

# 中国援外60年

CHINA'S FOREIGN AID:  
60 YEARS IN RETROSPECT

周 弘 / 主 编  
熊 厚 / 副主编



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 中国援外60年

CHINA'S FOREIGN AID:  
60 YEARS IN RETROSPECT

■ 中国援外  
■ 中国援外

中国对外援助 60 周年纪念册

# 中国援外60年

CHINA'S FOREIGN AID:  
60 YEARS IN RETROSPECT

周 弘 / 主 编  
熊 厚 / 副主编

## 图书在版编目(CIP)数据

中国援外 60 年 / 周弘主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3895 - 5

I. ①中… II. ①周… III. ①对外援助 - 研究 - 中国 IV. ①D822. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 253664 号

## 中国援外 60 年

主 编 / 周 弘

副 主 编 / 熊 厚

出 版 人 / 谢 寿 光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 全球与地区问题出版中心

(010) 59367004

责任编辑 / 农雪梅 李 博

段其刚

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任校对 / 李海雄

项目统筹 / 祝得彬

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

印 张 / 21.25

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

字 数 / 359 千字


版 次 / 2013 年 6 月第 1 版

印 次 / 2013 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3895 - 5

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

## 前 言

在国际援助领域里，中国是一个独特的国家。当中国自身还十分贫弱的时候，就已经开始提供国际援助。这种政策的有效实施，改变了西方国家封锁新中国的战略格局，为中国扩大并加深与广大发展中国家的经济和政治关系，恢复在联合国的合法席位，进而促进国际发展合作事业发挥了重要作用。2011年发布的《中国的对外援助》白皮书披露，中国在1950~2009年年底的60年中，对外援助金额达到2562.9亿元人民币，其中无偿援助为1062亿元人民币，无息贷款为765.4亿元人民币，优惠贷款为735.5亿元人民币。<sup>①</sup> 这些数字并不惊人，但是成效却十分显著。进入21世纪，随着中国自身的发展，其对外援助的力度也不断加大。2010年，中国援外规模达到165亿元人民币，此前4年的增幅为25%。在国际援助领域里同样发展迅速的还有印度、南非、巴西、墨西哥等其他一些发展中大国。“南南合作”的态势对于长期主导国际援助体系的西方发达国家来说，无论在理念上还是在实践上都极具挑战性，因此，中国的对外援助也日益受到国际关注，并收获越来越多的各类评论。

发展中的受援国总体来说十分欢迎中国援助，第一，因为中国提供了发展中国家在减贫和发展事业中所急需的帮助。在极度不平衡的世界经济格局中，一些发展中国家长期处于劣势，粮食短缺、瘟疫横行和武装战乱相互作用，使这些国家成为人类冲突与灾难的渊藪。中国对外援助急发展中国家之所需，致力于消除贫困，帮助弱者，发展经济、社会和民生。例

---

<sup>①</sup> 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，人民出版社，2011，第7页。

如，发展中国家缺医少药是普遍现象，全球 25 亿人生活在疟疾多发区，每年临床病例高达 3 亿 ~ 5 亿，其中非洲占 90%，年死亡人数近 300 万，一半以上是 5 岁以下的儿童。针对这种状况，中国援建了 100 多所医院和疾病防治中心，累计向 69 个国家派遣医疗队员 2.1 万人次，诊治当地民众 2.6 亿人次，提供自主研发的治疗疟疾特效药青蒿素，目的性十分明确，就是满足人类生存的迫切需要。中国还援建了 221 个农业项目（包括农场、技术示范中心、农田水利工程等）、442 个经济基础设施项目（包括公路、桥梁等）和 622 个社会公共设施项目（包括体育场馆、会议中心、学校等），以及打井供水、节能环保和产业发展等项目，都是直接帮助发展中国家解决经济、社会民生难题的。

