

对众多不同国家的一个相同政策 ——浅析中国对发展中国家的政策

张清敏

(外交学院 外交学系, 北京 100037)

[关键词] 发展中国家; 外交战略; 第三世界

[摘要] 中国外交已走过了半个世纪的历程, 其间有多次大的外交政策调整。与对美、苏主要国家政策的不断调整 and 变化不同, 中国对发展中国家的政策更多地表现出连续性。在处理与这些国家的关系时, 中国一直认为自己是这些国家群体中的一员, 而且常常把这些国家当做一个整体看待。但实际上中国与这些国家内部都存在着很大的分歧。中国对这些国家的政策在很大程度上受中国与主要大国, 特别是美、苏关系和中国战略的影响, 在不同时期有着不同的内容, 呈现不同的特点。

[中图分类号] D820 [文献标识码] A [文章编号] 1005-4952 (2001) 01-0036-11

A Common Policy Towards Unalike Countries

——A Preliminary Analysis of china ' s Policy Towards Developing Countries

ZHANG Qing-min

(Department of Foreign Relations, College of Foreign Relations, Beijing 100037, China)

Key words: developing countries; foreign policy strategic; the Third World

Abstract: Over the past fifty years Chinese foreign policy has undergone many adjustments. But unlike the constant changes in policy towards the US, Russia and other major powers, China ' s policy towards developing countries has been more continuous. China has always considered itself to be one of these countries, and it has often treated them as a uniform whole. But in fact among these countries, and between them and China, there are major divisions. China ' s policy towards them has been heavily influenced by its relations with the major powers, especially the US and Russia. In different periods and over different matters, however, there have also been different features to Chinese policy.

一、对发展中国家政策的理论依据和出发点

中国将对第三世界的关系放在其对外关系“基本立足点”或“出发点”的位置, 并始终向这些国家提供支持, 强调与这些国家之间的合作, 显示了中国政府对其与发展中国家关系的重视, 这种政策是基于两个方面的考虑。

首先, 中国与这些国家的关系是建立在中国与这些国家众多的共同点基础之上的。1955年, 参加第一次亚非会议期间, 周恩来在补充讲话中提出: “亚非绝大多数国家和人民自近代

[收稿日期] 2000 - 10 - 18

[作者简介] 张清敏 (1966 —), 男, 籍贯河南嵩县, 外交学院外交学系副主任、副教授、博士。

以来都曾经受过、并且现在仍然受着殖民主义所造成的灾难和痛苦……从解除殖民主义痛苦和灾难中找共同基础，我们就很容易相互了解和尊重、互相同情和支持，而不是互相疑虑和恐惧、互相排斥和对立。^[41]这一思想在中国领导人谈论对第三世界关系时至今没有发生任何变化，不管是领导人的更替，国内政策的改变，还是外交政策的调整。基于这些共性方面的考虑，中国一直强调自己是第三世界国家或发展中国家群体中的一员。这种共同的历史背景是新中国成立初期支持民族独立和解放的动因，也是目前中国在人权问题上面对西方压力时，争得广大发展中国家支持的根据，更是中国同第三世界国家进一步发展友好合作和协调行动的基础。它是中国对发展中国家政策的最根本指导思想。

其次，作为一个以马克思主义为指导的社会主义国家，“爱国主义和国际主义的结合，是中国处理对外关系的根本出发点”。中国始终认为“中国有责任、有义务支持被压迫民族和第三世界国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争。”^[42]正如1959年毛泽东在接见非洲朋友时说：“可以料到，今后非洲的反帝运动会比过去发展得更快……各国人民，特别是社会主义国家，已经独立了的国家，一定要帮助、支持你们。你们需要支持，我们也需要支持，而且所有的社会主义国家都需要支持。谁来支持我们？还不是亚洲、非洲和拉丁美洲的民族解放运动……所以是相互支持。你们那里的反帝运动就是支持我们。苏联、中国的把工作做好一点，也就是支持你们。”^[43]1958年中共中央批准并转发国务院副总理陈毅和李富春《关于加强对外经济、技术援助工作领导的请示报告》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主义义务。”^{[42](P.31)}中国认为，中国的利益和整个第三世界国家人民的利益是一致的。这种国际主义和爱国主义的结合既体现在新中国成立伊始的抗美援朝，也体现在对越南人民反对殖民主义战争的支持。因为它们既支持了邻国的独立和解放，而邻国的独立和解放也就是把帝国主义敌对势力从中国的边疆清除，对中国的国家安全也有积极意义，因而也是爱国主义的体现。

二、与发展中国家关系的主要内容

不同时期的中国领导人都强调第三世界国家在中国对外关系中的重要性，强调对第三世界国家的支持。但是，国际形势在不同时期具有不同的特点，针对这些特点，中国外交在不同时期具有不同的战略指导思想，反映到与第三世界的关系上，则有不同的内容。

