



# 纪念、传承与创新

—— 中国对外援助70年与国际发展合作转型



国际发展合作研究所 西亚与非洲研究所  
国际发展政策咨询与传播促进平台

2020年12月

# 前言

2020年是不同寻常的一年。突如其来的新冠肺炎疫情席卷全球，给全球发展带来重创，也进一步推动了百年未有之大变局发展。这一年也是中国对外援助70周年。多年来，中国在南南合作框架下提供的对外援助为全球发展事业做出了积极贡献。当前，在深刻变化的国内国际新形势下，中国对外援助面临向国际发展合作转型升级的新挑战和新任务。《中国与国际发展报告》以具有特殊意义的2020年为始对外发布，旨在分享对大变局下中国与世界在发展议题下新关系的探索与思考。

《中国与国际发展报告》计划每年年底推出，是商务部研究院国际发展合作研究所和西亚非洲研究所牵头搭建的“国际发展政策咨询与传播促进平台”系列公共知识产品之一。《中国与国际发展报告2020》以“纪念、传承与创新—中国对外援助70年与国际发展合作转型”为主题，由综述篇、专题篇、专家篇和大事记组成。主要内容包括中国对外援助70年历程回顾以及面临的新课题，分析新冠疫情对人道主义的影响，总结国内社会各界和主要国家抗疫援助的贡献，展望后疫情时代的国际发展合作，并选择低碳发展和数字技术促进减贫等两个专题进行深入分析。最后部分在国际国内政治外交经济社会发展大背景下对70年中国对外援助重大事件进行了基本梳理。

《中国与国际发展报告2020》得到了合作伙伴和国际专家的大力支持。在此感谢世界自然基金会中国办公室、能源基金会中国办公室、阿里巴巴集团为专题报告提供资助，以及Diinsider团队参与撰写报告，同时还要特别感谢红十字国际委员会东亚代表处主任白良先生和早稻田大学教授北野尚宏先生提供署名文章。



# 目录

## | 综述篇

- 不平凡的探索、改革与成就——隆重纪念中国对外援助 70 年 ..... 5
- 后疫情时代的国际发展合作展望与分析 ..... 25
- 中国社会各界及主要援助国开展全球抗疫综述 ..... 33

## | 专题篇

- 援助撬动低碳发展的国际经验借鉴及政策思考 ..... 57
- 以数字发展合作促进全球农业减贫 ..... 69

## | 专家篇

- 新冠肺炎的人道影响：红十字国际委员会的观点 ..... 81
- 中国对外援助的现状和课题 ..... 93
  
- 中国对外援助大事记（1950-2020 年） ..... 107



# 不平凡的探索、改革与成就

## ——隆重纪念中国对外援助 70 年

文 / 俞子荣



商务部国际贸易经济合作研究院副院长（正司级）。1992 年毕业于对外经济贸易大学国际经济合作专业，获经济学学士学位；2003 年获对外经济贸易大学工商管理硕士学位；2018 年获中国现代国际关系研究院国际关系专业法学博士学位。

长期在商务部（原外经贸部）从事中国对外援助的政策法规研究和项目实施管理。2007—2011 年先后任中国驻也门共和国和沙特阿拉伯王国大使馆经济商务参赞（副司级）；2012—2015 年任商务部对外援助司商务参赞（副司级）、副司长；2016—2018 年任商务部国际经济合作事务局党委书记（正司级）；2019 年 3 月任商务部国际贸易经济合作研究院副院长（正司级）。

1993 年的中国大地正激荡在邓小平同志南方谈话掀起的改革春潮之中。初春的一天，北京已是草长莺飞，春意盎然。我们六名被对外经济贸易部（现商务部）新招录的毕业生怀着青葱的梦想，第一次走进了红墙掩映的东华门畔——对外援助司的临时办公楼<sup>1</sup>。这一天正是对外经济贸易部按照“政企职责分开、政府转变职能、企业转换机制”的要求启动对外援助全面市场化改革的特殊日子<sup>2</sup>，从此，我与中国的对外援助事业结缘。到 2018 年止，我在对外援助岗位上的职业生涯延续了 26 年，期间亲历了中国对外援助从完全行政指令的计划管理体制走向“市场化、规范化、国际化、现代化”的艰难的改革道路，参与了援外管理体制和管理制度的历次重大改革，自己的工作足迹遍布亚洲、非洲、西亚北非、欧亚、南太和加勒比等几十个发展中国家的城市、乡村和边远荒漠，努力将经手的每一个援外项目塑造成为中国人民和发展中国家人民守望相助、荣辱与共、互利合作、共同发展的友谊丰碑。正是在这一过程中，我的个人命运也与改革开放时代中国对外援助事业的探索和改革紧紧地联系在了一起。

**2020 年是中国对外援助 70 年。**作为一名光荣的中国对外援助工作者，我很荣幸有机会能够写下这篇短文，以高度的敬意来回顾中国对外援助 70 年不断探索和持续改革创新的不平凡的发展道路，并表达对于推动中国对外援助事业进入新时代的美好期盼。

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的，从产生的第一天开始就成为国家对外政策的重要组成部分和大国外交的重要战略手段。

中国对外援助 70 年的历史进程总体上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。

**第一个发展时期是改革开放前的近 30 年（1950——1978），这一时期对外援助的主题词是“探索”。**

---

1 1993 年对外经济贸易部东长安街 2 号院正进行新办公楼建设，当时的对外援助司临时转至东华门办公区（原出口大楼）附属车库楼 4-5 层办公，期间该临时办公楼一直被对外援助司的领导和干部简称为“小白楼”。

2 1993 年 3 月对外经济贸易部印发《关于我部改革援外管理体制的通知》（【1993】外经贸援发第 89 号），对原有的援外内部管理体制进行调整，主要是改变由对外援助司和中国成套设备出口公司（援外项目执行局）按宏观职能分权管理援外工作的体制，改由对外援助司对援外政策、资金、计划和援外项目的立项、实施、监督实行“一条龙”管理，中国成套设备出口公司由事业单位转为以承担援外任务和开展其他对外经济贸易经营为主业的实体企业，并更名为中国成套设备进出口（集团）总公司，同时，在援外项目实施管理中开始全面推行企业总承包责任制。这一天，对外经济贸易部正式宣布启动上述改革，并在人民大会堂举行中国成套设备进出口（集团）总公司成立大会。

建国初期的上世纪 50 年代，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和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了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 and 接受实习生来华培训；同时，从 1950 到 1954 年 7 月日内瓦协议签订的四年时间里，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了军事和物资援助，帮助越南政府和人民打破敌人经济封锁，巩固解放区和增强抗战力量。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了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。1956 年开始，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。到 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**和援助也门的**荷台达—萨那公路**等。

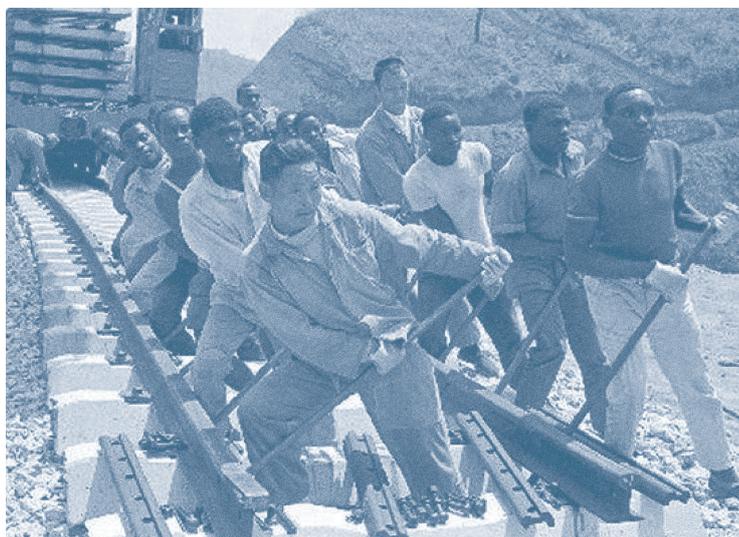


图一：1955 年周恩来总理在出席万隆会议期间作大会发言。

（图片摘自网络）

进入上世纪 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进行意识形态攻击，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。同一时期中美关系也在政治、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 年周恩来总理访问亚非 14 国期间正式提出了《**中国对外经济技术援助的八项原则**》（以下简称援外八项原则），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。

