

# 从对非洲卫生援助中解读中国符号\*

邱泽奇 庄 昱 马宇民 张拓红 谢 铮 张华芯

**【内容提要】** 中国对非洲提供卫生发展援助的时间长、范围广、程度深，是外界理解中非关系的重要渠道。既有的研究从人道主义、自由主义、现实主义、建构主义等视角对卫生发展援助进行了阐释。对文献的研究发现，针对中国对非洲的发展援助，国内外的讨论聚焦在援助动机、援助效果和援助影响等三个维度，由此引申出“中国”符号的意义争论。在乌干达进行的实证研究显示，中国对非洲的卫生发展援助因其更多地体现着人类互助的基本精神而对中国符号建构有着独特的意义和潜力。对中国符号丰富内涵的阐发，需要对包括卫生发展援助在内的中国对非援助进行多学科和多维度的深入研究。而这，正是目前对非洲援助研究中所缺乏的重要部分。

**【关键词】** 非洲；卫生发展援助；中国符号；对外援助理论

**【作者简介】** 邱泽奇，北京大学中国社会与发展研究中心主任，北京大学社会学系教授（北京，100871）；庄昱，硕士研究生，北京大学公共卫生学院（北京，100191）；马宇民，博士研究生，北京大学社会学系（北京，100871）；张拓红，项目官员，世界卫生组织驻中国代表处（北京，100600）；谢铮，副教授，北京大学公共卫生学院（北京，100191）；张华芯，硕士研究生，中国科学院大学人文学

---

\* 本文系由英国国际发展部(DFID)资助的中英全球卫生支持项目(项目编号:GHSP-CS-OP2)中“中国对乌干达卫生发展援助的人类学和社会学研究”课题的成果。感谢《非洲研究》杂志匿名审稿专家提出建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

院（北京，100049）。

随着经济总量的跃升，中国在全球事务中的参与越来越多，影响越来越强，“中国”符号也因此受到前所未有的关注。中国符号被赋予的意义既影响国民对国家的认知与认同，更广泛而深刻地影响着其他国家和人民对中国政府、中国人民以及中国精神和物质产品的接受和评价。<sup>①</sup>

20世纪90年代，中国提出了“真诚友好、平等相待、团结合作、共同发展、面向未来”中非合作理念；2013年，习近平主席又提出“亲、诚、惠、容”的外交理念。这些内容共同构成了中国在与其他国家交往中的国家符号，这既是中国试图展示的形象，也是中国希望其他国家从中国交往行为中解读的意义。不过，中国期待表达的仿佛并非其他国家解读到的，在一些情境下，甚至还与期待之间存在冲突，使理解和重构中国符号的迫切性和重要性凸显。

中国对外援助是世界观察判断中国和为中国符号赋予意义的重要机会，外界既能借此阅读中国的政府意志，又能观察中国的实际行动。外界对中国发展援助的解读以及随之产生的对中国的刻板化印象，也是这一社会行动的重要产出。在中国对外援助中，对非卫生发展援助日益成为一个热点，<sup>②</sup>一些研究者反思援助效果，也为援助实践提出技术层面的建议。<sup>③</sup>然而，针对中国对非卫生援助的重要产出之一——对中国符号的建构却缺乏比较系统全面的研究。

中国对非卫生援助具有历史长、受众广、程度深、“办实事、重民生”等特点。<sup>④</sup>不过，如果要评价对非卫生援助，也面临着证据缺乏和信息碎片化等问题。卫生援助的特殊性是人们客观认识中国对外援助有效性

---

① 北京大学全球卫生研究中心：《全球卫生时代中非卫生合作与国家形象》，世界知识出版社2012年版，第5页。

② 张永蓬：《非洲大地上的中国白衣天使》，载《世界知识》2011年第13期，第26页；刘佳：《“光明行动”带来光明的希望——北京大学人民医院医疗队赴马拉维纪实》，载《首都医药》2011年第9期，第24—25页。

③ Peilong Liu, Yan Guo, Xu Qian, Shenglan Tang, et al. "China's distinctive engagement in global health". *The Lancet*, Vol. 384, No. 9945, 2014, 793 - 804; 王云屏、梁文杰、杨洪伟等：《中国卫生发展援助的理念与实践》，载《中国卫生政策研究》2015年第5期，第37—43页。

④ 王朝、梁尚刚：《中国援非：办实事重民生》，载《瞭望》2010年11月29日，第28—30页。

和影响的有效切入点,从而能更好地理解中国符号,也为从战略层面看待未来的合作发展提供依据。

依照上述思路,本文对涉及中国援非的主要文献进行了研究,尝试综合地提炼中国对非援助尤其是卫生发展援助对中国符号建构的意义。第一部分梳理与发展援助密切相关的理论,尝试归纳对建构中国符号有重要意义的三个维度:援助动机、援助有效性和援助影响。第二部分从三个维度梳理对中国援非有代表性的争论。第三部分结合文献和赴乌干达的实地调研,陈述中国对非卫生援助的主要方法。第四部分探讨针对卫生援非的突出争论及其对中国符号建构的意义。最后在总结的基础上针对中国对非卫生援助提供建议。

## 一 解读发展援助的主要视角

国际发展援助可追溯至20世纪50年代的马歇尔计划甚至更早的殖民时期。马歇尔计划的成功,极大地促进了国际发展援助的实践。冷战时期,以美苏为首的两大阵营,出于构建国际政治同盟和维护既得利益的需要,主动向其他国家提供发展援助。与此同时,欠发达国家对投资的需求亦非常强烈。<sup>①</sup>供需之间的有效互动促进了国际发展援助内容的扩大和程度的提高。

一般而言,卫生发展援助属于政治不敏感领域(非传统安全领域),对受援国政治产生变革性影响的可能性较小。<sup>②</sup>因此提供卫生发展援助往往呈现了援助国的外交诚意。

无论是发展援助,还是近年来重要性显著提升的卫生发展援助,研究者都对其进行了大量的案例研究和解读。这些研究所采纳的理论视角主要包括人道主义、自由主义、现实主义和建构主义;相应的,研究的结论也延续了理论之间固有的争论。

---

<sup>①</sup> Kasekende L A, Atingi-Ego M, "Uganda's experience with aid", *Journal of African Economies*, Vol. 8, No. 4, 1999, p. 617.

