

# 中国援外技术合作项目的历史回顾及现状分析

曹建清 彭齐林

**【摘要】**新形势对我国进一步完善对外援助机制、优化对外援助结构、保证对外援助质量、增强受援国自主发展能力提出了更高的要求。文章通过对我国援外技术合作项目的现状及问题进行分析,总结我国对外援助的经验教训、优点和不足,探索出一条适合中国国情的对外援助道路。

**【关键词】**援外技术 合作项目 历史 现状

技术合作项目是中国帮助受援国增强自主发展能力的重要方式。但是,技术合作项目管理制度建设欠账较多,实施工作出现一些不容忽视的问题,质量和效果滑坡现象越来越明显,监管缺少抓手。大力加强和改进援外技术合作项目的实施管理显得日益重要和紧迫。

## 我国援外技术合作项目的历史

1950年,中国开始向朝鲜和越南两国提供物资援助,从此开启了中国对外援助的序幕。

建国初期到改革开放前期我国的对外援助。20世纪五六十年代,是中国对外援助的起步阶段。基于意识形态和国家安全的考虑,越南和朝鲜成为我国最早的受援国。这一时期体现的是无产阶级国际主义的无私援助,比如援越抗法、抗美援朝、援助蒙古,此外,还大规模援助阿尔巴尼亚、匈牙利、古巴、印度、埃及、柬埔寨、尼泊尔、也门、缅甸、阿尔及利亚等第三世界国家。1971年10月25日,中国恢复在联合国的合法地位后,对外援助量呈现明显增长态势,其中不可避免地出现了一些问题。一份“关于援外工作的几点意见”文件就曾直截了当地批评:“援外没有坚持量力而行的方针,特别是对一些重点国家的任务过重,不注意经济规律,浪费比较严重。”<sup>①</sup>事实上,自从1950年开展对外援助工作以来,个别问题就已经出现,其中的典型案例当属对阿尔巴尼亚的援助教训:由于双方缺乏对援助物资的有效监督,导致浪费现象频发。

改革开放到现今我国的对外援助。改革开放后,我国的援外技术合作项目进入实质意义上的战略转型期,具体表现在:一,援外方针的改变。我国仍然将援助第三世界国家放在战略高度考虑,对过去的援外工作基本上是肯定的,但对工作中的弊端进行了深刻反思总结。1983年初,中共中央又提出了“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”四项原则,以此作为

工作中的指导方针。二,援外方式的转变。对外援助的方式从以往基本上为无偿赠送变为以无息贷款或政府贴息贷款为主,赠送为辅。这种方式更适合目前全球经济发展的大环境,更容易得到各方的重视,使受援国能切实重视起来,不再无度浪费,对当地的经济发展到应有作用。另外对资金的使用也有了专门机构进行监督管理,使其更为科学。三,援外项目在管理上的改善。在对外援建项目的管理上,中国政府鼓励和支持本国企业通过正当竞争,积极介入,通过自己的辛勤劳动、科学管理以及与当地政府和企业的沟通,增加中国在当地的影响,提升国家形象。值得注意的是,中国目前参与的不少援外项目是资源类项目,这些项目完工并投入生产后,其产出品正是中国经济发展所需要的。受援国如果在偿还能力上出现问题,没有足够的资金,那可以用这些产出品还债。

## 我国援外技术合作项目的现状

60多年来,我国援外工作成效显著,在维护世界和平稳定、促进共同繁荣发展中发挥了重要作用。一是促进广大发展中国家经济社会发展。二是增进与广大发展中国家的友好关系。三是深化与广大发展中国家的互利合作。四是提升我国的国际地位和树立了良好的国际形象。

通过技术合作项目,巩固与受援国的技术经济合作关系,确保所建项目的正常运转及当地人员的持续技术培训。为援外企业在当地持续性承接项目搭建良好的平台,同时为闲置设备、机械提供驻地,便于在当地扎根发展。通过技术项目合作,培养了一批具有多种技能的专业劳务队伍,以及具有丰富技术合作管理经验的管理人员队伍。

60多年来的援外技术合作虽然取得显著成绩,但面临新形势,寻求可持续发展之路,通过调查研究,我们发现还存在一些问题。

## 援外技术合作项目存在的问题及原因分析

援外人员相关待遇偏低。目前,援外人员的工资待遇执行的还是2007年财政部颁布的标准,由于物价、税收、汇率的变动,实际购买能力下降。通过调研,正高级职称专家的工资标准为1960美元/月,而因待遇低,援外企业招不到或留不住专家,不得不将专家工资待遇提高到3000~4000美元/月;其次,援外人员缺医疗保险、艰苦地区补贴、高原地区补贴、探亲规定不够人性化(不能每年回国探亲一次),也都影响到援外工作人员的工作积极性。