(一) 消除新独立的民族主义国家对中国的疑虑是新中国成立初期一段时期内与之关系的重要内容。新中国与新独立国家的关系首先是从周边国家开始的。这些国家大部分都是在第二次世界大战以后摆脱殖民统治而获得独立的，因而被称为新独立的民族独立国家。虽然中国与这些国家具有很多相同或相似的地方，但由于这些国家都是在民族主义政党领导下取得的，独立后走的是民族主义道路，由于历史的原因，再加上西方国家出于反共的需要竭力对这些国家渲染所谓“共产主义威胁”，它们对在共产党领导下获得独立的社会主义中国心存疑虑和恐惧。新中国成立之后，在处理与这些国家之间的关系时非常谨慎。正是在处理与印度之间历史遗留问题时，周恩来提出了著名的“和平共处五项原则”，此后中国与缅甸发表的联合声明中提出，如果这些原则能为一切国家所遵守，“则社会制度不同的国家的和平共处就有了保证，而侵略和干涉内政的威胁和对侵略和干涉内政的恐惧就将为安全感和互信所代替。”^[44]面对亚非会议上一些国家由于对中国不了解而产生的不信任和疑虑，周恩来总理再次表达了这种和解的愿

望。他在补充发言中表示，“中国代表团是来求同的”，即“从解除殖民主义痛苦和灾难中找共同基础，我们就很容易互相了解和尊重、互相同情和支持，而不是互相疑虑和恐惧、互相排斥和对立。”^{[4](P.413)}正是经过中国代表团的努力和在亚非会议上表现出的异乎寻常的和解精神消除了亚非新独立的民族主义国家对中国的的不信任和疑虑，使中国与这些国家的关系进入一个新的阶段。

(二) 支持正在争取独立的民族解放运动，支持新独立的民族主义国家维护民族独立，是新中国从成立到20世纪70年代殖民体系解体对第三世界国家政策的主要内容。在消除一些新独立的民族主义国家对中国的疑虑和误解的同时，对正在争取民族独立或抗击外来侵略的国家的的支持，是从成立伊始到殖民主义彻底解体，中国对这些国家政策的主旋律。新中国成立伊始就为朝鲜人民争取统一和反对美国对朝鲜的军事入侵派出庞大的志愿军赴朝抗美。中国不仅率先承认了越南民主共和国，而且对它的抗法斗争给予了大量的支持。对争取和维护民族独立的西亚、北非的民族主义国家，“大力支持西亚北非国家和人民争取和维护民族独立的斗争，在它们相继取得独立后迅速予以承认；坚决支持阿拉伯各国反帝、反殖和巴勒斯坦人民争取恢复合法民族权利的正义斗争”^[5]

特别需要指出的是，中国政府认为，在其他方面或许是可以妥协的，但对亚非国家争取民族独立的支持是无条件的，不能妥协的。在中国十分重视的中法建交前夕，法国希望中国停止对阿尔及利亚独立斗争的支持，以便打开中法关系的大门。但中国表示：我们对中法建交可以等待，但对阿尔及利亚人民在政治、经济和军事上的支持，将一直持续到他们独立斗争取得最后的胜利。结果是直到阿尔及利亚民族解放取得成功，中法才于1964年建交^[6]。即使是中国在认识到苏联已经对中国构成了威胁，并准备调整和改善与美国关系时，得知美国入侵柬埔寨，中国政府也毅然中断了在华沙的中美大使级会谈。毛泽东还发表了“五二声明”，号召“全世界人民团结起来，打倒美帝国主义及其一切走狗。”中国对印度1961年收复果阿的斗争，也并没有因为中印关系已恶化到即将爆发边界战争而改变。对同年成立的不结盟运动没有因为中国与印度和南斯拉夫这两个不结盟运动的发起国关系的僵持受到影响，而是根据不结盟运动反帝、反殖的总政策而予以高度评价和积极支持。

除了政治和道义上的支持，经济和军事援助是中国对民族主义国家支持的主要形式。中国政府不仅对争取或已经获得独立的民族主义国家给以政治上和道义上的支持，而且中国领导人根据自己在革命斗争中争取外援的种种困难的体会，尽最大可能向它们提供援助。这种援助在新中国一成立就开始了。从朝鲜战争爆发到朝鲜停战协定签订，中国向朝鲜提供了价值72952万元（人民币）的援助。朝鲜停战协定签订后，双方签订协议将这一切无偿赠给朝鲜人民民主主义共和国政府，并决定从1954—1957年的四年内再拨人民币8亿元，无偿赠给朝鲜，作为恢复国民经济之费用。为了支持越南人民抗击法国的殖民统治，从新中国成立到1954年，中国向越南无偿提供了军事援助和价值人民币1.76亿的物资援助^{[2](P.24-26)}。周恩来总理在一届人大一次会议上对此谈到：“中国是一个刚刚解放不久的国家，我们的经济还很落后，我们在经济上还没有完全独立。”“但是由于我们认识到，经济上的独立对于巩固政治上的独立具有重要意义，我们在自己进行经济建设的同时，也愿意在可能的范围内贡献我们的微薄力量，帮助其它国家经济的发展。”^[7]在1964年访问非洲11国途中，在马里宣布了对外援助的八项主张。回国后，在向全国人大所作的关于访问亚非14国的报告中指出，这些原则“不仅适用于对非洲国家的援助，也适用于我国对亚洲和其它新兴国家的援助。”^{[21](P.43)}周恩来在三届人大一次