<sup>②</sup> Kono, Daniel Yuichi, and Gabriella R. Montinola, "Does Foreign Aid Support Autocrats, Democrats, or Both?", *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 2, 2009, pp. 704 - 718.

### （一）援助合法性与人道主义、自由主义

援助实践最重要的合法性基础是人道主义意义下的人权。生存权是最基础的人权，也是各国政府提供人道主义援助的主要目的。健康权曾经主要在卫生领域倡导，<sup>①</sup> 近些年地位也逐渐提升，联合国可持续发展目标（Sustainable Development Goals, SDGs）甚至将其上升为一项超越国家语境的基本人权。人道主义者认为，世界各类行为主体都有通过提供援助与卫生援助来保障人类基本生存权与健康权的义务。提供发展援助，无疑为援助国表达外交诚意、提升国家在世界事务中的道德地位提供了机会，发展援助也因此获得了道德合法性。

亚当·斯密指出，人拥有广泛的同情心，而这种同情心也具有公正性。个人在追求自我利益的同时，也帮助社会利益的实现。<sup>②</sup> 在自由主义的视角下，对外提供发展援助也是在帮助援助国的发展。对外提供卫生发展援助是对人人享有健康这一目标的努力，援助国在保护受援国居民健康的同时也通过将疾病尤其是传染性疾病预防在源头、积累经验和知识等，为保障本国国民的健康进行了准备。<sup>③</sup> 正是援助带来诸多实际利益，让援助得以在一些国家的政治实践中获得价值合法性。

### （二）援助动机与现实主义

现实主义对各国政府提供援助动机的解读则与强调“无偿”和“承担责任”的人道主义动机构成理论上的对抗。现实主义主张，一个国家首先关注的是自身生存与权力的最大化。权力是一个由经济力量和军事力量等物质力量和其他软实力组成的复合力量。其中国家形象（符号）是非常重要的软实力，可以帮助国家开拓市场、获取资源，提高对其他国家

① WHO, *Basic Documents*. Geneva: World Health Organization. 2014, p. 2.

② 白云真、李开盛：《国际关系理论流派概论》，浙江人民出版社2009年版，第36—42页。

③ 王丽娟、姜新茹：《美国对非援助的影响及实质评价》，载《太平洋学报》2014年第2期，第52—62页。

的影响力甚至控制力。<sup>①</sup>

冷战时期，发达国家的援助实践为现实主义理论提供了重要土壤。有研究认为，提供援助是两极世界安全体系下双方争取盟友和朋友的手段，其本质与行贿没有差异。<sup>②</sup> 在现实主义理论传统中，卫生发展援助也是外交手段，可以建构友好与信任、塑造国家良好形象、提升国家软实力。<sup>③</sup>

现实主义者指出，提供卫生发展援助没有更高的道德原则，都是促进和保护国家利益。由此，援助国的动机往往成为现实主义者关注的焦点和攻击的对象。<sup>④</sup> 根植于现实主义理论传统中的不安全感，也促使一些国家开展对竞争对手的攻击，<sup>⑤</sup> 给其他国家的发展增加障碍，避免自己的实力被削弱。

### (三) 援助有效性与建构主义

援助有效性的评估一直是援助领域的难题。有效性评估缺位往往使人们对援助的认识停留在资源投入阶段。经济合作与发展组织（OECD）等传统多边援助组织以及美英等双边援助巨头在设计发展援助时即会考虑援助的过程监测与产出测量，因此也往往可以从产出指标中获得援助有效性的结论。

即使如此，对援助间接效果的测量与评估依旧挑战重重，最显著的是标准缺失。建构主义则提供了独特的思考，认为客观存在的物质性因为人的互动性实践活动而获得社会意义。<sup>⑥</sup> 在个体层面，语言和行为可以转化为规则，规则构成文化；<sup>⑦</sup> 在国家层面，在国际社会的互动产生认同，形

① Brätigam Deborah and Tang Xiaoyang, "Economic statecraft in China's new overseas special economic zones: soft power, business or resource security?", *International Affairs*, Vol. 88, No. 4, 2012, pp. 799 - 816.

② 李小云：《国际发展援助概论》，社会科学文献出版社2009年版，第57页。

③ Youde Jeremy, "China's Health Diplomacy in Africa", *China: An International Journal*, Vol. 8, 2010, pp. 151 - 163.

④ Brant Philippa, "Chinese Aid in the South Pacific: Linked to Resources?", *Asian Studies Review*, Vol. 37, No. 2, 2013, pp. 158 - 177.

⑤ Jakobson Linda, "China's diplomacy toward Africa: drivers and constraints", *International Relations of the Asia Pacific*, Vol. 9, No. 3, pp. 403 - 433.

⑥ 秦亚青：《文化与国际社会：建构主义国际关系理论研究》，世界知识出版社2006年版，第9—10页。

⑦ Onuf, Nichols Green, *Making sense, making worlds*. Oxon: Routledge, 2013, p. 29.

成国家利益<sup>①</sup>。

在建构主义视角下，受援国在接受援助时对援助国的感受是援助有效性的重要方面。例如，一些援助国在援助中附加政治条件，体现的正是援助国自身历史、对发展的认识 and 理念以及国家利益的诉求，<sup>②</sup>是援助国文化的外部化，也将促使受援国将其内部化，影响社会文化的变化。由此，援助成为援助国历史经验和社会文化向外部传播的重要渠道。

在以提供医疗或公共卫生服务为主要内容的卫生发展援助中，援助国与受援国居民产生大量的交流与沟通。受援国的医疗卫生人员也参与社会文化建构。援助人员通过语言沟通和行为将医疗卫生知识与文化传递给受援国社会，促使形成共有的对健康的理解与期望。在宏观层面，卫生发展援助则会促进形成援助国和受援国的共同经验，使双方构建更高层次的认同与信任。

## 二 对非洲发展援助的主要争论

中国对非洲的援助起步于地缘政治需要，<sup>③</sup>经历了一个发展过程。新中国成立初期，中国向非洲提供的援助赢得了非洲国家的信任，取得了非洲国家在中国恢复联合国合法席位和“一个中国”原则上的支持。也有学者将其理解为输出社会主义经验及意识形态和参与世界事务的尝试。<sup>④</sup>

20世纪80年代末，中国和非洲分别调整了各自的策略，将经济发展作为首要任务，寻求经济合作，营造更公平的双边和多边关系。中国也开始探索非洲的市场和资源，在保障中国社会经济发展的同时，争取非洲在

---

① [美] 亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海人民出版社2000年版，第143—166、281—292页。

② 李小云：《国际发展援助概论》，社会科学文献出版社2009年版，第59页。

③ Peilong Liu, Yan Guo, Xu Qian, Shenglan Tang, et al. "China's distinctive engagement in global health". *The Lancet*, Vol. 384, No. 9945, 2014, pp. 793–804.