第二，发展中国家欢迎中国援助还因为中国和它们“在实现发展和经济进步等目标方面一直立场一致”，<sup>①</sup> 中国对外援助与受援国的优先发展战略相吻合，主要做法是用中国的比较优势与受援国的优先发展战略对接，提供力所能及的帮助。中国在对外援助领域里奉行不附加任何政治条件的尊重国家主权的原則，从来不将不现实的发展要求强加给受援国。坦桑尼亚前总统尼雷尔曾说：“无论是在中国给予我国的巨大的经济和技术援助中，还是我们在国际会议的交往中，中国从来没有一丝一毫要左右我们的政策或损害我们国家主权和尊严的企图。”<sup>②</sup> 西方援助体系提出让发展主体享有所有权（ownership）的主张，而正是中国在具体的援助实践中使这种主张得到实施。中国能够做到这一点是因为中国从自身发展的历史规律中总结出一个道理：发展是发展中国家的的发展，是符合发展中国家自己规律的发展，援助国的角色是帮助他国发展，而不是主导他国发展。

第三，中国自身发展的成功经验使得发展中受援国看到了希望。很多发展中国家的领导人被中国的发展模式所吸引，对中国的发展印象深刻，尤其是到过西方国家的人士，自然就会将中国的快速发展和发展方式与西方相比。他们看到，30 多年前中国还十分贫穷，但是却能够通过自主努力，并

---

① 《安南在 2006 年北京“中非合作论坛”上的发言》，《对外援助工作通讯》2006 年第 6 期，第 16 ~ 22 页。

② 《坦桑尼亚总统尼雷尔在李先念主席举行的宴会上的讲话》，《人民日报》1985 年 8 月 20 日，转引自石林主编《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989，第 17 ~ 18 页。

借助外力成功地使一个庞大的国家脱离贫困，走上现代化道路。他们认为，中国成功的经验是“有选择地吸收外国的政策，而不是全盘照搬”。<sup>①</sup>因此，许多国家开始选择“向东看”、采取向中国学习的政策。坦桑尼亚工贸部部长在中非合作论坛上提出，“非洲各国人民应向中国学习，开发利用好非洲的各种资源，为摆脱贫困、提高生活水平而奋斗”。<sup>②</sup>

第四，中国不是从私利出发提供援助。<sup>③</sup>参加中国援外培训的一些非洲官员说，中国在对非洲援助中作出了巨大的自我牺牲，是在“真心实意地帮助受援国”脱贫。<sup>④</sup>中国不仅提供资助，而且传授技术、服务社会。中国严格地要求自己的援外人员努力工作、平等待人。在很多情况下，中国工程人员和专家的待遇甚至低于受援国的相关水平。中国的医疗队往往在最艰苦的地方救治病人，有时甚至每天要做十几台手术。仅援建坦赞铁路这一项工程中国就牺牲了69名专家和工程人员。

第五，中国对外援助的效率有目共睹。就连西方观察者也注意到，中国总是能快速地向受援国提供它们最急需的项目和物资。<sup>⑤</sup>

第六，中国对外援助虽然也存在很多管理问题，如援外项目有时缺乏针对性和长期规划，援外人员外语能力偏低，有些援外资料没有翻译成外语，影响了中国与受援国的沟通等，但是中国总是能够设法通过平等合作改进管理，尽力做到让受援国满意。<sup>⑥</sup>

正当发展中国家称赞中国是合作典范时，对中国援助的挞伐却如潮水般涌来。西方一些媒体、学者和非政府组织喋喋不休地指责中国对外援助“缺乏透明度”，中国提供援助是“为了资源”，中国援助“对环境和人权状

---

① 《埃塞俄比亚能力建设部公共关系司司长访谈录》，2008年1月14日。

② 《对外援助工作通讯》2006年第6期，第16~22页。

③ 关于这点，周恩来总理亲自制定的中国对外援助“八项原则”是最好的证明。另外，李安山教授在他的文章《文化遗产与中国的非洲政策》中从文化渊源的角度进行了分析。见门静、本·巴顿主编《中国、欧盟在非洲》，李靖莹译，社会科学文献出版社，2011，第55~72页。

④ 肯尼亚、贝宁、津巴布韦的研修班成员发言。

⑤ Berger, Bernt and Uwe Wissenbach, *EU - China-Africa Trilateral Development Cooperation, Common Challenges and new Directions*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 21, 2007, p. 13.

