

# 不平凡的探索与成就

## ——中国对外援助70年

俞子荣

中国的对外援助最早是从1950年抗美援朝战争和支持越南人民抗法战争开始,从产生的第一天起就成为国家对外政策的重要组成部分,以及大国外交的重要战略手段。

### 一、发展历程

总体而言,中国对外援助70年的历史进程可以划分为三个重要的发展时期,每个时期都相应肩负着历史重任。

#### (一)探索(1950~1978年)

##### 1. 支持社会主义阵营

新中国成立伊始,在美苏冷战激烈对抗和贯彻向苏联“一边倒”对外政策的背景下,中国的对外援助首先突出了社会主义阵营内对兄弟社会主义国家无条件的意识形态支持,以及无产阶级国际主义精神。1950年,抗美援朝战争爆发,除派遣中国人民志愿军入朝参战外,到1953年停战协定生效的三年时间里,中国政府向朝鲜政府无偿提供大量战争急需和人民生活必需的物资援助,并在战后继续帮助朝鲜政府恢复经济、重建基础设施、改善人民生活,以及接受实习生来华培训。同时,从1950年到1954年7月日内瓦协议签订的四年里,

---

俞子荣系商务部国际贸易经济合作研究院副院长,法学博士。

为支援越南人民的抗法战争,中国政府向越南民主共和国政府提供军事和物资援助,帮助越南政府和人民打破敌人经济封锁,巩固解放区、增强抗战力量。

此外,这一时期中国还先后向蒙古国、阿尔巴尼亚、匈牙利、古巴等社会主义国家提供不同规模的物资和项目援助。1955年的万隆会议极大促进了社会主义中国与其他亚非民族国家之间的团结,之后的新中国对外关系开始从社会主义国家逐步扩展到其他亚非民族国家。自1956年起,中国先后与柬埔寨、尼泊尔、巴基斯坦、锡兰(现斯里兰卡)等亚洲友好国家签订第一批提供援助的经济技术合作协定;1956年,为支援埃及从英国殖民者手中收回苏伊士运河的斗争,中国开始向埃及提供援助,成为中国援助非洲的起点;1958年中国开始向中东地区的第一个友好国家也门王国(后阿拉伯也门共和国)提供援助。截至1963年,新中国的对外援助已经初具规模,中国的受援国达到21个,援助方式也从早期的物资援助和现汇援助拓展到派遣技术专家组、接受来华实习生等技术援助,以及提供各类生产性成套设备和援建各类基础设施的成套项目援助。中国援建的第一个成套项目是1954年启动援建的阿尔巴尼亚玻璃厂,这一时期最重要的成套项目包括援助尼泊尔的阿尼哥公路,以及援助也门的荷台达—萨那公路等。

## 2. 全力拓展外交空间

进入20世纪60年代,随着中、苏两党分歧日益尖锐化和表面化,中苏关系全面恶化,苏联单方面终止对华援助,并在社会主义阵营内部对中国展开意识形态攻击,最终发展到1969年中、苏“珍宝岛事件”的边境直接冲突和全面军事对抗。与此同时,中美关系也在政治、经济、军事等各方面处于封冻状态。面对美、苏两个超级大国实行对华敌视和威慑政策的巨大压力,为了实现战略突破,中国开始更加积极主动地发挥对外援助的战略先导作用,全力拓展外交空间。

1964年,周恩来总理在访问亚非14国期间正式提出《中国对外经济技术援助的八项原则》(即援外八项原则),推动中国的对外援助进入全面发展的新阶段。在援外八项原则指引下,中国在继续保持意识形态领域援助力度的同时,努力扩大对非洲等新兴民族独立国家的援助。举世瞩目的坦赞铁路是这一时



期中国最重要的援建项目,是在毛泽东、周恩来、刘少奇等老一辈无产阶级革命家亲自决策和指导下倾全国之力的世纪工程,更是中国在国际发展领域践行援外八项原则最生动的典范。

中国对非援助的积极成效进一步打开了新中国的外交局面:从1964~1970年的7年间,先后有10个非洲国家同中国新建经济技术合作关系,中国的受援国总数达到31个;援助规模明显扩大,7年累计的对外援助支出比起步阶段14年的总额还要高144%;援建成套项目和提供技术援助成为援助的主要方式,7年间新承担成套项目555个,建成成套项目达到313个。

