

中国对外援助政策中的国家身份： 基于援外白皮书的文本分析*

吴岳**

-
- I. 引言
 - II. 文献综述
 - III. 研究设计
 - IV. 身份与利益的错位
 - V. 错位的原因与对中国的挑战
 - VI. 结论
-

■ 摘要

对外援助是中国外交的重要政策工具。21世纪以来，中国扩大其对外援助的规模，成为世界主要援助国。在“大国外交”的背景下，中国愈发强调其“大国”而非“发展中国家”身份。既有文献却较少关注“大国”身份是否延伸且主导中国外援政策。本文旨在考察中国外援政策中的国家身份与利益。为此，本文对中国政府发布的三份援外白皮书进行文本

* 該論文是修改了2022年度大韩中国学会秋季联合学术大会上发表(2022.11.19)的论文。

** 釜山大学国际专门大学院 博士候选人。
e-mail: wuyue@pusan.ac.kr

分析。本文发现, 中国的外援政策出现了国家身份与国家利益错位的情况。虽然“发展中国家”身份仍主导中国援外政策, 但援外政策却更多地反映出“大国”利益。本文认为, 尽管这种国家身份与利益的错位有其合理性, 但这仍会给中国外援与外交造成一定的挑战。

关键词: 中国, 对外援助, 国家身份, 国家利益, 大国外交

■ Abstract

National Identity in China's Foreign Aid Policy : A Content Analysis Based on Foreign Aid White Papers

WU Yue

(Graduate School of International Studies, Pusan National University, Korea)

Foreign aid is a salient policy instrument of China's diplomacy. In the wake of the new millennium, China has expanded the scale of its foreign aid and emerged as a major donor country worldwide. In the context of "great-power diplomacy," China has been placing greater emphasis on projecting its identity as a great power rather than a developing country. The current academic literature offers limited insight regarding the extent to which China's foreign aid policy is informed and dominated by its great-power identity. So, this paper aims to investigate China's national identity and interests in its foreign aid policy. To this end, it employs a content analysis methodology based on an examination of China's three foreign aid white papers. It finds a mismatch between national identity and interests in China's foreign aid policy. Although the developing-country identity remains a significant feature of China's foreign aid policy, there is a heightened reflection of great-power interests. This paper argues that this mismatch between China's national identity and interests is justifiable; however, it is likely to pose challenges

to China's foreign aid and diplomacy.

Key-Words : China; Foreign aid; National identity; National interests; Great-power
diplomacy

I. 引言

对外援助是外交政策的重要组成部分。中华人民共和国(以下称, 中国)自1949年建国以来, 便开始对其他国家提供援助, 至今已有七十多年的援外历史与经验。二十一世纪以降, 中国逐渐扩大了其对外援助的规模。根据2021年中国国务院最新发布的援外白皮书*新时代的中国国际发展合作*, 自2013至2018年, 中国总共向122个国家和20个多边组织提供了价值2702亿元人民币的援助(中国国务院, 2021)。其中, 非洲和亚洲的发展中国家是中国援助的主要对象。相比之下, 根据白皮书*中国的对外援助(2011)*, 截至2009年底, 中国累计提供援助的金额为2562.9亿元人民币(中国国务院, 2011)。换言之, 中国在2013年至2018年这六年间的援助支出就已经高于自建国起到2009年期间的全部援助支出。鉴于此, 中国已然跃升成为世界主要援助国(donor country)之一。

作为外交的一种政策工具, 对外援助或受到主导的外交范式的影响, 并为国家整体的外交战略服务。自中国国家主席习近平执政以来, 中国的外交战略出现了范式转型, 即从先前邓小平所提出的“韬光养晦”转变成为“大国外交”(Wang, 2019, 15-30)。“大国外交”与“韬光养晦”的区别之一在于对中国国家身份的认知的转变。Wu(2022, 107-149) 认为在“大国外交”下, 习近平主席将当代中国的国家身份定义成“大国”, 而胡锦涛主席则承接“韬光养晦”, 将中国定位成“发展中国家”。Wu (2022, 127-128) 进一步认为, 这种国家身份认知上的变化导致中国对国家利益界定的变化, 即“发展中国家”将经济与发展利益视为外交的首要, 而“大国”则要求中国构建有助于实现中华民族复兴的有利外部环境。

然而, 既有文献却很少考察中国对外援助政策是否能够贯彻当下的“大国外交”范式。尤其是“大国外交”所定义的“大国”身份是否延伸至

且主导了中国对外援助政策？因此，本文将重点回答下列三个研究问题。(1)中国对外援助政策所体现的国家身份与利益是什么？是否与“大国”所定义的国家身份与利益保持一致？(2)如果不一致，导致中国外援政策中国家身份与利益错位的原因是什么？(3)外援政策中国家身份与利益的错位会对中国外援造成什么影响？为了回答上述问题，本文将基于中国三份对外援助白皮书，即中国的对外援助(2011)，中国的对外援助(2014)及新时代的中国国际发展合作，进行文本分析。

本文的结构如下。第二章是文献综述。建构主义国际关系理论为本文聚焦国家身份提供理论支撑。基于此，本章将回顾“大国外交”背景下的中国国家身份，以及中国对外援助与中国国家身份的关系。本章还会指出既有文献的不足。第三章介绍本文的研究设计。第四章展示文本分析的结果。第五章对分析结果进行解释，并讨论中国外援面临的挑战。第六章是结论。

II. 文献综述

建构主义国际关系理论为本文考察中国的国家身份与相对应的国家利益提供了理论基础。现实主义与新自由制度主义国际关系理论假设国家利益是外生的，且是物质的。相比之下，建构主义理论则反驳这样的假设，提出国际关系是社会建构的。该理论认为国家利益并不是由物质所决定的。物质资源只有通过它们所嵌入的共享知识结构才能获得人类行动的意义(Wendt, 1995, 73)。因此，国家利益并非外生的，而是社会建构的。正如Finnemore(1996, 2)所描述的那样，利益不是在那等待被发现，而是通过社会互动建构而成的。那么，什么内生变量决定了国家利益呢？建构主义理论认为国家身份是国家利益的自变量。国家身