⑥ 《与南非财政部国际发展合作司会谈纪要》，2008年1月27日；《对柬埔寨公共工程和交通部访谈记录》，2010年5月5日。

况造成了威胁”，<sup>①</sup> 甚至说中国“在国际事务中扮演不负责任的角色”，<sup>②</sup> “在挑战现有的发展范式”，<sup>③</sup> 呼吁美国与欧盟结成更加紧密的民主共同体，以共同抵消中国的影响。<sup>④</sup> 仔细研究后不难发现，这些发表简单言论的人士对于中国对外援助缺乏深入的研究和基本的了解。

近年来，在中国援外领域里出现了不少新的研究成果，其中不少是用中文发表的，有些研究证明了对中国援外的不少指责建筑在无知、误解和偏见的基础上。<sup>⑤</sup> 特别值得一提的是美国女教授黛博拉·布罗蒂加姆撰写的《龙的礼物》，她为撰写这本书而深入非洲基层，进行了大量那些勤于发表意见却懒于调查研究的人不愿意做的调研。《龙的礼物》讲述了中国援助非洲的一些基层故事和技术性的故事，这些故事看似简单，但是却告诉人们中国对非洲援助的一些真相。

《中国援外 60 年》的写作是我在对外援助领域里系列研究的逻辑发展。我们于 2003 年出版《对外援助与国际关系》之后，又于 2007 年出版了《外援在中国》。当时，福特基金会驻华代表托尼·塞奇先生提醒我，世界会更加关注有关中国援外的研究，而由于有了在对外援助方面的部分知识积累，我们也感觉需要开始向外界讲述中国自己的故事了。

中国对外援助的大量历史和技术材料引发了我们对一些根本性问题的思考，例如：

(1) 世界减贫、脱贫和发展进步的规律是单一的，还是多样的？不同的发展模式是否同样导向现代化和更高层次的文明？抑或是人类只有一种成

---

① 张兴慧：《中国对非洲的援助：对欧盟的挑战？》，载于门镜、本杰明·巴顿主编《中国、欧盟在非洲》，李靖堃译，社会科学文献出版社，2011，第 274～302 页。

② Berger, Bernt, “China’s Engagement in Africa: Can the EU Sit Back?” *South African Journal of International Affairs—China in Africa*, Volume 13, Issue 1 (2006), p. 115.

③ Davies, Penny, *China and the End of Poverty in Africa—towards mutual benefit?* Sundbyberg, Sweden: Diakonia, August, 2007, p. 17.

④ Campbell, Horace, “China in Africa: Challenge US Global Hegemony,” in Manji, Firoze, and Stephen Marks., ed. *African Perspective on China in Africa*, Cape Town, South Africa: Fahamu, 2007, p. 125.

⑤ 如黛博拉·布罗蒂加姆《龙的礼物》，社会科学文献出版社，2012；门镜、本杰明·巴顿主编《中国、欧盟在非洲》，社会科学文献出版社，2011；丁韶彬《大国对外援助》，社会科学文献出版社，2010；张兴慧《中国对非洲的援助：对欧盟的挑战？》（载门镜、本杰明·巴顿主编《中国、欧盟在非洲》，李靖堃译，社会科学文献出版社，2011，第 274～302 页）等均从中国的视角批评这些误解和偏见。



功的模式，不同文明或早或晚都要走趋同的道路？提供对外援助的国家都宣称，援外的目的是帮助发展中国家发展，但是不同的援助国却使用不同的方式提供援助。这些方式不仅表现了援助国的不同国情特点和比较优势，同时也透露出它们对发展和进步规律的不同理解。

(2) 从对外援助的政策和实践中表现出来的各国对发展规律的不同理解到底折射出怎样的国家关系？援助国与援助国之间、援助国与受援国之间、发展中国家之间以及发达国家与发展中国家之间到底是相互学习帮助，还是相互排斥竞争？各种行为和政策的动力何在？对外援助的研究可以为这些问题的解答提供案例。

