

中国特色对外援助 70 年的基本图景及其优化建议

杨枝煌 杨南龙

内容摘要: 对外援助作为大国外交的重要手段,是一种严肃政治活动,是国家战略性财政支出,有利于构筑共同发展利益,开启双多边国家合作,展现大国担当和 大国责任;有利于中国参与全球治理,促进国际经济文化发展与合作,增进人类社会福祉。中国的对外援助经历了起步超常期、理性务实期、平稳拓展期和 健康成熟期,形成了具有中国特色的对外援助发展模式。本文通过回顾梳理了中国对外援助的发展历程和 实践经验,厘清了中国特色对外援助发展模式的基本逻辑,概括了当前中国对外援助所面临的六种困境,提出 了中国特色对外援助发展模式的提升建议,以期为新时代推动“一带一路”建设、构建人类命运共同体提供 有力支撑。

关键词: 对外援助 一带一路 人类命运共同体

DOI:10.14114/j.cnki.itrade.20200306.002

中国的对外援助作为大国外交的重要手段,经历了起步超常期、理性务实期、平稳拓展期和 健康成熟期,形成了具有中国特色的对外援助发展模式。通过回顾梳理了中国对外援助的发展历程和 实践经验,厘清了中国特色对外援助发展模式的基本逻辑,概括当前中国对外援助所面临的六种困境,提出 了中国特色对外援助发展模式的系统提升建议,有助于应对当前中国面临国际新形势的挑战和考验,提 升中国的国际影响力和国家形象,为新时代推动“一带一路”建设、构建人类命运共同体提供有力 支撑。

一、中国特色对外援助发展模式的形成历程

(一) 中国对外援助的起步超常期(1950—1977 年)

新中国成立后,美苏冷战加剧,出于国家安全、意识形态和国内经济建设的考虑,中国实行“一边倒”外交方针。当时中国为了早日获得外来认可,扩大外交成果,把对外援助作为一项国际义务,高度重视亚非地区部分国家以及欧洲社会主义国家,特别是古代中国的亚洲属国,对部分国家进行了力所能及甚至是超常规的援助。

1950 年我国向蒙古国选派万名工匠,同时开始培养越南留学生,并向朝鲜和越南提供外资和军事援助,揭开了我国对外援助的序幕。1950—1977 年,虽然中国经历了大跃进、三年自然灾害和“文化大革命”,但援外工作始终没有停止,中国援外支出共 465.83 亿元,占财政支出的 3.53% (张郁慧,2012)。1973 年我国对外经济援助占国家财政支出的 7.2%,达到这一时期的顶峰(即 55.8 亿元),远超西方发达国家对外经济援助的比例(尚前名,2011)。受援国数量增加到 68 个,受援国以社会主义国家和亚非发展中国家为主,越南是中国最大的受援国,从 1950 年开始援助到 1975 年越南统一,中国共援助 203.68 亿元,其中 14 亿无息贷款,其余都是无偿援助(王泰平,1999)。我国对外援助的努力取得了显著成效,不仅促进了对外交流合作,还取得了恢复联合国合法席位的胜利。1971 年第 26 届联合国大会上通过了阿尔巴尼亚、阿尔及利亚等 23 个国家联合提出的提案,中国恢复了联合国的合法席位,这 23 个国家绝大多数都是中国的受援国。1972 年中国首次参加联合国多边发展援助活动,开始向开发计划署、工业发展组织和资本发展基金认捐,中国的外交关系也获得大发展。

[作者信息] 杨枝煌,北京大学社会经济与文化研究中心经济学博士;杨南龙,北京大学哲学硕士,中共漳州市委组织部研究室。通讯作者:杨枝煌,电子邮箱: yangqihuang@163.com。

这一时期中国也逐步建立了援外管理体制和工作原则。1952 年 8 月中央人民政府对外贸易部成立,统一管理对外物资援助,由下属各进出口总公司负责具体实施。1954 年 9 月中央人民政府对外贸易部改为中华人民共和国对外贸易部,负责对外援助的谈判和协议签订工作,成套项目执行由国家计划委员会按专业分工原则下达国务院有关部门执行。1955 年中国在万隆会议上提出“求同存异”方针,倡导“和平共处”五项原则,此后中国的对外关系快速发展,国际上出现了同中国建交的小高潮,中国对外援助范围从周边社会主义国家扩展到其他地区的社会主义国家和亚非民族国家。1958 年 10 月中共中央批准转发了《关于加强对外经济、技术援助工作领导的请示报告》,这是我国第一份援外正式文件。文件指出,对外援助是一项严肃的政治任务,是中国应尽的国际义务。1961 年成立对外经济联络总局作为国务院的直属机构,下设成套设备局和经济合作局,负责全国对外经济技术合作,这是中国第一个独立全面的援外管理机构。1964 年年初,周恩来总理在访问非洲时,提出中国对外经济技术援助的八项原则^①,为中国的对外援助确立了基本原则。

