效应的敏感度。例如部分西方学者和民众，甚至是受援国社会团体简单地认为软性援助就是无私的、不附带援助国经济利益的；基建及生产性援助就是援助方自利的表现，是腐败和众多社会问题的温床。再如“工业党”、“基建狂魔”等话语在中国的社会化，无形中加深了中国对外援助致力于推广工业化发展方案

① 黄梅波、刘爱兰：《中国对外援助中的经济动机和经济利益》，《国际经济合作》，2013年第4期。

② Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press, 2010, p. 142.

③ Sebastian Horn, et al., "China's Overseas Lending", NBER Working Papers 26050, 2019, p. 8.

④ 数据来源：《中国商务年鉴（2017）》——“2016年国际工程承包企业市场份额前250强统计”。

的倾向，巩固了基建部门在中国海外经济关系中的主导地位。应该说，理解各自对外援助的“潜意识”，是中国与西方在全球发展治理中实现根本性协调的关键。

三、西方发展理念与援助所涉产业的变化

国际发展理念在二战后的演变——从单纯关注增长，到重视农村、教育和医疗等社会部门，再到相信宏观经济稳定与自由民主制度是发展的前提——深刻影响了西方的援助行为，使其援助部门分配越来越向公共服务和专业咨询等第三产业部门倾斜，在无形中完成了西方对外援助的全面服务化（见表-1）。有趣的是，战后西方国内主导产业变化同样经历了从重化工业，到“从消费者和政府需求导向的劳动密集型服务业，尤其是卫生和教育领域，向非劳动密集型服务业，更多参与制造业生产和可贸易服务的出口转变”。^① 所以，国际发展理念在二战后的演变可能是西方国家国内发展经验的外溢，或是对优势发展资源的利用，当然也可能是国内主导产业集团为谋求更大的海外市场而向政府游说的结果。

表-1 西方发展理念及援助所涉产业的演变

时期	发展理念	援助理念	援助实践	承建商	其他理论
五六十年代	哈罗德—多马模型 外生增长理论 二元经济模型 两缺口模型	“增长即发展” → 将援助给效率最高的部门	援建基础设施与生产性项目	重化工业与基建工程企业	
七十年代	托达罗模型 人力资本理论 内生增长理论	人的基本需求 → 将援助给最贫穷的人	减贫援助： 1. 农业（人的生存） 2. 医疗（人的健康） 3. 教育（人的发展）	劳动密集型公共服务业	依附理论
八十年代	新自由主义 公共选择理论	华盛顿共识→ 自由经济改革是发展的前提	结构调整贷款援助 触发市场经济改革	经济改革与市场运行类咨询服务商	

^① Paul Johnson and Roderick Floud, *The Cambridge Economic History of Modern Britain: Vol. III: Structural Change and Growth, 1939-2000*, Cambridge University Press, 2004, p. 247.

(续表)

时期	发展理念	援助理念	援助实践	承建商	其他理论
九十年代	新制度经济学 人类发展指数	后华盛顿共识 → 良治是前提 的前提	良治方案援助	治理咨询类 服务供应商	发展型 国家理 论
二十一世纪	环境经济学	千年发展目标 可持续发展 目标	一揽子计划：基础 设施、社会减贫、 市场经济、制度建 设、环境援助	以服务部门 供应商为 主体	

资料来源：笔者绘制。

(一) “增长即发展”与生产性援助

二战后初期，所有的发达国家都是工业国家，当时两大阵营的发展理论虽有不同，但都主张工业化是实现一国发展的必由之路，前现代向现代的过渡集中表现为由农业、农村和农民，转变为工业、城市和工人。这就使得“第三世界国家的精英一旦掌权，除了进行工业化，没有什么其他的选择”。^①如何快速实现工业化成为战后发展理论的核心问题。此时出现的“大推进”、“经济起飞”、“增长极”等概念均建立在哈罗德—多马模型 ($g=i/v$) 的基础上，其中 g 代表增长率、 i 代表资本投入、 v 代表投入产出比（在现有技术水平上保持不变）。也就是说，土地是给定的、技术是外生的、劳动力是无限供给的，所以资本投入是决定一国经济增长率的唯一变量。之后出现的外生增长模型、^② 刘易斯二元经济模型、^③ 两缺口模型^④等均是哈罗德—多马模型的延伸和拓展。

美国时任总统肯尼迪 1961 年在联合国号召发达国家每年向欠发达国家转移相当于国民生产总值 1% 的资本，以帮助后者至 1970 年实现年均经济增长 5% 的目标。联合国在此基础上将 20 世纪 60 年代命名为“第一个发展的十年”。这样，援助作为一种外来补充资本，通过政府间渠道，自上而下地

^① Philip McMichael, *Development and Social Change: A Global Perspective*, 5th Edition, Sage, 2012, p. 37.

^② Robert Solow, “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol 70, No 1, 1956, pp. 65-94.

^③ Arthur Lewis, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, *The Manchester School*, Vol 22, No 2, 1954, pp. 139-191.

^④ Hollis Chenery and Alan Strout, “Foreign Assistance and Economic Development”, *American Economic Review*, Vol 56, No 4, 1966, pp. 679-733.