### 3. 对外援助急剧增长

20世纪70年代,中国面对的国际形势和格局发生巨大变化。一方面,中苏意识形态对立和军事对抗局面持续恶化,另一方面,中美关系通过尼克松总统1972年访华的“破冰之旅”实现战略性转圜,特别是随着1971年中国恢复联合国合法席位,中国的国际地位显著提高,对外关系快速发展,中国的对外援助也进入急剧增长阶段。

在努力克服“文化大革命”时期严重财政困难和各种干扰因素的情况下,中国继续在意识形态领域全力支持越南、柬埔寨、老挝三国人民的抗美援朝战争,做出巨大的国家努力和民族牺牲,向三国提供大规模经济和军事援助,同时全面铺开对于其他非洲和亚洲友好国家的经济技术援助,承担大量投资规模大、技术复杂的成套项目。截至改革开放前的1978年,中国的受援国已经增加到66个;在1971~1978年的8年间,中国对外援助支出达到前20年对外援助支出总和的159%;新承担各类成套项目达到509个,帮助37个国家建成的成套项目数达到创纪录的470个。其中包括叙利亚哈马纺纱厂(中国援助叙利亚最重要的大型生产性成套项目,1971年建成)、斯里兰卡班达拉奈克国际会议大厦(中国在南亚援建的最重要的标志性公共工程,支持斯里兰卡举办1976年不结盟国家首脑会议,1973年建成)、朝鲜平壤地下铁(中国援建的第一个现代化城市轨道交通项目,1975年建成)、阿尔巴尼亚爱尔巴桑冶金联合企业(中国援助阿尔巴尼亚最重要的重工业成套项目,1975年部分建成)、北也门塔兹革命综合医院(中国在西亚地区援建的最重要的综合性医疗卫生项目,

1975年建成)、巴基斯坦喀喇昆仑公路(又名中巴友谊公路,是中国连接巴基斯坦并通往南亚次大陆和中东地区最重要的陆路干线,1978年建成)等一大批重大援建项目。

总体而言,在改革开放前30年的探索期,中国的对外援助在坚持履行无产阶级国际主义义务和促进发展中国家自立互助的发展理念基础上,通过确立和践行援外八项原则的基本政策,初步构建起包括无偿援助、无息贷款、低息贷款等在内的援助资金体系,以及包括成套项目、物资援助、技术援助、人力资源培训等在内的相对系统的援助项目体系,在国际发展领域独树一帜,探索出一整套中国特色的对外援助模式。

同时也应当承认,受到特定历史条件的限制,探索时期中国的对外援助积聚了突出的矛盾,集中表现在“文化大革命”后期中国对外关系快速发展的过程中,对外援助支出增长过快,最高峰的1973年曾经占到当年国家财政支出总额的6.92%,明显超出当时国民经济的承受能力,特别是在全力援助少数社会主义兄弟国家方面,暴露出基于意识形态的“过度热心”和“有求必应”,以及由此遭受政治外交关系的挫折,严重伤害了中国人民的感情,需要及时反思和拨乱反正。正如长期负责中国对外援助工作的陈慕华同志在1987年所总结的:“毋庸讳言,我国对外援助工作也有过失误。在一段时间内,对一些国家提供援助时,我们量力不够。但是,同这项事业取得的巨大成就相比,这终究是一时的失误,而且及时得到了纠正。”

## (二)改革(1979~2012年)

在改革开放时期,中国的对外援助先后跨越国家对外政策“韬光养晦”、“有所作为”和“积极有所作为”的发展历程,不断推进自身体制机制的改革和完善。

### 1. 中国对外援助的反思与调整

“文化大革命”结束后的改革开放初期,中国的对外援助首先经历了一个调整阶段。面对当时要求反思中国对外援助的社会思潮,以邓小平同志为核心的新一代中央领导集体总揽大局,首先通过客观认识和评价新中国成立以来中国对外援助取得的巨大成就,促进全党全社会思想认识的统一。1979年,



邓小平同志明确表示,“我们应当肯定我们过去援助第三世界是正确的”,1982年时任中共中央总书记胡耀邦同志也在《关于对外经济关系问题》一文中专门强调,“支援第三世界国家是一个带有战略性质的问题,切不可掉以轻心”,“三十几年来,……虽然也有一些失误和教训,但总的说来……在国际事务中发挥了重大的积极作用”。