(二) 中国对外援助的理性务实期 (1978—1999 年)

1978 年中国改革开放肇始,中国进入新的历史时期,国家重点工作转移到一切以经济建设为中心,对外政策从“经济为外交服务”转变为“外交为经济服务”。中国按照“量力而行、尽力而为”的方针进行了调整和改革,从单方面的经济技术援助向双边的经济合作转变。这一时期,对外援助支出大幅下降,节约有限的自有资金支持国内建设,同时加大国外招商引资力度。中国相继加入联合国人口基金会、儿童基金会、世界粮食计划署和世界银行

等国际组织,逐步参与各种各样的多边援助。改革开放初期至 1999 年,中国对外援助支出达 411.46 亿元,占财政支出的 0.46% (张郁慧, 2012)。对外援助项目以传授技术为主,前期主要援建标志性建筑,后期援助项目呈现小型化多样化。这一时期中国的对外援助更加关注经济效益,注重量力而行,援助的范围更加广泛,方式更加灵活多样。对外援助的重点仍然是非洲,在接受中国援助的 88 个国家中,非洲国家占一半以上。

1982 年 3 月对外经济联络部、对外贸易部、国家进出口管理委员会、外国投资管理委员会合并组成对外经济贸易部,下设对外援助局,负责中国的对外经济援助。1983 年中国总理访问非洲,提出今后同非洲国家开展经济技术合作要进一步实行“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”四项原则。这四项原则是对八项原则在新形势下的继续和发展,更加符合援助双方的利益,成为新时期中国对外援助的指导思想。1984 年“智力援助”首次在全国外国留学生工作会议上提出,与军事援助和经济援助构成“三足鼎立”局面。1992 年全国对外经济贸易工作会议提出,要把援外工作同经济技术合作结合起来,发展同受援国的经济贸易合作关系。1993 年中国进一步阐述新的援外方针,帮助受援国发展符合当地实际需求的中小型生产项目,促进援外方式、内容和资金来源渠道的多样化,让有限的援外资金在受援国发挥最大的效益 (何伟文, 1993)。1995 年国务院下达了《关于改革援外工作有关问题的批复》,决定改革后主要采取政府贴息优惠贷款、援外项目合资合作和无偿援助三种方式,援外资金走向更加多元化,除国家财政资金外,还增加了金融机构和企业资金。同年中国开始通过中国进出口银行向发展中国家提供具有政府援助性质的中长期低息优惠贷款,有效扩大了援外资金来源。1996 年江

^① 八项基本原则的具体内容为: (1) 中国政府一贯根据平等互利的原则对外提供援助,从来不把这种援助看作是单方面的赐予,而认为援助是相互的。(2) 中国政府在对外提供援助的时候,严格尊重受援国主权,绝不附带任何条件,绝不要求任何特权。(3) 中国政府以无息或低息贷款的方式提供经济援助,在需要的时候延长还款期限,以尽量减少受援国的负担。(4) 中国政府对外提供援助的目的,不是造成受援国对中国的依赖,而是帮助受援国逐步走上自力更生、经济上独立发展的道路。(5) 中国政府帮助受援国建设的项目,力求投资少,收效快,使受援国政府能够增加收入,积累资金。(6) 中国政府提供自己能生产的、质量最好的设备和物资,并且根据国际市场的价格议价。如果提供的设备和物资不合乎商定的规格和质量,中国保证退换。(7) 中国政府保证做到使受援国的人员充分掌握中国提供的技术。(8) 中国派出到受援国的专家,不容许有任何特殊要求和享受。

泽民总书记在非洲宣布了关于与非洲国家合作的五点原则，即真诚友好、平等相待、互惠互利、加强磋商、面向未来，这成为了中国对外援助的工作方针。

(三) 中国对外援助的平稳拓展期 (2000—2012 年)