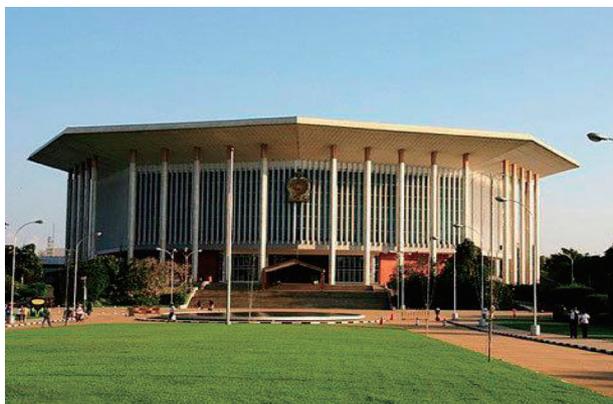
举世瞩目的**坦赞铁路**是这一时期中国最重要的援建项目，是在毛泽东、周恩来、刘少奇同志等老一辈无产阶级革命家亲自决策和指导下倾全国之力的世纪工程，更是中国在国际发展领域践行援外八项原则最生动的典范。中国对非援助的积极成效进一步打开了新中国的外交局面：从 1964—1970 年的 7 年间，先后有 10 个非洲国家同中国新建经济技术合作关系，中国的受援国总数达到 31 个；援助规模明显扩大，7 年累计的对外援助支出比起步阶段前 14 年的总额还增加 144%；援建成套项目和提供技术援助成为援助的主要方式，7 年间新承担成套项目达 555 个，建成成套项目达到 313 个。



图二：坦赞铁路建设期间中、外工程技术人员进行辅轨作业。（图片摘自网络）

上世纪 70 年代，中国面对的国际形势和格局发生巨大变化。一方面是中、苏意识形态对立和军事对抗局面持续恶化，另一方面是中、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到急剧增长阶段。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救国战争，做出巨大的国家努力和民族牺牲，向三国提供了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，承担了大量投资规模大、技术复杂的成套项目。到改革开放前的 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 个国家建成成套项目达到创纪录的 470 个，其中包括**叙利亚哈马纺纱厂**（中国援叙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**（中国援阿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，是中国联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。



图三（左）：中国援建的斯里兰卡班达拉奈克国际会议大厦，简称“班厦”，由宋庆龄副主席、周恩来总理 1964 年访问锡兰（现斯里兰卡）期间宣布援建，旨在帮助斯举办 1976 年第五届不结盟首脑会议，1973 年竣工。（图片摘自网络）



图四（右）：中国援建的中国—巴基斯坦喀喇昆仑公路，又名中巴友谊公路，北起中国新疆喀什，西到巴北部城市塔科特，全长 1032 公里，巴境内 616 公里，1978 年建成通车。（图片摘自网络）

综合上述，在改革开放前 30 年的探索时期，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，初步构建起了包括无偿援助、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，探索出了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也积聚了突出的矛盾，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总支出的 6.92%，明显超出了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，需要进行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。”<sup>3</sup>

**第二个发展时期是改革开放后一直到党的十八大之前的 30 多年（1979——2012），这一时期对外援助的主题词是“改革”。**

改革开放时代中国的对外援助先后跨越了国家对外政策“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。

“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，首先是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

---

3 引自石林、吕学俭、王文东主编《当代中国的对外经济合作》第 2 页，北京：中国社会科学出版社，1989 年 11 月第 1 版。

的积极作用”<sup>4</sup>；其次是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，主要包括：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，既适度修正了中国对外援助长期存在的一些“左”的观念和做法，又肯定和总体继承了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。

进入上世纪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”和有计划的商品经济的体制转型后，到1992年邓小平同志南方谈话最终明确了社会主义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，**主要是推行对外援助体系的结构调整和多元化**，主要包括：**资金结构的多元化**，一方面是创新资金形式，1992年开始先后设立的多种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年间，援外贴息优惠贷款占对外援助资金结构的比重已经超过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年间，无偿援助占传统对外援助资金结构（不含援外贴息优惠贷款）的比重已经超过80%；**援助内容的多元化**，除传统的成套项目和物资项目援助外，一方面技术援助和智力援助的比重明显提升，包括按照“建设—运营一体化”的指导思想对于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响应机制，仅2004—2009年间就累计开展紧急人道主义援助行动近200次。

---

<sup>4</sup> 引自《当代中国的对外经济合作》第70页。

在管理体制改革方面，**主要是引入竞争导向和市场化手段**，主要包括：**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；**主体队伍的市场化**，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能力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，逐步纳入到行政许可的法制管理范围；**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；**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，同时，为保证出口质量，援外物资的政策性供货目录指导、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得到完善。



图五：推行援外市场化改革后第一个采取方案设计竞标方式的援外成套项目——援贝宁会议大厦项目，由中国五洲设计院中标设计，北京城建集团有限责任公司施工总承包，2003 年建成并对外移交。（图片摘自网络）

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改革的进程，从上世纪 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 年间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，印发了《对外援助成套项目实施管理办法》等八项规范性文件（(1999) 外经贸援发第 188 号），并根据质量管理标准化的需要补充制订了加强援外工程贯彻落实 ISO9000 质量体系标准的通知（(1999) 外经贸援发第 107 号），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了成套项目设计监理实施管理内部暂行办法（(2000) 外经贸援发第 300 号）；第三轮是 2004—2008 年间商务部根据提高援外法制化管理水平的要求出台了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（商务部 2004 年第 9、10 号令），同年制订出台援外青年志愿者选派和管理暂行办法（商务部 2004 年第 18 号令），2006 年制订出台对外援助物资项目管理暂行办法（商务部 2006 年第 5 号令），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（商务部 2008 年第 18 号令）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。

在全面推进改革的同时，上世纪 90 年代中国的对外援助主要是应对三方面的突出问题：一是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；二是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，到 1999 年接受援外贴息优惠贷款方式的受援国已经达到 47 个，签订优惠贷款框架协议约 60 个；三是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。

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：一方面是实现了对外援助规模的恢复性增长，2004 年至 2009 年中国对外援助总额的平均年增长率达到 29.4%，2010 年至 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 年至 2012 年间援外贴息优惠贷款额已经占到同期对外援助总额的 55.7%；另一方面是主动构建国际发展新平台和对接国际发展政策，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，中国先后建立了“中国—葡语国家经贸合作论坛”（2003 年）、“中国—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了一系列具有重大影响力的援助举措。



图六：2018 年 9 月 3 日至 4 日，2018 年中非合作论坛北京峰会在北京举行，会议以“合作共赢，携手构建更加紧密的中非命运共同体”为主题，中国国家主席习近平主持峰会。（图片摘自网络）

综上所述，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和继承发展援外八项原则精神内核的基础上，紧紧把握住“改革”的时代主题，**一方面破除长期计划体制的严重束缚，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，促进了对外**

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。

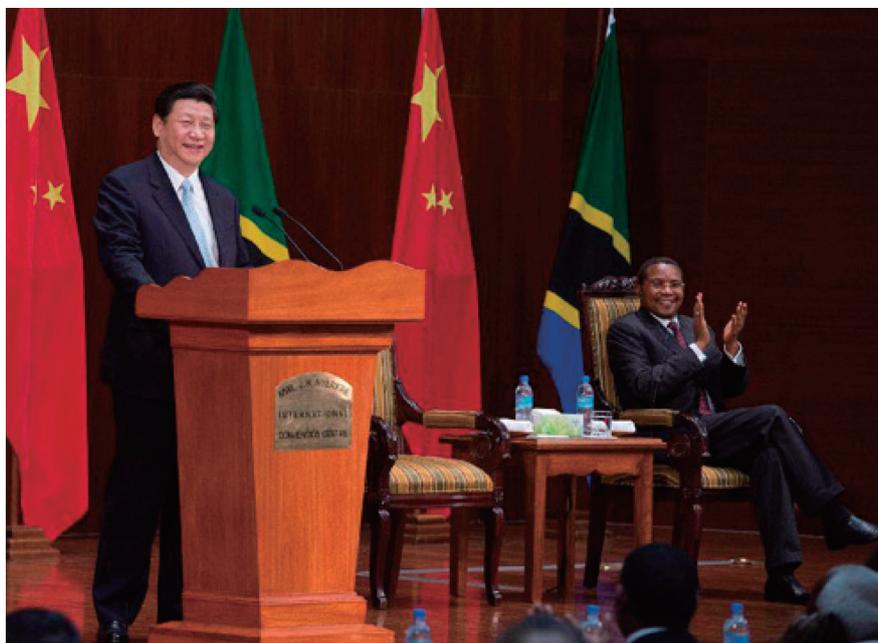


图七：中国援建的瓜达尔港项目（一期工程）位于巴基斯坦俾路支省瓜达尔镇，项目规模为新建3个2万吨级多用途泊位，结构按停靠5万吨级集装箱船设计，2002年开工建设，2008年竣工。（图片摘自网络）