随后,推动援外工作拨乱反正并着手进行体制机制的系统性调整。这主要包括三个方面:在性质上,逐步淡化意识形态色彩,重新明确对外援助作为“南南合作框架下发展中国家之间相互帮助”的基本定位;在原则上,通过1982年时任国务院总理赵紫阳访问非洲11国期间,宣布“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”等中国同发展中国家开展经济技术合作的四项原则,既适度修正中国对外援助长期存在的一些“左”的观念和做法,又肯定和总体继承援外八项原则的精神内核;在方式上,受国家财力的限制,对外援助的财政支出明显下降,开始强调按经济规律办事,走互利合作的新道路。

## 2. 中国对外援助方式与管理体制改革

进入20世纪90年代后,经历过东欧剧变、冷战结束和苏联解体的国际格局演变,以及国内经济从完全计划体制向“计划经济为主、市场调节为辅”,以及有计划的商品经济的体制转型,再到1992年邓小平同志南方谈话最终明确市场经济的改革方向,中国的经济体制改革迅猛推进,对外开放蓬勃发展。面对国际国内形势的深刻变化,中国的对外援助全面开启援助方式的结构性改革和管理体制的市场化改革。

在援助方式改革方面,主要推行对外援助体系的结构调整和多元化,这主要包括两个方面:

首先是资金结构的多元化。一方面是创新资金形式,自1992年开始先后设立的多形式援外专项资金和援外合资合作专项基金,以及1995年设立的对外援助贴息优惠贷款成为对外援助资金的创新形式,特别是援外贴息优惠贷款发展迅猛,到2010~2012年,援外贴息优惠贷款占对外援助资金的比重已经超过50%。另一方面是调整资金结构,无偿援助在传统援助资金结构中开始超越无息贷款,成为主要的援助资金,到2010~2012年,无偿援助占传统对外

援助资金(不含援外贴息优惠贷款)的比重已经超过80%。

其次是援助内容的多元化。一方面,除传统的成套项目和物资项目援助外,技术援助和智力援助的比重明显提升,其中包括按照“建设运营一体化”的指导思想对已建成成套项目广泛开展后续技术合作,积极拓展专业领域的单项技术援助并不断向综合化、高端化发展。另一方面,人力资源开发合作力度不断加大。在扩大传统援外技术培训和官员研修规模的同时,拓展学历教育、青年志愿服务、高级专家派遣等新领域。此外,紧急人道主义援助成为彰显大国责任的重要内容,并从2004年开始由商务部牵头会同国务院多部门创新构建人道主义援助的应急反应机制,仅2004~2009年就累计开展紧急人道主义援助行动近200次。

在管理体制改革方面,主要是引入竞争导向和市场化手段,这主要包括四个方面:

首先是管理制度的市场化。在逐步放弃承建部负责制管理体制和试行投资包干的基础上,从1993年开始援外项目的实施管理正式引入全过程合同管理和企业总承包责任制,由总承包企业在合同范围内自负盈亏并承担相应的政治、经济、技术和法律责任。

其次是主体队伍的市场化。过去,一直由中央部委和地方政府所属78家国有国际经济技术合作公司作为援外窗口型企业统一承担援外项目的计划体制被逐步打破。从2000年开始,一批具有较高技术资质和资金实力,并且长期配合窗口型企业承担援外项目的实体型企业开始进入援外队伍,并且成为骨干力量。到2004年《行政许可法》全面施行后,援外项目主体开始以市场化的经济技术资格条件为基础,逐步纳入行政许可的法制管理范围。

第三是项目分配的市场化。逐步放弃计划体制下通过行政指令分配援外任务的做法,从1993年开始,引入招投标竞争方式择优选定各类援外项目实施企业,并随着2000年以后国内招投标的法制环境和市场环境的不断完善,与国内《招标投标法》和《政府采购法》逐步接轨。1994年,中国援外历史上第一个成套项目施工任务——援赞比亚低造价住房项目通过标底制公开招标方式选定施工总承包企业,1995年第一个成套项目勘察设计任务——援贝宁会议大



厦项目通过方案竞标方式选定设计总承包企业,1997年部分物资项目纳入竞争招标范围,2005年成套项目施工监理任务开始试行竞争招标方式。

第四是物资采供的市场化。援外项目长期实施的国内设备物资计划供应体制和订货会制度彻底结束,从1994年开始,国内物资采购供应转由援外项目总承包企业在承包责任制范围内通过市场渠道自主选购。与此同时,为保证出口质量,援外物资的政策性供货目录指导、生产地质量检验、出口港口岸查验和通关验放等配套监管制度先后建立,并不断完善。