投放到事前规划好的集群工业区及配套基建项目，以期高效率工业部门的“起飞”，首先解决欠发达国家的城市经济问题，然后人口从低效率的农村自然流入城市，在工业化和城市化的双重带动下实现国家现代化。这种发展理论及相应的援助实践，使欠发达国家政府与发达国家的重化工业部门作为承建商获得了大量的 ODA 资金。

（二）减贫援助与劳动密集型公共服务业

ODA 帮助发展中国家在 20 世纪 60 年代取得了年均 5.5% 经济增长，但与此同时，失业率不降反升，贫富差距扩大，农村地区和底层人民并未受益于整体经济增长，甚至面临生存威胁。例如此时农村人口向城市的流动与刘易斯二元经济模型预测有很大出入：这种人口流动并非完全是因为城市工业部门的成长带来了更多工作机会，而是农村的发展资源被抽走，农民因羡慕城市在各种政府干预下的经济社会特权，在没有正式工作岗位的情况下向城市转移。这一方面形成了欠发达国家城市中的贫民窟，另一方面也进一步抽离了农村发展的劳动力资源。“托达罗模型”^① 即是在总结分析上述社会现象的基础上产生的，“非正式部门”等概念的提出和量化至今仍是主流国际发展理论的基石。此外，劳动经济学在 70 年代提出了人力资本理论，以舒尔茨为代表。^② 这修正了外生增长模型：除资本外，劳动力这一生产要素也是可变的，或可理解为将资本分为了两部分——人力资本和物质资本，前者在经济中的作用甚至大于后者。而一国人力资本的提升依赖于农业、卫生和教育部门，即人的生存、健康和能力部门。这也为内生增长模型在 80 年代的出现奠定了基础，技术等内生于经济增长意味着对“人”的投资成为一国发展的关键变量。

发展理论的更新带来了援助实践的变化：从自上而下到自下而上，从“援助效率最高的部门”到“援助最需要的人群”，从工业化与基建援助到满足“人类基本需求”的社会部门援助。新的市场环境为国际发展咨询行业的出现和成熟提供了土壤：国际发展公司的领导者和员工一部分在西方国家援助机关工作过，更多的则是大学生，通过参加“和平队”海外志愿活动获得对发展中国家的理解，然后回到学校取得农学、社会学等硕士学位，以专业

^① John Harris and Michael Todaro, “Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis”, *American Economic Review*, Vol 60, No 1, 1970, pp. 126-142.

^② Theodore Schultz, *Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research*, Free Press, 1971.

知识落地社会部门的微观援助项目。70年代，一个国际发展公司每年如果能接到5—15个项目，就意味着50万—100万美元的收入。^①此外，社会组织在深入受援国基层方面拥有天然优势，NGO替代企业成为援助国ODA招标的新宠，跨国倡议与服务网络兴起。

（三）结构调整贷款与生产性服务供应商

70年代依附理论与人力资本理论间的关系，可以理解为60年代增长理论在发展实践中受挫，左右两派经济学者提出的不同解决方案，当时前者的影响力甚至更大。但实施进口替代战略的发展中国家在80年代陷入债务危机，而“出口导向型”东亚四小龙迅速崛起，依附理论的生存空间缩小了。华盛顿共识的提出旨在为70年代结构主义所引发的众多问题提供解决方案。推动受援国自由市场改革以实现宏观经济稳定的“结构调整计划”（Structure Adjustment Programs, SAPs）成为引人注目的援助类型。这也是方案援助（Program Aid）开始大规模出现，日益冲击项目援助（Project Aid）主体地位的发端。^②

新自由主义和公共选择理论等指出“进口替代”等是政府干预市场的行为，增加了官僚的寻租空间，是低效和腐败的温床。ODA作为一种政府间资金转移，是受援国“大政府”存续的经济基础之一，大规模基建及生产性援助本身就是扰乱市场。恢复深陷债务危机的发展中国家的宏观经济稳定是继续讨论发展问题的前提，自由市场改革则是经济可持续的基础。这使得援助的基本目标转变为推动受援国的私有化、自由化改革，以吸引私人资本自发进入，在市场原则之上实现真正的发展。这样，援助从“硬件”向“软件”、从第二产业向第三产业的转移趋势更为明朗，会计事务所等以参与宏观经济改革计划和供给微观企业运行方案成为国际援助链的新玩家。而苏东剧变更结构调整为结构调整计划提供了广阔市场，以援助资金推动前计划经济国家实现转轨。

^① Tony Barclay, “50 Years in Development: How Private Companies Adapt & Deliver”, Council of International Development Companies, 2013, pp. 11-12.

^② “方案援助是指援助国或多边援助机构通过一系列综合发展计划和方案的方式，向受援国提供援助。与具体单个项目形式的援助不同，方案援助通常是针对受援国经济、社会发展过程中某一方面或部门的整体发展而进行的整合性援助。与项目援助相比，方案援助具有规模大、时间长、复杂性高、风险大等特征，同时援助国在方案援助中的干预程度也大大高于单个的项目援助。因此，通常方案援助总是伴随着一定的经济或社会条件。”引自李小云编：《国际发展援助概论》，社会科学文献出版社，2009年，第7页。

还有一个问题：20世纪70年代与80年代国际援助的服务承建商是否有类型区分。笔者认为，70年代的第三产业类援助主要涉及消费者和政府需求导向的劳动密集型服务业，尤其集中于卫生和教育等公共服务部门。而80年代后，信息革命的深入发展推动了全球价值链的出现，以金融、管理、技术咨询为代表的生产性服务业在欧美国家成长壮大，并作为生产性服务业的主流迅速占领全球市场，改变了国际贸易的结构，重塑了多边贸易谈判的议程，以1994年乌拉圭回合达成《服务贸易总协定》为主要标志。会计事务所、律师事务所等服务业市场主体此时在国际援助中崭露头角是世界经济历史进程的缩影。

