

大疫情背景下中国对外援助和国际发展合作^{*}

□ 罗照辉

2021年，面对百年变局与世纪疫情交织叠加，援外战线以推动构建人类命运共同体为引领，以服务元首外交为遵循，以抗疫国际合作为重点领域，以“小而美”项目为重点方向，既促进受援国抗疫和经济社会恢复，又有力服务于中国构建新发展格局，维护了主权、安全和发展利益。主要工作可以概括为1+2+3。

“1”是聚焦一个重点，即引领国际抗疫合作。新冠疫情肆虐已经两年了，中国为发展中国家带来“隧道尽头的光芒”。在习近平主席亲自指挥部署下，中国开展了新中国成立以来时间最长、规模最大的人道主义援助。2020年是以抗疫物资和经验交流为主的援助“上半场”。中国先后向150个国家和13个国际组织提供了超过42亿件防护服、84亿人份检测试剂、3720亿只口罩等大批防疫物资，向34个国家派出37支医疗专家组。

2021年，中国开启了以疫苗援助为主的“下半场”，迄今已向120多个国家和国际组织提供超过20亿剂疫苗，占世界首位。30多国总统、总理出席交接仪式并带头接种。中国及时启动周边“抗疫紧急支持计划”，建立中国—南亚国家应急物资储备库。特别是改变对外援助由政府对政府的例行作法，将疫苗和抗疫物资定向投放到缅甸、老挝、越南、巴基斯坦等周边国家，建立“周边抗疫防疫安全带”，策应“外防输入”。中国是首批对阿富汗提供紧急人道主义援助的国家。中国援助还引领非洲及广大发展中国家抗击疫情。2021年11月29日，习近平主席在出席中非合作论坛第八届部长级会议开幕式并发表主旨演讲中，宣布中国将再向非方提供10亿剂疫苗。

^{*} 本文根据国家国际发展合作署署长罗照辉在由中国国际问题研究院与中国国际问题研究基金会联合举办的“2021年国际形势与中国外交研讨会”上的讲话整理而成，2021年12月20日。

“2”是推动两件大事。一是推动“小而美、见效快、惠民生”项目。多年来，中国援外考虑受援国需求，在发展中国家援建了一大批楼堂馆所标志性建筑，有力扩大了中国影响力。现在我们注重引导受援国向“小而美”援外新思路靠拢，注重“授人以渔”，分享治国理政经验，多开展人力资源开发、文化教育等智援，并梳理“一带一路”沿线项目建议和具体合作诉求，更加精准有力服务高质量共建“一带一路”。2021年11月19日，在第三次“一带一路”建设座谈会上，习近平主席专门讲到菌草援外的故事，指示要将“小而美”项目作为对外合作的优先事项。20年前，时任福建省省长的习近平同志亲自推动，使菌草技术作为官方援助项目首次在巴布亚新几内亚落地。作为小而美、惠民生项目，它至今已漂洋过海，惠及100多个发展中国家。

二是适度稳慎安排成套项目。2021年中国聚焦抗疫援外，同时考虑到一些项目已动工在建、受援国确有需要、各国疫情形势不一等情况，适度稳慎安排成套项目。如近期移交了援柬埔寨体育馆项目。在公共卫生、减贫脱困、应对气候变化、绿色发展等领域，中国重点发力，大小项目平衡推进。

“3”是办好三场纪念活动。为认真贯彻落实习近平总书记关于“加强国际传播能力建设、讲好中国故事”的重要讲话精神，2021年国际发展合作署接连举办中国援外70周年、菌草援外20周年、南南基金和南南学院成立5周年三场重要纪念活动。习近平主席专门为后两场活动发来贺信。上述活动有力扩大了中国援外的国际影响力。

党的十九届六中全会科学总结了党的百年奋斗历史进程、伟大成就和宝贵经验，深刻指出“坚持胸怀天下”是党百年奋斗的一条重要历史经验，彰显了我们党作为马克思主义政党的全球视野、世界胸怀和大国大党担当。对外援助正是践行“坚持胸怀天下”的最佳平台。中国对外援助始于1950年。71年来，大致可分为三个阶段。

新中国成立至改革开放是探索阶段（1950—1978年），援外起步快，投入大，聚焦政治效应。坦赞铁路、喀喇昆仑公路已成为中国援助的标志性符号。中国以援外支持受援国经济发展，同时助力自身打破西方封锁，扩大朋友圈，