会议上的《政府工作报告》中指出：“支持新独立的国家自力更生，发展民族经济，巩固自己的独立，增强各国人民团结反帝的力量。我们对兄弟国家和新独立国家进行援助，把他们的力量加强了，反过来就是削弱了帝国主义的力量，这对我们也是巨大的支援。过去有人提出减少援助别国的主张，这是完全错误的。今后随着我国经济实力的增长，我们应当在力所能及的范围内，认真地进一步加强对外援助，努力为国际主义做出更大的贡献。”^[81]

为了指导对第三世界国家的援助，中国对外经济联络部连续召开了五次对外援助工作会议。从1970—1978年，共帮助37个国家建成470个项目，超过前16年（1955—1970年）建成项目的总和。其支出为新中国成立以来21年总和的159%。^{[21](P.60-61,69)}

（三）20世纪80年代，平等互利，形式多样，谋求共同发展。80年代，殖民体系已经解体，几乎所有国家都获得了独立，民族解放的任务已经完成。虽然中国仍然强调与广大发展中国家的关系是中国外交的立足点、出发点，仍然大力支持广大发展中国家的正义事业，支持与发展中国家的关系。但是，随着中国国内工作中心转移到经济建设上，一方面中国感到了自己在资金方面的缺乏，另一方面，曾经是中国外援最大接受者的越南和阿尔巴尼亚以怨报德的行为，促使中国对其以往的以援助为支持发展中国家主要形式的政策进行反思。更重要的是，随着中国领导人对战争与和平问题认识的变化，认识到没有哪一个国家对中国构成了直接现实的威胁，因而不需要在第三世界建立一个反对一个主要威胁的统一战线。中国政府在对第三世界国家政策内容上则有了较大的变化。1983年中国总理在访问非洲11国时提出了发展与非洲国家关系的四项原则，即“平等互利，讲求实效，形式多样、共同发展。”两年后，他在访问拉美时又提出了发展与拉美国家关系的四原则，“和平友好、互相支持、平等互利、共同发展”。这些都强调了“平等互利”，“共同发展”。中国领导人提出，“对中国已承建的项目，我们将保质守约，认真建好。对与第三世界中最困难和特别需要帮助的国家，我们将继续给以力所能及的援助，（但）主要是建设一些投资少、效益好、直接为当地人民服务的项目。”1983年国务院主要领导在接见第六次全国援外会议代表时，虽然强调我们有责任有义务在力所能及的范围内向第三世界国家提供一些援助，但同时又指出，“我们对外援助既要量力而行，又必须尽力而为。量力而行指钱，尽力而为指精神。”^{[21](P.70)}1984年，中国对外经济贸易部发出的《关于巩固建成援成套项目成果的意见》其中一条提出，“有的项目……也可贷给部分生产流动资金，受援国企业以其产品偿还。”^{[21](P.72)}这里明确提出了偿还问题。从1983年开始，中国对发展中国家的无偿援助减少了，在继续给发展中国家一些无息贷款，实施承建成套项目的同时，中国与发展中国家开始开展多种形式的经济技术合作，如承包工程、提供劳务、技术服务、独资或合资经营、合作管理以及提供零件等。这种转变影响到一些发展中国家对中国看法的波动。中国驻一些发展中国家的使节在工作中还增加了一项解释工作，以消除对方对中国减少援助的误解，以推动合作。经过调整，援助虽然有所减少，但由于中国政府强调与发展中国家合作的多样性，中国与它们合作的项目和机会则大大增加。20世纪80年代，中国虽仍然向非洲国家提供了200多个援助项目，但从1978—1990年，中国同西亚北非的10多个国家签订的工程承包和劳务合作项目就达2639个，合同总额达56亿美元，参加人数达8000多人，对促进发展中国家的经济发展发挥了重大作用，“中国公司也获得一些效益。”^{[71](P.449)}