（四）良治援助与治理类服务供应商

自由化改革等本是为了帮助欠发达国家营造发展所需的稳定经济环境，但结果却是大量企业破产兼并，本就脆弱的社会服务体系因政府补贴减少而面临崩溃，经济增长停滞甚至倒退。现实问题急需新的解决方案，新制度经济学和发展型国家理论几乎同时进入国际发展议程，前者是西方积极推动的主流理论，也被称为“扩大版的结构调整计划”；后者则主要基于东亚经济腾飞的历史经验。“东亚奇迹”因1997年金融危机蒙尘，而两德统一、苏联解体、朝鲜半岛南北经济差距等“天然实验”等巩固了新制度主义在整个社会科学的主导地位，^① 受援国落后状况持久难以改变被归因为国内政治环境不佳、专制腐败等阻碍了援助有效性的实现。^② 新制度主义内核的后华盛顿共识在新自由主义华盛顿共识基础上产生，经济自由化改革是发展的前提，而良治是经济改革见效的前提，即良治是前提的前提。于是，大量 ODA 被投入到制度建设中，经济上主要是预算、审计、税务、金融等制度的建立与完善，政治上主要是为民主选举提供资金技术支持、建立完善受援国司法制度等。^③ 治理咨询类企业和相关 NGO 成为主流援助承建商。

（五）一揽子计划：2030 年发展愿景

苏东剧变一方面使得对外援助的战略角色下降，另一方面大量援助资源被转移至中东欧地区，为转轨提供资金支持。这使得非洲等最不发达地区得

^① David Landes, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some Are So Poor*, W. W. Norton, 1999.

^② David Dollar and Craig Burnside, “Aid, Policies, and Growth”, *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, pp. 847-868; Paul Collier and David Dollar, “Development Effectiveness: What Have We Learnt?” *Economic Journal*, Vol. 114, No. 496, 2004, pp. 244-271.

^③ 参见李因才：《联合国中长期选举援助及其功效分析》，《外交评论》，2015年第1期。

到的援助大幅下降，出现了90年代前期的“援助疲劳”。一些发展中国家在经历了西方安排的三个“发展的十年”后，经济去工业化严重、国内政局动荡，开始对结构调整计划等提出质疑，呼吁以“发展伙伴关系”取代不平等的援助关系，增强受援国的自主性。例如印度学者阿玛蒂亚森提出以自由定义发展，并建立了“人类发展指数体系”；非盟提出建立“非洲发展新伙伴计划”等。OECD在这样的背景下推出报告《塑造21世纪：发展合作的贡献》，提出了千年发展目标的雏形，成为整合一揽子发展方案、扭转援助疲劳的拐点。

千年发展目标与可持续发展目标是在20世纪60年代以来四个“发展十年”基础上提出的，旨在通过继续两个15年的努力（2000—2015年、2015—2030年），消除全球极端贫困。这两套发展目标体系综合了以往四个十年的工业化与基建、社会减贫、宏观经济改革和良治发展方案，并将环境议题纳入一揽子计划。这有利于国际共识的建立，形成传统援助国、新兴援助国和受援国基本都认可的2030愿景及其基础之上的全球发展治理体系。但千年发展目标相对来讲仍是一个以社会减贫和制度建设为主基调的体系，^①基建与工业化在2015后的可持续发展目标体系中才得以明确（目标9：建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进可持续工业化和推动创新）。

西方战后投放ODA初期在基础设施及生产性部门有一些负面经历，“因噎废食”过度强化了社会部门、经济改革和良治等软性援助在国际发展中的作用。但受援国对基础设施建设的需求是客观存在的，根据亚洲开发银行的估算，仅亚洲的发展中国家在2016—2030年间就需要26万亿美元的基础设施投融资，以维持经济增长、减少贫困、应对气候变化等挑战。^②欧盟委员会官员白小川也曾提出：欧盟努力在国际社会中扮演一种“道德权力”的角色，这就需要将自已的利益与政策内化于各种规范性主张，但这是非常困难的。欧盟在非洲的经济利益十分有限，所以可动员的发展资源也有限，例如在基础设施建设部门。中国的加入可以帮助非洲解决贫困问题，同时也可帮助欧盟完善“规范叙述”。^③

^① 千年发展目标的内容包括：消灭极端贫穷和饥饿、实现普及初等教育、促进两性平等并赋予妇女权利、降低儿童死亡率、改善产妇保健、与艾滋病疟疾以及其他疾病对抗、确保环境的可持续能力、全球合作促进发展。

^② Asian Development Bank, *Meeting Asia's Infrastructure Needs*, 2017, p. vii.

^③ Uwe Wissenbach, "The EU's Response to China's Africa Safari: Can Triangular Cooperation Match Needs?" *European Journal of Development Research*, Vol. 21, No. 4, 2009, pp. 662-674.

四、第三产业化与英国的“道德援助”路径

这一部分将聚焦西方大国中第三产业化最突出的英国，提出国际发展理念的演变对英国援助的国内经济基础产生了基于产业结构变化的动态分配效应。20世纪六七十年代生产性增长援助占主导，英国第二产业国际竞争力不足，游说政府以对外援助配合出口信贷，造成了援助部委与贸工部委关于英国援助资源分配到底是受道德还是商业利益驱动的争夺。而20世纪八十年代后，国际发展援助专业服务化趋势加强，英国国内同时也迎来了第三产业的全面繁荣，主导产业对援助事务的理性诉求转变为推动全球援助资源与提供国商业利益脱钩，以尽可能实现强者全得，这样援助部委与贸工部委各自推动的对外援助道德性和全球服务贸易自由化实现了天然统一（见图-3）。这一部分也将列举英国经济改革类和良治建设类援助的两个例子，以更好地理解软性援助的特点。