(3) 不同文明虽然对发展规律有不同理解，并且努力通过对外援助扩大各自理解的适用范围，但是在对外援助的方式、方法方面存在局部共享经验，那么，这些共享经验在哪些环节上是适用的？为什么不能泛化为具有普遍性的价值？

本书的写作并非要直接回答上述带有根本性的问题，不过我们认为，国际事务的理论化概括有赖于对典型案例的耐心细致而非草率武断的分析。简言之，在就对外援助的各种现象进行国与国之间的比对分析之前，需要用一种“对历史的敬畏”的态度，首先搞清楚世界各国的真实情况，其中包括把中国的故事讲明白。在对一件事务自身的内生发展规律没有掌握和理解之前，不宜在各种事务之间进行简单的类比并得出貌似理论性很强，实则十分皮毛的，而且必定是扭曲的结论。特别是由于对外援助在所有的对外关系领域里涉及的行为主体最多，内容最丰富，关系最复杂，因而也最难进行简单概括。出于上述考虑，尝试理解中国对外援助的来龙去脉和内生规律就成为我们撰写《中国援外 60 年》的主要目的。

中国援外历时 60 多年，故事极其丰富，但头绪十分繁杂，绝非一本书可以概括。特别遗憾的是，尽管这本书的写作周期长达 5 年，其间我们在中国商务部援外司、经济合作局以及中国驻外商务参赞处的帮助下于 2008 年对埃塞俄比亚、埃及、坦桑尼亚和南非进行了实地调研，对当地的政府官员、工程技术人员、非政府组织和智库成员以及欧盟、日本和多边援助组织的代表们进行了访谈，又于 2010 年对非洲的阿尔及利亚、几内亚和博茨瓦纳，亚洲的柬埔寨和孟加拉国进行了类似的实地考察，还在中国的北京、上海和山西等地访问了老一代的中国援外工作者、现任援外官员、援外工程承

包单位和地方主管部门，整理了数十万字的访谈记录，但是由于本课题对于我和我的同事们来说大都是“业余爱好”，所以只能从越来越繁忙的“主业”中抽空为之，因此大大影响了研究的进度和深度。

在本书的作者中，张浚和张敏参加了《外援在中国》（2007年）的写作，并与我共同完成了2008年的非洲调研；熊厚参加了2010年的非洲和亚洲调研，并成为一些相关研究的骨干；张勉励是中国与东南亚关系史的专家；而孙洪波则专门研究中国与拉丁美洲的关系。《中国援外60年》这个题目体系庞杂、技术性强、牵涉面广、历史跨度大、缺少可靠数据，而且是集技术性、政策性和学术性于一体的课题，所以对我们每个人来说都是严峻的挑战。虽然我们都尽力而为，但是也只能在中国援外的浩繁故事中选择少量局部加以介绍。我们希望通过一个个的关注点，如非洲的几内亚、亚洲的越南等，切入中国援外的课题。当然，我们也尽量涉及比较全面和宏观的问题，如政策和机制、多边援助、对拉丁美洲的援助等。此外，由于档案资料的限制，我们的研究和著述在有些部分中不得不采取厚古薄今的做法，尽管我们十分努力地要厚今薄古。此外，由于市场的迫切需要，本书的个别章节也以不同形式被发表，这些章节在本书出版前已经过细致的校订和增补。

本书的第一章由周弘撰写。该章分三段（即计划经济时期、改革开放时期和21世纪），回顾了中国援外60多年的主要政策及其沿革，介绍了与中国援外不同时期政策特点相适应的管理和执行机制，特别突出了援助主体行为方式的变化与外部环境之间的互动对中国援外政策及方式的影响，主要目的在于解读中国援外政策、方式和机制的内在规律。

第二章由熊厚撰写。该章系统梳理了中国对外多边援助的发展，包括资金规模的增加和方式的多样化发展。本章在充分肯定中国多边援助作用的同时，指出国际社会不断增长的期望值以及“资金有效利用”等议题都对中国对外援助提出了新的挑战。