这一时期中国的受援国从上世纪80年代的83个进一步发展到超过100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了一大批对受援国经济社会发展有重要影响力的重大项目，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**（斯最大的防洪排涝工程，1982年建成）、**突尼斯麦热尔德—崩角水渠**（帮助突政府实现“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。

**第三个发展时期是党的十八大之后开启的新时代（2013—），这一时期对外援助的主题词是“创新”。**

党的十八大以后，中国的对外政策进入到“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，创造性提出了“构建人类命运共同体”的对外政策命题和“一带一路”（指建设“丝绸之路”经济带<sup>5</sup>和“21世纪海上丝绸之路”<sup>6</sup>）的中国发展倡议，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。



图八：2013年3月25日正在坦桑尼亚访问的中国国家主席习近平在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。

首先是理念创新。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且一以贯之地提出了“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年底的周边外交工作座谈会上，习近平总书记提

5 由国家主席习近平于2013年9月7日访问哈萨克斯坦期间在纳扎尔巴耶夫大学发表演讲时正式提出。

6 由国家主席习近平于2013年10月3日访问印度尼西亚期间在印尼国会的演讲中正式提出。

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，作为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，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”。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的能力。正确义利观是党中央对于新时代中国对外援助国家意志的科学总结，也是对于援外八项原则精神内核的当代继承和创新发展。

其次是模式创新。自上世纪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，呈现出双向——即受援方在国际发展中的参与度和自主性显著提高、多元——即国际发展的参与主体和行为方式向多元模式转换、融合——即国际发展的实体内容从输血式援助转向援助与投资、贸易的深度融合等三方面的主要特征。党的十九大之后，为充分发挥好对外援助作为大国外交的重要手段作用，**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，也是标志着中国特色对外援助模式开与国际发展合作主流模式的融合转型。**主要包括：**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，没有被国际社会所普遍理解和接受。在全球化和信息化的时代，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，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影响力和领导力；**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，但是自上世纪 90 年代之后，与发展中国家政治生态普遍向美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；**合作方式的转型**——中国的对外援助基于与美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、大国博弈在多方”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，从而提高我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。

正是在党的十八大、十九大精神和正确义利观的指引下，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。

**一是调整战略布局。**2013 年以来，中国的对外援助主动对标国家对外总体战略要求，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于巴基斯坦作为“一带一路”支点国家的援助力度，实施了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，促进了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。

**二是优化资金结构。**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，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，能够吸引国际发展机构、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，到2018年已在亚洲、非洲、美洲等地区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到国际发展合作，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。



图九：2015年9月26日中国国家主席习近平在纽约联合国总部出席联合国发展峰会并发表题为《谋共同永续发展做合作共赢伙伴》的重要讲话，在讲话中正式宣布设立“南南合作援助基金”。（图片摘自网络）

**三是完善制度体系。**针对2013年之后历年中央财政资金审计督查和2014年十八届中央第一轮巡视所提出的整改要求，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年开始启动了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年底制定出台了《对外援助管理办法（试行）》（商务部令2014年第5号），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；于2015年底制定出台了《对外援助实施企业

资格认定办法(试行)》(商务部令 2015 年第 1 号)、《对外援助成套项目管理办法(试行)》(商务部令 2015 年第 3 号)、《对外援助物资项目管理办法(试行)》(商务部令 2015 年第 4 号)、《对外援助技术援助项目管理办法(试行)》(商务部令 2015 年第 5 号)等系列部令,同时制定实施了对外援助项目立项管理、采购管理、合同管理、评估管理、特殊项目管理等系列规范性文件,形成了以综合部令为龙头,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。



图十四：2014 年 11 月 15 日商务部以部令形式发布对外援助管理的第一个综合性部门规章《对外援助管理办法》，并召开专题新闻吹风会进行系统解读。

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，第一次系统规范了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到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，第一次厘清了对外援助项目所特有的内、外合同体制，分别明确了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，在对外援助项目的风险承担机制进行了新的制度设计，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于技术援助项目进行了探索性界定，并明确了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了初步成效，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，一方面说明了改革方向的正确性和制度设计的有效性，另一方面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。

总的来看，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。**

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，其中向全世界宣告了中国对外援助 70 年在促进全球共同发展方面的历史性成就——我们“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了宝贵生命；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”。我认为，这些历史性成就概括起来可以用三句话来表示：

一是中国对外援助 70 年**在南南合作框架下成功走出了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和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。

## 二是中国对外援助 70 年**在国际发展领域创新构建起了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和周恩来总理 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，形成了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，创造性地构建起了原则鲜明、政策灵活、方式多元、高效务实的中国特色对外援助模式。

## 三是中国对外援助 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，以服务和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 年为我们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<sup>7</sup>（1960—1964）、对外经济联络委员会（1964—1970）、对外经济联络部（1970—1982）、对外经济贸易部（1982—1998）、对外贸易经济

---

<sup>7</sup> 1960 年 1 月第二届全国人民代表大会常务委员会第 12 次会议作出决定，设立对外经济联络总局负责全国对外经济技术援助工作的归口管理，这是新中国历史上第一个对外援助的专门管理机构。在设立对外经济联络总局之前，对外援助工作由中央人民政府（1954 改为国务院）直接负责归口管理，将有关援助任务分别交由有关部委负责执行，其中，主要负责援外任务执行的部委包括对外贸易部（负责对外物资援助）、财政部（负责对外现汇援助）、国家计划委员会（负责按专业会同行业部委组织成套项目援助）等。

合作部（1998—2003）、商务部（2003—2018）、国家国际发展合作署（2018—）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了宝贵生命的援外烈士，他们中的很多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。记得 2007—2009 年我在驻也门使馆工作期间，专门组织也门中资企业机构协会整修了由使馆命名的“**萨那中国烈士陵园**”<sup>8</sup>，其中长眠着包括 60 年前为援建荷—萨公路而牺牲的张其弦烈士在内的 60 多名援外烈士，每年清明前夕使馆和中资企业机构的集体祭扫延续着祖国和人民对他们的永恒缅怀。



图十（左）：位于也门首都萨那的“萨那中国烈士陵园”，安葬着包括张其弦烈士在内的 60 多名援外烈士。（图片摘自网络）



图十一（右）：位于坦赞尼亚首都达累斯萨拉姆的援建坦赞铁路“中国专家公墓”，安葬着 51 名为援建坦赞铁路牺牲的烈士。（图片摘自网络）

今天，新时代中国的国际发展合作事业正站在对外援助 70 年历史的巨人肩膀之上。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积极推进对外援助的立法进程，真正实现有法可依和法制管理；还需要切实加强对外援助的基础理论研究和政策宣传，使中国的发展理念能够被更多发展伙伴所接受；还需要继续深化对外援助的管理体

<sup>8</sup> 1961 年 12 月 14 日中国政府援建也门荷台达—萨那公路的项目专家组副组长张其弦在视察公路施工情况时遭遇车祸去世，也门政府为其举行国葬并埋葬于首都萨那西郊的山上，陈毅副总理兼外长专门为张其弦烈士纪念碑题词，其后该墓地一直成为中国在也门援外烈士的集体安葬地，被称为“张公墓”。2009 年中国驻也门使馆组织当地中资企业机构协会对墓地进行全面整修，并正式命名为“萨那中国烈士陵园”，截止目前共有 67 名中国援外烈士长眠于此。

制改革，进一步完善决策体制、执行体制和创新体制；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。所以说，“千里之行始于足下”，中国国际发展合作事业的探索、改革步伐不会就此止步，回顾过去和展望未来，使命光荣，任务繁重，前程可期。我坚信，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！

**谨将此文献给各个历史时期为中国的对外援助和国际发展合作事业作出贡献的每一个伟大或平凡的援外工作者！**

# 后疫情时代的国际发展合作 展望与分析<sup>1</sup>

文 / 毛小菁<sup>2</sup>

2020年初突然暴发的新冠病毒在全球扩散蔓延，形势异常严峻。联合国秘书长古特雷斯表示，新冠肺炎的大流行是二战以来人类面临的最严重的全球性危机。疫情给各国的政治、经济、社会发展都带来前所未有的冲击，进一步推动了百年未有之大变局的深度转型和变化，各种不稳定不确定因素显著增多，对国际发展合作也将产生重大而深远的影响。