④ Wang Xiangcheng and Tao Sun, "China's engagement in global health governance: A critical analysis of China's assistance to the health sector of Africa", *Journal of Global Health*, Vol. 4, No. 1, 010301, 2014, pp. 1–3.

诸如台湾问题等方面的支持<sup>①</sup>。近年来，随着中国经济的快速增长，与非洲合作的份额增长显著。中国正尝试与非洲国家建立新型战略合作伙伴关系。

从新中国成立初期对外经济技术援助的八项原则开始，中国对外援助的原则一以贯之，<sup>②</sup>“真诚友好、平等相待、团结合作、共同发展、面向未来”也是中国希望塑造和展现的形象。然而，不同阵营对中国援助的解读却有着巨大差异和激烈争议：“如果看到中国对自然资源的渴求和破坏非洲在管理和可持续未来所做的努力时，中国就是魔鬼；若是看到中国在基础建设和创造红利方面对长期经济发展做出的贡献，中国又被冠以品德高尚的美誉。”<sup>③</sup>

### （一）对非洲提供发展援助的动机

长久以来，中国援助的动机都是争论的焦点。中国政府将其描述为“双赢”：非洲国家获得了建设与发展，中国获得了自身发展需要的资源。<sup>④</sup>不过，现实主义者看到的是非洲的资源与市场对中国维持经济高速增长的战略意义。中国向受援国提供援助贷款并要求受援国用自然资源（如石油）作偿还；<sup>⑤</sup>同时，中国通过提供援助在非洲建立信誉，增强中国在国际社会的软实力。<sup>⑥</sup>此外，中国培养非洲国家领导人使其产生与中国合作的意愿。<sup>⑦</sup>基于此，现实主义者认为，中国对非洲的援助也是外交

---

① Li Anshan, "African studies in China: a historiographical survey" in Harneit-sievers A, Marks S, Naidu S. *Chinese and African Perspectives on China in Africa*. Kampala; Fahamu/Pambazuka, 2010, pp. 59 - 87.

② 李小云：《国际发展援助概论》，社会科学文献出版社2009年版，第322—326页。

③ Sun Yun, *Africa in China's Foreign Policy*, Brookings, 2014, p. 1.

④ 胡美、刘鸿武：《中国援非五十年与中国南南合作理念的成长》，载《国际问题研究》2012年第1期，第12—28页。

⑤ Bräutigam D, Gallagher K P, "Bartering Globalization: China's Commodity-backed Finance in Africa and Latin America", *Global Policy*, Vol. 5, No. 3, 2014, pp. 346 - 352; Alden Chris. *China in Africa*. *Survival*, Vol. 47, No. 3, 2005, pp. 147 - 164.

⑥ Youde Jeremy. "China's Health Diplomacy in Africa", *China: An International Journal*, 2010, pp. 151-163.

⑦ Tull, Denis M, "China's Engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006, pp. 459 - 479.

工具，目的是确保和扩大中国的国家利益。<sup>①</sup>

一些激进的观点认为，中国援助是新形式的殖民主义，注重开发而不考虑给非洲带来诸如环境污染和剥削等问题。<sup>②</sup> 这些事件通过发达国家媒体的扭曲放大，将“中国”与非洲国家被殖民、被压迫的历史联系起来，引发了非洲对中国符号的反感。

也有激烈的相反声音。国内的学者强调，中国一直坚持南南合作的平等互信等原则。<sup>③</sup> 外国学者黛博拉·布罗蒂加姆（Deborah Bräutigam）用数据指出，中国在非洲获取的资源符合市场规则，并非掠夺。她还指出，不能因为中国在非的部分项目雇佣中国工人就认为中国企业的人驻阻碍了当地人获得工作，更不能因此简单地认为中国通过援助实现扩张，阻碍当地的发展。<sup>④</sup>

由此可以看到，现实主义者对中国援助动机的解读，常常有意无意地忽略其中的善意和诚意，<sup>⑤</sup> 过分夸大中国获取非洲资源的事实，为中国符号强加“唯利是图”的负面意涵。

## （二）援助有效性：对受援国经济发展的影响

不仅中国，各国发展援助对促进受援国经济发展的作用都是学界关注的焦点。马歇尔计划之后，只有极少数国家通过接受援助成功地促进了经济发展。在非洲，大部分接受援助的国家在经济上表现平平，不少国家甚至深陷债务危机。<sup>⑥</sup>

基础设施建设是中国对非援助的重要形式。一般认为，基础设施的奠

---

① Zafar Ali, "The Growing Relationship between China and Sub-Saharan Africa: Macroeconomic, Trade, Investment and Aid Links", *The World Bank Research Observer*, Vol. 22, No. 1, 2007, pp. 103 - 130.

② Schiere, Richard, Leonce Ndikumana, and Peter Walkenhorst, *China and Africa: An Emerging Partnership for Development?*, African Development Bank Group, 2011, pp. 2 - 4.

③ 谢琪、田丰、黄梅波：《澄清对中国对外援助的几种误解》，载《国际经济评论》2012年第4期，第147—157页；廖兰、刘靖：《西方视野中的中国对外援助研究》，载《中国农业大学学报》（社会科学版）2012年第4期，第93—101页。

④ Bräutigam Deborah, and Kevin P. Gallagher, "Bartering Globalization: China's Commodity-backed Finance in Africa and Latin America", *Global Policy*, Vol. 5, No. 3, 2014, pp. 346 - 352.