切实加强管理制度建设始终是援外改革的核心。为引领各阶段援外管理体制变革进程,从20世纪90年代开始,援外主管部门先后集中进行了三轮比较系统的管理制度建设:第一轮是1993年,对外经济贸易部印发对外援助成套项目实施管理暂行办法等六项规范性文件,第一次系统性出台成套项目的管理制度。第二轮是1999~2000年,对外贸易经济合作部在总结六项文件试行情况的基础上,主要针对市场条件下成套项目规范化管理的新要求进行了修订和补充,印发《对外援助成套项目实施管理办法》等八项规范性文件(并根据质量管理标准化的需要,补充制订《加强援外工程贯彻落实ISO9000质量体系标准的通知》),根据成套项目加强勘察设计全过程监督管理的需要,补充制订《成套项目设计监理实施管理内部暂行办法》。第三轮是2004~2008年,商务部根据提高援外法制化管理水平的要求,出台援外历史上第一批有关援外管理的部令,主要包括2004年制订出台《援外成套项目和物资项目实施企业资格认定办法》,同年制订出台《援外青年志愿者选派和管理暂行办法》,2006年制订出台《对外援助物资项目管理暂行办法》,2008年在此前系列规范性文件的基础上制订出台《对外援助成套项目管理办法》等。经过近20年的创新和改革,到中国对外援助60年的2010年,符合社会主义市场经济条件的对外援助项目管理制度基本构建完成。

### 3. 中国对外援助面临的挑战

在全面推进改革的同时,中国的对外援助在20世纪90年代主要应对三方面的突出挑战:首先,在受援国普遍实行多党制、经济自由化和企业私有化等政治经济制度转型的新形势下,积极探索通过合资合作方式盘活大量已建成

援外成套项目,努力开拓对外援助与双边贸易、承包工程和劳务合作相结合的互利发展模式。1987年,援建投产并由中方企业从90年代开始长期租赁经营的多哥阿尼耶制糖联合企业是这一模式比较成功的范例。其次,在对外援助支出明显下降和供需矛盾突出的新形势下,全力推进援外贴息优惠贷款方式,努力从优化贷款优惠度条件、试行企业转贷方式和构建贷款风险补偿机制等方面解决贷款启动初期的发展难题。截至1999年,接受援外贴息优惠贷款方式的受援国达到47个,签订优惠贷款框架协议约60个。第三,在台湾当局以经济援助和政治献金等手段大肆诱拉部分发展中国家与其建立外交关系的新形势下,正确应对“弹性外交”压力,在统筹各项援助资源和做好各项援外工作的同时,与少数丧失政治立场的国家将台湾问题与援助挂钩的“打牌”做法进行坚决斗争。随着中国经济的快速发展和综合国力的提升,到90年代末期,台湾“邦交国”舍台就我的国际政治趋势形成,“弹性外交”压力基本解除。

#### 4. 积极参与国际发展合作

进入21世纪后,国际格局加速向政治多极化和经济全球化演化。以2001年加入世界贸易组织为标志,中国的经济发展和改革开放进入强劲增长的快车道。随着中国对外政策开始向“积极有所作为”和“和平崛起”转型,中国的对外援助在继续深化自身体制机制改革的同时,也开始以更加积极的姿态参与国际发展合作。

一方面,中国实现对外援助规模的恢复性增长。2004~2009年,中国对外援助总额的年均增长率达到29.4%,2010~2012年,中国对外援助总额约占前60年总和的30%,特别是援外贴息优惠贷款规模增长迅速,2010~2012年援外贴息优惠贷款额已经占到同期对外援助总额的55.7%,另一方面,中国主动构建国际发展新平台,并且对接国际发展政策。从2000年创办“中非合作论坛”并在北京举办第一届部长级会议开始,中国先后建立“中国—葡语国家经贸合作论坛”(2003年)、“中国—加勒比经贸合作论坛”(2005年)、“中国—太平洋岛国经济发展合作论坛”(2006年)等以中国为核心的全方位国际发展新平台,并结合国际发展领域的重要议程,在国际减贫、气候变化、非洲发展、粮食安全、健康卫生、促贸援助、人力开发等方面宣布一系列具有重大影响的援助举





措。

在改革开放后的30多年间,中国的对外援助在重新确立南南合作基本性质,并且继承发展援外八项原则精神内核的基础上,紧紧把握“改革”的时代主题,一方面破除计划体制的长期严重束缚,在社会主义市场经济条件下不断推进自身体制机制的市场化改革;另一方面,把服务外交与服务国家经济建设和改革开放大局紧密结合,促进对外援助与双向贸易、双向投资和“走出去”战略的深度融合发展,为中国特色的对外援助模式增加了全新的时代内涵。