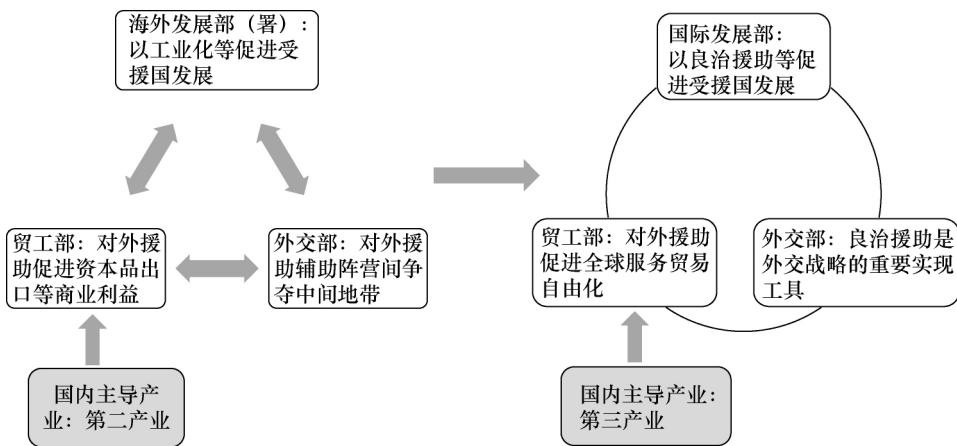


图-3 英国对外援助涉及主要部委之间的关系变化

（一）增长援助时期英国的三元部际矛盾

英国的第二产业在19世纪末已呈现颓势，主要原因是没有很好地抓住第二次科技革命的机遇，电力、机械、化学等重化工业部门受到了美国、德国和日本等国企业的挑战。二战后，英国的第二产业国际竞争力继续走低，去工业化凸显。在撒切尔夫人新自由主义改革前，左右两派政党都不同程度地

采取了以政府干预维持重化工业完整体系的政策，主要表现为政府在各重要工业部门以政策支持和出口补贴等维持一到两个具有一定国际竞争力的领军企业。20世纪六七十年代，对外援助预算成为英国第二产业争夺的众多政府补贴资源中的一种。例如英国海外发展部首任部长卡索尔在日记中写到：“在铁路研讨会上，哈罗德首相再次敦促我们应当研究怎样利用过剩产能进行发展援助，我说我会认真研究的。”^①

而“官僚机构之间的竞争更是增加了政策制定的复杂性”，^②英国的援助主管部委、贸易主管部委和外交事务主管部委在20世纪六七十年代围绕道德、经济和政治动机在对外援助决策中的权重有过长时期的争夺。英国设立贸工部旨在扩大对外贸易、推动国内产业发展，而重化工业是这一历史时期的主导产业，是贸工部的主要负责对象。同时资本主义阵营内部日益激烈的出口竞争加剧了英国的去工业化，贸工部成为重化工业部门争夺政府补贴的机构代言人，对外援助预算也在其游说之列。这样，英国贸工部与海外发展部（署）展开了旷日持久的博弈，贸工部公开要求对援助预算有更多控制权。此外，这一时期全球冷战如火如荼，英国外交部希望对外援助能够配合美苏争霸等国际政治目标，对于地缘政治关键国的重视远远超过最不发达国家。这样，围绕对外援助资源分配的海外发展部（署）—贸工部—外交部的三元部际矛盾就成型了：“（1979年）外交部认为海外发展部试图运作自己的对外政策，忽略了援助对于维护英国与有影响力的中等收入发展中国家间政治关系的作用；贸工部则致力于维护它所认为的对外援助中潜在的商业利益。”^③

这种围绕援助预算的部际争夺并非英国独有，例如日本援助相关文献也提到了相似的矛盾结构——日本对外援助决策的“四部制”模式：外交部、通产省、财政部和经济企划厅为各自的官僚体系利益围绕对外援助的预算分配和决策权力展开争夺。^④不同官僚系统围绕某一公共预算的争夺是必然的，援助部委又因其与国内大众利益间的相对疏离而更难有效保有对援外预算的

① Barbara Castle, *The Castle Diaries 1964-1970*, Weidenfield & Nicolson, 1984, p. 19.

② Jeffrey Frieden and Lisa Martin, “International Political Economy: Global and Domestic Interactions”, in Ira Katznelson, ed., *Political Science: The State of the Discipline*, W. W. Norton, 2002, p. 135.

③ Barrie Ireton, *Britain's International Development Politics: A History of DFID and Overseas Aid*, Palgrave Macmillan, 2013, p. 44.

④ Alan Rix, *Japan's Economic Aid: Policy Making and Politics*, 2nd Edition, Routledge, 2010.

绝对控制权，加上 20 世纪六七十年代，冷战格局、资本主义阵营出口竞争等强势政治经济因素的介入，对外援助决策的部委间争夺呈现出明朗化和公开化特征。

（二）第三产业化对援助部际矛盾的消解

这里的第三产业化一方面是指英国的产业结构在撒切尔夫人新自由主义改革后出现了质的变化，第三产业取代第二产业成为国内主导产业；另一方面是指前文提到的因国际发展理念演变，西方对外援助逐步走向服务化。根据 OECD 等的数据，英国第三产业 1995 年的产出规模已达到 8960 亿英镑，占国内总产值的 63%，2015 年上升至 70%；而同一时期第二产业比例从 36% 下降至 29%。^① 就业数据反映出的主导产业变化更为明确：1994 年英国第三产业就业人口约 1893 万，是第二产业的 3 倍多，到 2016 年差距进一步扩大至 5 倍强。^② 就衡量产业国际竞争力的显性比较优势指数（RCA）而言，英国服务出口的国际竞争力在 1998 年超过美国（1.42/1.39），成为七国集团中服务业最发达的国家，且这一优势保持至今，2017 年的数据为英国 1.90、美国 1.45、法国 1.37、日本 0.90、意大利 0.77、德国 0.75 及加拿大 0.74。^③ 以上数据充分说明，第三产业在 90 年代后已成长为英国的主导产业，且具有很强的国际竞争力。