进入 21 世纪，世界全球化市场化不断深入发展，中国对外开放逐渐扩大，国家间联系和合作更加密切。但是“台独”、疆乱、藏荡等民族分裂势力膨胀，维护祖国统一大业任务更加艰巨；朝鲜等主要受援国外交困，我国审时度势加强和扩大了对外援助。2000 年以来，为落实联合国千年发展目标，中国政府通过逐步扩大对外援助规模，减免世界最不发达国家和重债穷国债务，在扶贫、农业、医疗卫生、教育、人力资源开发等民生领域有针对性地开展援助和合作，进一步推动实现千年发展目标在发展中国家的进展。特别是中非合作成果显著，不仅开创了我国目前创建的各种“1+N”国际合作机制的先河，而且中国的援非农业示范中心、援非医疗队等成了中国在非洲的“名片”。援外方式除了传统的无偿援助、无息贷款，出现了优惠贷款、人力资源开发合作、紧急人道主义援助、海外志愿服务等新项目。2000—2012 年，中国累计对外提供援助金额达 2579.01 亿元，出现了优惠贷款等多种形式，对外援助的各种制度越来越完善，对外援助经验得到国际上越来越多国家的认可。

2000 年 5 月国务院明确援外的战略定位，即“为外交工作服务，为经济建设服务，为祖国统一大业服务，与发展中国家建立真诚友好、平等相待、团结合作、共同发展、面向未来的长期稳定、全面合作的国家关系”。2000 年 10 月中非合作论坛召开，标志着中国对外援助进入新阶段，中国承诺 2 年内减免非洲 31 个极端贫困国家的 105 亿元债务，同时增加对非经济援助协议 245 笔，约占同期中国对外新签约援款总额的 44%。2001 年中国加入 WTO，中国企业从“引进来”转变为“走出去”，以中国的发展促进世界的发展，实现互利共赢成为对外援助的总目标。2003 年 3 月由主管国内外贸易和国际经济合作的国务院组成部门组建商务部，归口管理援外工作，具体工作由下设对外援助司负责。

2005 年 9 月中国国家主席胡锦涛在联合国发展筹资高级别会议上宣布中国支持发展中国家五大举措，并在联合国成立 60 周年首脑会议上首次提出了“和谐世界”的理念。2006 年 1 月中国发表了《中国对非洲政策文件 (2006)》，次年发布了《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件 (2007)》，重申了对外援助的力所能及和不附加任何政治条件的原则。2008 年 9 月，温家宝总理在联合国千年发展目标高级别会议上，宣布了中国政府为促进实现千年发展目标拟采取的 6 项对外援助举措，涉及农业、粮援、教育培训、卫生、清洁能源、免债、零关税待遇等领域，体现了中国“建设和谐世界，推动共同发展”的发展理念。2009 年温家宝总理在中非合作论坛宣布了 8 项新的对外援助举措，其中增加了为应对气候变化援助，决定为非洲援建太阳能、沼气、小水电等 100 个清洁能源项目。2010 年 8 月在全国援外工作会议上，中国特色的援外模式被归纳为：相互尊重、平等相待；互利互惠、共同发展；力所能及、重信守诺；形式多样、注重实效。同年 9 月温家宝总理在联合国千年发展目标高级别会议上宣布 6 项对外援助措施，其中为应对全球性粮食安全问题，中国加大在农业和粮食生产领域的援助力度，承诺未来 5 年内为发展中国家建立 30 个农业示范中心，派遣 3000 名农业专家和技术人员，为发展中国家提供 5000 个培训名额。2011 年中国发表新中国成立以来第一份对外援助的白皮书，将中国对外援助的政策内容概括为：坚持帮助受援国提高自主发展能力，坚持不附带任何政治条件，坚持平等互利，共同发展；坚持量力而行，尽力而为；坚持与时俱进、改革创新。这是 21 世纪中国对外援助政策的最新概括，也是主动加强援外宣传和对外交流的开始。

(四) 中国对外援助的健康成熟期 (2013 年至今)

按照联合国要求，发达国家每年应该拿出 0.7% 的国民总收入 (GNI) 用于发展援助，这成为衡量一个国家履行国际发展援助义务的程度的标尺。中国在 1973 年之前出于政治考量，国际援助总额一度达到国民总收入的 2%，远超西方发达国家。2001 年到 2013 年期间，中国对外援助额从 7.43 亿美元上升到 74.62 亿美元，年均增长率高达 21.20%，