这一时期中国的受援国从20世纪80年代的83个进一步发展到100多个。同时,中国的对外援助利用有限的援助资源,继续在全球范围内援建一大批对受援国经济社会发展具有重要影响的重大项目,主要包括马耳他干船坞码头工程(中国援外第一个大型水工项目,1981年建成)、斯里兰卡金河治理工程(斯里兰卡最大的防洪排涝工程,1982年建成)、突尼斯麦热尔德一崩角水渠(帮助突尼斯政府实现“西水东调”全国规划,1984年建成)、毛里塔尼亚友谊港(继坦赞铁路后又一重大援非交通工程,1986年建成)、缅甸仰光—丁茵公路铁路两用桥(缅甸原首都最重要的控制性交通工程,1993年建成)、朝鲜大安友谊玻璃厂(新时期援朝最大规模的现代化生产性项目,2005年建成)、巴基斯坦瓜达尔港(中巴经济走廊的旗舰项目,2008年建成并由巴方建立首个经济特区)、非洲联盟会议中心(非洲联盟新的总部大楼,彰显中非传统友谊在新时期影响力的旗舰项目,2012年建成)等。

### (三) 创新(2013年至今)

党的十八大以后,中国的对外政策进入“大国外交”的新阶段。国内经济发展进入新常态,改革进入深水区,各种矛盾相互交织;国际格局处于大变革、大调整的关键时期,在逆全球化和民粹主义大潮中,中美之间破解“修昔底德陷阱”和构建新型大国关系正面临战略选择。以习近平同志为核心的党中央深刻把握国内国际两个大局,创造性地提出“构建人类命运共同体”的对外政策命题,以及“一带一路”中国发展倡议,开始在复杂多变的国际格局中主动引领国际发展合作和全球治理改革。面对新的国际国内形势,近年来中国的对外援助开始从微观层面的改革转向中观和宏观层面的创新,在消化巩固30年

市场化改革成果的基础上,致力于从更深层次和更广范围推进中国特色对外援助模式的转型升级。

### 1. 理念创新与模式创新

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在中国参与国际发展问题上旗帜鲜明并且一以贯之地提出“正确义利观”的核心理念。在2013年3月访非期间,习近平主席在坦桑尼亚中国援建的尼雷尔国际会议中心发表题为《永远做可靠朋友和真诚伙伴》的重要演讲,概括了“真、实、亲、诚”的中非关系,可以认为是正确义利观非洲版本的第一次政策阐释。在2013年年底的周边外交工作座谈会上,习近平总书记提出“亲、诚、惠、容”的周边外交理念,这是正确义利观周边版本的又一次政策阐释。在2014年11月召开的中央外事工作会议上,习近平总书记首次正式归纳提出正确义利观,强调“要切实落实好正确的义利观,做好对外援助工作,真正做到弘义融利”,这既是新时代中国对外援助的核心理念,也是中国处理与发展中国家关系的基本政策。正确义利观要求中国的对外援助在推进构建人类命运共同体的伟大实践中,正确处理好与广大发展中国家之间义和利的关系,坚持“义利相兼、以义为先”,通过“多予少取”或“只予不取”的经济援助、经验分享和集群式发展,帮助受援国走上自强发展的道路;坚持“扶危济困、守望相助”,通过实施好每一个实实在在的援助项目,将有限的援助资源投向受援国发展急需和民众急难所需;坚持“己所不欲,勿施于人”,通过充分尊重受援国主权、政治现实和核心利益,与受援国建立起相互尊重、平等包容的发展伙伴关系;坚持“授人以鱼不如授人以渔”,通过加强技术援助、提升参与度和促进能力建设,帮助受援国增强自主发展能力。正确义利观是党中央对新时代中国对外援助国家意志的科学总结,也是对援外八项原则精神内核的当代继承和创新发展。

自20世纪90年代以来,以联合国主导并先后推动国际社会达成“千年发展目标”(MDGs)和“2030可持续发展目标”(SDGs)为主要标志,国际发展开始从传统的对外援助和发展援助向“国际发展合作”的新概念演化,并且呈现出三个主要特征:受援方在国际发展中的参与度和自主性显著提高、多元,国际发展的参与主体和行为方式向多元模式转换、融合,以及国际发展的实体内容