（四）冷战以后，“决不当头”，但继续支持发展中国家联合自强，推动它们反对西方国家

六届人大《政府工作报告》，1984年5月15日。

干涉内政。早在20世纪60年代,中国就对亚非拉兴起的诸如七十七国集团,不结盟运动等联合起来保护发展中国家切身利益的联合自强行为表示赞同。20世纪70年代,随着亚、非、拉国家在政治上获得独立,为发展民族经济,维护和巩固这种独立,以原料为武器反对帝国主义的经济剥削,提出的建立公平合理的国际经济新秩序的要求,中国给予大力支持。在20世纪80年代,中国在联合国和其他国际组织的会议上,以及中国对外的双边关系中,中国提出不仅要加强南北对话,而且要加强发展中国家之间的“南南合作”。冷战结束以后,中国执行“韬光养晦”的政策,对于第三世界,邓小平指出,“第三世界有一些国家希望中国当头。但是我们千万不要当头,这是一个根本国策。”但同时他也指出,“中国永远站在第三世界一边,中国永远也不称霸”。^[9]这避免了中国代表发展中国家与西方的对抗。但是,西方对中国的压力是存在的。因此,中国从20世纪90年代中期加大了对发展中国家关系的力度,在向他们提供政府贴息优惠贷款的同时,又适当增加了对它们的无偿援助。^[10]与此同时,在人权领域与西方的斗争中,中国认为西方并不仅仅是对中国内政的干涉,而是把它看做是发达国家与发展中国家的矛盾,中国的立场不仅仅是一个国家的立场,而是整个发展中国家的立场。^[11]在推动广大发展中国家反对西方以人权为借口向发展中国家施压,干涉内政的斗争,中国政府姿态虽低,但在力量上丝毫没有减弱,而是显得更加灵活,有效。

三、与发展中国家关系在中国外交中的地位

中国对第三世界的政策是中国对外政策的一个组成部分。而中国外交战略是根据国际形势的变化,特别是与美国和苏联两国关系的变化而不断调整的。因此,中国对第三世界国家外交政策的内容受到中国对美、苏两个超级大国政策的影响,实际上是随着对美苏政策的变化而变化的。

(一) 反对美帝国主义的前沿。新中国成立时的《共同纲领》确定了新中国成立后站在以苏联为首的和平民主阵营,执行联合苏联“一边倒”的外交战略,反对以美国为首的西方阵营的“战争政策”。因此,中国对亚非拉国家政策在消除它们对中国的疑虑之后,由强调中国与它们共性发展为共同反对美帝国主义的战争政策的共同战略目的。毛泽东认为,东西方的矛盾是不可调和的,“美国反动派非常痛恨苏联,确实梦想消灭这个社会主义国家。”但是,在“美国和苏联之间隔着极其辽阔的地带,这里由欧、亚、非三大洲许多资本主义国家和殖民地、半殖民地国家。美国反动派在没有压服这些国家之前,是谈不到进攻苏联的。”^{[31](P.59-60)}这样,美国不仅是中国和整个社会主义阵营的威胁者,而且也首先是亚非拉广大新独立的民族主义国家利益的最大也是最直接的威胁者。于是毛泽东提出,“一切受到美国侵略威胁的国家的人民,应当团结起来,反对美国反动派及其在各国的走狗的进攻。”美国是亚、非、拉争取民族独立和解放者的主要敌人,支持刚刚获得独立而受到美国威胁的国家是新中国成立后相当一段时期内中国对这些国家的政策。

(二) “两面开弓”政策实施的主要地区。20世纪60年代中期以后,中国在外交上不仅要反对美国对越南的入侵,支持印度支那人民的抗美斗争,又要为清除国际共产主义运动的现代修正主义进行斗争,呈现“两面开弓”的态势。因而中国与亚非拉第三世界国家的关系上也呈现出这种特点。从20世纪60年代中期开始,为了打破美苏孤立中国的政策,毛泽东发展了他中间地带的思想:“中间地带有两部分:一部分是指亚洲、非洲和拉丁美洲的广大经济落后的

国家，一部分是指以欧洲为代表的帝国主义国家和发达资本主义国家。”“亚洲、非洲、拉丁美洲是第一中间地带，欧洲、北美加拿大、大洋洲是第二中间地带。日本也是第二中间地带。”^{[31](P.509)}根据这种分析，第一中间地带的国家成为反对美苏两霸的直接同盟军，第二中间地带的国家成为间接同盟军。“中国这时的外交战略是依靠第一中间地带国家，争取第二中间地带国家，反对美帝国主义和苏联霸权主义。”这一时期，中国把亚、非、拉国家，特别是亚、非国家作为外交工作的重点。^{[81](P.7)}中国除了大力支持和无私援助印度支那三国人民的抗美救国斗争，坚决支持朝鲜人民反对美帝国主义、争取和平统一的斗争外，中国的第三世界的政策也具有“两面开弓”态势：中国从最初以巨大物资支持，积极推动第二次亚非会议的召开，转变为坚决主张无限期推迟，是因为一些第二次亚非会议的参加国坚持邀请美国和苏联参加；中国在1965年的印巴战争中支持巴基斯坦，是因为印度背后有美苏两家的支持，中国支持阿拉伯人民反对以色列发动的“六·五”战争，不仅反对美国对以色列的支持，也揭露和谴责苏联对美、以的纵容。