## 一、发展援助资金的供给与需求缺口进一步加大

新冠疫情使全球经济遭受重创，发达国家和新兴经济体经济都面临衰退，国际发展援助资金面临下降趋势，难以满足发展中国家抗疫和疫情后经济复苏的巨大需求。

**新冠疫情重创全球经济。**随着疫情在全球不断传播，各国公共卫生管控措施使经济活动几乎陷于停顿，国际组织普遍下调全球经济增长预期，并预测全球经济衰退不可避免。国际货币基金组织（IMF）表示，世界经济增长正遭遇上世纪30年代大萧条以来最严重

1 原稿刊登于《国际经济合作》2020年第6期，原文名为“国际发展合作展望与分析”。

2 商务部研究院西亚非洲研究所所长、研究员。

的打击,其6月发布的《世界经济展望报告》预测全球增长率为-4.9%,比4月的预测低1.9个百分点,比1月新冠疫情之前的预测低6.5个百分点。而世界银行2020年6月期的《全球经济展望》预测全球经济今年将收缩5.2%,将是第二次世界大战以来程度最深的经济衰退,也是1870年以来出现人均产出下降的经济体数量最多的一年。

**发达国家援助额可能出现较大幅度的减少。**根据世界银行预测,发达国家2020年经济增长将跌至-7%;如果疫情今年下半年消退,发达国家2021年经济增长则有望升至3.9%。然而从截至9月底的情形来看,欧美等发达国家的疫情形势仍有较大的不确定性,经济发展虽有所企稳,但复苏不稳定、不均衡。而在疫情前,受经济增长疲软、国内民粹主义抬头等因素影响,多个发达国家的官方发展援助额(ODA)已出现下滑趋势。2018年,经合组织发展援助委员会(DAC)成员国援助净交付额实际下跌2.3%,29个成员国中有13个成员国援助额下降;2019年DAC成员国援助净交付额与2018年基本持平,但援助占国民总收入(GNI)的比重则从上年的0.31%降至0.3%,仍有11个国家的援助额下降。作为世界最大援助国的美国在特朗普上台后,一直推动大幅削减援外预算,虽然未获国会批准,但在2020年美国的经济遭受严重打击的形势下,其援助资金可能进一步面临大幅压缩的风险。据世行预测,欧元区经济体2020年将遭遇全球最大幅度的经济收缩,预计经济增长为-9.1%,欧盟DAC成员国的援助额可能将同样遭到较大幅度的削减。DAC成员国的援助额在经历了本世纪初以来总体上升的趋势后,可能在今后一段时期内进入下跌通道。

**南南合作亦面临收缩趋势。**作为北南援助的补充,南南合作因绝大多数新兴经济体面临疫情下的经济衰退,援助额也很有可能出现较大幅度的减少。世界银行预测2020年新兴经济体经济将收缩2.5%。除中国预计增长1%外,其余的金砖四国疫情形势依然严峻,经济预计面临3.2%(印度)到8%(巴西)的收缩。土耳其、沙特、阿联酋等阿拉伯国家也是南南合作援助资金的重要提供方,因国际原油价格大幅下降和疫情影响,经济亦将呈现负增长。南南合作援助国大多秉持根据国力量力而行提供援助的原则,在缺乏国内经济基础支撑的形势下,将不得不压缩对外援助规模。

**低收入发展中国家面临更大的援助需求。**IMF认为非洲、拉丁美洲和亚洲多数地区新兴市场和低收入国家面临较高风险,预计新兴市场和发达国家的外部融资缺口将达数千亿美元。世界银行预测,受新冠疫情的严重影响,撒哈拉以南非洲2020年经济增速将降至-2.8%,南亚地区将降至-2.7%,东亚与太平洋地区(除中国外)降至-1.2%。发展中国家,

尤其是多数低收入国家因经济结构单一，对外部市场依赖性强，在疫情形势下经济脆弱性凸显，债务风险进一步显现，同时疫情应对占用大量公共资源，其他社会领域资金投入更为不足，因而对外部融资支持的需求更为迫切。在国际援助面临削减的趋势下，发展中国家的援助资金缺口将进一步扩大。

**2030年可持续发展目标的实现遭受挑战。**2015年联合国通过的可持续发展目标为全球发展设定了努力的方向。然而根据《2020年可持续发展目标报告》，可持续发展目标的进展在2019年底已经落后于既定日程，而新冠肺炎疫情暴发所带来的空前危机，更使目标实现遭遇了严峻挑战。报告预计2020年将有7,100万人重新陷入极端贫困（按每天1.9美元的国际贫困标准），这是自1998年以来全球贫困人口的首次增长。疫情对全球一半劳动力的生计产生严重影响，使16亿学生无法上学，妇女、儿童、老年人、残疾人、难移民等脆弱群体将受到疫情最严重的冲击。后疫情时代全球经济复苏将缓慢而不均衡，要如期实现可持续发展目标将面临重重困难。

## 二、援助的发展属性更多地让渡于援助国的本国利益考量

以促进受援国经济社会发展为目标是DAC对官方发展援助界定的重要衡量标准，然而近年来，受国内政治形势变化、民粹主义和本国利益优先主义的影响，援助国的援助战略越来越服务于本国利益，而疫情可能进一步增强这一趋势。

**受“本国利益优先”主义影响，多个援助国调整了援助战略与管理。**美国国务院和国际发展署（USAID）发布的《2018-2022年联合战略规划》中确立的四个发展援助战略目标均以保护美国利益为主导，包括保护美国的国家安全、促进其经济上的比较优势及全球领导力。2020年6月16日，英国首相鲍里斯·约翰逊宣布，英国国际发展部（DFID）将与外交和英联邦办公室（FCO）合并，成为外交、联邦和发展办公室。这一机构改革将使英国援助更多地与其自身外交、经济和安全考虑结合起来。澳大利亚近年来也日益将援助集中在其最具有影响力的国家——包括印度尼西亚、东帝汶、巴布亚新几内亚及其他太平洋国家，以促进印度洋—太平洋地区的减贫和经济发展，维护澳大利亚自身利益。总体而言，传统援助国在提供援助时将更多地考虑本国的安全和经济利益。

**疫情使民粹主义和“本国利益优先”主义进一步发酵，援助作为维护本国利益和大国竞争手段的趋势可能进一步增强。**疫情在世界范围的迅速传播造成了各国的社会恐慌，对各国政府治理能力和治理模式提出严峻考验。疫情被政治化的趋势明显，一些国家政府为“甩锅”而不断推卸责任，指责他国输入病毒，进一步激化了种族主义和民粹主义，也进一步加剧了地缘政治的紧张局势。为维护本国利益，各国主权意识强化，国际合作意愿降低，双边援助的比重可能进一步增加，而对多边机构的核心捐款有所减少，国际机构能够动员的资源和协调能力遭受挑战，对多边主义造成进一步的压力。疫情虽然终将逐渐消退，但给国际政治经济格局带来的影响是深远而难以逆转的，大国竞争、尤其是中美的竞争局面可能进一步激化，援助作为重要的对外战略手段，其用于维护援助国自身综合利益、争取发展中国家在国际事务中支持的目的可能进一步显现。

### 三、援助资金分配受疫情影响可能出现新的调整

疫情的爆发促使各国对其援助资金的分配与流向进行调整，公共卫生领域在今后一段时期将格外受到重视，疫情可能带来的人道主义危机亦引起国际关注。

**新冠疫情的爆发使国际社会对公共卫生安全领域的援助空前重视。**疫情爆发后，国际组织、双边援助国及非政府组织、慈善组织、私营部门等都纷纷提供抗疫援助。根据 Kaiser 家族基金会 (KFF)<sup>3</sup> 发布的信息，截至 2020 年 4 月 21 日，全球各类援助方共提供 192.9 亿美元援助资金用于应对疫情，其中多双边援助方提供了 164.7 亿美元援助，非政府组织、慈善组织和私营部门等共提供了 28.2 亿美元<sup>4</sup>。6 月 27 日，由欧盟委员会和全球公民组织 (Global Citizen) 共同发起的“全球目标：团结为未来”活动又为应对疫情筹集了 69 亿美元的资金，其中欧盟委员会和欧洲投资银行承诺提供 54 亿美元的贷款和担保资金，美国、德国、加拿大及其他国家和慈善组织承诺提供 15 亿美元无偿援助<sup>5</sup>。而 2018 年多双边国际援助在卫生领域总的投入共计 230 亿美元<sup>6</sup>。受新冠疫情警示，今