从输血式援助转向援助与投资、贸易的深度融合。

党的十九大之后,为充分发挥对外援助作为大国外交重要手段的作用,党中央决定组建新的国家国际发展合作署,并于2018年4月正式挂牌成立,这不仅是中国对外援助管理体制的又一次重大改革,也标志着中国特色对外援助模式与国际发展合作主流模式融合转型:

首先是行为模式的转型。中国的对外援助长期严格限定在外交秘密范畴,发展理念和政策主张游离于国际发展的主流概念之外,没有被国际社会普遍理解和接受。在全球化和信息化时代,没有理念的认同和信息的透明度就不会有强大的软实力和领导力。因此,新时代中国的对外援助亟待转变一定时期以来“多做少说”或“只做不说”的行为模式,重新树立“理念先行”的指导思想,通过明确新时代中国国际发展合作的“是非观”,创新援外八项原则的升级版本,构建对接国际发展主流理念和发展中国家实际需要的政策体系,以及下大力气和大决心破解中国国际发展合作的透明度问题,维护中国在国际发展领域应有的的影响力和领导力。

其次是工作对象的转型。中国的对外援助恪守尊重发展中国家主权和不干涉内政的外交原则,长期坚持“政府对政府”的合作主渠道。但是自20世纪90年代之后,中方援助与发展中国家政治生态普遍向西方多党民主政治体制转型的结构性变化产生脱节,导致中方援助的经济社会效益和民众获得感经常受制于受援国政党斗争、政府轮替和执政能力的不足。因此,新时代中国的对外援助亟待从主要做受援国政府工作转向政府与非政府并重,一方面更新“不干涉内政”的政治内涵,将受援国全体民众、合法政党和非政府组织纳入工作范围,在提供援助时主动考虑其他政党、相关社会组织和社区民众的多元意见。另一方面,将“尊重受援国主权”进一步阐释为以受援国人民为中心,尊重受援国的客观和长期发展诉求,主动将援助行动与受援国中长期发展规划紧密结合。

第三是合作方式的转型。鉴于与西方发达经济体在意识形态和发展理念上的根本性分歧,长期以来中国的对外援助始终坚持通过双边合作渠道组织实施,迄今尚未形成实质意义上的多边援助方式,三方合作也是起步晚、规模

小、政策分散,在快速发展的国际发展体系中趋于边缘化。因此,面对当前国际发展领域“双边是基础、话语权在多边、大国博弈在三方”的基本现实,新时代中国的对外援助亟待从单一的双边援助向开放包容的双边援助、多边援助、三方合作的多元合作体系转型,以更加积极的姿态参与和引导发展议题并贡献中国方案,从而提高中国在国际发展领域的话语权,并促进大国之间的国际发展竞争转向国际发展合作。

## 2. 机制调整与制度改革

正是以党的十八大、十九大精神和正确义利观为指引,以推进新时代中国特色对外援助模式的创新发展为目标,中国的对外援助自2013年以来又进行了一系列重大的体制机制调整和制度改革。

首先,调整战略布局。2013年以来,中国的对外援助主动对标国家对外战略总体要求,切实调整以往主要向低收入传统友好国家倾斜的习惯做法,新增援助资金主要投向“一带一路”沿线国家和周边重点受援国。以大国博弈激烈的南亚地区为例,近年来中国以“中巴经济走廊”建设为核心,切实加大对巴基斯坦作为“一带一路”支点国家的援助力度,实施瓜达尔港及其开发区配套设施、喀拉昆仑公路二期等大量改善基本民生和完善基础设施的援助项目,促进巴基斯坦社会经济发展和中巴经济深度融合,两国民众普遍认同中巴之间是全天候政治条件下特殊的“巴铁”关系。2014年,习近平主席访问马尔代夫期间根据亚明总统的请求,欣然应允由中国政府援建马累—机场岛跨海大桥,并由亚明总统主动提议将这座桥命名为“中马友谊大桥”。该桥是马尔代夫人民的世纪工程和中国“21世纪海上丝绸之路”发展倡议的早期收获项目,在2018年9月按期建成通车后,有效助力马尔代夫国家发展空间实现质的飞跃,也成为中国在新时代坚持“只予不取”的真诚援助和大小国家之间平等尊重的最新典范。

其次,优化资金结构。除已有的无偿援助、无息贷款和援外优惠贴息贷款之外,2015年9月,习近平主席在联合国发展峰会宣布,设立南南合作援助基金用于支持国际社会落实“2030可持续发展目标”,南南合作援助基金成为中国政府直接对接国际发展政策的新型对外援助资金,它吸引国际发展机构、非