份是建构主义理论的核心概念之一。Wendt(1999, 224) 把身份定义成一种根植于行为体自我认知(self-understanding), 并使行为体产生动机与行动倾向的特性。该理论认为身份是社会互动建构产生的, 它决定了国家如何理解与定义国家利益。因此, 国家的外交政策可以被认为是国家身份的展现(Jepperson et al. 1996, 33-75)。简言之, 建构主义理论强调国家自我认知的身份决定国家对利益的界定, 进而影响实现利益的外交政策。正因如此, 考察中国的国家身份对理解中国的国家利益以及其对外政策十分必要。

“大国”身份是当代中国“大国外交”背景下对中国国家身份的界定。中国对自身的“大国”身份的认知体现在以下两个层面。第一, 中国的国家领导人明确将中国定义成“大国”。例如, 习近平主席在中国共产党第十九次全国代表大会的报告中明确指出要“全面推进中国特色大国外交”且“发挥负责任大国作用”(中国中央人民政府, 2017)。习近平主席还认为中国正“前所未有地靠近世界舞台中心, 前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标, 前所未有地具有实现这个目标的能力和信心”(中国国务院, 2015)。由此可见, 习近平主席不仅认为中国已然成为一个“大国”, 并且具备了一个“大国”的实力。因此, “大国外交”是中国基于“大国”身份下的外交范式。

第二, 中国的“大国”身份还体现在与其他大国的共同身份与利益。2012年, 习近平主席访问美国时首次提出与美国构建“新型大国关系”。此后, “新型大国关系”作为“大国外交”的一部分, 还被中国官方用来描述中俄关系。中国将中美与中俄关系界定成大国与大国之间的关系无疑表明中国将自己定义为“大国”。不仅如此, 中国开始认为自己与其他大国存在诸多利益交集。例如, 时任中国外交部部长王毅于2022年9月在亚洲协会纽约总部发表演讲时指出中美两国不仅在经贸、能源、科技、教育、人文等双边领域, 还在疫情、经济复苏、气候变化、反恐、防

核扩散等全球性议题上有共同利益(中国外交部, 2022)。从建构主义的逻辑来看, 承认与其他大国的存在共同利益, 间接表明中国承认其作为“大国”的身份。

虽然对外援助是中国外交的重要政策工具, 但考察对外援助与中国国家身份的文献却较少。Zhang(2020)认为中国对外援助政策随着中国的国家身份的变化而变化。即, 中国自建国以来, 国家身份从社会主义国家演变为发展中国家, 再转变成当下的崛起大国。相应地, 中国的对外援助政策也从以意识形态为导向, 转变以服务于经济利益与自身发展为重点, 再转型为以构建负责任大国形象为目标。此外, Wu(2022, 107-149)认为由于习近平主席将中国定义成“大国”, 这使得中国对外援助政策相较于胡锦涛主席执政时期发生了转型, 包括突出中国所应当承担的国际责任以及对外援助的利他性。然而, 上述文献存在两个问题。其一, 它们都采取一种线性的视角来看待中国国家身份的演变以及对外援助政策相应的变化, 而忽视了当代中国存在双重国家身份的可能。例如, Yan(2021)就认为当代中国虽然已经具备了“大国”物质实力, 但仍把自己定义成“发展中国家”。与此同时, Wu and Zhang(2021, 123-149)则认为当代中国同时将自己定义成“大国”以及“发展中国家”, 这导致中国在参与三方发展合作(trilateral development cooperation)时表现出了矛盾的立场。其二, 它们的分析基于一个前提假设, 即中国国家身份可以顺利延伸到中国对外援助政策, 并对外援政策产生影响。换句话说, 既有文献预设中国对外援助政策能够完全接纳并反映“大国外交”所定义的“大国”身份。但这种假设可能忽略了对外援助政策的复杂性。

综上, 目前从国家身份的角度分析中国的对外援助政策的文献较少。此外, 既有文献不仅忽视了中国的“大国”和“发展中国家”双重国家身份的可能, 而且可能错误地假设中国的“大国”身份可以顺利延伸至外援政策。因此, 通过回答本文所提出的研究问题, 本文将弥补既有

文献的不足。

III. 研究设计

中国政府分别在2011年、2014年以及2021年公布了对外援助白皮书,即中国的对外援助(2011),中国的对外援助(2014)及新时代的中国国际发展合作(中国国务院, 2011; 2014; 2021)。白皮书是中国政府为了阐述重要政策或者报告所发布的官方文件。通过援外白皮书,中国政府主要阐明中国对外援助的政策以及成果。因此,对外援助白皮书对于了解中国的援外政策有着重要的学术价值。本文将基于这三份援外白皮书,通过对白皮书进行词频统计以及对白皮书中有关外援政策阐述的文本编码,从而进行文本分析。为此,本文使用Atlas.ti作为文本编码软件,使用微词云作为词频统计的工具。

首先,本文对三份白皮书分别进行TF(term frequency)统计以及TF-IDF(Term frequency-Inverse Document Frequency)统计。TF统计是最为常用的定量文本分析方法。该方法的基本假设是在文本中出现次数越多的词汇就是越重要的。TF统计可以快速掌握文本中被反复提及的内容。然而,文本中也可能会出现与TF统计假设相反的情况。即,反复出现的词可能并没有重要的意义,而那些出现频次不高的词汇对于文本内容反而更有意义。TF-IDF统计就弥补了TF统计的这点不足。IDF算法假设如果某个词汇在文本中出现的次数越少,那么这个词汇越能够用来区分该文本。因此,TF-IDF统计同时考虑了简单的词频计数以及IDF的假设。词汇的TF-IDF的值越大,那么该词在文本中就更重要。