---

3 Kaiser 家族基金会 (KFF) 是一家总部位于美国的致力于卫生健康的非营利组织，其发布的新冠疫情援助资金信息均是基于可公开获得的信息，但统计数据未必全面。

4 <https://www.kff.org/global-health-policy/issue-brief/donor-funding-for-the-global-novel-coronavirus-response/>

5 <https://donortracker.org/insights/donor-countries-international-covid-19-response-following-june-27-global-goal-unite-our>

6 <https://donortracker.org/sector/global-health>

后对发展中国家公共卫生及传染病防控的援助有望进一步增加，包括传染病的监测、治疗和预防、相关的研究投入以及疫苗的研制等。

**疫情可能带来的次生危机，使人道主义援助需求进一步增加。** 疫情可能进一步导致粮食危机和地区动荡风险，给国际发展形势带来更多的挑战和不确定性。联合国粮农组织、国际农业发展基金等五家国际机构于 2020 年 7 月联合发布的《世界粮食安全和营养状况》报告指出，2019 年，全球近 6.9 亿人处于饥饿状态；2020 年受新冠疫情影响，全球粮食系统，包括粮食生产、分配和消费活动都更加脆弱，全球预计将至少新增约 8300 万饥饿人口，甚至可能新增超过 1.3 亿。而疫情应对措施的政治化、反对疫情封锁和隔离措施引发的骚乱，以及由此带来的对政府和社区彼此的不信任等给一些本来就存在不稳定因素国家和地区带来了更多的冲突风险<sup>7</sup>，同时一些恐怖组织利用疫情对政治社会经济造成的破坏性影响，加紧了其恐怖主义活动。粮食援助、难移民等人道主义援助需求将进一步增加。

**各援助国援助资金使用可能更为集中。** 虽然国际社会总体依然积极表态支持可持续发展目标、气候变化等全球发展议题的落实，但在援助资金面临削减的压力下，援助国对各援助领域的资金分配将不得不进行新的调整，对非重点支持领域的援助资金可能会有所减少，援助资金使用更为集中，援助重点更为突出。受资金分配不均影响，17 个可持续发展目标的进展情况可能进一步出现分化。

## 四、多种形式的发展融资搭配将进一步兴起

2030 年可持续发展目标涵盖了经济、社会和环境等多个维度，所需资金巨大，远超出了传统援助的能力。在减轻援助国的财政压力的同时促进发展融资来源的多元化，是近年来的新趋势。而突发的疫情将进一步助推这一趋势，国际发展融资形式将发生新的变化。

**非无偿援助在援助总额中占比有所升高。** 近年来非无偿援助，包括援助性贷款、股权、担保等形式在 DAC 成员国的援助中占比持续提高，由 2008 年的 11% 增长到 2018 年的 19.1%，其中援助性贷款是主要组成部分。法国、德国、日本、韩国等主要贷款提供国

---

<sup>7</sup> [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000117358/download/?\\_ga=2.197073516.1576262063.1602056986-492347875.1602056986](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000117358/download/?_ga=2.197073516.1576262063.1602056986-492347875.1602056986)

2018 年提供的双边援助协议额中分别有 36.4%、20.3%、67.6% 和 57.4% 为优惠贷款。根据 DAC 初步统计，2019 年 DAC 成员国援助性贷款进一步增加，较上年实际增长 5.7%<sup>8</sup>。2019 年，DAC 开始采用新的统计方法——赠与等值法（grant equivalent）取代原来的净交付额（net disbursement）统计方法。根据新的统计方法，优惠贷款的赠与成分部分被计入援助总额中，且被统计为无偿援助而非贷款，这一统计改变实际变相地激励了更多的 DAC 成员国提供贷款，贷款在援助中的比重可能会呈现逐步升高的趋势。

**通过援助搭配或撬动商业贷款或投资越来越受到欢迎。**为动员更多的资金支持可持续发展目标，亚的斯亚贝巴发展筹资会议宣言强调了私有部门发展、投资和发展中国家自身资源撬动的重要性。援助国也越来越多地通过混合融资、股权撬动、以担保降低风险等方式带动商业资金参与到发展中国家投资中。根据 DAC 统计，2012-2017 年，多双边援助机构通过援助共撬动 1539 亿美元在发展中国家的私人投资，其中 2017 年撬动的私人投资为 346.9 亿美元，较 2012 年的 152.7 亿美元增长了近 1.3 倍<sup>7</sup>。各援助国的发展融资机构在其中发挥了主要作用，且日益受到重视。2017 年，英国议会通过了《英联邦发展公司法 2017》，将英国国际发展部（DFID）向其所属的发展融资机构——英联邦发展公司（CDC）拨款的上限从 15 亿英镑提高到了 60 亿英镑。2018 年 10 月，美国宣布创建新的发展融资机构——美国国际发展金融公司，授权它向有意在发展中国家进行投资的公司提供贷款、股权投资、贷款担保和保险服务，计划投入 600 亿美元。同样在 2018 年，加拿大在其出口发展公司下设了发展融资机构 FinDev，并将该机构 1 亿加元的初始资本金汇报为官方发展援助。在各援助国经济衰退、财政资金紧张的形势下，通过多种形式的发展融资减轻其援助负担、充分发挥私营部门作用，将成为更多援助国的选择。

## 五、后疫情时代的国际发展合作需要新理论新规则的引导

毋庸置疑，疫情将对国际发展格局产生重大影响，然而其发展方向仍取决于各国的政策与行动。在当前国际发展合作转型的迷茫与探索阶段，更需要新的理论和国际规则进行引领。

---

<sup>8</sup> <http://www.oecd.org/development/oecd-and-donor-countries-working-to-focus-development-efforts-on-covid-19-crisis-building-on-a-rise-in-official-aid-in-2019.htm>

<sup>9</sup> OECD, Blended Finance in the Least Developed Countries 2019, September 2019.

**新形势呼吁新的发展理论与规则。**一方面，从广泛的发展角度来看，发展中国家正面临新的国际经济发展形势与机遇。第四代工业革命兴起、数字信息和人工智能等一系列新技术的应用，为发展中国家的发展带来潜在的后发优势机遇，但同时也对其基础设施和人力资源等方面提出了更高的要求。而气候变化加速恶化，非传统安全风险增加，地缘政治形势趋于紧张，也给发展中国家的发展带来新的挑战。如何构建更为开放、包容、绿色、创新的发展道路，需要学术界和实践者对发展理论进行更多的思辨，激发出新的发展理论支撑，也为后疫情时代的国际发展创造更好环境奠定基础。另一方面，从国际发展援助的角度来看，援助国在援助中越来越多地考虑本国利益，援助方式也较以前有了较大的改变，援助与经济合作的界线日渐模糊；南南合作越来越受到国际重视，但采取不同于北南合作的援助理念和实践，更多地重视知识和发展经验的相互借鉴交流；疫情对发展中国家在政治经济等方面产生的深远影响可能进一步改变今后的援助需求。传统的国际发展合作规则已经不能适应新的形势需求，受到越来越多的质疑，需要与时俱进进行改革。国际各方应通过共同认可的多边渠道协调彼此利益，博采各方优势，兼顾各方差异，逐渐推出适合新形势要求的国际规则。

**联合国等多边平台应该继续在国际规则制订中发挥引领作用。**虽然疫情使多边主义进一步受到挑战，但通过多边平台共同协商全球性议题、共同制订国际规则依然符合绝大多数国家的利益，依然是今后的主流。联合国作为最具广泛代表性的国际机构，在维护国际和平与发展中仍具有不可替代的重要作用。各国应着眼全球长远发展，摒弃狭隘的民族主义和以邻为壑思想，继续积极支持联合国等多边机构发挥作用。同时多边机构亦应秉持公平与正义，站在促进全球共同发展的高度，根据形势变化积极进行改革创新，进一步提升自身的效率、效果、决策力和公信力，在国际发展理论创新和规则制订中切实发挥主导和引领作用。