政府组织等国内外多元主体共同参与,并留有较大的创新发展空间。2017年11月,中国政府正式委托世界粮食计划署对巴基斯坦直辖部落区妇女儿童提供人道主义物资援助,标志着南南合作援助基金项下首个项目正式启动。截至2018年,南南合作援助基金已在亚洲、非洲、美洲等地区的30多个国家实施了200多个项目,涉及救灾、卫生、妇幼、难民、环保等多个发展领域。此外,由中国政府管理的优惠出口买方信贷、丝路基金等政策性融资,以及中国政府出资并参与决策的亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行和上海合作组织开发银行等多边金融机构资金也以不同形式参与国际发展合作,初步形成以中国政府对外援助资金为核心,引导和带动其他发展融资的梯度资金结构。

第三,完善制度体系。针对2013年之后历年中央财政资金审计督查,以及2014年十八届中央第一轮巡视提出的整改要求,商务部党组聚焦援外项目实施管理全链条存在的突出问题,从2013年开始启动改革开放以来最大规模的一轮援外管理制度建设。经过近三年的努力,于2014年底制定出台《对外援助管理办法(试行)》,这是第一部对中国对外援助的资金、对象、政策、项目等全要素进行系统规范的综合部令,具有代行对外援助基础性法规的重要意义。2015年底,商务部制定出台《对外援助实施企业资格认定办法(试行)》、《对外援助成套项目管理办法(试行)》、《对外援助物资项目管理办法(试行)》、《对外援助技术援助项目管理办法(试行)》等一系列部令。同时,又制定实施对外援助项目立项管理、采购管理、合同管理、评估管理、特殊项目管理等一系列规范性文件,形成以综合部令为龙头,以成套项目、物资项目、技术援助项目、人力资源开发合作项目和特殊项目等全覆盖对外援助项目类型为“横向”,以可研立项、资格准入、采购招标、合同管理、绩效评估等全链条对外援助项目管理程序为“纵向”的新的“五纵五横”管理制度体系。

新的对外援助管理制度体系着力破解影响新形势下提升对外援助综合效益的一系列重点难点问题:一是严格立项程序。通过制订实施立项管理规定,第一次系统规范对外援助项目的储备、动议、前期技术准备、可行性研究、论证以及立项建议等全过程的立项程序。二是健全市场准入。通过制订实施新的资格认定办法,第一次将各类援外项目实施企业统一纳入行政许可的法制管

理范围,并针对不同类型企业的特点和市场成熟度分别采取特定的许可方式。三是依法采购招标。通过制订实施采购管理规定,第一次将对外援助项目涉及各类物资、工程和服务的采购招标行为全面纳入政府采购法和招标投标法规定的法制轨道。四是理顺合同关系。通过制订实施合同管理规定,第一次厘清对外援助项目特有的内、外合同体制,分别明确对外实施协议和内部实施合同的法律主体、合同责任、签署权限、分类条款和变更授权等。五是改革工程管理。根据国内推行工程总承包的行业改革思路,并参照国际工程管理的实践经验,在成套项目实施管理中引入“项目管理+工程总承包”的新型管理模式,全面推行以建筑师负责制为核心的咨询、考察、设计、监理全过程项目管理制度。六是创新本土实施。除传统的“中方代建”合作方式外,引入“受援方自建”的创新合作方式,支持有能力的受援方在中方外部监管条件下,自行组织实施工程建设和技术援助全过程,或其中主要阶段的任务,以提升受援方的参与度和自主发展能力。七是完善风险机制。在总结以往20多年风险管理经验的基础上,对对外援助项目的风险承担机制进行新的制度设计,通过重构包含政治外交、业主责任、不可抗力等五类风险因素在内的全覆盖风险体系,以及按照“政策性保障、市场化运作”原则完善工程保险和责任保险两套保险制度,从根本上规范政府、企业、市场三者的风险承担责任,消除援外项目的“开口子”合同问题及其廉政风险。八是规范技术援助。通过制订实施技术援助项目管理办法,第一次按照技术专家、智力成果、附带技术物资和配套工程等主要援助要素的组合方式,对技术援助项目进行探索性界定,并明确不同要素的管理要求、管理原则和实施程序,推动复杂多样的技术援助项目管理进入法制化、规范化的新阶段。