与此同时,本文所采用的文本编码方式如下。为了考察当代中国“大国”以及“发展中国家”的双重身份,本文将编码分为两大类:大国编

码以及发展中国家编码。每一类编码项下包括了关于国家身份的编码以及国家利益的编码(见〈表1〉和〈表2〉)。就大国编码而言,在身份编码组1*大国*中分别有四个子编码。1.1*大国定位*将用来编码白皮书中指出中国是一个大国或者中国与其他大国有着共同利益与责任的文本。1.2*民族复兴*用来编码白皮书中涉及中华民族复兴的中国梦的文本。古代中国是东亚地区的大国,并且以自己为中心形成了朝贡体系。民族复兴表明中国期待恢复昔日的大国荣光。1.3*发展成就*用来编码对中国自建国以来取得的发展成就,尤其是物质发展成就,因为这构成“大国”身份的物质支撑。1.4*全球治理*则用来标注涉及中国参与全球治理的文本。Wang(2019, 27)总结中国的“大国外交”意味着中国将承担更多的国际责任、提出更多的倡议,并提供更多的公共产品。其次,在大国利益编码组3*利他*中有三个子编码。3.1*共同利益*用于标注中国出于国际共同利益的政策内容。3.2*公共产品*用来编码中国提供更多公共产品的政策内容,而3.3*国际责任*则用来编码中国承担更多国际责任的内容。大国的利益着眼于全球与全球性议题,而不仅仅局限于自身的利益与发展。大国需要承担国际责任与提供国际公共产品以保持国际机制的运营和稳定,这与霸权稳定论的观点一致。从这一点看,大国的利益存在利他性。

发展中国家的编码则与大国编码相对应。发展中国家的身份编码组2*发展中国家*中同样也有四个子编码。2.1*发展中国家定位*用来编码白皮书中指出中国是一个发展中国家或者中国与发展中国家有着共同利益的文本。2.2*百年国耻*与民族复兴相对。在1840年鸦片战争后,中国遭受了被殖民的经历,并逐渐失去了大国的地位与荣光。这让中国与众多发展中国家有着共同的历史记忆与身份认同。2.3*发展问题*则用来标注当代中国所正在面临的发展难题或者困境。发展问题意味着中国作为发展中国家仍面临着严峻的发展挑战。2.4*反对霸权*则编码中国反对霸权的文本。虽然霸权会为稳定国际机制付出成本进而体现利他性,但霸

权本身也通过国际机制巩固自己的霸权地位。反对霸权则意味着发展中国家需要改革现有的国际机制以获得更多的发展机会。同样地,在发展中国家的利益编码组4*自利*中也有三个与大国利益对应的子编码。4.1*自身利益*用于标注中国仅出于自身利益而并非出于国际共同利益的政策内容。4.2*自我发展*用来编码中国仅为了自身发展的政策内容。4.3*互惠互利*用来编码中国认为国家间的交往是基于互惠互利的双赢的内容。例如,就对外援助而言,互惠互利意味着中国提供的援助不能仅是单方面的赠与,而应该是中国也可以从提供援助中获利,体现出南南合作的双赢性质。本文认为,相比于大国,发展中国家的首要利益是发展,这要求发展中国家的外交政策为自身利益与发展服务,而并非承担与自己实力地位不符合的国际责任与国际公共产品。

〈表1〉中国国家身份的文本编码

大国编码	发展中国家编码
1 大国	2 发展中国家
1.1 大国定位	2.1 发展中国家定位
1.2 民族复兴	2.2 百年国耻
1.3 发展成就	2.3 发展问题
1.4 全球治理	2.4 反对霸权

〈表2〉中国国家利益的文本编码

大国编码	发展中国家编码
3 利他	4 自利
3.1 共同利益	4.1 自身利益
3.2 公共产品	4.2 自我发展
3.3 国际责任	4.3 互惠互利

IV. 身份与利益的错位

1. 词频统计结果

三份白皮书的词频统计结果反映出以下两点(见〈表3〉和〈表4〉)。其一,无论是TF还是TF-IDF统计结果,“发展中国家”几乎都出现在前十的词汇中(除了2014白皮书的TF-IDF结果)。可见,中国对外援助白皮书中反复强调“发展中国家”的重要性。这表明:第一,中国强调对发展中国家的援助与发展;第二,中国强调自己与发展中国家的共同身份,是发展中世界的代表。相比之下,TF与TF-IDF的结果都没有出现与“大国”身份相关联的词汇。这说明,中国外援白皮书中更直接地提及“发展中国家”。其二,统计结果并未显示与经济相关的内容在三份白皮书中有着重要的地位。中国对外援助常被解读为中国获取经济利益的方式。然而,除了在2011年白皮书的TF统计中“经济”出现在前十中,其余结果都未出现与“经济”相关的词汇。相反,“技术”和“农业”出现的频次更多。这表明,中国对外援助白皮书更强调技术援助与农业部门,且在2011年后,经济因素的重要性下降。然而,词频的统计只能笼统地展示词汇的重要性,而文本内容所隐含的意义则需要通过文本编码结果来弥补词频统计。

〈表3〉 TF词频统计结果(前10词汇)

三份白皮书汇总	2011	2014	2021
中国	中国	中国	发展
发展	援助	发展	中国
援助	发展	援助	合作
合作	发展中国家	合作	国际
国家	项目	农业	国家

三份白皮书汇总	2011	2014	2021
项目	受援国	国家	项目
发展中国家	合作	提供	援助
国际	提供	项目	发展中国家
提供	技术	发展中国家	开展
开展	经济	开展	支持
技术	农业	技术	提供

来源：根据微词云统计整理而成

〈表4〉 TF-IDF词频统计结果(前10词汇)