英国工党在 1997 年大选中提出“道德外交路径”，以重视人权、严格武器出口、环境保护和以援助减少贫困为四大抓手。随后英国政府开始推动“道德援助”建设，突出表现在两个方面：一是 2002 年英国在西方大国中首先实现捆绑援助率为 0，在理论意义上完成对外援助与出口利益脱钩；二是 2013 年英国成为西方大国中首个 ODA 预算达到国民总收入 0.7% 的国家。之后上台的保守党意外延续了工党的对外援助政策，放弃了对外援助辅助商业利益的长期立场，这使得国际社会普遍认为英国进入了“道德援助时代”。

本文将从产业结构变化的角度切入，理性解构英国的“道德援助”路径：在国际发展援助全面服务化的大背景下，具备服务业强势出口能力的英国，希望通过废除捆绑援助、增加 ODA 预算等在全球范围形成规范压力，以撬动更大规模的援助资金、更公开透明的招标制度，为普华永道等具备全球竞争力的英国专业咨询企业获得更丰厚的商业利益创造更有利的国际市场

① OECD 数据库：6A. Value Added and its Components by Activity, ISIC rev4。

② 世界发展指数数据库，World Development Indicators。

③ 根据 WTO 贸易数据库计算，WTO Trade Statistics。

环境。第三产业化英国的贸工部所要负责的国内主导产业也转变为全球竞争力突出的服务业，该部贸易促进和产业政策功能的实现形式也从过去保护补贴国内第二产业转变为促进国际竞争，推动全球服务贸易自由化。甚至有西方学者提出“服务贸易”概念本身就有非中性嫌疑，更符合盎格鲁—萨克森英美派利益：国际社会在 GATT 东京回合前开始关注正在变化的产业结构对贸易的长期影响，其中的盎格鲁—萨克森英美派首先提出以“服务贸易”替代更为常用的“无形交易”概念，并在之后的多边谈判中占据了主导权，其他国家只能在既定框架下做出后发回应。而将无形交易定义为“贸易”建立了一种规范性前提，即自由贸易是相对于各种限制的好的政策，服务贸易规则只在原有自由贸易协定的基础上进行修补即可。^①

此外，冷战的结束削弱了国际发展部与外交部的核心分歧：中间地带不复存在，地缘政治关键国的战略意义下降，英国外交部对欠发达国家的核心政策转变为促其民主化。这与国际发展议程在此时转向良治援助殊途同归。英国首任国际发展大臣克莱尔·肖特 1997 年在下议院回答援助部委与外交部关系时说：“外交部对于受援国的发展问题发生了浓厚兴趣。因为从本质上讲，发展是这些国家的主导议题。例如我在最近几个月先后访问了孟加拉国、肯尼亚、乌干达和卢旺达，外交部派驻在那里的工作人员和我们发展部的同事合作得非常好。我们两个机构在这些国家的发展事务上取得了实质性进步。”^②

总之，英国贸工部在 20 世纪九十年代后所要负责的主导产业是竞争力突出的高端服务业，其对援助预算的理性诉求与第二产业主导时期完全不同，从游说政府补贴干预到推动各国援助与国内企业脱钩，在全球服务贸易自由化中获得丰厚而道德的利润。冷战的结束和良治援助的兴起也使外交部与国际发展部在援助资源国别分配上形成了天然共识。应该说，英国国内的第三产业化与国际发展援助的全面服务化相合相应，构筑了英国道德援助路径的国内/国际政治经济基础，无形中消解了英国对外援助的三元部际矛盾。

（三）英国的专业服务类援助

前文提到，市场经济改革类援助在 1982 年拉美债务危机后兴起，苏东

^① William Drake and Kalypso Nicolaidis, “Ideas, Interests, and Institutionalization: ‘Trade in Services’ and the Uruguay Round”, *International Organization*, Vol 46, No 1, 1992, pp 37-100.

^② “The Development White Paper”, International Development Committee, the Second Report of Session 1997-98, House of Commons, p 3 (Paper No. HC 330) .

中国的基础设施建设援助与国际发展援助的“共生”

剧变后走向高潮，即常说的“华盛顿共识”。英国政府也在1989年建立了KHF援助基金（Know How Fund），配合世行等在中东欧地区的结构调整计划。以KHF基金1989—1990年间在波兰的援助为例，它包含金融服务与宏观经济建议类援助项目34个、产业项目10个、管理培训类8个、教育部门8个、政治类项目8个、自然资源类6个、能源类4个、卫生部门3个、地方治理类2个、警察培训类1个、就业服务类1个、环境类1个、电子通讯类1个，金融服务与宏观经济、建议类援助在其中占据了绝对主导地位，会计事务所是其主要承建商，表-2列举了其项目。

表-2 英国 KHF 援助基金 1989—1990 年间在波兰的代表性项目

类别	项目名称	金额	项目描述
金融服务与宏观经济建议	会计部门任务	2.9 万英镑	项目识别
	会计培训项目	409.3 万英镑	在波兰开展 5 年的会计培训
	会计规则再评估	1.5 万英镑	为波兰政府起草会计标准提供咨询建议
	波兰私有化试行项目	160 万英镑	提供咨询团队以识别和帮助波兰国有企业私有化
	建立资本市场	7600 英镑	波兰财政部官员参观伦敦证券交易所
	出口发展银行	61 万英镑	为波兰私营部门提供金融服务技术援助
	外国投资机构	10 万英镑	关于外国对波兰投资申请的建议
	经济顾问	6 万英镑	向波兰财政部派遣一名宏观经济顾问
	建立新银行	3 万英镑	建立新银行的技术援助
	数据处理	2.2 万英镑	使波兰的计量经济模型适应 IMF 的标准规范
	保险咨询	30 万英镑	改组波兰国家保险公司

资料来源：Keith Hamilton, *Transformational Diplomacy After the Cold War: Britain's Know How Fund in Post-Communist Europe 1989-2003*, Whitehall History Series, Routledge, 2013, pp. 163-174.