⑤ 陈素娥：《中国援赞的历史反思与现实审视》，中南大学，硕士学位论文，2012年。

⑥ 李安山：《非洲梦：探索现代化之路》，江苏人民出版社2013年版，第150—158页。

乏是限制一个国家经济发展的瓶颈。中国在非洲国家广泛援建基础设施,得到了国际社会的认可。例如,中国援建的坦赞铁路沟通了非洲腹地,促进了沿线国家的人流、物流往来是中国基础设施援建中的里程碑式工程。<sup>①</sup> 中国的基础设施援助为非洲国家的经济发展提供了重要条件。

不过,对中国在非企业的影响则褒贬不一。中国在非企业一方面弥补了非洲工业生产能力的不足,提高了当地居民的生活质量;另一方面,也挤压了当地企业、特别是中小企业的生存空间。如进入非洲经营的中国国有企业雇佣劳动力数量多、规模大,且集中在石油等资本密集型产业;私有企业则参与了广泛的市场竞争。<sup>②</sup> 中国出口到非洲的产品质量参差不齐,更影响了当地产业的健康发展。<sup>③</sup> 此外,解雇工人、工作环境差、工资待遇低等问题也在赞比亚、塞内加尔等国家诱发了社会冲突<sup>④</sup>。这些事实与观察的存在,在经济层面成为赋予中国符号“过河拆桥”和“唯利是图”等负面意涵的证据。

在中国援助促进受援国经济发展的直接作用与带来的负面影响之间,不同视角看到了不同的证据。可在中国符号的意义上,负面的声音似乎更大。中国渴望与其他国家在经济上“共同发展”,但如何实现,却是难题。如果中国希望在对外援助的经济影响上收获好评,需要面对的不仅是援助目标的达成,还有对援助有效性的研究与有效传播。

### (三) 援助的其他影响

经济发展不能以环境为代价是国际社会的共识。中国与非洲合作的许多项目都与环境密切相关。水电和道路等基础设施建设对非洲生态环境的影响受到了广泛的关注。例如有人观察到由三峡公司承建的刚果民主共和国水坝引发了诸如水土流失与污染等问题。相似地,中国公司在当地开采

① 陈晓晨:《中国,拿坦赞铁路怎么办》,载《世界知识》2012年第21期,第50—58页。

② Warmerdam Ward, and Meine Pieter van Dijk, “Chinese State-owned Enterprise Investments in Uganda: Findings from a Recent Survey of Chinese Firms in Kampala”, *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 18, No. 3, 2013, pp. 281–301.

③ Gadzala, Aleksandra W, “From formal-to informal-sector employment: examining the Chinese presence in Zambia”, *Review of African Political Economy*, Vol. 37, No. 123, 2010, pp. 41–59.

④ Harneit-Sievers, Axel, Stephen Marks and Sanusha Naidu, *Chinese and African Perspectives on China in Africa*, Kampala: Fahamu/Pambazuka Press, 2010, p. 47.

和冶炼金属也造成了环境污染。还有，在森林资源的开采过程中，不当的砍伐加速了对资源的破坏。另有批评指向受援国政府，认为其没有扮演好监督者角色，导致开发项目给环境带来了破坏。<sup>①</sup>

应该承认，中国在非洲的援建工程或多或少地对当地自然环境产生了负面影响。在环境保护者眼中，这些事实与中国国内以环境为代价的发展形象十分契合，也因此让中国符号中“唯利是图”的负面意涵再次凸显，让中国本拟塑造的“面向未来”的形象反而显得苍白。

中国对外援助的理念与“华盛顿共识”并不一致。以“华盛顿共识”为指导的援助要求受援国进行结构性调整，客观上将援助变成援助国干预受援国事务和要求受援国进行体制甚至政治改革的契机。<sup>②</sup> 中国则认为，来自外部的发展援助可以提供发展机会，但实现发展还是受援国自己的责任。这也与中国遵循的不干涉他国内政的外交原则相一致。中国不附加政治条件的援助赢得了更多受援国的青睐，也受到其他援助国的敌视。

此外，中国援助项目通常与受援国的各类精英合作，使“不附加政治条件”可能产生腐败。<sup>③</sup> 加上中国较少公开援助相关的数据，更可能为腐败者所利用。<sup>④</sup> 也有研究持相反的观点，认为中国在援助中雇用员工的方法减少了资金流向受援国，从而降低了受援国官员腐败的可能性。<sup>⑤</sup>

无论如何，在不干涉受援国内政和鼓励受援国建立更合理社会政治结构之间找到平衡点是中国援助需要面临的挑战。与此同时，中国也代表着援助的新兴力量，<sup>⑥</sup> 随着在中国非企业的增多，从非洲进口的数额也快速增长。相形之下，传统援助国在非的市场份额下降，导致其对中国的担忧

---

① Harneit-Sievers, Axel, Stephen Marks and Sanusha Naidu, *Chinese and African Perspectives on China in Africa*, Kampala: Fahamu/Pambazuka Press, 2010, pp. 139 - 152.

② 李小龙：《国际发展援助概论》，社会科学文献出版社2009年版，第35页。

③ Angeles, Luis and Kyriakos C. Neanidis, "Aid effectiveness: the role of the local elite", *Journal of Development Economics*, Vol. 90, No. 1, 2009, pp. 120 - 134.

④ Matti, Stephanie, "Resources and Rent Seeking in the Democratic Republic of the Congo", *Third World Quarterly*, Vol. 31, No. 3, 2010, pp. 401 - 413.

⑤ Bräutigam Deborah, *China, Africa and the Global Aid Architecture*. Rochester: Social Science Research Network, 2010.

⑥ Jakobson Linda, "China's diplomacy toward Africa: drivers and constraints", *International Relations of the Asia Pacific*, Vol. 9, No. 3, 2009, pp. 403 - 433.