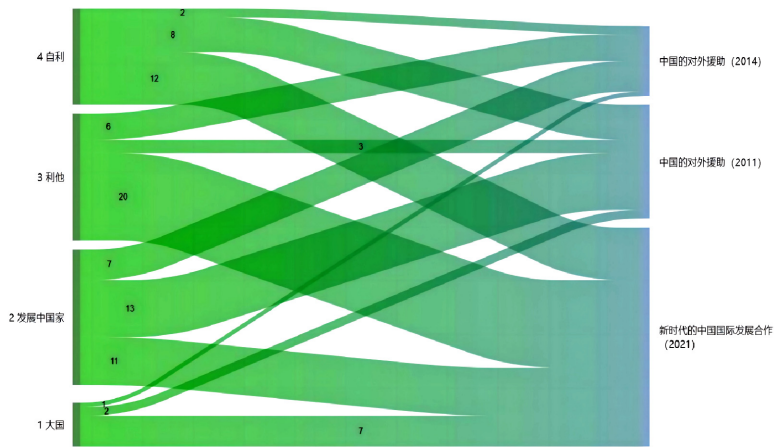
三份白皮书汇总	2011	2014	2021
发展	项目	农业	发展
援助	中国	发展	国际
项目	援助	合作	援助
农业	发展	非洲	项目
合作	农业	项目	合作
国际	合作	技术	国家
中国	发展中国家	援助	发展中国家
国家	受援国	国家	技术
发展中国家	援外	提供	提供
技术	提供	援建	建设

来源：根据微词云统计整理而成

2. 文本编码结果

在对三份白皮书中关于中国对外援助的政策内容进行文本编码后，共产生92个编码引用。〈图1〉展示了4个编码组在三份白皮书中被引用的情况，而〈表5〉则汇总了各子编码被引用的频数。从〈图1〉和〈表5〉中可以发现，发展中国家编码被引用53次(占比57.6%)，明显高于大国编码被引用的39次(占比42.4%)。

〈图1〉 编码组被引用情况



来源：根据Atlas.ti统计生成

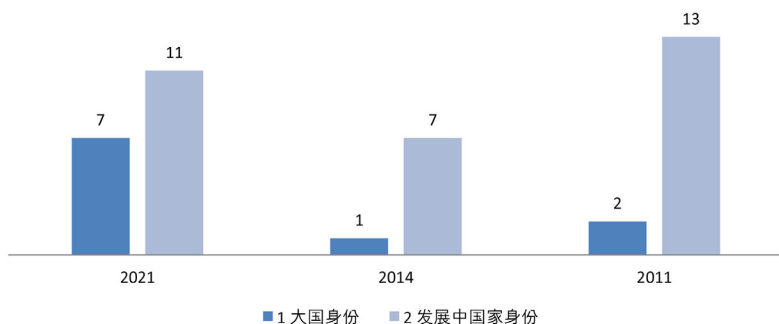
〈表5〉 子编码被引用情况

子编码	2021	2014	2011
1.1 大国定位	4	0	0
1.2 民族复兴	0	1	0
1.3 发展成就	1	0	2
1.4 全球治理	2	0	0
2.1 发展中国家定位	6	5	7
2.2 百年耻辱	0	0	0
2.3 发展问题	0	0	2
2.4 反对霸权	5	2	4
3.1 共同利益	13	6	2
3.2 公共产品	4	0	0
3.3 国际责任	3	0	1
4.1 自身利益	0	0	2
4.2 自我发展	8	0	0
4.3 互利互惠	4	2	6
总计	50	16	26

来源：根据Atlas.ti统计整理而成

就白皮书中所被编码的国家身份而言, 1 大国编码组项下的子编码共被引用10次, 而2 发展中国家编码组项下的子编码共被引用31次, 是前者被引用频次的三倍。不仅如此, 如<图2>中所示, 每份白皮书中, 发展中国家身份被引用的次数都明显高于大国身份。大国身份被引用的次数直到2021年白皮书中才有明显的提升, 但仍然低于发展中国家身份。这与词频统计中“发展中国家”的TF与TF-IDF结果保持一致。

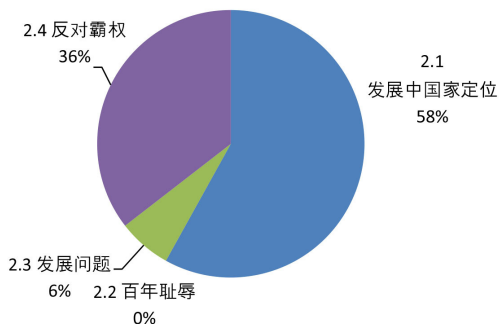
<图2> 国家身份编码被引用的频次



来源：根据Atlas.ti统计整理而成

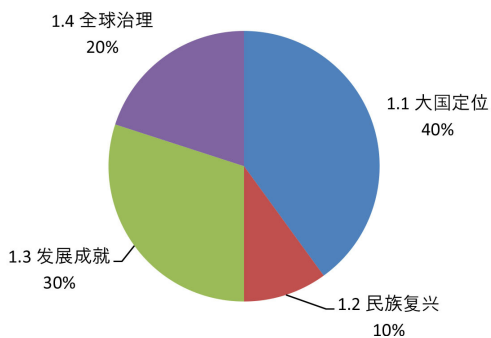
此外, 根据<表5>, 在2 发展中国家项下, 2.1 发展中国家定位被引用的次数最高(18次), 其次是2.4 反对霸权(11次)。2.3 发展问题在2014和2021白皮书中没有被提及, 而2.2 百年国耻则在三份白皮书中均未被提及。这表明2.1 发展中国家定位和2.4 反对霸权这两个子编码是中国对外援助政策中发展中国家身份的最主要来源。相比之下, 在1 大国项下, 1.1 大国身份定位与1.4 全球治理分别被引用4次和2次, 且均来自2021白皮书。这说明这两个子编码是中国外援政策中大国身份的主要来源, 且在2021白皮书中首次被提及。<图3>和<图4>分别展示了1 大国和2 发展中国家编码组项下各个子编码被引用的占比情况。