(三) 反修反霸的同盟。中苏大辩论争论的议题之一是对广大亚非拉民族解放运动的方式以及对待它们的态度问题。1965年中苏两党从组织上分裂后，林彪发表了著名的《论人民战争胜利万岁》，强调中国进行民族民主革命所走的“以农村包围城市”的道路对亚非拉人民“突出地具有普遍的现实意义。”社会主义国家“理应把支持亚洲、非洲、拉丁美洲人民革命斗争当成自己的国际主义责任。”这一讲话得到中共中央八届十一中全会的高度评价。^[12]从此，中国加大了对亚非拉民族解放斗争的支持。随着中苏分裂，反对苏联修正主义成为中国外交的主要任务，第三世界国家又成了中国反修反霸的同盟军。一个典型例子是中国对阿尔巴尼亚的支持。阿尔巴尼亚劳动党因反对苏共在1960年的布加勒斯特社会主义国家共产党和工人党大会上对中国发动突然袭击，遭到苏联在政治上和经济上的压力。苏联不仅停止了对阿的一切援助，而且还撤走了在阿工作的所有苏联专家。次年1月，阿政府要求中国政府提供物资援助和帮助建设69个成套项目。2月，中阿两国签订中方向阿方贷款的协定，确定从1961—1966年，中方向阿方提供11250万卢布的无息贷款。^{[21](P.35—36)}此后，中国对阿的援助不断增加。70年代中国领导人提出了三个世界的理论，并据此执行“一条线”，“一大片”的战略，力图在全球，包括第三世界建立一个反对苏联霸权主义的统一战线。因而在第三世界国家执行了一条“以苏划线”政策，试图以此抵制苏联在第三世界不断进行的扩张。中国提醒亚非新独立的民族主义国家在驱逐原殖民统治时，不要忽视了对苏联在这些地区渗透的警惕，提醒它们不要“前驱狼”，“后进虎”，要“驱狼拒虎”。

(四) 不结盟，不划线，外援减少，共识增加。20世纪80年代初期，中国调整外交战略，执行独立自主的不结盟政策，不需要去争取同盟反对一个主要的敌人，中国改变了在第三世界“以苏划线”的作法，认为“一些国家或同苏联关系好些，或同美国关系好些，这是毫不奇怪的，中国应体量它们的处境，尊重它们的政策和作法。”^[13]中国政府这时强调的是“平等互利”，“共同发展”。由于中国与它们的关系不再受到中国与美苏关系的影响，在国际舞台上的活动余地增大，灵活性增加，中国与发展中国家的共同点也明显增加。如在反映发展中国家利益的联合国大会的投票中，中国对联大决议投赞成票的比例从1978年的65.9%上升到1979年的77.2%，到1987年则上升到86.4%。中国与广大第三世界一致的比率从1971—1976年的58.5%上升到1981—1983年的80.5%，1984—1987年再上升到84.5%。而对同类决议的反对票比例则由1971—1976年的大约7%几乎下降到零。^[14]

(五) 推动多极化和人权斗争的同盟。在冷战结束后的 20 世纪 90 年代, 反对以美国为首的西方国家对华施压, 借口人权干涉中国内政成为中国外交斗争的主要对象。而随着两极格局的瓦解, 主张在和平共处五项原则的基础上建立公正合理的国际政治经济新秩序, 促进世界的多极化成为中国外交的主要任务和目标。在这两点上, 发展中国家又被中国看做是中国外交的同盟军。中国从“六四事件”中得出经验“中国的许多真朋友是在第三世界,” 中国“在国际事务中具有举足轻重的地位和作用, 这在很大程度上是由于我国与第三世界国家团结合作和互相支持。”随着国际形势的变化, “第三世界国家将更加成为我国在国际上继续发挥重大作用的坚强后盾……和亲密盟友。”^[15]因此, 当世界银行采用价格对照法将中国列为世界第三大经济强国时, 中国对此予以抵制。当西方提出邀请中国参加即将在日本冲绳举行的八国首脑会议时, 中国予以拒绝。不仅如此, 中国认为在今后很长一段时间内中国都将是发展中国家, 甚至到了 21 世纪的中叶, 中国达到中等发达国家水平后, “中国绝非就不再是发展中国家了”, 搞好同发展中国家的关系将成为中国调整以及搞好同大国关系的一个战略依托。在人权问题上, 在中国反对西方国家借口“人权”, “人道”侵犯国家主权的斗争中, 中国认为这不仅仅是中国与西方国家之间的, 而是发展中国家与西方国家之间的斗争, 中国代表的是广大发展中国家立场。正如中国外长唐家璇在回顾 1999 年世界形势和中国外交时所说, “在新的形势下, 我们同发展中国家在政治、经济等各个领域的友好合作关系有了新的发展。一年来中国与发展中国家在重大国际事务中互相支持, 密切配合, 共同维护正当的权益, 积极推动建立公正合理的国际政治和经济新秩序。”中国在联合国反对西方国家提出的“人权高于主权,” 和“人道干预”行动“赢得了广大发展中国家的普遍赞赏。”^[16]