当时的世界六大会计事务所（现合并为“四大”）被主要援助国视为中东欧国家转型援助的最佳承建商。^①“四大”之一的普华永道，总部设在英国伦敦，是苏东剧变后较早在中东欧开展业务的财务咨询类企业。据其员工大卫·托马斯描述，公司1991年时在中东欧约一半的业务来自国际援助订单，包括运营美国援建波兰的环保项目、评估转型对波兰女性的影响、评估阿塞

^① Janine Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*, Macmillan, 1998, p. 29.

拜疆的油气储量、协助罗马尼亚起草市场经济法律、参与保加利亚航空的私有化改革等。^① 普华永道至今仍活跃于国际发展援助市场，例如2017年获得了英国国际发展部高达9205万英镑的资金，位列企业类援助承建商第一位，代表性项目包括为刚果（金）私人部门发展提供咨询、管理巴尔干及中亚地区公共部门改革良治基金等。^②

宏观经济改革计划之后，良治援助在20世纪末期来到国际发展舞台的中央，其部门特性推动了西方援助的进一步服务化。英国是良治援助的核心支持方，例如ODA是其推动“第三波民主化浪潮”的重要抓手，^③ 尼日利亚等国民主制度确立后需要进一步援建地方自治体系，^④ 在2010—2015年投入2720万英镑援助以加强加纳的透明度和问责体系。^⑤ 英国甚至将安全议题下的援助也放置在良治框架下，下文将以英国国际发展部2012年至今在索马里的援助实践，描述英国软性援助的特点以及服务咨询企业在其中的角色。^⑥

2012年伦敦索马里事务会议后，英国国际发展部推出了“索马里稳定基金方案援助”支持改善安全形势、推动国家重建，并协调瑞典、德国、挪威和欧盟等多援助方共同注资。2012—2016年为第一期，基金总规模为4600万英镑，其中英国出资2700万英镑；2016—2020年为第二期，英国预计出资3500万英镑，其他援助方另外注入3000—6500万英镑。索马里稳定基金日常由英国的发展咨询公司亚当斯密国际（Adam Smith International）管理，各援助方派出官员组成秘书处监督企业工作，秘书处则需定期向援助方联合委员会汇报，并根据委员会的决议指导亚当斯密国际在索马里的援助工作。秘书处和亚当斯密国际的基金经理在肯尼亚内罗毕的同一地点办公，亚当斯密国际同时在索马里各州设立实施团队办公室，寻找有利于地方发展、政治参与和安全稳定等可资助项目。

① Janine Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*, p. 51.

② 数据来源，www.devex.com/news/top-2017-dfid-private-sector-implementers-92148。

③ Lise Rakner, et al., “Democratization’s Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned”, Overseas Development Institute, 2007.

④ David Booth and Victoria Chambers, “The SAVI Programme in Nigeria: Towards Political Smart, Locally Led Development”, Overseas Development Institute, 2014.

⑤ Independent Commission for Aid Impact, “DFID’s Empowerment and Accountability Programming in Ghana and Malawi”, 2013.

⑥ 参见 Ed Laws, “Thinking and Working Politically in Somalia: A Case Study on the Somalia Study on the Somalia Stability Fund”, Overseas Development Institute, 2018; Independent Commission for Aid Impact, “UK Aid in a Conflict-Affected Country: Reducing Conflict and Fragility in Somalia”, 2017.

就项目选择标准而言，援助方联合委员会将索马里的国家重建看作一个自然生态系统，国际援助作为一种政治、安全、发展干预工具介入索马里地方稳定，要顺从生态系统本身规律，密切观察并抓住机会回应政治竞争中可能出现的变化，以最终完成其内生安全和政治稳定建立。例如索马里还处于国家构建初期，各种利益群体和实力团体还处于竞争状态，所以援助国并不急于推动索马里中央政府的建立，而是在 2017 年支持建立了“国家领导论坛”，后改名为“国家安全委员会”，来协调各州和各派别间的谈判事务，并期待谈判过程最终得以孕育联邦政府。索马里稳定基金为这种中央政府生成过程，一方面提供谈判所需的物质资金等后勤保障、培训各方的谈判和沟通能力、会下调解各派各州之间的矛盾、适时提供制度构建咨询等；另一方面推动社区驱动的经济发展和政治参与，以 NGO 等在社区层面完成减贫、教育和卫生等社会援助，为地方治理机构运转提供资金，推动州层面公共财政管理系统等专业部门的建立。在巨额资金和科学理念的支持下，索马里稳定基金已经取得了以下成果：7.2 万人不再因武装暴力感到不安全、900 个社区获得或提升基础设施和服务、87 个区域获得更加稳固和具有合法性的地方行政系统、72 个现有的和平协议得以维持、新增 44 个和平协议。