也越来越多。据此，有人认为中国在改变且很可能颠覆既有国际援助体系的秩序，<sup>①</sup> 这已成为热议话题。

热议原因可能是多方面的。第一，部分国家关注其优势地位，鼓励了“寻找对手”的研究；第二，部分研究者坚信单极主义，故意放大一些援助国对既有体系的影响；<sup>②</sup> 第三，中国对非援助的透明度相对较低，且部分援助数据与经济合作与发展组织（OECD）的统计口径不一致，导致外界对中国援助的规模和类型有相当不同的判断。针对援助的总量，布罗蒂加姆等人的研究提出，中国等发展中援助国对非援助额还很少，在本质上与传统援助国并没有巨大的差异，不会挑战国际援助体系的秩序。<sup>③</sup>

概而言之，中国对非洲提供发展援助是希望塑造“真诚友好、平等相待、团结合作、共同发展、面向未来”的负责任大国形象，希望世界认同并将这些意义与中国符号画等号。然而，由于国际援助格局错综复杂，也由于中国总体援助战略的缺位和传播活动薄弱以及部分事务处理欠缺经验<sup>④</sup>等多重因素影响，中国援助与其试图建构的中国符号之间距离明显，也使部分受援国和援助国对中国符号的误解增加，直接影响到中国符号的正面呈现。

随着中国援助总量的上升，针对中国援助的争议将越来越强烈，中国符号承载的意涵会变得更加复杂。这正是中国符号存在意义冲突的宏观背景，也是中国在援助中建构中国符号的契机，中国对非洲卫生发展援助就是典型的例子。

### 三 对非洲卫生发展援助的主要方法

卫生发展援助是国际发展援助的重要组成部分。在历史上，卫生属于

---

① 廖兰、刘靖：《西方视野中的中国对外援助研究》，载《中国农业大学学报》（社会科学版）2012年第4期，第93—101页。

② Dent, Christopher M, *China and Africa Development Relations*. Taylor & Francis, 2011, p. 80.

③ Bräutigam Deborah, "Is China a Challenge to the Global Aid Architecture?", *Conference Papers-American Political Science Association*, 2012, pp. 1 - 44.

④ 李安山：《为中国正名：中国的非洲战略与国家形象》，载《世界经济与政治》2008年第4期，第6—15页；陈素娥：《中国援费的历史反思与现实审视》，中南大学，硕士学位论文，2012年。

非传统安全领域，政治影响力曾经很弱。<sup>①</sup> 随着全球化进程的加快，健康逐渐被赋予了越来越显著的重要性。向卫生条件落后的国家提供卫生发展援助不仅可以改善医疗卫生的相关指标，<sup>②</sup> 还能促使援助国形成有利于卫生资源水平提高的社会文化环境，辅助构建援助与受援双方的信任与认同。中国向非洲提供卫生发展援助的历史悠久，援助方法主要包括派遣医疗队、提供药品与器材、疟疾防治、健康基础设施建设和资金援助。

### （一）派遣医疗队

卫生人力是一个成功卫生体系的核心，非洲国家的卫生人力严重不足。针对显见的需求，中国坚持向受援国派遣医疗队。自20世纪60年代起，中国已经累计向非洲47个国家派出了超过15 000余名次医生，向超过1.8亿名患者提供了医疗服务。<sup>③</sup>

在医疗队员构成上，中国充分考虑受援国的需求——派出能解决基础健康问题的人才。在非洲，外科和泌尿科等疾病多发，而当地却往往没有相应的专科医生。中国在派驻医疗队中专门配备受援国需要的专科医师，极好地满足了受援国的需求，<sup>④</sup> 得到了受援国医务人员和患者的高度赞誉。<sup>⑤</sup>

中国各省官方媒体对本省派驻医疗队都有正面报道，<sup>⑥</sup> 部分一线医疗队员也有生动手记出版。<sup>⑦</sup> 官方媒体着重介绍医疗队无偿付出、志愿奉献、甘冒风险、技术精湛等特征，和治疗大量患者、救治政界要人、促进外交关系等工作。

---

① Obermann Konrad, "Global health and foreign policy", *The Lancet*, Vol. 369, No. 9574, p. 1688.

② Afridi, Muhammad Asim, and Bruno Ventelou, "Impact of health aid in developing countries: The public vs. the private channels", *Economic Modelling*, Vol. 31, pp. 759 - 765.

③ Harneit-Sievers, Axel, Stephen Marks, and Sanusha Naidu, *Chinese and African Perspectives on China in Africa*, Kampala: Fahamu/Pambazuka Press, 2010, p. 42.

④ Peilong Liu, Yan Guo, Xu Qian, Shenglan Tang, et al. "China's distinctive engagement in global health". *The Lancet*, Vol. 384, No. 9945, 2014, pp. 793 - 804.

⑤ Wang K, Gimbel S, Malik E. et al. "The experience of Chinese physicians in the national health diplomacy programme deployed to Sudan", *Global Public Health*, Vol. 7, No. 2, 2012, pp. 196 - 211.

⑥ 尹鸿伟：《中国援非医疗队的魅力》，载《南风窗》2006年第11期，第38—41页。

⑦ 徐春富：《架设友谊桥梁的中国白衣天使——中国援助非洲医疗队工作见闻》，载《西亚非洲》2003年第5期，第73—75页。

因“外交布局”需要而诞生的中国医疗队，对中国符号积极意涵的建构发挥了重要作用，传递了超越政治经济和医学的文化影响，<sup>①</sup>已经成为中国援助的名片。然而，随着多边和区域合作的发展，医疗队在中国援助中正逐渐失去其曾经拥有的重要地位，影响力也有减弱趋势。<sup>②</sup>

## (二) 药品和器材供应

非洲不仅缺乏医疗卫生人员，仅有的人员也因缺少药物或器材而无法提供服务。为此，中国在向非洲派驻医疗队的同时也向非洲援助了大量的药品和器材。中国的实践通常是：由中国厂商生产、中国商务部门采购，然后运往受援国，交给中国医疗队分配、管理和使用。中国医疗队对药品的管理十分精细。例如，在乌干达的医疗队能够为下一队预留出一些药品，使下一队到达时就可以立刻开始工作。

中国援助的药品和器材是中国医疗队在外行医的重要资源。有了中国的药品，中国医疗队员的诊断才能转化为受援国患者切身感受的疗效；有了中国的器材设备，中国医疗队员的手术方案才能最终成为患者康复出院的健康产出。

中国配备给医疗队管理使用的药品疗效极好，也在很多方面具备潜力。有学者研究认为，中国的制药业和医疗器材厂能够用较低的成本满足中国市场的需求，表明了中国在药品及其供应上具有相对优势。这一优势可以帮助中国在卫生发展援助中大有作为。<sup>③</sup>另外，中国提供的中药也是当前国际争论的焦点。虽然中药能够获得满意的疗效，也有人认为中药尚缺乏有效性的科学依据，大范围推广中药使用并不稳妥。<sup>④</sup>

的确，中国援助的器材与药品为中国对非卫生医疗提供了重要保障，然而，这些资源的供应和使用模式也引发了争议。首先，器材与药品由中

---

① 丁旭虹、张大庆：《早期中国医疗队在非洲（1963—1978年）——在医学、政治和文化之间》，载《医学与哲学》（人文社会医学版）2010年第15期，第76—78页。

② 文少彪、王畅：《全球治理视角下的中国对非洲医疗援助》，载《国际关系研究》2014年第1期，第119—131页。

③ Ren Minghui and Lu Guoping, "China's global health strategy", *The Lancet*, Vol. 384, No. 9945, 2014, pp. 719 - 721.