第三章由张浚撰写。该章详细地描述了中国对非洲援助的基本特色，特别是通过对中国20世纪50年代末到70年代初的对非援助原则、政策、方法的阐述，并以中国对几内亚援助为例，令人信服地解释了在中国对外援助中体现的不同发展道路和制度模式的根源，说明在中国对外援助中体现了一种不同于新老殖民主义的新的“南南合作”的国家关系。

第四章由张勉励撰写。该章介绍了中国对越南和其他东南亚国家早期援助的情况，特别翔实地介绍和分析了中国对越南援助由军事援助转为以经济技术援助为主，由党际援助为主导转向政府间合作为主导的变迁过程。

第五章由张敏撰写。该章主要聚焦于对中国援助中亚地区的战略成效进行评估。作者介绍了中国在该地区提供援助首先以确保地区安全为主，而后逐渐向互利互惠的经济合作关系过渡的情况，认为中国借助上海合作组织机制实现了对中亚援助的地区整合和方式方法创新。

第六章由孙洪波撰写。该章介绍了中国对拉美和加勒比地区援助的基本情况 and 政策的演变，并将这种分析与中国和拉美之间的外交关系相联系，提出了关于中国对拉美各种援助的战略意图和外交需要的个人解读。

中国对外援助是一个容纳广阔的研究空间。在各个方面，如卫生援助、基础设施援助、农业技术援助等方面都有很多值得分析、研究和介绍的内容，但是作为初步的尝试，我们只能做一些力所能及的工作，并带着很多的遗憾暂且止步于此。

在研究的过程中我们发现，中国对外援助绝不是单纯的经济外交，而是通过经济技术的转让带动包括观念、经验、技术、资金、物资等在内的多种要素流向发展中的受援国。因此，对中国援外的评估不能仅限于统计援建工程的数量和质量，不能只看到人员的请进和派出，不能只阅读政策部门的宣示。真正使得中国对外援助获得成功的恰恰是一些难以总结概括的、可以被统称为“软实力”或者文化力量的因素，这些因素通过各种各样的援助项目，特别是援助项目的执行者向受援国传递。

在实地考察和基层调研中我们了解到，中国对外援助是一项助人为乐的事业。时任中国国家主席胡锦涛在一次对中国援外工作者的讲话中说，要记住非洲人民曾经给予中国宝贵的支持，但是不必总提中国提供给非洲的帮助（大意），他还引用了《战国策》中的一句话：“人之有德于我也，不可忘也；吾有德于人，不可不忘也。”（《唐雎说信陵君》）这也从一个侧面证明了中国对外援助的无私性质。在访谈的过程中，我们每每被中国历代援外人的奉献精神 and 敬业故事所打动，那些逐渐被世人淡忘的往事讲述着细致到铆钉螺丝的生产，宽阔到世界秩序的构架的大跨度道理。从学习和研究中国对外援助的政策 and 实践中我们理解到，国际发展不是学者书斋中的高谈阔论，

而是泥土地里的务实劳动，需要的是务实的政策、适用的知识和技术；同时，国际发展作为迄今鲜为国际关系学者们关注的领域，其实蕴藏了深厚的国际关系原理。我们在这里奉献给读者的就是一些平实的故事，而不是深奥的理论。受能力、时间和资料的限制，遗漏和错误在所难免，这里也敬请读者包涵。

需要特别感谢熊厚和张磊两位同志，他们在本书的编辑阶段给了我关键性的帮助。

周 弘

2012 年 8 月 20 日于北京

# 目 录

## CONTENTS

前 言	1
第一章 中国对外援助的政策与机制	1
第一节 新中国对外援助的初始阶段	2
第二节 改革年代的中国对外援助	16
第三节 市场机制与中国对外援助	24
第四节 中国对外援助与 21 世纪	33
第二章 中国援外与多边发展组织	44
第一节 以促进共同发展为理念的中国多边援外的历史沿革	46
第二节 中国多边援外规模的发展变化	57
第三节 中国多边援外的主要方式	64
第四节 中国多边援外的管理与决策	74
第五节 中国多边援外与中国整体对外交往战略	77
第三章 中国对非洲的援助	87
第一节 反帝、反霸、反殖与中国对非援助的初期发展： 以中国对几内亚的援助为例	88
第二节 市场化进程中的中国对非援助：需求共同发展的努力	146
第四章 20 世纪 50 年代至 70 年代末中国对东南亚国家的援助	173
第一节 援越抗法与对东南亚国家援助的起步（1950~1954 年）	173
第二节 援助越南战后恢复和发展建设（1954~1964 年）	183