在促进世界多极化方面, 发展中国家也被看做是中国的天然同盟军, 中国认为自己的立场和广大发展中国家的立场是一致的。科索沃战争后, 《人民日报》发表观察家文章指出, 美国利用其政治、经济、科技和军事领域的优势, “企图加紧构筑在国际事务中由美国一家说了算的‘单极世界’, 并由美国霸权主义来主宰 21 世纪的世界秩序。”^[17]但中国主张“单极世界是危险的, 多极要比单极好, 多极格局有利于中小国家维护自身的主权和独立, 有利于他们发展民族经济。”推动世界的多极化成为中国外交的一项战略内容, 在这一问题上, 中国也不认为这仅仅是中国的一国之见, 而认为亚非等发展中国家“对国际关系中的不公正现象表示不满, 对当前国际形势中的一些不稳定因素表示关切和不安, 认为多极有利于世界的和平和稳定。”^[18]在这种战略背景下, 中国一些学者提出, 与广大发展中国家之间的团结与合作“无疑将提高发展中国家作为一个整体的国际影响, 对于建立国际政治经济新秩序、平衡国际关系、制衡大国强权政治以及促进世界的和平、稳定与发展都具有十分积极的意义。”这在“冷战结束后世界的两极格局瓦解, ‘一超多强’多极化趋势日益发展”的情况下, “发展中国家力量的增强, 必将对世界格局走向多极化的趋势产生不容忽视的影响。”因此, 在推动全球多极化的过程中, 发展中国家在中国的外交中也具有重要的作用^[19]。有时候非洲还被单独看做是“多极格局中的一极”而得到重视。正是基于这方面的考虑, 中国政府再次调整了对发展中国家的援助政策。

四、对发展中国家政策的几点思考

由于中国政府重视与广大第三世界(发展中国家)的关系, 并对它们给予了大量的、无私

的援助，它们中的大多数在一些重大问题上支持中国的。如对恢复中华人民共和国在联合国的合法席位。1989年政治风波后，绝大部分发展中国家政府对中国事态采取了理解和同情的态度，在西方国家对中国进行制裁的时候，也是亚非国家的领导人不受西方制裁的影响而率先对中国进行了访问，并热情接待中国领导人的访问。^{[13](P.146)}冷战结束以后，西方国家利用一些国际组织在人权问题上指责中国，在联合国人权大会上连续八年提出针对中国的议案，都因得不到广大发展中国家的支持而失败。回顾中国与发展中国家的关系，很多是成功的典范，但也颇有一些值得思考的地方。

(一) 发展中国家不是一个整体。中国“历来认为，第三世界国家没有根本的利害冲突，它们之间的分歧和争执，应当本着互谅互让的精神，排除外来干涉，通过和平协商求得公平合理的解决。”中国在对待发展中国家之间的分歧时，奉行中立和不干涉内政的政策，大多数情况下是相当成功的。中国对印度和巴基斯坦之间在克什米尔问题上分歧的政策曾是这样典范。类似的问题，如于两伊战争、塞浦路斯问题、西沙哈拉问题等，中国认为有关的冲突各方没有根本的利害冲突，它们之间的战争实际上使“渔翁（超级大国）得利”，因此，中国都奉行中立而不偏不倚的立场，主张它们之间的分歧应该本着互谅互让、友好协商的精神，通过和平方法来解决。^{[4](P.259—262)}

中国外交在实践中对发展中国家之间的分歧有现实的认识，在理论上却又常常将第三世界或者是发展中国家作为一个独立整体对待。但是，第三世界毕竟国家众多，历史背景，政治、经济制度不同，文化传统有异，再加上不同国家在国际地缘政治中所处的地位不同，因而它们之间存在着严重的分歧，大国往往是它们在相互之间发生分歧和争端时争取的主要对象。另一方面，在冷战时期，由于推行霸权主义的国家为争夺势力范围不断挑起它们之间的矛盾和冲突，广大发展中国家之间充满着矛盾，甚至爆发了不少战争。它们之间的矛盾是客观存在的，因而在外交上不能形成一个整体。如对中东国家，虽然它们都反对以色列，但它们之间由于各王室之间，教派之间，以及对以色列的具体政策上的分歧，难以形成统一的力量。非洲国家之间虽然具有共同的命运，但由于种族、领土、以及殖民统治者所留历史问题引起的矛盾，各个国家之间也存在着分歧。

(二) 外交行为的根本动力是国家利益，与发展中国家的关系，应该根据具体国家的实际情况，将与具体国家的关系建立在双边共同利益基础上。回顾中国与发展中国家关系的历史不难发现，由于中国与广大发展中国家有许多共同点，中国常常把发展中国家的利益与中国的利益看做是一致的，进而将中国外交目标看做是发展中国家的外交目标。因而在20世纪50年代，中国反对美国对中国的威胁，新独立的民族主义国家就成为反美的前沿；60年代，中国执行“两面开弓”的政策，因而在与发展中国家的关系中也执行这样的政策，一个突出的表现是中国政府对第二次亚非会议的政策；到了70年代，中国执行一条线的政策，结果支持苏联的第三世界国家就成了中国的敌人；到了90年代，中国反对西方以人权为借口干涉中国内政，广大发展中国家也就成了天然的同盟。