④ Wang Xiangcheng and Tao Sun, "China's engagement in global health governance: A critical analysis of China's assistance to the health sector of Africa", *Journal of Global Health*, Vol. 4, No. 1, 010301, 2014, pp. 1 - 3.

国生产、中国政府采购，里里外外都是中文标示，受援国医师往往因看不懂而无法使用。其次，这些药品在受援国大多由中国医疗队无偿提供给患者，受援国患者更可能因药品免费而选择中国医疗队，引发了中国医疗队员与当地医生之间的竞争，从而进一步引发当地医生对中国医疗队的抵制和负面声音的传播。

### (三) 抗疟项目

疟疾是造成非洲人口死亡的主要疾病之一。中国在疟疾防控方面有出色的经验与知识。利用中国治疗疟疾的特效药青蒿素，仿照国内建立的初级卫生保健系统，中国在非洲实施了大量疟疾防治援助项目，包括对医务人员培训，派出专家实地指导等。<sup>①</sup>

在科摩罗的小岛，局部村庄的感染率曾高达 94.4%，中国专家指导全岛服药和防控后，感染率下降了 98.8%。中国的卫生发展援助也因此获得了极好的评价与信任，许多非洲国家都愿意推广中国的方法。在乌干达，疟疾每年导致超过 8 万人死亡，且大部分是孕妇和儿童。对此，中国承诺捐献防治疟疾的药物，为当地医疗工作者提供防治疟疾的培训，并在乌干达首都坎帕拉建立防疟中心。

### (四) 健康基础设施建设

健康基础设施滞后是绝大多数撒哈拉以南非洲国家存在的问题。中国也为非洲国家建设或合作建设医院、抗疟中心及其他卫生设施，成为近些年中国对非洲卫生发展援助的重要手段。以乌干达为例，中国为乌干达建设了设计床位数为 100 张的中乌友谊医院。建成后，乌干达本地医生和中国医疗队共同在此开展工作，医院的管理也由乌方的院长和中国医疗队队长协商解决。在不到两年的时间，中乌医院就成长为日均门诊量 1 000 多人次的医疗中心。

健康基础设施建设的投入较高，运营维护的要求和成本也高。中国对

---

<sup>①</sup> Peilong Liu, Yan Guo, Xu Qian, Shenglan Tang, et al. "China's distinctive engagement in global health". *The Lancet*, Vol. 384, No. 9945, 2014, pp. 793 - 804.

非卫生援助的经验显示,<sup>①</sup> 中国可以帮助建设健康基础设施, 运营管理却需要受援国的努力。正如我们观察到的, 一些为非洲援建的医院, 定格在了交钥匙的那一刻, 然后便逐渐荒芜下来。如何让其稳定运行, 发挥更大的效益, 已经成为需要关注的问题。

### (五) 资金援助

除了上述做法, 中国对非洲的卫生发展援助还包括通过专项捐款和向卫生基金捐款的方式提供资金援助,<sup>②</sup> 以支持非洲卫生系统的运转。中国曾宣布向非洲提供 100 亿美元的特殊出口信贷和优惠援助贷款以鼓励非洲的卫生发展, 其中包括了 7300 万美元用于促进非洲医药和卫生服务水平的提升。<sup>③</sup> 只是, 资金援助往往是公共卫生政策实施的基础, 很难找到资金援助产出的证据链; 同时, 中国对外资金援助的信息公开程度也是最低的, 也是研究最少的领域。

## 四 对非卫生发展援助的中国符号建构

### (一) 对非洲卫生发展援助的动机

中国向非洲提供卫生发展援助的动机受到了关注、猜想和较为激烈的争论。对卫生援助动机的争论与对总体援助动机的争论逻辑非常相似。非常值得注意的是其中也表现了为中国符号赋予正面意义的潜力。

一般认为, 提供卫生发展援助主要是基于人道主义考虑, 这与中国提供援助的考量是一致的。譬如, 1983 年中国是乌干达卫生发展援助仅有双边援助国, 中国医疗队医生的数量占乌干达中央和省级医院医生人数的 5%, 其中主任医师占乌干达主任医师总数的 50%。中国医疗队还深入到

---

<sup>①</sup> 唐丽霞、李小云、齐顾波:《中国对非洲农业援助管理模式的演化与成效》, 载《国际问题研究》2014 年第 6 期, 第 29—40 页。

<sup>②</sup> Wang Xiangcheng and Tao Sun, "China's engagement in global health governance: A critical analysis of China's assistance to the health sector of Africa", *Journal of Global Health*, Vol. 4, No. 1, 2014, p. 010301.

<sup>③</sup> Kenyon Georgina, "China offers billions in loans to boost health research in Africa", *Nature Medicine*, Vol. 16, No. 1, p. 8.

非洲国家农村开展医疗和预防工作，切实地缓解了受援国农村卫生资源的不足，实实在在地为保障受援国居民的健康权提供了支持，这是其他国家的卫生发展援助没有做到的。<sup>①</sup>因此，中国对非卫生发展援助为重塑中国符号提供了极具潜力的证据。

值得注意的是，有研究指出中国提供卫生发展援助的动机与其他援助一致，都是为了提高国家软实力，通过和平行动以保障和扩大国家利益。也有学者指出，虽然中国政府一再否认，中国向非洲提供卫生发展援助也有经济利益的考虑。通过卫生援助的渠道提供免费药品，可以使非洲得到需要的药物，也帮助中国医药企业在非洲树立良好的信誉，提高中国药企在非洲的竞争力，通过逐步占领和扩大市场，获得可观的经济回报。<sup>②</sup>这种现实主义的思考会自然地认为中国卫生发展援助是一种外交手段。诚然，中国提供的卫生发展援助提高了中国的政治影响力、提供了中国获得受援国资源和优惠贸易条款的机会，但我们认为这些影响是其他国家信任中国、认同中国是“负责任国际成员”自然发生的；现实主义的解读忽略了中国与非洲国家做朋友在先，忽略了中国与受援助国共同发展的良好愿望。