〈图3〉 发展中国家身份子编码被引用的占比情况



来源：根据Atlas.ti统计整理而成

〈图4〉 大国身份子编码被引用的占比情况

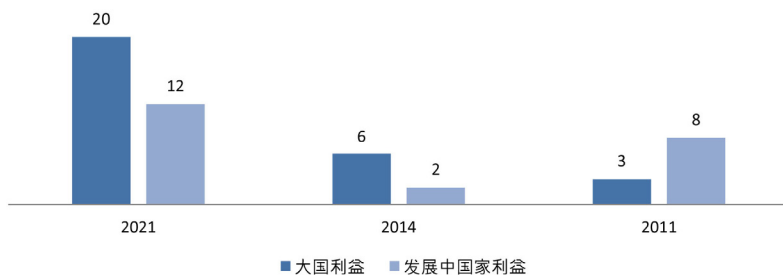


来源：根据Atlas.ti统计整理而成

就白皮书中所被编码的国家利益而言，3利他项下的子编码共被引用29次，4自利项下的子编码共被引用22次。换言之，大国所代表的利益多于发展中国家所代表的利益。不仅如此，根据〈图5〉，从2014年的白皮书开始，大国利益被引用的次数开始高于发展中国家利益被引用的次数，且在2021年大幅度提升。此外，根据〈表5〉，大国利益的子编码中，3.1共同利益被引用的次数最高(21次)，且在三份白皮书中呈现上升趋势。

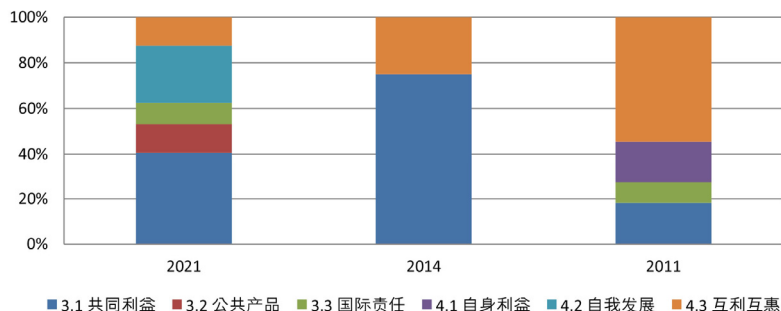
势。3.2公共产品在2021年首次被提及(4次)、3.3国际责任在2021年提升至3次。相比之下,在发展中国家利益中,4.3互利互惠在三份白皮书中均被提及,且次数最多(12次),4.2自我发展次之(8次),而4.1自身利益在2011白皮书之后不再被引用。这与词频统计中“经济”相关词汇重要性降低的结果一致。〈图6〉展示了关于国家利益的所有子编码在三份白皮书中被引用的占比情况。

〈图5〉 国家利益编码被引用的频次



来源：根据Atlas.ti统计整理而成

〈图6〉 国家利益子编码在三份白皮书中被引用的占比情况



来源：根据Atlas.ti统计整理而成

综上, 词频统计结果与文本编码结果的发现总体保持一致。具体而言, 本文发现, 在中国对外援助白皮书中, 外援政策所体现的国家身份与相对应的国家利益呈现出以下两个主要特点。(1)援外政策展现出中国的“发展中国家”和“大国”的双重身份。而且, 尽管“大国”身份呈现上升趋势, 但“发展中国家”身份占主导。换言之, 在“大国外交”的背景下, “大国”身份并未完全延伸至中国援外政策。(2)中国对外援助政策中出现了国家身份与国家利益错位的情况。即, 在身份上, 发展中国家身份占主导, 但在利益上, 大国利益却多于发展中国家利益, 且呈现上升趋势。

V. 错位的原因与对中国的挑战

本文认为“发展中国家”身份在援外政策占据主导地位的原因有以下四点。其一, 中国利用“发展中国家”身份区分自己与传统发达援助国, 而后者中的很多国家曾经是殖民国家。因此, “发展中国家”身份帮助中国在与其它发展中国家接触并提供援助时占据道德优势, 以方便利用对外援助资金换取它们在国际政治与经济上的支持, 包括对“一中原则”的支持、在联合国体系的支持、稳定的能源与资源供给, 以及减少对西方的经济依赖。这些来自发展中国家的支持有助于中国保障自己的经济与能源安全并且推广自己的政治主张和议程。正因如此, 根据〈表6〉对被编码文本内容的概括, 共建“一带一路”的政策内容是4.2自身发展的主要引用来源。

其二, “发展中国家”身份可以让中国对外援助政策保持灵活性, 避免因过多的援助给自身经济与财政造成负担。在改革开放以前, 中国对外援助政策以无产阶级国际主义思想为指导, 视对社会主义国家和争

取独立的民族的援助为自己的国际主义责任。然而,这种以意识形态为指导的援助忽视了中国经济与财政的实际承受能力,给中国自身经济发展与国家建设造成负担(任晓 刘慧华. 2017, 127-131)。改革开放以后,中国政府扭转了国际主义思想指导对外援助政策的情况,认为中国作为发展中国家没有足够的能力承担过多的援助责任,提出在力所能及的范围内提供援助的政策主张。