NA 1.25

# 中国社会各界及主要援助国 开展全球抗疫综述

文 / 周静怡 张幸甚 李博伦<sup>1</sup>

## 一、中国提供抗疫国际援助基本情况

新型冠状病毒肺炎是近百年来人类遭遇的影响范围最广的全球性大流行病，对全世界是一次严重危机和严峻考验。在自身疫情防控仍然面临巨大压力的情况下，中国迅速展开行动，力所能及地为国际社会提供援助。向世界卫生组织提供两批共5000万美元现汇援助，积极协助世界卫生组织在华采购个人防护用品和建立物资储备库，积极协助世界卫生组织“团结应对基金”在中国筹资，参与世界卫生组织发起的“全球合作加速开发、生产、公平获取新冠肺炎防控新工具”倡议。积极开展对外医疗援助，截至5月31日，中国共向27个国家派出29支医疗专家组，已经或正在向150个国家和4个国际组织提供抗疫援助；指导长期派驻在56个国家的援外医疗队协助驻在国开展疫情防控工作，向驻在国民众和侨胞华人提供技术咨询和健康教育，举办线上线下培训400余场。<sup>2</sup>10月8日，中国正式加入“新冠肺炎疫苗实施计划”（COVAX）。该计划由全球疫苗免疫联盟、世界卫生组织和流行病防范创新联盟于2020年4月份创建，旨在提高疫苗研制效率，为疫苗的快速生产和全球普及奠定基础。目前已有超过180个国家和地区承诺加入该计划。

1 本文作者均来自国际发展机构 Diinsider 研究团队

2 引自国务院新闻办6月发布的《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书

表 1：中国向各国提供抗疫援助情况

	援助方式		
	物资援助	派遣专家	经验交流
<b>亚洲地区</b>			
日本	○		○
印度	○		○
印度尼西亚	○		○
柬埔寨	○	○	○
新加坡	○		
斯里兰卡	○		○
泰国	○		
韩国	○		○
尼泊尔	○		
巴基斯坦	○	○	○
孟加拉	○		
东帝汶	○		
菲律宾	○	○	
文莱	○		
越南	○		
马来西亚	○	○	○
缅甸	○	○	
马尔代夫	○		
蒙古	○		
老挝	○	○	
中国澳门	○		
阿富汗	○		○
阿联酋			○
也门	○		○
以色列	○		
伊拉克	○		
伊朗	○		○
阿曼	○		
卡塔尔	○		○
科威特	○	○	○
沙特阿拉伯	○	○	
叙利亚	○		
土耳其	○		

	援助方式		
	物资援助	派遣专家	经验交流
巴林			○
约旦	○		
黎巴嫩	○		
巴勒斯坦	○	○	
阿塞拜疆	○		○
格鲁吉亚	○		○
亚美尼亚			○
乌兹别克斯坦	○	○	
哈萨克斯坦	○	○	
吉尔吉斯斯坦	○	○	○
塔吉克斯坦	○	○	
土库曼斯坦			○
<b>南美洲</b>			
阿根廷	○		○
乌拉圭	○		○
厄瓜多尔	○		○
圭亚那	○		○
哥伦比亚	○		○
苏里南	○		○
智利	○		○
巴西	○		○
委内瑞拉	○	○	○
秘鲁	○	○	○
玻利维亚	○		○
<b>北美洲</b>			
美国	○		○
加拿大	○		
牙买加	○		○
安提瓜和巴布达	○		○
古巴	○		○
多米尼克	○		○
多米尼加	○		○
特立尼达和多巴哥	○		○
尼加拉瓜			○
巴拿马	○		○
巴哈马	○		○

	援助方式		
	物资援助	派遣专家	经验交流
巴巴多斯	○		○
格林纳达	○		○
哥斯达黎加	○		○
萨尔瓦多	○		○
墨西哥	○		○
<b>欧洲</b>			
冰岛	○		
爱尔兰	○		○
阿尔巴尼亚	○		
意大利	○	○	
乌克兰	○		○
英国	○		○
爱沙尼亚			○
奥地利	○		
荷兰	○		
马其顿	○		
塞浦路斯	○		
希腊	○		
克罗地亚	○		○
圣马力诺	○		
瑞士	○		
瑞典	○		○
西班牙	○		○
斯洛伐克	○		○
斯洛文尼亚	○		
塞尔维亚	○	○	
捷克	○		○
丹麦	○		○
德国	○		○
挪威	○		
梵蒂冈	○		
匈牙利	○		○
芬兰	○		
法国	○		○
保加利亚	○		
白俄罗斯	○		
比利时	○		

	援助方式		
	物资援助	派遣专家	经验交流
波兰	○		○
波黑	○		
葡萄牙	○		
马耳他	○		
摩尔多瓦	○		○
黑山	○		
拉脱维亚	○		
立陶宛	○		
罗马尼亚	○		○
卢森堡	○		
俄罗斯	○		○
<b>非洲</b>			
阿尔及利亚	○	○	
安哥拉	○		
乌干达	○		
埃及	○		○
埃塞俄比亚	○	○	○
厄立特里亚			○
加纳	○		
佛得角	○		
加蓬	○		
喀麦隆	○		
冈比亚	○		
几内亚	○		
几内亚比绍	○		
肯尼亚	○		○
科特迪瓦	○	○	
科摩罗			
刚果（布）	○	○	○
刚果（金）	○	○	
圣多美和普林西比	○	○	
赞比亚	○		
塞拉利昂	○		
吉布提	○	○	
津巴布韦	○	○	○
苏丹	○	○	
塞舌尔	○		

	援助方式		
	物资援助	派遣专家	经验交流
赤道几内亚	○	○	
塞内加尔	○		
索马里	○		
坦桑尼亚	○		
乍得	○		
中非	○		
突尼斯	○		
多哥	○		○
尼日利亚	○		
纳米比亚	○		
尼日尔	○		
布基纳法索	○	○	
布隆迪	○	○	
贝宁	○		
博茨瓦纳	○		
马达加斯加	○		
马拉维	○		
马里	○		
南非	○		○
南苏丹	○		
莫桑比克	○		○
毛里求斯	○		
毛里塔尼亚	○		
摩洛哥	○		○
利比亚	○		○
利比里亚	○		○
卢旺达	○		
莱索托	○		
<b>大洋洲</b>			
澳大利亚	○		
基里巴斯	○		○
库克群岛			○
萨摩亚			○
所罗门群岛			○
汤加	○		○
纽埃			○
瓦努阿图	○		○

	援助方式		
	物资援助	派遣专家	经验交流
巴布亚新几内亚	○		○
帕劳			
斐济	○		○
马绍尔群岛			
密克罗尼西亚	○		○

注：1. 以上根据国家国际发展合作署网站、中国驻外大使馆网站、相关媒体等截至 2020 年 9 月底发布信息汇总整理而成；

2. 中国提供抗疫援助的主体包括政府、军队、社会组织以及企业；

3. 地区国别分类参照中国外交部网站

## 二、中国民间组织在全球开展抗疫工作情况

自新冠肺炎疫情暴发以来，中国民间组织积极参与全球抗疫，与国内外政府、企业等部门灵活合作，凝聚社会各界力量。主要抗疫模式包括募集资金，捐赠物资；搭建线上信息共享平台，组织国内外经验交流会；支持新冠病毒研究与疫苗研发工作等。以下依据援助物资价值总额、援助方式的多样性和代表性等因素选取 5 家中国民间组织，介绍其全球抗疫策略及行动。

表 2：中国 5 家民间组织开展抗疫国际援助情况

	主要策略	相关工作	合作方	规模及成果
<b>马云公益基金会 与阿里巴巴公益基金会</b>	自 3 月初开始启动国际抗疫行动，将物资捐赠与科技抗疫相结合，快速形成全球抗疫战略布局，并不断扩张国际援助的地理版图。	捐赠防疫物资；支持新冠病毒研究与疫苗研发工作；建立线上信息共享平台；资助医学专家撰写《新冠肺炎防治手册》，传播中国抗疫经验。	埃塞俄比亚政府、非盟和非洲疾控中心、非洲各国医疗机构、世界粮食计划署、世界卫生组织、国内外科科研机构、浙江大学医学院附属第一医院	截至 5 月 9 日，两家基金会捐赠超 2 亿件防疫物资，驰援全球 150 个国家、地区和国际机构抗疫。两家基金会联合浙江大学医学院附属第一医院（浙大一院）发布《新冠肺炎防治手册——浙江大学医学院附属第一医院临床经验》。