企业利润空间偏小。现在承担援外技术合作项目的企业不可预期的费用预算只有2%,利润空间只有10%左右,企业抗风险的能力很差。通过调研,我们发现,由于对外技术受援国大多为非洲等自然条件相对恶劣的国度,疾病、战争、灾害风险相对较大。针对上述情况,可以考虑将不可预期的费用比例上调到15%,适当增加企业的利润空间。

资源耗费过大,企业负担加重。援外技术合作项目对专业技术人员有很高的要求,如考察阶段明确要求为“高级工程师”,以及专业的完整配套。这导致人力资源的浪费,援外技术合作项目大多为小项目,由于其技术的通用性,不必要求高职称的专业人员和细的专业分工,有经验的工程师能够承担起相关的工作。


援外技术合作项目管理人员登记备案严重不足。根据“商援发[2007]201号文”要求,援外技术合作项目企业须将本企业符合规定资质条件的工程管理人员向商务部申请备案登记,通过资审后,参加培训且考试合格人员获得相应的岗位证书后,才能承担相应的援外任务<sup>①</sup>。但是,由于援外企业生产任务的繁重,大量人员脱产培训难以实现,导致援外企业人员备案严重不足,有些人员虽通过资审,但未参加培训和考试,更未获得相应的岗位证书,这些将直接影响援外企业参与援外技术合作项目的投标资格和项目顺利实施。

多头管理和交叉管理。我国在技术援助系统方面存在着组织并列且分割、单纯或者直接依靠政府部门的问题,涉及技术援外的政府机构之间关系较松散,存在援助任务相互重叠的情况。我国一直缺少一个全权负责的技术援助机构。2008年商务部会同外交部、财政部等有关部门和机构,正式成立对外援助部际联系机制<sup>②</sup>。2011年2月,部际联系机制升级为部际协调机制,但与独立的技术援助专门机构相比,在权威性、功能性和专业性方面都有相当的差距。

两期项目不能无缝衔接。现在的技术合作项目一般为两年一期,上一期项目结束与新一期项目开始,中间有很长一段时间间隔,最长的达一年之久,导致原有项目不能得到很好的延

续,设施闲置,甚至项目停滞,人力物力浪费严重<sup>③</sup>。主要原因是从下期项目立项到实施单位与经济合作局签订内包合同的审批手续比较繁杂,涉及的相关部门很多,基本上要耗时一年以上,即使实施单位提前做好物资采购和人员派遣准备,还是会因为项目任务书不能到位而导致项目无法实施,严重影响了项目的实施进度。建议商务部主管部门与驻外经商处沟通,了解项目的实际需要,明晰管理层次,简化手续,缩短审批时间。

缺乏技术合作项目进程和质量实施管理的机制。目前,援外技术合作项目实施存在以下突出问题:地方商务主管部门的作用没有得到有效发挥;企业实际消耗的物资无法准确界定;企业产出无法确定;企业不重视项目的可持续发展;企业专家队伍不稳定,导致浪费太大;项目经费的实际使用管理难到位,易出现漏洞。针对上述情况,急需制定一套符合实施项目的实际情况、具体操作性的管理制度,并以此作为考核援外人员工作业绩和表现的衡量标准;与援外项目组保持密切的沟通,随时了解和掌握项目的执行情况,对有悖于管理制度的现象及时采取措施予以制止,并给出明确的整改要求;保持与驻外经商处的联络,通过经商处不定期地对项目实施情况进行检查,以获得真实的信息反馈;认真对待和分析援外技术缓上报的工作简报和季报,及时发现问题,并给出整改措施;项目执行过半,派员到现场对项目进行中期检查,全面掌握项目的实施质量和进度;通过项目结束时,要有驻外经商处的验收纪要,掌握项目的最终实施状况。

援外技术合作的立项没有充分考虑到受援国的实际需要。援外技术合作项目的选定没有很好地考虑受援国的实际需求,援助针对性不强,往往会影响到援外技术合作项目的实施效果。

(作者分别为湖南外贸职业学院副院长,湖南外贸职业学院研究员)

### 注释

①李荣民:“中国的对外援助促进世界的和谐”,《学习时报》,2006年第7期。

②刁莉:“中国的对外发展援助战略反思”,《当代亚太》2008年第6期。

③张鲁平,李培:“抗美援朝与解放台湾的搁浅”,《辽宁师范大学学报》,2010年第5期。

④张鲁平:“改革开放以来我国对外援助理论与实践研究”,《兰州大学学报》,2011年第5期。