2016年1月,新的对外援助管理制度体系全面落地实施,并通过近几年的探索和实践取得初步成效,特别是各类对外援助项目组织实施全链条的合规性、执行效率和综合绩效明显提升,这一方面说明改革方向的正确性和制度设计的有效性,另一方面也还需要根据形势的变化和实践的发展不断推动制度体系的细化、调整、完善。

总体而言,党的十八大以来的8年是中国对外援助创新发展最快的历史时



期,在习近平新时代外交思想引领下,中国的国际发展理念更加鲜明,中国的援外战略布局更加优化,中国的援外制度体系更加完善,中国在国际发展领域的领导力更加突显。

## 二、历史成就及展望

2019年9月,国务院新闻办公室发布《新时代的中国与世界》白皮书,向全世界宣告中国对外援助70年在促进全球共同发展方面的历史性成就:中国“共向166个国家和国际组织提供近4000亿元人民币援助,派遣60多万名援助人员,700多人为他国发展献出宝贵生命;先后7次宣布无条件免除重债穷国和最不发达国家对华到期政府无息贷款债务;积极向亚洲、非洲、拉丁美洲和加勒比地区、大洋洲的69个国家提供医疗援助;先后为120多个发展中国家落实联合国千年发展目标提供帮助”。

这些历史性成就可以总结概括为以下三点:

首先,中国对外援助70年在南南合作框架下成功走出一条发展中国家互助合作和互利共赢的发展道路。中国的对外援助始终坚持自身发展中大国的基本定位,以及南南合作框架下的共同发展理念,切实尊重受援国选择的发展道路和发展意愿,通过将对外援助与贸易投资促进、资源能源开发、产能产业合作等互利合作相结合,与受援国共享发展经验并欢迎受援国抢搭中国发展的“便车”、“快车”,最终实现与受援国的共赢和可持续发展。

其次,中国对外援助70年在国际发展领域构建起一套中国特色的对外援助模式,并不断推进其完善发展。中国的对外援助始终坚持独立自主的发展方向,以及周恩来总理1964年宣布的《援外八项原则》的精神内核,通过长期的实践、创新和自我完善,特别是改革开放后走过由完全计划体制向市场化、规范化、国际化、现代化发展的改革道路,形成基本完备的对外援助资金结构、对外援助项目体系和对外援助管理制度,创造性地构建起原则鲜明、政策灵活、方式多元、高效务实的中国特色对外援助模式。

第三,中国对外援助70年在中华民族伟大复兴的历史进程中积极拓展和有效维护了一个有利于国家发展的国际环境。中国的对外援助始终坚持政治战略属性与经济技术属性的高度统一,以服务 and 服从于国家对外政策的战略

全局为根本任务,在各个历史时期始终战斗在大国外交的第一线,为拓展和巩固新中国外交局面,为促进改革开放和国内建设,为维护中国在政治多极化和经济全球化格局中的国家利益,为提升中国在国际发展领域的影响力和领导力,作出了不可替代的重要贡献。

中国对外援助70年展开了一幅波澜壮阔的历史画卷,在这一画卷中留下光辉足迹和丰功伟绩的,既有老一辈无产阶级革命家和新中国援外事业的重要领导者,也有各个历史时期战斗在对外经济联络总局(1960~1964年)、对外经济联络委员会(1964~1970年)、对外经济联络部(1970~1982年)、对外经济贸易部(1982~1998年)、对外贸易经济合作部(1998~2003年)、商务部(2003~2018年)、国家国际发展合作署(自2018年起)各层级援外工作岗位和驻外使领馆经济商务机构一线岗位的广大援外工作者,更有在各个历史时期承担光荣而繁重的援外实施任务,与广大发展中国家人民朝夕相处、荣辱与共的广大援外工程技术人员、管理人员和保障服务人员,特别是在各个历史时期为援外事业献出宝贵生命的援外烈士,他们中的很多人至今仍然长眠在越南、巴基斯坦、坦桑尼亚、也门等他们曾经工作和战斗过的热土上。

今天,新时代中国国际发展合作事业正站在对外援助70年历史巨人的肩膀之上。面对新时代的要求和深层次的挑战,中国国际发展合作事业还需要以更加透明、开放的形象参与国际发展议程和提出中国方案,维护和发展好中国在国际发展领域的领导力。千里之行始于足下,中国国际发展合作事业探索、改革的步伐不会就此止步,回顾过去和展望未来,使命光荣,任务繁重,前程可期。新时代中国的国际发展合作事业应该为中华民族的伟大复兴进程和全人类的和平发展事业作出更大的贡献,也能够作出更大的贡献! IEC