英国有非常完善的援助信息公开体系，建立有专门的“发展追踪”资料库（Development Tracker），包含了英国的国别援助情况和一定比例的原始文件。此外，英国政府设立“援助影响独立委员会”，英国下议院有单独的国际发展委员会，还有如海外发展研究所等半官方智库等，定期披露对外援助相关听证记录、评估报告等。笔者根据上述机构的材料发现，无论是地缘政治关键国尼日利亚，还是马拉维这样的小国，无论是加纳的民主政治问题，还是索马里的国内冲突问题，英国在提供一种趋同度很高的对外援助：首先在国别计划基础上建立一个数额巨大的方案援助基金；然后公开招标专业咨询公司作为承建商运营该基金；之后，承建商挑选 NGO、中小型企业等在社区层面投放软性援助，以去中心化、赋权等来实践良治理念，期待自下而上的制度构建最终能够使受援国实现发展。这也意味着冷战时期在地缘政治关键国与最不发达国家、安全援助与减贫援助之间的选择冲突得到了缓解，国际发展部与外交部的合作空间扩大。同时，这种援助路径也充分利用了英国国内的优势资源——发达的服务咨询业，贸工部也成为软性援助的既得利益方。此外，英语是国际通用语言，使得跨国 NGO 在英国的从业门槛相对较低，甚至成为缓解国内就业压力的重要部门，扩大了良治援助在英国政府和

大众层面的支持基础。

相较而言，以优惠贷款援助辅助海外基础设施投融资的路径更符合工业国的发展理念、优势资源和压力释放诉求。中国更推崇完整工业体系在发展中的核心地位，基础设施建设则是工业化的前提。国内具备国际通用语言能力且专业水平突出的人力资源以及在此之上形成的服务咨询行业相对较弱，建筑工程及重型机械等才是我国的支柱产业，且存在一定的产能过剩和产业转移压力。可以说，中国的基础设施建设援助也是规范选择和理性逻辑自洽的，但相对于英国等 OECD 传统援助国的天然国际—国内优势，中国需要处理好与国际发展体系间的关系，完善对外援助国内部际协调机制。

五、全球价值链下中国与西方援助的“共生”

国内外文献在比较中国与西方的援助特征差异时多聚焦于国别资源分配与制度的关系，忽略了部门分配与发展理念的联结，忽略了不同产业结构国在对外援助决策中面临的差异性压力。基建与工业化援助可能附带的社会与环境风险、受援国腐败甚至是族群冲突激化等是西方国际发展研究的传统议题，与此同时，中国也存在不理解专业咨询、发展方案设计、监督评估后向驱动等软性援助的情况，认为西方援助人员费过高，不及中国援助实在。这很大程度上是劳动+资本密集型第二产业国与知识密集型第三产业国在对外援助中投射各自发展经验和优势资源，而又互相不理解的产物。但就目前的世界经济体系而言，两类援助国看似迥异的发展路径，却又天然共生于全球价值链。

全球价值链是对生产全球化的归纳和描述，是国际贸易的 2.0 时代。在信息技术革命和自由贸易规则等的帮助下，不同国家得以根据自身比较优势组织某一商品或服务的某一环节生产，然后再通过中间品贸易最终形成全球生产网络，更好地降低成本、提升质量、满足市场需求。全球价值链研究可分为两个阶段：第一阶段开始于 20 世纪 90 年代，以概念描述和案例研究为主；杰里菲等 1994 年的著作《商品链与全球资本主义》被认为是全球价值链（Global Value Chain, GVC）概念被广泛接受的发端。^①之后，杰里菲在杜

① Gary Gereffi and Miguel Korzeniewicz, *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, 1994.

克大学成立全球价值链研究中心，吸引了一批学者对不同产业部门的全球价值链布局进行描述性研究，包括纺织服装、园艺业和电子产业标准化代工等。^① 从全球价值链角度切入国际发展的研究也出现于这一阶段，最具代表性的是杰里菲与苏塞克斯大学国际发展研究院联合推出的《国际发展研究所通报》专刊“全球价值链与国际发展”，围绕发展中国家参与全球市场所带来的经济增长效应及伴随的社会收益分配情况展开。^② 第二阶段开始于2010年前后，主要是以投入—产出模型测算GVC各环节的新增价值(Value Added)：库普曼等在2011年提出基于投入—产出表计算每一链条环节增加值的方法；之后关于国际贸易传统统计方式滞后于中间品贸易现实、出口数据重复计算的研究兴起，并因中美贸易逆差等现实问题，GVC贸易附加值测算成为学术热点。^③

遗憾的是，笔者在国际发展学文献中没有找到在不同价值链环节拥有生产优势的援助国互动模式与协调制度的研究。中国在改革开放后积极融入全球价值链，发挥劳动力价格优势，快速在第二产业链条形成出口能力，成为“世界工厂”，与欧美国家依靠自身比较优势，在知识密集型链条巩固出口能力，主导全球高端服务业是平行互补发生的。两者的产业结构差异内生于全球价值链体系，是一种发展的两处落地。那么理想情况将是在2030愿景下，后工业化西方提供专业服务援助，中国则着力于弥补全球发展的基础设施缺口，受援国可根据自身比较优势和发展需要进行经验学习和资源配置。就援助实践而言，WTO在2005年推出的“促贸援助”就是这种三元共生体系的代表：受援国和两类援助国在通过加入全球价值链实现发展上有共识；中国援助用于硬件采购建设，小到安检设备、大到港湾工程；西方则援助贸易谈判培训、港口运营能力、法律制度配套等软件。

① Gary Gereffi, “International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain”, *Journal of International Economics*, Vol 48, No 1, 1999, pp 37-40; Catherine Dolan and John Humphrey, “Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry”, *Journal of Development Studies*, Vol 37, No 2, 2000, pp 147-176; Timothy Sturgeon, “Modular Production Networks: A New American Model of Industrial Organization”, *Industrial and Corporate Change*, Vol 11, No 3, 2002, pp 451-496.