2015 年达到最高值 195.37 亿美元, 2017 年回落到 168.7 亿美元, 约占中国当年度国民总收入比重的 0.138%。2017 年美国、日本、德国、英国、法国的对外援助净额为 347.32 亿、114.62 亿、250.05 亿、181.03 亿、113.31 亿美元, 分别占国民总收入比重的 0.177%、0.228%、0.667%、0.699%、0.430%。根据 OECD 公布的数据, 北欧国家瑞典、挪威和丹麦国际援助总额占国民总收入的比重均高于 0.7%。由此可见, 中国的对外援助额随着中国经济的发展基本呈现逐年递增, 但比起西方发达国家和国际社会的要求, 中国的对外援助虽已进入健康成熟期, 但还存在提升空间。当然, 我国还是发展中国家, 必须履行应有的国际义务, 但是中国不必履行联合国对于发达国家的援外支出标准。

中国 2012 年首次明确提出“人类命运共同体”, 2013 年发起“一带一路”合作倡议, 对外援助与国际经贸合作开始有机结合, 中国的对外援助进入了趋向理性成熟的阶段。2014 年中国发布第二份对外援助的白皮书, 再次指出“相互尊重、平等相待、重信守诺、互利共赢是中国对外援助的基本原则”。2015 年国家主席习近平在联合国大会上宣布中国将设立“南南合作援助基金”, 支持联合国 2030 年可持续发展议程。12 月中非合作论坛约翰内斯堡峰会上, 习近平主席宣布中非将实施“十大合作计划”, 帮助非洲新增约 3 万公里的公路里程、超过 900 万吨/日的清洁用水处理能力, 为非洲国家创造近 90 万个就业岗位。2017 年 1 月国家主席习近平在联合国大会发表题为“共同构建人类命运共同体”的主旨演讲, 系统阐述人类命运共同体理念。同年 5 月在“一带一路”国际合作高峰论坛发表题为“携手推进‘一带一路’建设”的主旨演讲, 指出中国将在未来 3 年向参与“一带一路”建设的发展中国家和国际组织提供 600 亿元援助, 建设更多民生项目; 向“一带一路”沿线发展中国家提供 20 亿元紧急粮食援助; 向南南合作援助基金增资 10 亿美元等等。2018 年 2 月中央全面深化改革领导小组第三十二次会议审议通过了《关于改革援外工作的实施意见》, 强调要优化援外战略布局, 改进援外资金和项目管理, 改革援外管理体制机制, 提升对外援助综合效应。2018 年 3 月中国宣布组建国家国

际发展合作署作为国务院的直属机构, 中国对外援助机构变得更加有效和统一, 意味着对外援助工作上升到国家高度, 实现与国际接轨, 中国形成了一套独立的对外援助管理体系。9 月在中非合作论坛北京峰会开幕式上, 中国承诺向非洲提供 600 亿美元支持, 推动中国企业未来 3 年对非洲投资不少于 100 亿美元, 免除受援国未偿还的政府间无息贷款债务。11 月国家国际发展合作署发布《对外援助管理办法(征求意见稿)》, 标志着我国对外援助将朝着更加制度化和规范化发展。

二、中国特色对外援助发展模式的基本特征

(一) 始终坚持不附加任何政治条件

不附带任何政治条件是中国对外援助与西方国家对外援助的根本区别。1956 年《中柬经济援助协定》规定, 中国对柬埔寨的经济援助是不附带任何条件的, 这是“不附带任何条件”首次出现在中国对外援助的文件中。1964 年中国提出对外援助八项原则, 要求在对外提供帮助时, 严格尊重受援国的主权, 绝不附带任何条件, 绝不要求任何特权。随着中国对援外认识的深化, 不附加任何政治条件具体表现为“不干涉内政”和“对主权的尊重”, 并以不影响受援国的独立为最高准绳。2011 年和 2014 年发布的中国的对外援助白皮书指出, “中国对外援助坚持平等互利, 注重实效, 与时俱进, 不附加任何政治条件”“中国提供对外援助, 坚持不附带任何政治条件, 不干涉受援国内政, 充分尊重受援国自主选择发展道路和模式的权利”。