提升国际影响力和地位。

改革开放至党的十八大是改革阶段（1978—2012年），援外改革力度大，从援建生产性项目，转向建设体育馆、议会大厦等标志性建筑，深化了中国同广大发展中国家的政治经济合作，深度参与了改革开放进程，有力带动了中国企业走出去。

党的十八大以来，新时代援外事业进入创新阶段。首先，援外定位更加精准。强调对外援助是大国外交的重要战略手段，是对外战略的重要组成部分，是展现大国担当的重要实践载体。其次，理念持续创新。习近平主席提出人类命运共同体、正确义利观和真实亲诚、亲诚惠容等重要理念，以及共建“一带一路”、全球发展倡议等重大倡议，为新时代中国援外和国际发展合作提供了战略引领和根本遵循。再次，机制日臻完善。2018年，党中央决定组建国家国际发展合作署，大力推进援外体制机制改革。最后，贡献日益扩大。专门设立南南合作援助基金，成立南南合作与发展学院。在层出不穷的全球性挑战面前，“中国援助”从未缺席。

70年援外工作取得重大成就，积累了宝贵经验。

一是始终坚持以马克思主义国际主义理论为指导，胸怀天下，持续援外。

“胸怀天下”源自中华优秀传统文化。中国人眼中的世界，是全体人类和合共生的世界，是天下一家的世界。“大道之行，天下为公”。中国共产党从中华优秀传统文化中汲取营养，始终以世界眼光关注人类前途命运，从人类发展大潮流、世界变化大格局、中国发展大历史正确认识和处理同外部世界的关系；“胸怀天下”根植于马克思主义及其中国化成果。国际援助是马克思主义国际思想的重要组成部分。《共产党宣言》指出，无产阶级只有解放全人类，才能最后解放自己。马克思主义认为，外来帮助对无产阶级取得革命胜利具有至关重要的作用，为了实现自身的解放，无产阶级之间应该也必须互相帮助。毛泽东同志指出，中国是一个大国，应当对于人类有更大的贡献。习近平总书记强调，我们所做的一切都是为人民谋幸福，为民族谋复兴，为世界谋大同。共产国际曾对中国共产党建党提供了无私帮助。新中

国成立之初，苏联对中国提供了大量援助。中国把援助第三世界国家看做是对世界社会主义运动的支持。

70年对外援助史中，中国不断推进对外援助的理论创新与发展。1954年中国提出和平共处五项原则。1964年提出对外援助八项原则，在发展中国家产生强烈共鸣。党的十一届三中全会后，中国确定了“量力而行、尽力而为”的援外指导原则。2014年底中央外事工作会议上，习近平总书记强调，要坚持正确义利观，做到义利兼顾，要讲信义、重情义、扬正义、树道义。正确义利观是对外援助工作的价值导向，不能唯利是图、斤斤计较。

二是始终坚持中国特色。中国强调坚持政府援助主渠道，平等相待、尊重主权、不干涉内政、不附加任何政治条件；强调对外援助与互利合作相结合，注重友好合作、互利共赢，融利于义，以义为先，推动与受援国经济互补与共赢发展；强调发挥自身优势，以基础设施为主，帮助受援国解决经济长远发展的瓶颈；强调“授人以渔”，注重与受援国共享发展经验，不把自身的发展模式强加于人，开展广泛的、以分享中国发展经验为基础的多双边人力开发合作；强调不以意识形态和政治制度为前提，根据实际需要也向未建交国家提供人道主义援助。

三是始终坚持斗争精神，不排斥与美西方合作，积极服务国家对外战略。有人说，援外是阳光下最高尚的职业。但伴随从未停歇的政治制度、意识形态纷争，世界大国越来越竞相投入，援外领域成为“不见硝烟的战场”。中国援外事业一直站在国际道义制高点，站在历史正确的一边，秉持和发扬“不怕牺牲、英勇斗争”的伟大建党精神，从抗法援越、抗美援朝起步，赢得了政经影响力、国际道义和民心民意。近两年抗疫援助更是如同一面镜子，照出中国的大国风范和中国特色社会主义制度的优越性，也照出某些西方大国所谓民主制度的虚伪。在2021年初国际社会亟需疫苗时，中国克服重重困难，率先施援，坚定引领全球抗疫合作。某些西方大国则冷对他国急需，超量囤积，饱受诟病。