概而言之，中国向非洲提供卫生发展援助是基于人道主义、政治经济和社会等多方面因素综合考虑的决策和实践。如果过分为卫生发展援助赋予国家外交的“功能”，便误解了卫生发展援助的良好初衷。对中国援非卫生发展援助动机的争论，反映的既是几种理论视角固有的差异与争论，也是部分国家对中国符号误解甚至有意误解的延续。通过对中国卫生援非的研究，促使产生新的证据，将有利于从卫生领域重塑中国符号。

## (二) 对非洲卫生发展援助的效果

与中国援助效果的评价类似，一方面，中国对非卫生发展援助在设计之初并没有考虑对产出变量的测量。另一方面，对援助项目的实施和执行采用了分散管理的方式，难以进行系统数据搜集，譬如中国各省医疗队的

---

<sup>①</sup> Freeman, Charles and Xiaoqing Boynton Lu, *China's Emerging Global Health and Foreign Aid Engagement in Africa*, CSIS, 2011.

<sup>②</sup> Youde Jeremy, "China's Health Diplomacy in Africa", *China: An International Journal*, Vol. 8, pp. 151 - 163.

工作量记录缺乏整理与保管,使对卫生援助效果进行评估难上加难。这与我们在文献中的发现一致,对中国卫生发展援助的效果常会运用投入数据进行刻画。

### 1. 中国援助与受援国家需求的匹配

中国对非洲卫生发展援助的特色方法如派遣医疗队、建设医院以及基于中药青蒿素治疗疟疾等,常常表现为中国卫生事业成功经验的外推,在国际上具有相对优势。<sup>①</sup> 基于国情和国力提供援助毋庸置疑,如果援助国的供给与受援国的需求和接受能力等并不吻合,援助的效果很难令人满意。<sup>②</sup> 非洲国家最迫切需要解决的是满足基本健康需求的卫生人才。中国的卫生发展援助依需而援 (aid on demand), 中国医疗队完美地契合了受援国的需求。医疗队的辛勤坚守,使受援国居民对中国符号的认同增强。<sup>③</sup> 与需求的高度匹配,既使中国援助项目更容易为受援国接纳,更成为中国符号中“真诚友好、平等相待”的重要证明,依需而援的做法也使中国卫生发展援助在国际社会产生了较大的政治影响。

同时,中国对非洲卫生援助也面临着受援国需求变化带来的挑战。一般认为,如果提供的援助与需求不吻合,就会削弱受援国的主动性,进而损害援助有效性。随着一些非洲国家自身经济实力和医疗水平的提高,受援国的需求渐渐变成了更高层次的医疗合作。<sup>④</sup> 中国能否对需求变化及时而准确地卫生发展援助中做出部署,关系到外界对中国援助动机的解读,也为中国符号的构建提供了新的机会和挑战。

### 2. 投入的可持续性

中国对非洲卫生援助的可持续性也受到了广泛的关注。首先是人力资源的可持续性。以医疗队为例,援助非洲的医务人员要克服包括语言不通、生活习惯差异大、工作强度大等诸多困难,其中,思乡和当地卫生条

---

<sup>①</sup> Ren Minghui and Lu Guoping, "China's global health strategy", *The Lancet*, Vol. 384, No. 9945, 2014, pp. 719 - 721.

<sup>②</sup> Easterly William, "Can the West Save Africa?", *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, No. 2, pp. 373 - 447.

<sup>③</sup> 蒋俊:《润物细无声:中国援非医疗队50年》,载《中国社会科学报》2010年11月18日,第16版。

<sup>④</sup> Youde Jeremy, "China's Health Diplomacy in Africa", *China: An International Journal*, Vol. 8, 2010, pp. 151 - 163.

件与医疗设备的落后是医疗队员需要克服的主要困难。此外，随着中国国内生活水平的提高，派出人员的待遇相对降低，使可派出人力资源减少和拥有较高技术水平的医师不愿意到非洲服务。<sup>①</sup>

其次，在管理层面，如何保持和提高卫生发展援助的供给，提高援助有效性也是必须面对的难题。在战略上，如果缺乏国家层面的官方援助战略，商务部和财政部等部门将可能因为理解援助的思路不同，削弱援助的实际效果。<sup>②</sup> 在组织上，如果缺乏统筹和独立的对外援助管理单位，<sup>③</sup> 也可能使卫生援助的实施出现困难，譬如由于功能重叠和部门间利益的冲突导致效率不高、信息公开不足等。<sup>④</sup>

最后，在知识和技术层面，中国亟须总结成功的经验和失败的教训以促进援助有效性的提高。<sup>⑤</sup> 同时，一些技术问题也可能限制中国医疗队发挥更大的作用，例如，一些中国医疗队往往部署在当地医生不愿去的偏远地区，而偏远地区落后的设备器材将导致专业医师只能提供简单的服务。

### （三）对非卫生发展援助的影响

中国特色的卫生发展援助模式是中国援助产生影响的重要方面，也引发了中国符号独特意义的讨论。

中国对非洲国家提供的卫生发展援助得到了世界卫生组织等国际机构的认可。以医疗队为旗帜的中国卫生发展援助，充分利用了中国医疗卫生实践的经验，包括中医药及中医疗法的独特优势，切实地帮助了非洲受援国提高卫生水平。<sup>⑥</sup> 中国卫生发展援助实践构建了中国在世界卫生发展

---

① Wang K, Gimbel S, Malik E. et al., "The experience of Chinese physicians in the national health diplomacy programme deployed to Sudan", *Global Public Health*, Vol. 7, No. 2, pp. 196 - 211.

② Sun Yun. *Africa in China's Foreign Policy*, Brookings, 2014.

③ 王云屏、梁文杰、杨洪伟等：《中国卫生发展援助的理念与实践》，载《中国卫生政策研究》2015年第5期，第37—43页。

④ Wang Xiangcheng and Tao Sun, "China's engagement in global health governance: A critical analysis of China's assistance to the health sector of Africa", *Journal of Global Health*, Vol. 4, No. 1, 2014, p. 010301.

⑤ Zou Guanyang, Barbara McPake, and Wei Xiaolin. "Chinese health foreign aid and policy: beyond medical aid", *The Lancet*, Vol. 383, No. 9927, 2014, pp. 1461 - 1462.