(二) 对外援助范围和规模不断扩大

中国对外援助范围从周边国家越南、朝鲜开始, 逐渐扩展到阿尔巴尼亚、古巴等其他社会主义国家, 再扩到大部分亚非拉国家, 最后遍及世界五大洲, 从 1950 年 2 个受援国到 1978 年的 68 个受援国, 再到 2012 年的 160 多个受援国, 再到 2018 年的 200 多个国家或国际组织。援外支出绝对额逐年增加, 从 1950 年到 2016 年, 中国累计对外提供援助金额达 4000 多亿元, 实施各类援外项目 5000 多个, 其中成套项目近 3000 个, 举办 11000 多期培训班, 为发展中国家培训各类人员 26 万多名。截至 2017 年, 中国先后向 72 个国家和地区累计派遣医疗队员 2.5

万人次，诊治患者 2.8 亿人次。

（三）从单一追求政治利益到兼顾政治经济成效

改革开放前，中国对外援助意识形态色彩浓厚，高度关注国家的政治和安全利益，经济利益处于次要地位。新中国成立初期，中国通过援外来反对帝国主义和殖民主义，促进民族解放运动和世界和平。在“文化大革命”期间，中国在经济困难的情况下还是完成了中国对外援助史上最大的援助项目坦赞铁路。改革开放后，随着中国外交战略的调整，中国在处理对外援助和国内经济建设的关系时侧重于经济建设的需要，开始改革对外援助方式，奉行量力而行的原则，注重与受援国的平等互利互惠。特别是 1995 年后，中国通过推行政府贴息优惠贷款和援外项目合资合作，意识形态逐渐淡化，经济利益考量逐渐占据主导地位。

（四）对外援助方式持续优化提升

中国对外援助最早提供军事援助和技术工人支持，然后提供一般物资，再逐步增加成套项目援助、技术援助和派遣医疗队，最后又逐步增加优惠贷款、官员研修班、援外志愿者和债务减免等新的援助方式。1950 年中国援助越南和朝鲜大量的生产、生活和军事物资。1954 年中国帮助越南和朝鲜重建和恢复经济发展，提供成套项目援助和技术援助。1963 年中国向阿尔及利亚派出第一支医疗队。1995 年中国通过中国进出口银行向发展中国家提供优惠贷款。1998 年起，中国政府开始举办官员研修班，作为人力资源开发合作的新形式。2000 年，中国在中非合作论坛上首次承诺减免非洲国家 100 亿元债务，之后在大型国际会议上先后 6 次宣布免除受援国的到期贷款债务。2001 年中国逐渐加大对国际人道主义援助体系的参与度，2004 年在印度洋海啸发生后开展历史上规模最大的紧急人道主义援助，向受灾国提供各种援助共计 7 亿多元。2002 年中国首次派遣 5 名志愿者前往老挝开展为期半年的教育和医疗志愿服务。2015 年中国设立“南南合作援助基金”，首期提供 20 亿美元。2018 年“南南合作援助基金”第一个援助巴基斯坦项目圆满结束，标志着新型的中国对外援助方式进入了实质性的运行阶段。中国的对外援助内容随着国际形势的变化和受援国的国内形势发展不断进行调整，援助方式越来越灵活多

样，进一步满足了受援国的多样化需求。

（五）对外援助监督管理体系不断完善

中国开展对外援助 60 多年，对外援助工作不断改革、创新，逐步完善了从中央到地方、从国内到国外、从政府到企业和中介组织的科学管理网络，建立了商务、外交和财政三部门联动的工作机制，形成了商务部牵头，有关部门、地方政府、金融机构和企业参与，决策、执行和监督适度分离，既符合中央对外方针政策需要，又适应市场经济要求的援外管理体制，保证了全国援外工作在“重点突出、兼顾一般”原则下的全面发展。同时，我国驻外使馆、经商参处也充分发挥一线优势，对援外项目的顺利实施给予了有力的指导。2018 年 3 月国家机构改革后组建国家国际发展合作署，统筹负责对外援助工作，意味着对外援助工作上升到国家高度，实现与国际接轨，中国形成了一套独立的对外援助管理体系。