	主要策略	相关工作	合作方	规模及成果
<b>中国红十字基金会</b>	与社会各界合作，发挥慈善募捐优势，建立专项基金以支持国际人道援助。	设立抗疫国际人道援助基金和恒大国际抗疫援助基金”（恒大集团捐资1亿元人民币）。结合线上线下2种方式，由专家团队分享抗疫知识和经验。	恒大集团、石家庄以岭药业股份有限公司、爱眼公益基金会等多家中国企业和社会组织。	人道援助足迹横跨亚、非、欧、北美、大洋五大洲，先后向伊朗、伊拉克、意大利等43个国家提供抗疫物资援助，物资总价值达8049.5万元。
<b>中国扶贫基金会</b>	抗疫思路聚焦于海外贫困社区和群体的基本生活需求，将医疗物资捐赠与社区抗疫行动相结合，其国际抗疫项目致力于解决健康卫生和粮食安全问题。	1) 筹集抗疫资金，捐赠防疫用品。通过尼泊尔社区抗疫洗手站项目，增强尼泊尔贫困与弱势社区的防疫意识与能力。通过微笑儿童项目最大程度地缓解疫情下儿童饥饿问题。2) 组织中外抗疫经验线上交流分享会活动，为发展中国家民间组织和华人华侨提供经验支持。	尼泊尔华人华侨协会及本地非营利组织、埃塞俄比亚医疗机构及社会组织。	截至6月17日，中国扶贫基金会国际抗疫累计募集和调整国际抗疫资金627.25万。尼泊尔社区抗疫洗手站项目累计筹集资金8.75万元，建立大小洗手站234个。微笑儿童项目在埃塞俄比亚、尼泊尔、缅甸三个国家落地执行，募集和调整项目资金617.4万元，计划为埃塞俄比亚、尼泊尔和缅甸约1.5万项目受益儿童发放粮食包，目前累计发放7617个粮食包。
<b>深圳市国际交流合作基金会</b>	以支援深圳国际友好城市抗疫为切入点，引导、聚合本地民间力量参与国际抗疫，并形成了官方和民间捐赠齐步推进、互为补充的工作模式。	向深圳市国际友好城市捐赠抗疫物资；凝聚深圳民间力量，提供“走出去”平台支持；在深圳市委外办支持下举办政府间抗疫经验交流活动。	深圳市猛犸公益基金会和深圳市华大基因科技有限公司、深圳市社会组织总会、市慈善会、市钟表行业协会、腾讯等近30家社会组织和企业。	截至7月14日，已向日本、意大利、柬埔寨等9个国家16个国际友城和机构捐赠了价值9,417,020元的物资。促成了市政府抗疫工作小组成员与金边市政府、柬埔寨青年联合会-医生联盟的线上交流。

	主要策略	相关工作	合作方	规模及成果
<b>北京平澜公益基金会</b>	海外抗疫聚焦点为医疗条件相对薄弱的伊朗、黎巴嫩、东南亚以及非洲等地，注重缓解疫情下国际难民的需求。	按照各国别疫情防控需求，提供防疫物资与资金援助，并开展国际防疫交流活动。	黎巴嫩、尼泊尔、柬埔寨等 10 个“丝绸之路”沿线国家。	截至 7 月 20 日，北京平澜公益基金会向 5 个国家提供防疫物资和资金援助，直接惠及万余人次，间接影响 20 万人次。开展十期中国民间组织参与国际疫情防控在线交流活动，分享中国防控疫情经验。

## （一）马云公益基金会与阿里巴巴公益基金会

阿里巴巴公益基金会由阿里巴巴集团及旗下子公司联合成立。从 2010 年起，阿里巴巴集团把年收入的 0.3% 拨入阿里巴巴公益基金会。<sup>3</sup> 马云公益基金会成立于 2014 年，是马云个人出资在国内设立的非公募基金会。马云公益基金会与阿里巴巴公益基金会自 3 月初开始启动国际抗疫行动，快速形成全球抗疫战略布局并不断扩张国际援助的地理版图。<sup>4</sup> 其抗疫行动主要分为四种方式（如下），将物资捐赠与科技抗疫相结合，发挥出互联网技术优势。

**捐赠防疫物资。** 3 月 3 日至 22 日，两家基金会先后向亚、非、欧、南美、北美五大洲至少 94 个国家捐赠口罩、检测试剂盒、防护服等医疗防疫物资。<sup>5</sup> 3 月 16 日至 4 月 20 日，两家基金会为非洲提供三批应急物资捐赠，第一批物资由埃塞俄比亚政府分发至非洲 54 个国家，第二批物资由埃塞俄比亚总理阿比及非洲疾病预防控制中心和世界粮食计划署共同发放到非洲 54 国，第三批物资由非盟和非洲疾控中心分发。三批物资共计 1060 万个口罩，260 万份病毒采样设备和提取试剂，800 台呼吸机、100 台红外线测温仪、4000 个额温枪、46 万件防护服和 46 万个防护面罩、100 万双医用手套。4 月 21 日，两家基金会向世界

3 <https://baike.baidu.com/item/阿里巴巴公益基金会/9432369?fr=aladdin>

4 <http://www.gongyishibao.com/html/gongyizixun/18511.html>

5 <http://www.gongyishibao.com/html/gongyizixun/18511.html>

卫生组织捐赠一批应急抗疫物资，包括 1 亿个医用口罩、100 万个 N95 口罩、100 万份核酸检测试剂盒。截至 5 月 9 日，两家基金会捐赠超 2 亿件防疫物资，驰援全球 150 个国家、地区和国际机构抗疫。<sup>6</sup>

**支持新冠病毒研究与疫苗研发工作。**1 月 29 日，马云公益基金会宣布捐赠 1 亿元人民币用于支持新冠肺炎治疗药物和疫苗的研发。其中，捐赠中国科学院和中国工程院各 2000 万元，用于支持当前病毒疫苗专项研发，包括中国工程院王辰、钟南山、李松、丁健和张伯礼等五位院士牵头新冠病毒肺炎治疗药物的筛选和研发工作，以及中国科学院中国科大生命科学与临床医学的交叉团队关于传染病学、呼吸病学、流行病学等多个领域的研究。其余资金用于支持国内外各顶尖科研机构 and 科研人员合作展开对新型冠状病毒的预防治疗工作。2 月 14 日，与广州呼吸健康研究院、广东省钟南山医学基金会签署框架协议，捐赠金额为 500 万元。<sup>7</sup>

**建立线上信息共享平台。**在阿里云智能、阿里健康的共同支持下，两家基金会发起了“全球新冠肺炎实战共享平台”（Global MediXchange for Combating COVID-19，简称 GMCC），覆盖 233 个国家和地区，旨在为世界各地的一线医生和护士提供抗疫实战经验分享，方便他们在线交流协作，并以科技抗疫为医疗科研机构提供大数据和云计算的能力建设支撑，用以加速治疗药物和疫苗研发、提升 CT 影像分析效率、提升病毒筛查和检测效率、提供疫情预测参考、AI 翻译为多语言交流沟通提供便利。<sup>8</sup>

**资助医学专家撰写《新冠肺炎防治手册》，传播中国抗疫经验。**3 月 16 日，两家基金会开始与非洲各国医疗机构合作，为其提供新冠病毒临床治疗的网上培训资料。3 月 18 日，两家基金会联合浙江大学医学院附属第一医院（浙大一院）发布《新冠肺炎防治手册——浙江大学医学院附属第一医院临床经验》，并通过两个基金会官网、阿里云官网、浙大一院官网分发。截至 3 月 21 日，该手册的访问量达 147.8 万，被分享到 219 个国家和地区。该手册被翻译成 9 种语言，包含疫情防控技术策略、诊疗及危重症救治方案、护理方法和经验等内容<sup>9</sup>，为其他国家应对疫情提供了有价值的参考。

6 <https://tech.sina.com.cn/roll/2020-05-09/doc-iirczymk0763506.shtml>

7 <https://www.mayun.xin/index.html#/project-detail/357>

8 [https://gmcc.alibabadoctor.com/?locale=zh-cn&entry=aliyungmcc\\_re\\_20200420\\_\\_&#J\\_7231040460](https://gmcc.alibabadoctor.com/?locale=zh-cn&entry=aliyungmcc_re_20200420__&#J_7231040460)

9 <https://gmcc.alibabadoctor.com/prevention-manual>

## (二) 中国红十字基金会

中国红十字基金会与社会各界合作，发挥慈善募捐优势，建立专项基金以支持国际人道援助。专项基金通过网络众筹和企业定向筹集的方式广泛动员社会力量募集资金和防护物资，援助受新冠肺炎疫情影响较严重国家。

**设立专项基金，支持国际人道援助。**3月10日，中国红十字基金会按照中国红十字会援外工作整体部署，设立“抗疫国际人道援助基金”。截至8月24日，该基金先后向伊朗、伊拉克、意大利、巴基斯坦等43个国家提供抗疫物资援助，物资总价值达8049.5万元。人道援助足迹横跨亚、非、欧、北美、大洋五大洲，援助物资包括医用防护口罩、呼吸机等防疫物资和医疗设备。<sup>10</sup>