其三,“发展中国家”身份可以合理化中国不同于西方的援助理念与实践,即互惠共赢的南南合作。根据〈表6〉,本文发现“南南合作”是中国外援政策中“发展中国家”身份的主要来源。换言之,中国始终坚持自己提供的对外援助是在南南合作的框架下开展的,与发达国家和发展中国家之间的“南北合作”有着性质上的不同。中国并不完全认同西方根据“华盛顿共识”(Washington Consensus)定义的发展理念和“良治”(good governance)标准。中国认为发达援助国在其援助中附加的基于“华盛顿共识”的结构改革以及良治的政治改革要求是对发展中国家内政的干涉。因此,从〈表6〉对2.4反对霸权的概括可以发现,中国对外援助政策坚持不附加政治条件、不干涉内政,并且尊重各国选择自己的发展道路。另一方面,发展中国家之间的南南合作也可以提升中国对外援助实践的合理性。不同于传统援助国,中国对外援助在资金构成上优惠贷款占据较高的比例,并且在形式上强调大型基础设施以及公共设施的建设。这些援助项目不仅可以帮助中国承包商获取海外经营的经验、分享项目的经济成果,还可以刺激中国企业出口项目所需要的材料、产品以及服务。这解释了为什么4.3互利互惠是在发展中国家利益中被引用次数最多的子编码。即如〈表6〉所示,中国不认为对外援助仅仅是对发展中国家的单方面捐助,而是互利共赢的“经济合作”。

〈表6〉被编码文本的主要内容概括

编码	内容	编码	内容
1.1 大国定位	大国责任；大国担当	2.1 发展中国家定位	南南合作；最大的发展中国家；力所能及地提供援助
1.2 民族复兴	中国梦	2.2 百年国耻	无
1.3 发展成就	经济增长；综合国力上升	2.3 发展问题	贫困；经济发展不平衡
1.4 全球治理	为全球治理贡献中国力量； 优化全球治理体系	2.4 反对霸权	公正平等的国际关系； 不附加政治条件的援助；不干涉内政；尊重各国的道路选择
3.1 共同利益	全球性发展难题与挑战； 人类共同发展与繁荣； 联合国2030可持续发展议程	4.1 自身利益	恢复联合国席位； 对外援助的经济效益
3.2 公共产品	提供更多国际公共产品； 一带一路	4.2 自身发展	建设一带一路
3.3 国际责任	承担国际责任	4.3 互利互惠	互利共赢的对外援助与经济合作

来源：作者根据被引用的文本整理

其四，“发展中国家”身份为中国对外援助政策提高在国内的合理性与支持度。中国民众对中国对外援助的支持度不高。联合国开发计划署在2017年发布的一份报告中显示，只有18.6%的中国人支持政府增加对外援助的支出(联合国开发计划署，2017)。熊青龙和黄梅波(2022, 67)在2022年的研究也印证了这一结论。他们发现仅20.94%的中国民众不认同“中国每年对外援助太多”的观点，而持反对意见的民众占28.11%。相比于帮助其他国家，中国民众更倾向政府应该先处理中国自己的问题。Pew Research Center(2016)的一份2016年的民调显示，仅22%的中国民众

认为中国应该帮助其他国家,而57%的人则认为应该先处理自己的问题。这些民调结果表明,中国民众更倾向要求自己的政府关注国内议题,而并非援助其他国家。因此,中国政府试图使用“发展中国家”的身份说服自己的民众。即,鉴于中国仍然是发展中国家,中国会在能力允许的情况下提供援助,并不会因为对外援助而挤压了用于国内发展的经济资源。例如,时任国家国际发展合作署署长王晓涛在2019年全国政协十三届二次会议开幕会后接受采访时表示,中国仍然是发展中国家,因此会秉持量力而行、尽力而为的原则,“精打细算,确保花好每一分钱”(东方卫视, 2019)。

另一方面,本文认为,“大国利益”在中国援外白皮书占据多数且呈上升趋势的原因有以下两点。第一,对外援助是推广中国作为崛起大国的发展理念与模式的重要政策手段。Yan(2019, 78)认为如果崛起大国的物质能力能够赶超过守成大国,那么它就有机会塑造一种新的、有利于自己的国际规范。换句话说,大国,尤其是崛起大国,在物质实力提升之外,还需要提出新的国际规范。鉴于中国已然成为综合国力世界第二的国家,因此除了进一步扩大自身物质实力之外,中国还需要构建和传播新的国际规范,以吸引更多的追随者。具体而言,中国认为实现发展并不只有“华盛顿共识”与“良治”所规定的道路与标准,而中国自身的发展道路可以成为西方发展模式的替代选项。例如,习近平主席在中国共产党第十九次全国代表大会上指出,中国的道路给其他发展中国家提供“全新选择”,贡献了中国智慧与方案(中国中央人民政府, 2017)。在中国共产党第二十次全国代表大会上,习近平主席又提出“中国式现代化为人类实现现代化提供了新的选择”(新华网, 2022)。

正如上文所述,中国对外援助的理念与发达援助国不一致,其中传达了中国的发展观以及发展模式。从这一点来看,对外援助对于中国塑造新的国际规范有重要政策意义:它不仅是展示中国发展成就的窗

口,也是传播中国发展模式的手段。因此,一方面,中国需要缩小“自利”占援助政策的篇幅,以减少国际社会对其援助的质疑并提升吸引力。所以,不仅4自利项下的子编码被引用的次数小于3利他项下的子编码被引用次数,而且即使在4自利编码组内部,4.1自我利益与4.2自身发展的被引用次数都低于4.3互利互惠被引用的次数。另一方面,中国需要展现出对自身发展模式的自信。所以,2.2百年国耻并未在三份白皮书中被引用,而2.3发展问题也在2011年白皮书后不再被引用。相反,在2021年白皮书中,中国经济与国力增长则是1.3发展成就被引用的主要内容,且贡献中国力量与优化全球治理体系成为1.4全球治理被引用的主要内容。