（六）始终坚持精品和品牌意识

中国对外援助形成了经济、军事、教育、医疗等一系列援助，在每个领域都坚持精品意识，建成了一系列标杆样板工程。1967 年中国在非洲援建了第一个楼堂馆所项目几内亚人民宫，被誉为“大西洋畔的明珠”。1976 年建成的坦赞铁路是目前为止中国对非洲最大的援助项目。1986 年建成的毛里塔尼亚友谊港是当时中国援助非洲的第二大工程项目。1992 年中国援建完成容纳 6 万人的体育场馆“肯尼亚国家体育中心”。2010 年中国援建投入使用的苏丹麦洛维大坝是世界最长的大坝，也是目前非洲大陆上建成的最大水电站，成为非洲永久性项目。2012 年建成的非盟会议中心是中国继坦赞铁路之后最大的援建项目，总投资 2 亿多美元。2017 年建成通车的蒙内铁路是肯尼亚近百年来新建的第一条铁路。2018 年开始运营的亚吉铁路是非洲第一条电气化铁路，被誉为“新时期的坦赞铁路”。医疗卫生领域中国援建了 200 多所医院和医疗服务中心，有也门塔兹医院、中非友谊医院、几内亚比绍卡松果医院、马里医院等，并设立了 30 个疟疾防治中心，援助了价值 2 亿多元的青蒿素的抗疟药物。教育领域自从 2005 年建立非洲大陆第一所孔子学院内罗毕大学孔子学院，中国在非洲 41 个国家设立了 54 所

孔子学院和 27 所孔子课堂，援建 200 多所学校，无偿提供教学设备和资料，培训发展中国家的师资力量，为留学生提供政府奖学金，极大地促进了受援国的教育事业的发展。

三、中国特色对外援助发展模式 的现存困境

(一) 援外理论困境

中国先后提出了一些基本指导原则，比如 1964 年的八项原则和 1983 年的四项原则，但是一直没有制定清晰的对外援助战略。中国对外援助理论研究相对薄弱，既没有对西方的援助理论进行系统梳理，更没有建立中国特色的援外理论体系，导致在受援国选择、政策目标实现、援助资金等问题上亟须改善。

(二) 援外形象困境

中国积极倡议“一带一路”建设和人类命运共同体，但是人类命运共同体的理念被西方国家曲解为乌托邦幻想或外交辞令，“一带一路”倡议被扭曲为与“马歇尔计划”相似的地缘政治阴谋，中国对非洲等国的援助更被指控为新的殖民主义。中国在对外援助上越是加大投入力度，越被西方国家解读为阴谋论。这既出于西方国家对新兴大国崛起的遏制战略，也与中国对外援助的透明性不高、国际宣传力度不足有关。

(三) 援外法律困境

中国对外援助法制建设落后，缺乏相应的法律法规配套。中国的对外援助工作有 40 多件部门文献和规章，比如 2014 年商务部颁布的《对外援助管理办法（试行）》和 2016 年的《对外援助项目评估管理规定（试行）》，主要侧重指导具体援外工作的办法和条例，没有一部从总体上全面指导对外援助的法律法规，导致中国对外援助的随意性大，影响中国对外援助效果。相比较美国早在 1961 年通过《对外援助法案》，日本用《官方发展援助大纲》规范对外援助活动，中国援外工作亟须制度化和法治化。

(四) 援外主体困境

中国对外援助主要由政府驱动，对外援助主体单一，以政府为主，对企业援外重视不够，形成“一条腿长”和“一条腿短”的畸形状态。发达国

家的多边援助比重一般在 30% 左右，而中国当前对外援助以双边援助为主，对多边援助渠道重视不够。NGO 参与对外援助在西方国家中得到广泛使用，但 NGO 在中国对外援助中发挥作用不够。目前中国开展 NGO 援助的机构主要有中国红十字会、中华慈善总会、中国扶贫基金会等一些民间团体和部分企业。从总体上看，中国的 NGO 对外援助机制还不完善，尚处于培育阶段。

(五) 援外评估困境

经合组织(OECD) 下设的发展援助委员会(DAC) 对援助评估有着重要影响，大部分 DAC 成员国依据 DAC 评估体系和标准构建了本国的评估体系。中国虽然对于项目质量的评估积累了一定的实践经验，比如 2014 年商务部建立了援外项目评估机制，但在国家层面还没有建立起有效的评估体系，没有设立专职的援外评估管理机构，评估实施也较为分散，没有形成常态化和规范化，亟须完善评估体系和评估机制。

(六) 援外管理困境

自 1950 年中国开展对外援助以来，中国对外援助管理和决策权集中于中央政府。1952 年 8 月中央人民政府对外贸易部成立，统一管理对外物资援助。中国对外援助归口管理部门几经变迁，对外援助职能分散，管理机制复杂，导致对外援助项目联系性差，部门利益取向明显。2018 年 3 月中国组建国家国际发展合作署，统筹负责对外援助工作。国家国际发展合作署只是副部级单位，难以协调各部委，而外交部、商务部、财政部、国防部、金融机构等援外职能未转移，导致当前的援外实施工作存在条块分割的难题。