② Mike Morris, “Creating Value-Chain Cooperation”, *IDS Bulletin*, Vol 32, No 3, 2001, p 127.

③ Robert Koopman, William Powers, Zhi Wang, and Shang-Jin Wei, “Give Credit Where Credit Is Due: Tracing Value Added in Global Production Chains”, NBER Working Paper 16426, 2010; Robert Koopman, Zhi Wang, and Shang-Jin Wei, “Tracing Value Added and Double Counting in Gross Exports”, *American Economic Review*, Vol 104, No 2, 2014, pp 459-494; 王直、魏尚进、祝坤福：《总贸易核算法：官方贸易统计与全球价值链的度量》，《中国社会科学》，2015年第9期。

但同时，三方共生的实现需要国际发展体系在三个层面上的完善，即上文提到的价值叙事、制度框架和工具项目。首先，中国与西方不仅要更多地去理解对方的发展理念，且需要对自己的援助政策有更深入的分析，理解其中易被忽视的“潜意识”与利益结构，并妥善处理援助国发展理念与受援国真实需求之间的关系。其次，国际发展体系经过数十年成长，OECD 等国际组织在援助协调等议题上经验丰富、制度成熟。但中国对外援助制度化水平较低，要处理好三方合作等可能带来的援助碎片化问题。此外，中国对外援助在实施等技术层面与 OECD 国家存在差距，例如项目管理、数据统计、监督评估等。总之，加强 2030 愿景下传统援助国、新兴援助国与受援国间的理解，提升中国对外援助的制度化、科学化与现代化，是实现三方共生、全球发展的前提。

结 语

发展与援助在二战后的制度化结合是现代援助体系诞生的标志，冷战的结束进一步巩固了 ODA 作为最主流援助类型、OECD 作为全球发展治理核心机构的地位。中国则是新兴援助国群体中最受瞩目的一个，甚至被认为拥有提供巨大援助资源、并行规则体系、潜在发展模式的能力。这使得中国与西方援助的差异和关系成为国内外学术研究的热点。但过往研究多聚焦于中国与西方对受援国制度属性的偏好区别，在很大程度上忽略了中西援助的产业部门分配差异：西方援助已走向全面服务化，中国则更强调基础设施及生产性部门援助。

借助国际政治经济学中“分配效应”的概念，本文尝试挖掘一国产业结构与其对外援助间的关联性。产业结构是一国发展理念、发展资源和发展压力的综合体现，可作为理解发展与援助关系的中间机制，能够反映对外援助所蕴含的规范选择和理性驱动双重属性。一国为帮助受援国实现发展，会在对外援助中投射自我认知为成功的发展经验，提供自我认知为最好的发展资源。但这种规范选择却同时在援助国国内产生了利益分配效应，主导产业集团作为发展路径的具象和发展资源的载体，承接了大量的援助项目，且有可能形成“隐性产业利益集团”或“无意识的产业利益集团”，进一步固化一国的对外援助产业部门分配。中国与西方在援助事务上的误解和相互批评，

中国的基础设施建设援助与国际发展援助的“共生”

在很大程度上来源于没有理解对方的援助与发展结合逻辑，甚至没有理解己方发展援助的“潜意识”和利益结构。本文同时提出，中国与西方基于国内产业结构特征而形成的援助部门分配差异并不一定带来全球发展治理的冲突或分裂。中国与西方的产业结构差异内生于全球价值链体系，具有共生互补特征。以受援国需要作为援助的第一驱动，中国和西方可提供互补性发展资源。

此外，中国与国际发展援助体系的关系还蕴含了一种中长期进化的可能。因发展程度和资源能力限制，新中国建立初期的对外援助多为物资援助、农技合作，生产性援助则集中于制糖、纺织等轻工业部门，像坦赞铁路这样举全国之力的大型援助项目是较少的，其规模也不能与中国现在的海外基础设施投融资相比。未来当国内第三产业发展到一定程度后，中国对外援助的部门分配可能会趋向于 OECD 国家，对于全球发展治理的认知和利益诉求也会有相应的变化。

（责任编辑：李 丹）

Key words: long-arm jurisdiction, extraterritorial jurisdiction, economic sanctions, China-US economic conflict, US-China strategic competition, maintenance of the US hegemony

The Symbiosis between China's Infrastructure Aid and International Development System: An Industrial Structure's Perspective

WANG Zhao

Abstract: OECD DAC members and China often question each other's motivation in foreign aid, and doubt that the aid is dedicated to recipients' development. The former criticizes the latter's infrastructure aid as "neo-colonialism" or "debt trap", the latter considers the former's soft aid to be expensive, unpractical and interventionist. This paper attempts to theorize the dual attributes of normative construction and rational choice in foreign aid decision-making and explores the correlation between domestic industrial structure and foreign aid policies. Development could be decomposed as development philosophy, development resources, and development pressure through the intermediate variable industrial structure, which affects the donor's sector allocation. Contrary to the conventional view, the paper argues that distinctions in industrial structure between China and Western donors are endogenous to global value chains. Infrastructure and productive sector aid from industrial China and aid in professional services from post-industrial OECD DAC can complement each other and jointly contribute to the realization of the UN Vision 2030 and a new type of global governance.

Key words: foreign aid, industrial structure, infrastructure, trade in services, global value chain, development aid, global governance