第三节	从援越抗美到中国对越援助的中止（1965 ~ 1978 年）	199
第四节	对东南亚民族主义国家的援助	213
<b>第五章</b>	<b>中国对中亚国家的援助外交及其影响</b>	<b>236</b>
引论	苏联解体后的中亚国家对中国的特殊战略意义	236
第一节	中国与中亚国家建交初期的援助政策	239
第二节	中国与中亚国家关系的重点从政治、安全领域开始转向 经济外交	248
第三节	上海合作组织框架内的中国对中亚国家援助政策	255
第四节	中国对中亚国家援助政策的战略影响	263
<b>第六章</b>	<b>中国对拉丁美洲和加勒比地区的援助</b>	<b>269</b>
第一节	20 世纪 60 年代中国对古巴的援助	270
第二节	20 世纪 70 年代中国对拉美的援助	277
第三节	20 世纪 80 ~ 90 年代中国对拉美的援助	284
第四节	21 世纪以来中国对拉美的援助	294
第五节	总结与思考	306
<b>参考文献</b>		<b>310</b>
<b>术语表</b>		<b>320</b>
<b>索引</b>		<b>321</b>

# 第一章

## 中国对外援助的政策与机制

新中国的对外援助事业始于1950年，迄今已有60多年的历史。60多年来，中国对外援助在中国对外关系领域里起到的潜移默化和润物无声的作用，是其他外交工具无法替代的。1949年新中国建国伊始就面临西方世界的全面封锁和禁运，“一边倒”的外交政策曾经帮助中国获得了来自苏联的经济援助，中国不仅借助这些援助走上了快速工业化的道路，而且遵循无产阶级国际主义原则，开始向其他社会主义阵营的国家，如朝鲜、越南、蒙古国等提供军事和经济援助。后来，为了顺应亚非拉国家谋求民族独立和经济发展的需要，新中国又开始向这些国家提供经济技术援助。改革开放以后，中国对外援助规模稳步扩大，影响力日益增长，受到世界越来越多的关注。

中国对外援助已有60多年的历史。在过去的60多年中，中国对外援助的政策与机制随着时代的变化而变革调整，这些调整变革可以大致分为三个主要阶段，第一个阶段始于新中国成立初期，第二个阶段始于改革开放初期，第三个阶段始于21世纪初。<sup>①</sup>在这三个不同的历史时期里，中国对外援助的政策、机制和方法都呈现一些迥然不同的特点。在中国援外的第一阶

---

<sup>①</sup> 原商务部副部长傅自应将中国对外援助划分为五个阶段：20世纪50年代、20世纪60~70年代、20世纪80年代、20世纪90年代和21世纪。我根据中国基本体制特征，将20世纪50、60和70年代合并为一个阶段，将80和90年代合并为一个阶段，而第三阶段在我看来也是第二阶段的自然延伸，之所以作为第三阶段来看，主要是取其前瞻之意。参见傅自应《继往开来，进一步做好我国对外援助工作——纪念我国对外援助工作60周年》，《中国经贸》（中国对外援助60年特刊）2010年8月，第10页。

段，国际主义毫无疑问是中国援外的主导思想，中国对外援助的各项政策措施都密切围绕着国际主义而制定；在第二阶段，调整和改革成为时代主题，围绕着这个主题，中国援外的体制机制乃至部分政策都在坚持基本原则的基础上经历了大幅度的改革调整；在中国援外的第三阶段，发展合作开始向更深层次和更宽领域推进，中国对外援助不仅在数量上有所增加，在方式方法和体制机制等方面也出现了多重和深层合作的特点。