70多年来，国际援助理念和实践不断演变。首先是从20世纪40年代“马

歇尔计划”开始，“对外援助”(foreign assistance)主要是提供军援和经援，基于意识形态色彩和高度的政治性战略性；以 20 世纪 60 年代经济合作与发展组织(OECD)成立为标志，“对外援助”演变为“国际发展援助”(international development assistance)，契合新独立的发展中国家发展民族经济的需要，发达国家开始推动形成统一的援助协调机制和标准规划；20 世纪 90 年代后期，发展中国家开始深度参与全球经济治理，以联合国千年发展目标和 2030 年可持续发展目标为标志，“国际发展合作”(international development cooperation)概念取代“对外援助”和“国际发展援助”，强调双向、多元和融合。

中国坚持自身援外理论和实践特色，在反驳美西方遏制打压、攻击抹黑的同时，注意与 OECD 及美西方在国际发展合作领域对话交流。一方面加强接触沟通，交流互鉴，不排斥同国际标准接轨和一些通用概念，如国家国际发展合作署的名称就体现国际发展合作的理念。另一方面也探讨并已经在可以开展合作的领域进行合作，如在人道主义领域，通过南南合作基金与联合国多边机构以及西方国家开展三方合作。在这一过程中，美西方也不得不承认中国援外合作的有效性，并加以模仿。美国“重建更美好世界”(B3W)计划、欧洲“全球门户”计划就是受到“一带一路”倡议调动，内容也是主打基础设施建设。一些西方学者还承认中国援外模式的优越性。英国海外发展研究所发表研究报告指出，“一带一路”倡议不同于企图控制他国经济命脉的“马歇尔计划”，其贷款合同并未将意识形态或经济要求作为金融援助的条件，不包括中国政府的“邪恶意图”，反而是中国不干涉内政的一种体现。

四是坚持援助的南南合作属性，是发展中国家之间的穷帮穷。中国坚持做好自己的事情，具有三重意义。一是我们发展本身，就是对人类社会的巨大贡献；二是我们发展了，可以减少国际社会对中国的发展援助，更多帮助其他国家；三是我们在发展的同时，坚持向广大发展中国家提供力所能及的援助，与其他发展中国家开展互利合作，共同发展。这就是中国为什么宣布成立南南合作基金、成立南南合作学院的原因。当然，中国仍然是发展中国家，

我们的援助属于南南合作范畴，是对南北合作主渠道的完善补充。发达国家有责任、有义务帮助发展中国家发展。

面对动荡变革的世界，中国发展振兴势不可挡，东升西降大势所趋。中国越发展，承担的国际责任越大，发展中国家对中国期待越高，美西方对中国遏制也会同步上升。在这一大背景下，对外援助作为推动构建人类命运共同体的重要抓手，其不可替代的独特作用愈益突出。

我们将以元首外交为首要，继续引领抗疫国际合作。疫情仍在肆虐，抗疫国际合作仍是当务之急。为帮助发展中国家应对疫情和恢复经济社会发展，习近平主席已经宣布了一系列重大援助举措，这都是我们要全力落实的。我们将继续向有急需的国家提供疫苗和防疫物资，开展医疗技术合作，帮助发展中国家完善公共卫生体系。随着疫情变化，各方恢复经济发展诉求强烈，我们将通过常规援助项目，助力发展中国家走出困境。

我们将以民生为要旨，推动疫后经济恢复。我们将“小而美”项目作为对外合作的优先事项，进一步聚焦贫困、失业、卫生、教育等民生问题，加强治国理政经验分享，不断完善丰富“授渔计划”，形成更多接地气、聚人心的品牌项目，帮助更多发展中国家走上经济恢复、自主发展之路。

我们将以绿色为重点，助力绿色丝绸之路建设。习近平主席提出“一带一路”倡议，兼备陆海、横跨东西、联通古今、泽被千秋，是中国为世界贡献的重要公共产品。我们将积极发挥援外导向和杠杆作用，主动承担应对气候变化国际责任，实施气变、清洁能源、生态保护等援助项目，积极分享绿色发展经验，共建绿色丝绸之路。

我们将以多边为平台，推动落实2030年可持续发展议程。世界充满不确定性和不稳定性，维护多边主义尤为重要。我们将加强同国际接轨，以及与联合国2030年可持续发展议程对接，坚持政府主导、双边为主传统援外模式，同时向官民并举、双多边结合、多元互动、互利共赢的国际发展合作转型升级。

【责任编辑：李静】