第二,新国际规范的推广或对现行规范的修改需要做相对应的制度建设或者改革,并获得国际社会的认可。这无疑要求中国要担任建设与维护新国际制度的领导国。因此,中国对外援助政策中的“大国利益”势必更为突出。一方面,这要求中国的制度建设或改革的受益面要广,以吸引更多的支持者。所以,着眼于全球议题与人类发展的内容被3.1共同利益大量引用。另一方面,这还要求中国明确自己的责任。因此,中国在2021年白皮书中表示要为国际社会提供更多的公共产品以承担自己的国际责任。中国商务部国际贸易经济合作研究院的研究则进一步阐述了中国落实国际责任的重点领域,表明中国对外援助的重点将集中于全球的基础设施建设、促进贸易、医疗卫生、农业与减贫、环境、人道主义援助以及教育(王烁等, 2019, 85-248)。

然而,本文认为中国对外援助政策中的国家身份与利益错位的情况或将给中国外援造成以下三个方面的挑战。其一,这导致在外援政策阐述时出现模糊的界定与表述。例如,白皮书中表明中国将提供“力所能及”的援助,但并没有阐明中国将采用何种标准来界定什么是“力所能及”的援助规模。一方面,白皮书没有表明是否要以经济合作与发展

组织的发展援助委员会(OECD DAC)所倡导的国民收入的0.7%为标准。另一方面,白皮书也未提出中国所倡导的标准。又如,白皮书中出现了将中国定义为“最大的发展中国家”的表述。然而,“最大的发展中国家”的表述是不清晰的,很难确定中国对外援助政策更强调的是“最大”还是“发展中”。如果以国家经济实力作为衡量援助规模的标准,中国从经济总量而言已然是世界第二大经济体,那么中国的援助规模应该远高于日本但低于美国。再比如,白皮书中要求外援既要“以义为先”又要“互利共赢”。但是,白皮书却没有明确中国将在何时取“义”,而又在何时取“利”。

其二,对外援助中的大国利益与发展中国家利益可能会产生冲突。例如,〈表四〉中,3.2公共产品与4.2自身发展都涉及“一带一路”的内容,因此,“一带一路”既是中国为自身发展而提出的倡议,又是中国所提供的国际公共产品。但白皮书并没有说明如何兼顾这两种不同的利益,以及当两种利益出现冲突时如何取舍。例如,委内瑞拉是中国“一带一路”倡议在南美洲的重要合作伙伴,双方以“石油换贷款”的方式实现在能源与经贸等领域的南南合作。然而,委内瑞拉在2014年以来的经济危机造成中国在该国的诸多投资与中委合作项目面临巨大风险,甚至停摆(澎湃新闻,2017)。在这种情况下,中国如何在止损且保护自己的经济利益的同时,又发挥“一带一路”倡议的公共产品属性?这将是另一个挑战。

其三,中国所强调自己的“发展中国家”身份或逐渐不被一些国家接受。例如,美国国会众议院在2023年3月27日通过一项法案,要求终止中国在国际组织中的发展中国家地位(China Daily, 2023)。更重要的是部分发展中国家,尤其是接受中国援助的国家,也开始对中国的身份认知出现偏差。一份2021年关于非洲的民调显示,63%的非洲人民认为中国在他们国家的经济与政治影响力是“积极的”(Afrobarometer, 2022, 8)。不

仅如此，一份2022年的民调显示，76%的介于18到24岁的非洲年轻人将中国视为域外大国(foreign power)，高出美国4%(Bloomberg. 2022)。此外，一份2022年关于东南亚的民调显示，分别有76.7%和54.4%的东南亚精英认为中国在东南亚的经济和政治影响力最大，且均远高于美国(Yusof Ishak Institute. 2022, 21&23)。由此可见，许多发展中国家已经把中国视为具有足够经济与政治影响力的大国，这或让他们对中国承担国际责任、提供国际公共产品与援助有更高的期待与诉求。例如，国际社会或将进一步呼吁中国就解决发展中国家的债务问题采取更为积极的政策。随着中国经济实力与综合国力的持续增长，中国外援政策中的身份定位与发展中国家的认知之间的偏差将持续。届时，中国该如何在回应发展中国家对中国的期待的同时，又继续合理化自身发展中国家定位的论述？这或成为中国外援的难题。

VI. 结论

通过对中国三份援外白皮书的文本分析，本文发现中国对外援助政策中更多地体现了中国“发展中国家”身份，而并非“大国外交”所定义的“大国”。即“大国外交”的国家身份并没能完全延伸至对外援助政策。然而，外援政策却更多地展现出“大国利益”。这导致中国对外援助政策中出现了国家身份与国家利益不一致的错位情况。即“发展中国家”主导身份，而“大国利益”则更多，且呈上升态势。本文认为“发展中国家”身份有助于合理化中国的援助理念与实践、提升其在国际与国内社会的合法性和支持度，以及维持政策灵活性。但在利益层面，中国作为崛起大国，除了扩展物质实力之外，还需要传播新的国际规范并建立与维护相应的制度安排。通过着眼于全球性议题，对外援助是实现这种

大国利益的有效手段。它不仅可以帮助于传播中国的发展理念, 还能提升中国发展模式吸引力。

然而, 尽管中国对外援助政策中身份与利益的错位因其合理性或将持续, 但仍然会给中国对外援助政策造成一定的挑战。第一, 中国外援政策出现了模糊的表述与标准。第二, 两种不同身份的利益或产生冲突。第三, 随着自身实力以及发展中国家对中国的期待的上升, 中国或将越来越难以持续其“发展中国家”身份的论述。因此, 为了应对上述挑战, 中国在未来需要进一步权衡两种国家身份给中国外援与外交带来的利弊, 以做到在对外援助政策中的国家身份与国家利益的统一。

투고일: 2023.05.09. 심사완료일: 2023.06.04. 게재확정일: 2023.06.05.