四、中国特色对外援助发展模式 的提升建议

(一) 不断调整和提升援外理念

一是系统总结我国对外援助理论，加大国内外对外援助体系研究，构建把人道主义、政治战略和经济效益融于一体，反映中国对外援助的本质、目标、利益观、功能、方式、力度等不同层面的丰富理念体系。二是援助理念要坚持尊重受援国主权，不附带任何政治条件；坚持授人以渔，务求受援国

的自主发展与援助实效的可持续性；注重互利共赢，谋求共同发展，讲求责任意识，展现大国形象。三是中国对外援助理念要结合国内外形势不断发展、创新和完善，体现鲜明的中国特色性与世界先进性，成为矗立在国际援助体系中的一面崭新旗帜。

（二）注重与国家战略相结合

一是中国的对外援助应从资金和政策上向“一带一路”沿线国家倾斜，示范带动其他国家参与共建“一带一路”。二是要注意援助国家的优先顺序，对“一带一路”沿线国家应以亚洲为主，兼顾欧洲，先易后难，以点带面，逐步拓展。三是充分发挥对外援助的先导性作用，以中国供需缺口大、境外储量丰富的石油、铁、锰、铜、铬、铀等大宗战略资源为重点，通过援助资金与其他资金有机结合等多种形式，积极支持我国企业到海外开展能源资源前期风险勘探开发、参股和并购境外资源企业，从而提升“一带一路”建设的有效性和可持续性。

（三）加快完善援外立法

一是在梳理我国现有对外援助法律体系的基础上，借鉴发达国家对外援助法律，尽快启动对外援助基本法和组织法的立法进程，突破国内法思维的局限，统筹利用国内法和国际法的资源。二是在国家战略层面明确对外援助的目标和原则，在援助执行层面确立对外援助管理实施的原则性框架，建立对外援助数据统计制度和信息发布制度，缓解外界对援外工作的质疑和误解，为我国的对外援助发展营造良好的国内国际环境。三是积极参与对外援助国际条约和多边发展合作协议，并纳入我国对外援助法律体系，实现与国际法律相衔接。

（四）进一步拓展援外主体

一是加大多边援助力度，既扩大援助资金的规模效应，也拓展多边外交，提升中国援外的国际影响力。二是借鉴发达国家 NGO 参与对外援助的制度安排，从国家战略层面确立 NGO 援助的重要性，把 NGO 纳入中国对外援助的统一战略规划，建立政府与 NGO 合作机制和协调机构，设计有效监督评估机制，规范对 NGO 的资助和管理，搭建政府、企业、NGO 和受援国政府合作之间的平台，提高 NGO 的对外援助效率和影响力。三是建构政企合作的援助模式，在明确政府主导的基础上，规范援外企业的

准入，发挥企业的高效专业优势，在专业领域弥补政府的不足。

（五）加强援外评估监督工作

一是构建全过程、动态、开放和灵活的对外援助评估机制，对于整个援外项目的前期规划、实施过程和完成效果进行跟踪评估，并根据援外重点的变化进行调整。二是进行公开透明评估，将评估结果及时公布在官方网站上，确保民众参与和知情权，及时解答民众对援外项目的质疑和困惑，形成政府和民间的良性互动和监督。三是建立科学评估监督体系，鼓励多方参与，重视“联合评估”，为了防止评估过程中出现欺诈与腐败行为，可设立专家组成的调查委员会。

（六）深化援外管理体制变革

一是提升对外援助部际协调机制，设立国务院对外援助协调委员会，由副总理任委员会主任，国务院秘书长担任办公室主任，国家国际发展合作署署长担任办公室常务副主任，外交、财政、商务等其他相关职能部门领导任委员，统一研究制定我国对外援助的中长期战略。二是强化援外实施体制，将对外援助协调委员会办公室设在国家国际合作发展署，直接负责管理援外项目实施机构和具体工作。三是从法律上明确对外援助部门的职能界限，利用机构法定化提高援外效率，减少协调部门成本。