⑥ Peilong Liu, Yan Guo, Xu Qian, Shenglan Tang, et al., "China's distinctive engagement in global health". *The Lancet*, Vol. 384, No. 9945, 2014, pp. 793 - 804.

援助体系中的独特地位，使世界对中国援助的成功经验产生认同，获得了良好的政治和社会影响，为善意且积极的中国符号提供了宝贵的证据。

在理论上，有人认为中国对非洲的卫生发展援助体现了中国“民生援非”理论，挑战了西方主导的“民主援非”理论。<sup>①</sup> 中国援非的逻辑起点、战略诉求和实践方式、文化基础和话语形态等都可能为中国模式日益成为国家之间交往的新理论基础。<sup>②</sup> 潘亚玲倡导构建“中国特色对外援助理论”，提出了以利他主义和共赢精神为核心的本体论、发展目的至上的认识论、平等和开放的方法论、强调综合手段和循序渐进的实践论等构成的“四位一体”格局。<sup>③</sup> 随着中国在非洲利益的不断延伸，中国援助在非洲政治和社会中的影响也会不断扩大，也让国际援助模式不断丰富和完善<sup>④</sup>。

在国际援助领域，中国模式的有效性也是其他国家渴望了解的内容。然而，中国与西方在对非卫生发展援助的效果评估方面存在着较大的不同。西方的卫生发展援助在项目设计阶段就包括了数据收集和效果评估指标，中国卫生发展援助则因评估体系缺乏而较难评估。由于数据收集和评估的缺位，尚没有研究者说明中国对非洲卫生发展援助的实际有效性。值得注意的是，建构主义理论为回答这一问题提供了新的思路：影响不仅仅包括医疗服务人次等指标的改善，还包括对当地社会和文化产生的影响。遗憾的是，即使是对这些问题的探讨，目前也几乎是空白<sup>⑤</sup>。

---

① 陈水胜、席桂桂：《民生先导还是民主先导？——从对非援助看中国的援助外交》，载《复旦国际关系评论》2013年第1期，第174—191页。

② 胡美、刘鸿武：《意识形态先行还是民生改善优先？——冷战后西方“民主援非”与中国“民生援非”政策之比较》，载《世界经济与政治》2009年第10期，第17—24页；胡美：《中国援非五十年与国际援助理论创新》，载《社会主义研究》2011年第1期，第141—146页。

③ 潘亚玲：《中国特色对外援助理论建构初探》，载《当代亚太》2013年第5期，第92—110页。

④ 陈默：《中国援助的非洲模式及其对非洲发展影响的研究》，上海外国语大学，2014年。

⑤ 邱泽奇带领的小组在这个领域有一个突破，系统地评估了中国对乌干达卫生发展援助的有效性。参见邱泽奇等《朋友在先：中国对乌干达卫生发展援助案例研究》，社会科学文献出版社2017年版。

## 五 总 结

中国对非洲的援助持续了半个多世纪，投入了大量的人力和物力，一些中国公民甚至在对非洲援助中把生命留在了受援国的土地上。

然而，在对中国对非洲援助的探讨过程中注意到，把对非援助与中国符号建构密切联系起来的努力尚显不足。在对非洲援助中还存在如战略缺位、舆论传播不足，进而让诸如环境破坏、低质量产品、工人待遇低等偏颇的负面议题声音变大，让中国援助中的良好意愿受到了损害的现象。尽管这些问题并非是短时间内可以扭转的，但让其他国家对中国产生认同并给中国符号赋予积极意义却是中国援助需要努力和调整的。

中国对非洲卫生发展援助同其他领域的援助一样缺少信息和与之相关的实证研究，使全面、连贯且细致地了解和把握中国对非卫生发展援助变得十分困难。值得注意的是，中国对非卫生发展援助的成功实践和政治影响力却可以为中国符号的重构提供难得机会。

当下最紧迫的任务之一莫过于填补中国卫生发展援助效果评估研究的知识空白。以中国援非医疗队为例，虽然其“花钱少，收效快，影响大”的评价广为人知，可其影响究竟是什么？有多大？则没有答案。中国医疗队的援助内容，各省级机构的任务分派，医疗队构成，运行和维护以及对政治、经济、社会环境变化的适应等均比较模糊。这些空白的存在限制了以医疗队为代表的卫生发展援助与中国符号积极意涵的挖掘与传播。

总结经验是进一步优化对非洲卫生发展援助的重要保障。对援助有效性的评价与传播能更充分地说明中国实践的有效之处和中国符号区别于其他国家的特殊意义。正如所观察到的，对援助有效性研究的空缺使以人道主义为主要特征的中国卫生发展援助卷入了外界对中国援助动机的争论与臆断之中。

对中国卫生发展援助进行更客观理解的时间紧迫。在过去的半个世纪里，非洲国家有了长足的发展，中国援助特别是援非医疗队等标志性卫生发展援助的方法却几乎没有变化。及时关注非洲发展带来的需求变化，优化既有援助的方式方法，才能更有效地契合非洲受援国家的需要，提高非洲的发展水平和卫生水平。除此以外，中国对非卫生援助份额的增长极

快，如何保持卫生援助的积极影响，与其他援助一起为对非洲援助中的“中国”符号增添更加丰富、积极的内涵，也是亟待探索的议题。

(责任编辑：周军)

## **Symbolization of China in the China's Health Development Aid to Africa**

Qiu Zeqi, Zhuang Yu, Ma Yumin, Zhang Tuohong, Xie Zheng, Zhang Huaxin

**Abstract:** China has been providing health development aid for Africa more than half a century. It exerted influence to Africa widely and deeply therefore was used by other agencies to interpret China. Health development aid is of importance in international politics practice. Related theories include humanitarianism, liberalism, realism, and constructivism. By reviewing and analyzing literature in Chinese and English, we found that discussions concentrated on motivations, outcomes and influence of China's official development aid and it leads to symbolization of China with conflictions. The practice of China's health aid proved that it served positively and has distinctively potential in the symbolization of China. To reconstruct China into a positive symbol, requires multi-disciplinary and multi-dimensional researches on health aid and also other kinds of official development aid. It is the cardinal knowledge gap in our researches on international development aid to Africa.

**Key words:** Africa, Health development aid, China symbolization, Theory of foreign aid