在中国外交中的一个引人注目的现象是，面临西方和平演变的压力，中国领导人在与美国等西方国家领导人会谈时，常常强调“世界是丰富多彩的，各国发展的历史阶段不同，文化背景、社会制度和价值观念各异，生活方式也有很大差异，这种多样性正是世界充满活力和创新

六届人大《政府工作报告》，1984年5月15日。

的源泉。因此，尊重和发展这种多样性……才能顺应人类社会发展的潮流。^[20]而在与发展中国家关系时，中国则又强调中国与它们之间的共性，以及建立在这种共性基础上的关系（共同利益）。与中国相比，发展中国家似乎更强调双方之间的不同：早期对红色中国的疑虑，此后随着中国经济的发展国力的壮大，不愿意将中国看做是一个发展中国家，等等。因此，中国与发展中国家的分歧是多方面的，这是中国与发展中国家关系的客观现实。

首先，发展中国家绝大多数都是民族主义国家，其指导思想是民族主义的，其发展道路则大部分又都是资产阶级议会制度，即资本主义国家。在以意识形态对抗为主要标志之一的冷战期间，这种分歧就表现的尤为明显。

其次，现实主义的国际关系理论认为，国际格局决定一个国家的外交政策。^[21]亚、非、拉发展中国家力量弱，影响小，在冷战期间处于两大阵营矛盾的夹缝里，其外交运作的活动空间非常狭小，往往追随敌视中国的大国。冷战结束后，美国成为惟一的超级大国，广大发展中国家西倾现象严重，许多国家呈现“一边倒”的态势。中国认为捍卫和侵犯《联合国宪章》的原则与安理会权威的斗争，以及人权与主权孰高孰低的分歧，反映了西方发达国家与广大发展中国家之间的尖锐矛盾。但是基于利益上的考虑，一些发展中国家虽然对西方的主张反感，但在许多具体问题上左顾右盼。更多的则是屈服于西方的压力，如对美、英空袭伊拉克和以美国为首的北约轰炸南联盟，非洲只有南非和埃及公开谴责北约的暴行，其他大多数国家则敢怒而不敢言^[22]。

再者，中国与广大发展中国家有很多共同利益，在贸易上也有互补性，但是也应该看到，中国的经济结构和不少发展中国家相同，生产的技术水平相近，出口产品和出口对象相同，中国与部分第三世界国家在国际市场上处于竞争的地位。如何争取西方的资金和技术，吸引西方国家的投资方面，中国都与部分发展中国家处于竞争地位。这势必会产生争市场、争资金的矛盾。正确处理两者关系将成为中国与广大发展中国家的一个重要问题。因此，与发展中国家的关系，应该根据具体国家的实际情况，将与具体国家的关系建立在双边共同利益基础上。

（三）将无偿援助作为发展国家关系的手段是不明智的，建立在援助和被援助基础上的国家关系是一种畸形的国家关系。正是基于这样的考虑，中国曾经给予广大第三世界国家大量的无偿援助，这些援助绝大多数都是不附带条件的，中国援外专家也要和受援国专家享受同样的待遇。但是，作为外交政策的外援，在实行计划经济的时代，更多的是被当做“政治任务”执行的，是不考虑经济效益的，这种援助并不利于受援国发展自力更生的能力，相反，造成了受援国的依赖心态。一些国家在接到中国的援助后，生活上则向西方发达国家看齐，对中国的生活水平却视而不见。依赖心理形成后，一旦满足不了要求，则导致关系恶化。另一方面，作为外交根本动力的国家利益是不断变化的，因而外交政策需要不断的调整，今天接受大量无私援助的朋友可能是明天的对手。接受中国最多援助的阿尔巴尼亚和越南就是典型的例子。事实表明，建立在援助基础上的关系不是一种正常的外交关系。

（四）以国家利益为行为准则的发展中国家是台湾推行“银弹外交”的主要地区，因而也是制约中国外交的主要地区。一些发展中国家在冷战期间利用美苏矛盾，摇摆与两大军事集团之间，根据利益而决定在国际上的立场。冷战结束后，国际关系的格局发生了重大变化。俄罗斯自顾不暇，美国则把注意力放在消化苏东上。广大发展中国家的战略地位下降，利用美苏矛盾捞取好处的也就不复存在。台湾当局就是利用这种机会，以及发展中国家经济落后、资金短缺的状况，以金钱为炮弹，大力推行“银弹外交”，不断在第三世界开拓所谓的“国际生存空

间”。目前与台湾保有“外交关系”的20多个国家，在拉美就有14个，而中美洲七个国家都与台湾保持着“外交关系”，在加勒比共同体和共同市场中的14个国家中曾一度有7个国家与之建立了“外交关系”。台湾与美、日等大国的关系容易引起中国政府的关注，因而不断有一些抗议和交涉，而台湾发展与发展中国家的实质外交却较少引起注意。台湾在拉美设有14个商务、经济、文化等办事机构，在冷战结束后，也都改换名称，如在厄瓜多尔和玻利维亚还冠以“台北”和“中华民国”的称号，但并没有引起中国政府像对克林顿政府调整对台湾的政策那样的抗议。^[23]某些贫穷小国由原来摇摆与美苏之间，在美苏两大军事集团之间转换同盟来谋求安全和经济利益，到冷战后，则游戏于海峡两岸，转换承认谋求经济利益，甚至以承认海峡对岸要挟巨额经济援助，一旦不能满足就放弃任何外交道义和原则，受损的则是海峡两岸中国人的利益。