## 第一节 新中国对外援助的初始阶段

### 一 20 世纪 50 年代的新中国对外援助：原则与体制

新中国以国际主义和人道主义作为提供国际援助的主要出发点，而不是将对外援助事业作为权宜之计。这一出发点主要表现为中国承诺对人类自由和平等的事业提供援助，特别是对和中国人民有着同样经历的受剥削和压迫的人民承担援助义务。毛泽东主席后来总结说：“已经获得革命胜利的人民，应该援助正在争取解放的人民的斗争，这是我们的国际主义的义务。”<sup>①</sup>

20 世纪 50 年代，新中国对外援助的主要目的是帮助正在争取民族解放的人民实现政治和经济独立。具体来讲，就是帮助朝鲜、越南等周边国家人民的独立解放战争。这一宗旨后来也用于援助亚非拉，特别是支持非洲人民为摆脱殖民主义统治、争取民族独立的斗争。在这些国家获得了解放以后，中国援助集中于帮助这些国家从事经济建设，以获得经济上的独立。周恩来总理对中国对外援助进行过诠释，他说：

我国对外援助的出发点是，根据无产阶级国际主义精神，支援兄弟国家进行社会主义建设，增强整个社会主义阵营的力量；支援未独立的国家取得独立；支援新独立的国家自力更生，发展民族经济，巩固自己的独立，增强各国人民团结反帝的力量。我们对兄弟国家和新独立国家进行援助，把他们的力量加强了，反过来就是削弱了帝国主义的力量，

---

<sup>①</sup> 《毛泽东主席接见非洲朋友的谈话》，《人民日报》1963 年 8 月 9 日。



这对我们也是巨大的支援。<sup>①</sup>

由此可见，建国之初，新中国是从两个角度确立对外援助政策的：一是作为刚刚摆脱了殖民统治的国家，中国在自己获得了独立以后，必然支持其他被压迫民族争取民族独立、发展民族经济的事业，因为只有这样才能打破西方世界对中国的经济和政治封锁，同时也帮助摆脱了殖民统治的国家从政治独立走向经济独立；二是作为经济落后的国家，中国对于公平合理的世界政治经济秩序的诉求和广大发展中国家是一致的，帮助发展中国家，也就是改善自己的外部条件。

毛泽东和周恩来是从中国对外关系的总体格局和基本原则角度来论述中国对外援助政策的，其中既包含了对中国援外政策的国际主义性质的认定，也兼顾了中国国家利益，并且说明了中国对外援助的基本目的是通过开展与广大发展中国家的平等互助，最终达到共同发展的目的。

要实现中国对外援助的上述目标，还需要体制和机制上的保障。刚刚走出连年战乱的新中国是一个积贫积弱、百废待兴的农业国，工业建设刚刚起步，工业基础相当薄弱，工业基地十分分散，要想有效地提供对外援助，就需要一种强有力的组织体系来支撑，而这种体系的建立与援助内容的扩展和转变相辅相成。

建国初期，新中国对外援助的主要形式是物资援助和少量的现汇援助，由中央政府通过直接下达援外任务给相关部委得到实施，因此管理结构十分简单。1952年8月，新中国成立了对外贸易部，统一管理对外援助项目，并组织下属各进出口公司实施物资援助项目。后来，中国开始向外提供成套项目援助，并通过成套项目为越南、朝鲜修复战争破坏的铁路、公路、港口、桥梁和市政交通等设施，援外工作的内容和程序因此变得复杂起来。1954年，为了适应新的形势的要求，中国援外管理开始实行“两部委”的管理体制：外贸部统一负责对外谈判和签订协议，并通过各进出口公司实施物资援助项目，国家计划委员会则按照不同的专业向国务院各有关部门下达任务。

<sup>①</sup> 周恩来：《在第三届全国人民代表大会第一次会议上周恩来总理作政府工作报告》，《人民日报》1964年12月31日。