| 参考文献 |

- 东方卫视. 2019, “国家国际发展合作署署长：对外援助会精打细算花钱”, <https://www.youtube.com/watch?v=l43aURw-x00> (检索日期：2022.10.03.).
- 联合国开发计划署. 2017, “向国内传播发展合作”, <https://www.undp.org/zh/china/publications/%E5%90%91%E5%9B%BD%E5%86%85%E5%85%AC%E4%BC%97%E4%BC%A0%E6%92%AD%E5%8F%91%E5%B1%95%E5%90%88%E4%BD%9C> (检索日期：2022.10.02.).
- 澎湃新闻. 2017, “中国投资在委内瑞拉停摆：‘以石油换贷款’，真的双赢吗？”, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1598520 (检索日期：2022.11.24).
- 任晓, 刘慧华. 2017, *中国对外援助：理论与实践*, 上海：格致出版社.
- 新华网. 2022, “习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告”, http://www.news.cn/politics/2022-10/25/c_1129079429.htm (检索日期：2022.11.23).
- 熊青龙, 黄梅波. 2022, “中国对外援助评价研究：基于一项调查问卷”, *国际经济合作* (417), pp.64-71.
- 王烁 等. 2019, *国际发展援助的中国方案*, 北京：五洲传播出版社.
- 中国国务院. 2011, “《中国的对外援助(2011)》”, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/896983/896983.htm> (检索日期：2022.09.30.).
- 中国国务院. 2014, “《中国的对外援助(2014)》”, http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013_1.htm (检索日期：2022.09.30.).
- 中国国务院. 2015, “‘三个前所未有’：当代中国历史方位的科学论断”, <http://www.scio.gov.cn/zhzc/10/Document/1454451/1454451.htm> (检索日期：2022.09.30.).
- 中国国务院. 2021, “《新时代的中国国际发展合作》白皮书(全文)”, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1696685/1696685.htm> (检索日期：2022.09.30.).
- 中国外交部. 2022, “王毅：合作共赢是中美应当继续争取的共同目标”, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/202209/t20220923_10

770713.shtml (检索日期：2022.09.30.).

中国中央人民政府. 2017, “习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”, http://www.gov.cn/zhuant/2017-10/27/content_5234876.htm (检索日期：2022.09.30.).

Afrobarometer. 2022, “Africans welcome China’s influence but maintain democratic aspirations”, https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2022/02/ad489-pap3-africans_welcome_chinas_influence_maintain_democratic_aspirations-afrobarometer_dispatch-15nov21.pdf (检索日期：2022.11.24).

Bloomberg. 2022, “China Surpasses US in Eyes of Young Africans, Survey Shows”, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-12/china-surpasses-us-in-the-eyes-of-young-africans-survey-shows?leadSource=uverify%20wall> (检索日期：2022.11.24).

China Daily. 2023, “US House votes to annul China’s developing country status”, <https://global.chinadaily.com.cn/a/202304/03/WS642a334da31057c47ebb8026.html> (检索日期：2023.06.05.).

Finnemore, Martha. 1996, *National Interests in International Society*. New York: Cornell University Press.

Pew Research Center. 2016, “Chinese Public Sees More Powerful Role in World, Names U.S. as Top Threat”, <https://www.pewresearch.org/global/2016/10/05/2-china-and-the-world/> (检索日期：2022.10.03.).

Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt and Peter J. Katzenstein. 1996, “Norms, identity, and culture in national security”, edited by Peter J. Katzenstein. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, pp.33-75.

Wang, Jianwei. 2019, “Xi Jinping’s ‘Major Country Diplomacy:’ A Paradigm Shift?”, *Journal of Contemporary China* 28(115), pp.15-30.

Wendt, Alexander. 1995, “Constructing International Politics”, *International Security* 20 (1), pp.71-81.

Wendt, Alexander. 1999, *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Wu, Yue. 2022, “China’s Foreign Aid Transformation: A Neoclassical Realist Perspective”, *The Korea Journal of Chinese Social Science* 4(1), pp.107-149.
- Wu, Yue and Zhang Muhui. 2021, China’s Trilateral Development Cooperation: Contradictions and Dual Identities. *Journal of Global and Area Studies* 5(2), pp.123-149.
- Yan, Xuetong. 2019, *Leadership and the Rise of Great Powers*. New Jersey: Princeton University Press.
- Yan, Xuetong. 2021, “Becoming Strong: The New Chinese Foreign Policy”, *Foreign Affairs* 100(4).
- Yusof Ishak Institute, 2022, “The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report”, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2022/02/The-State-of-SEA-2022_FA_Digital_FINAL.pdf (检索日期：2022.11.24).
- Zhang, Denghua. 2020, *A Cautious New Approach: China’s Growing Trilateral Aid Cooperation*. Acton: ANU Press.

■ 국문요약(번역)

중국의 해외원조 정책에서 국가 정체성:

해외원조 백서에 근거한 내용분석

해외원조는 중국 외교의 중요한 정책 수단이다. 21세기 이후 중국은 해외원조의 규모를 확대하여 전 세계적으로 중요한 원조국이 되었다. '강대국 외교'의 맥락에서 중국은 갈수록 개발도상국이 아닌 강대국으로서의 정체성을 강조하고 있다. 기존 문헌들은 강대국 정체성이 중국의 해외원조 정책으로 확장되고 지배될 수 있는지에 대해 거의 관심을 기울이지 않는다. 따라서 본 논문은 중국의 해외원조 정책에 대한 국가 정체성과 이해관계를 고찰한다. 이를 위해 중국의 3부 해외원조 백서에 대한 내용분석을 실시한다. 그것은 중국의 해외원조 정책이 국가 정체성과 이익 사이의 불일치를 보여준다는 것을 발견했다. 비록 개발도상국의 정체성이 여전히 중국의 해외원조 정책을 지배하고 있지만, 강대국의 이익이 더 많이 반영되어 있다. 이 논문은 이러한 국가 정체성과 이익의 불일치가 합리적이지만 중국의 해외원조와 외교에 도전할 것이라고 주장한다.

주제어 : 중국, 해외원조, 국가 정체성, 국가 이익, 강대국 외교