（七）创新金融化援外方式

不仅要优化援外结构，提高“软项目”比重，特别是积极结合我国发展战略需要和受援国需求，加强对受援国的法律、政策等制度性援助，同时要用金融和互联网思维实现援外方式创新。一是成立中国对外援助银行，专门负责我国对外援助的现金赠与、项目融资、物资采购等执行环节的工作。二是建立中国对外援助基金，实现官方援助和民间援助的有机结合，在仿效中非基金的基础上，建立中国—欧洲救助基金、中国—美洲基金、中国—阿拉伯发展基金等。三是建立剩余外汇援外战略机制。鉴于我国庞大的外汇储备，可在合理规划外汇储备币种、比例、额度的基础上，科学利用剩余外汇进行战略性援外。四是继续推广资源换项目的安哥拉模式，采取资源换项目的方式，保障我国源源不断的能源矿产供给。

参考文献

- [1] 杨枝煌. 外部冲击下中国援外工作的金融化战略推进 [J]. 科学发展, 2012 (09): 12-20.
- [2] 王玉萍. DAC 对外援助评估体系及对我国的启示 [J]. 山西大学学报: 哲学社会科学版, 2016 (6): 118-125.
- [3] 任晓, 刘慧华. 中国对外援助理论与实践 [M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2017.
- [4] 刘方平. 习近平对外援助重要论述的研究 [J]. 马克思主义研究, 2018 (9): 38-45.
- [5] 周弘. 中国援外六十年的回顾与展望 [J]. 外交评论 (外交学院学报), 2010 (5): 3-11.
- [6] 胡再勇. 新时期中国对外援助战略研究 [J]. 国际经济合作, 2014 (2): 55-57.
- [7] 曹俊金. 中国对外援助管理体制变革: 进程与前瞻 [J]. 国际经济合作, 2018 (10): 52-60.
- [8] 宋微. 中国对外援助意义的再思考 [J]. 国际经济合作, 2015 (1): 81-84.
- [9] 张郁慧. 中国对外援助研究 (1950—2010) [M]. 北京: 九州出版社, 2012.
- [10] 尚前名. 未来中国对外援助战略选择: 统筹国内国际 [EB/OL]. (2011-01-09 [2019-09-28]). http://news.xinhuanet.com/politics/2011-01/09/c_12960439.htm.
- [11] 王泰平. 新中国外交 50 年 [M]. 北京: 北京出版社, 1999.
- [12] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的对外援助白皮书 (2011) [M]. 北京: 人民出版社, 2011.
- [13] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的对外援助白皮书 (2014) [M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [14] 何伟文. 李岚清阐述援外工作新方针: 集中援助发展中国家需要又有资源的生产性项目 [N]. 人民日报, 1993-02-28.
- [15] 胡鞍钢, 张君忆, 高宇宁. 对外援助与国家软实力: 中国的现状与对策 [J]. 武汉大学学报 (人文科学版), 2017 (5): 5-11.
- [16] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 改革开放 40 年中国人权事业的发展进步 [M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- [17] 屈彩云. 新中国 70 年对外援助理念的发展、继承与创新 [J]. 统一战线学研究, 2019 (01): 95-105.

The Basic Picture of 70 Years of China Aid with Chinese Characteristics and Its Optimization Suggestions

Yang Zhihuang^① Yang Nanlong^②

(^① Peking University Center for Socio-econo & Cultural Research;

^② Organization Department of Zhangzhou Municipal Committee of the Communist Party of China)

Abstract: As an important means of major-country diplomacy, foreign aid is a serious political activity and a strategic fiscal expenditure of the state. It is conducive to building common development interests, opening up bilateral and multilateral cooperation, demonstrating the responsibility of major countries. It will help China participate in global governance, promoting international economic and cultural development and cooperation, and enhancing human welfare. China's foreign aid has experienced a supernormal period, a rational and pragmatic period, a stable expansion period and a healthy maturity period, forming a development mode of foreign aid with Chinese characteristics. By reviewing the development history and practical experience of China's foreign aid, this paper clarifies the basic logic of the development mode of foreign aid with Chinese characteristics, summarizes the six dilemmas that China's foreign aid is facing at present, puts forward suggestion for improving the development mode of foreign aid with Chinese characteristics, so as to provide strong support for promoting the construction of the Belt and Road in the new era and building a community with a shared future for mankind.

Keywords: foreign aid; the Belt and Road; a community with a shared future for mankind

JEL Classification: F35, F59, P33

(责任编辑: 魏明)