五、结 语

在50年的外交史中，中国对发展中国家政策的言辞具有明显的一惯性特点，但内容却有不断的变化。如周恩来提出的外援八原则至今都是中国政府发展对发展中国家关系的指导性原则，但其具体实施方式和程度在20世纪80年代以后是不能与60、70年代相提并论的。在同一过程中，中国曾理想地把第三世界国家当做一个整体，把中国的利益和它们的利益看做是一致的，进而把自己的敌人当做是发展中国家的敌人，在发展中国家中以自己的敌人划线，并给自己支持的国家以大量的支持和援助，同时也期望它们会对中国外交予以支持，忽视了广大发展中国家的复杂性和特殊性，以及这种特点所决定和影响的特殊国家利益。经过近半个世纪的历程之后，中国对第三世界的外交政策正变得日益理智、成熟，不再以敌划线，也不再大量的不合实际的盲目外援。

回顾与发展中国家政策的历史，应当认识到，在处理与发展中国家的关系时，应当重视作为一个整体的发展中国家的“森林”是由数目众多，条件各异，情况复杂的特殊“树木”组成的。在发展与它们的关系时，既要看到“森林”的整体性，更要看到这一“森林”是由中国政府自己所经常强调的“平等”的特殊“树木”组成的。在发展与它们之间的关系时，只有将与不同国家的双边关系建立在双边共同利益的基础上，而不是建立在共同的历史背景、遭遇，或其他共同特点上，不管这种共性有多少，才能更加符合国际关系的一般规律，因而更加稳固。

随着全球化趋势的加强，南北差距越来越大，广大发展中国家更加贫困，它们在国际关系格局中的地位 and 影响不是在加强，而是在减弱。因此，中国在广大发展中国家影响的增大，朋友的增多，只能靠中国综合国力的提高，在世界影响的增大。

[参 考 文 献]

- [1] 中共中央文献研究室. 周恩来外交文选 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1990. 120—121.
- [2] 石林. 当代中国的对外经济合作 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1989. 14.
- [3] 中共中央文献研究室. 毛泽东外交文选 [M]. 北京: 中央文献出版社、世界知识出版社, 1994. 370.
- [4] 韩念龙. 当代中国外交 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1987. 404.
- [5] 裴坚章. 中华人民共和国外交史 [M]. 北京: 世界知识出版社, 1994. 275—276.

- [6] 张锡昌, 周剑卿. 战后法国外交史 [M]. 北京: 世界知识出版社, 1993. 220—221.
- [7] 谢益显. 中国当代外交史 [M]. 北京: 中国青年出版社, 1997. 172—173.
- [8] 王泰平. 中华人民共和国外交史: 1956—1969 [M]. 北京: 世界知识出版社, 1998. 190.
- [9] 邓小平文选: 第3卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1993. 363.
- [10] 刘赛力. 中国对外经济关系 [M]. 北京: 中国经济出版社, 1999. 136—138.
- [11] 刘楠来. 发展中国家与人权 [M]. 成都: 四川人民出版社, 1994.
- [12] 谢益显. 折冲与共处 [M]. 郑州: 河南人民出版社, 1990. 151.
- [13] 田增佩. 改革开放以来的中国外交 [M]. 北京: 世界知识出版社, 1993. 6.
- [14] Samuel S. Kim. "China and the Third World: in Search of a Peace and Development line", China and the World New Directions in the Chinese Foreign Relations ed. Kim, Sammuels. Boulder, Colorado: Westview Press, 1989. PP. 153—154.
- [15] 中国现代国际关系研究所. 中国与第三世界 [M]. 北京: 事实出版社, 1990. 5.
- [16] 孙东民, 赵章云. 机遇大于挑战, 希望多于困难——唐家璇外长谈国际形势和中国外交 [N]. 人民日报, 1999—12—15 (7).
- [17] 观察家. 论美国霸权主义新发展 [N]. 人民日报, 1999—05—27 (3).
- [18] 李鹏委员长访问毛里求斯、南非、肯尼亚、以色列、巴勒斯坦和阿曼六国情况的书面报告 [N]. 人民日报, 1999—12—27 (2).
- [19] 贺文萍. 面向21世纪的中非关系 [J]. 西亚非洲, 1999, (1): 28.
- [20] 江泽民会见欧盟领导人 [N]. 人民日报, 1999—12—22 (1).
- [21] Kenneth Waltz. Theory of International Relations, Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.
- [22] 菲燕. 世纪之交的非洲对外政策动向 [J]. 西亚非洲, 1999, (5): 10.
- [23] 王新禄. 中拉关系的现状和发展前景 [J]. 拉丁美洲研究, 1999, (1): 16.