**与社会各界合作，发挥募捐优势。**3月23日，中国红十字会联合恒大集团，由恒大集团捐资1亿元人民币，在中国红十字基金会设立恒大国际抗疫援助基金。该基金主要用于向新冠肺炎疫情严重的国家和地区提供人道援助，主要包括支持中国红十字会采购受援国急需的医疗物资、防护物资，派出国际援助医疗队的后勤保障等。<sup>11</sup>4月9日，石家庄以岭药业股份有限公司向中国红十字基金会捐赠人民币200万元，定向用于“抗疫国际人道援助基金”。<sup>12</sup>此外，上海绿谷制药有限公司、山西省红十字会、爱眼公益基金会、健合（中国）有限公司等多家企业、社会组织先后向“抗疫国际人道援助基金”捐赠疫情防控物资支持全球抗疫。<sup>13</sup>3月11日，在中国红十字基金会、中国民间组织国际交流促进会的支持下，北京光华设计发展基金会联合157家社会团体和单位发起绿丝带行动。截至8月17日，“绿丝带行动”吸引了295名国际志愿者加入，向意大利、伊朗、斯里兰卡、俄罗斯、阿根廷、法国、南非、墨西哥等23个国家以及联合国人居署、联合国驻尼日利亚代表处捐赠了300万元人民币的抗疫物资。<sup>14</sup>

**结合线上线下2种方式，由专家团队分享抗疫知识和经验。**2月29日，中国红十字

---

10 <https://new.crcf.org.cn/article/20705>

11 <https://new.crcf.org.cn/article/20049>

12 <https://new.crcf.org.cn/article/20134>

13 <https://new.crcf.org.cn/article/20705>

14 [http://www.gongyishibao.com/newdzb/html/2020-05/26/content\\_22577.htm?div=0](http://www.gongyishibao.com/newdzb/html/2020-05/26/content_22577.htm?div=0)

会赴伊朗志愿专家团队抵达德黑兰<sup>15</sup>，向当地分享中国的疫情防控知识和经验。3月7日，中国红十字会总会派出7人的志愿专家团队前往伊拉克巴格达，携带核酸检测试剂盒等医疗用品和设备、中成药等救援物资，支援伊拉克新冠肺炎疫情防控工作。国家卫生健康委员会、中国红十字会于3月9日和11日与意大利卫生部、意大利红十字会和世界卫生组织代表举行专家视频会议，就新冠肺炎疫情防控工作进行交流。3月12日，中国政府派遣的由国家卫生健康委和中国红十字会组建的专家组一行9人携带大批医疗救治及防护用品等物资前往罗马，支援意大利新冠肺炎疫情防控工作。<sup>16</sup>

### （三）中国扶贫基金会

中国扶贫基金会在缅甸、尼泊尔和埃塞俄比亚设立办公室，具有多年在海外开展扶贫项目的经验。其抗疫思路聚焦于海外贫困社区和群体的基本生活需求，将医疗物资捐赠与社区抗疫行动相结合，其国际抗疫项目致力于解决健康卫生和粮食安全问题。

**筹集抗疫资金，捐赠防疫用品。**2020年3月27日，中国扶贫基金会正式启动“我们和你在一起”国际抗疫行动。截至6月17日，中国扶贫基金会国际抗疫累计募集和调整国际抗疫资金627.25万，其中新增捐赠资金45.45万元，调整项目资金581.8万元。中国扶贫基金会联合善心莲心捐赠团队向缅甸、苏丹、埃塞俄比亚、老挝四国捐赠防护服各500套。此外，结合疫情应对态势，自3月启动国际爱心包裹升级调整工作，在包裹中添加卫生用品和抗疫防疫知识读本。

**通过尼泊尔社区抗疫洗手站项目，增强尼泊尔贫困与弱势社区的防疫意识与能力。**3月28日，中国扶贫基金会尼泊尔办公室与合作伙伴SSN（Safa Sunaulo Nepal）联合启动尼泊尔社区抗疫卫生项目。截至6月17日，项目累计筹集资金8.75万元，建立大小洗手站234个，其中加德满都127个、第二省46个、第三省61个。洗手站主要建立在警察派出所、公立医院、贫困与弱势社区、旅游景点等场所，并张贴画报，宣讲防范病毒传播、居家隔离、自我防护等健康卫生及防疫知识，降低新冠肺炎感染风险。<sup>17</sup>

---

15 <http://news.sina.com.cn/c/2020-02-29/doc-iimxyqvz6730972.shtml>

16 <https://new.crcf.org.cn/article/19989>

17 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670400823779027836&wfr=spider&for=pc>

**通过微笑儿童项目最大程度缓解疫情下儿童饥饿问题。**该项目通过为发展中国家受饥儿童供餐或发放粮食，帮助受益儿童健康成长，助力发展中国家早日实现零饥饿的联合国可持续发展目标。该项目常态下是以学校为单位集中供餐，由于2020年新冠肺炎疫情蔓延全球，许多国家宣布中小学停课，学校供餐被迫中止。中国扶贫基金会适时调整项目执行方式，将学校供餐模式变更为粮食发放模式。微笑儿童项目在埃塞俄比亚、尼泊尔、缅甸三个国家落地执行。截至6月17日，募集和调整项目资金617.4万元，项目计划为埃塞俄比亚、尼泊尔和缅甸约1.5万项目受益儿童发放粮食包，目前累计发放7617个粮食包。<sup>18</sup>

**组织中外抗疫经验线上交流会，为发展中国家民间组织和华人华侨提供经验支持。**4月30日，中国扶贫基金会与中促会等社会组织一同组织了“中国-埃塞俄比亚民间组织疫情防控经验线上交流会”，会议向埃塞俄比亚医疗机构、民间组织以及在埃的中资企业、华人华侨分享了我国新型冠状病毒肺炎疫情防控经验。5月30日，中国扶贫基金会联合尼泊尔华人华侨协会在中国驻尼泊尔大使馆的支持下组织开展了“中国-尼泊尔疫情防控线上交流会”，会议介绍了尼泊尔疫情现状，避免感染和隔离措施等问题，224名华人华侨和尼泊尔友好人士参加了会议。<sup>19</sup>

#### **（四）深圳市国际交流合作基金会**

深圳市国际交流合作基金会以支援深圳国际友好城市抗疫为切入点，引导、聚合本地民间力量参与国际抗疫，并形成了官方和民间捐赠齐步推进、互为补充的工作模式。基金会为社会组织和企业提供从策划筹备、对外联系、物资采购、国际物流到配套宣传的服务和支持，在捐赠过程中注重整合各方优势，最大化“走出去”行动效果和国内国际影响力。<sup>20</sup>

**向深圳市国际友好城市捐赠抗疫物资。**截至7月14日，基金会已向日本、韩国、瑞士、意大利、印度尼西亚、柬埔寨、荷兰、缅甸和巴西9个国家16个国际友城和机构紧急捐赠了1,701,800只口罩、2069套防护服、250套检测试剂、10000只手套、240支红外测温仪和5台空气净化器等抗疫物资，捐赠物资价值9,417,020元。<sup>21</sup>其物资捐赠

18 <http://www.cfpa.org.cn/information/project.aspx?typeid=2>

19 [http://www.cfpa.org.cn/news/news\\_detail.aspx?articleid=1710](http://www.cfpa.org.cn/news/news_detail.aspx?articleid=1710)

20 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1672101479927816926&wfr=spider&for=pc>

21 <https://www.sfiec.org.cn/whatsNew/Inner/293>

结合了深圳市在科技创新领域的优势。在海外疫情暴发早期，基金会联合深圳市猛犸公益基金会和深圳市华大基因科技有限公司，参与“钻石公主号”事件援助，向日本国立传染病研究所捐赠一批新冠病毒核酸检测试剂盒。<sup>22</sup>

**凝聚深圳民间力量，提供“走出去”平台支持。**基金会重点依托 2019 年底与中国国际经济技术交流中心、联合国开发计划署联合发布的“中国（深圳）社会组织‘走出去’能力建设与交流合作平台”（简称 Value Plus），并依托“深系澜湄”、“城市+（City Plus）”等主线项目的长期积累，为深圳市社会组织总会、市慈善会、市钟表行业协会、腾讯等近 30 家社会组织和企业参与国际抗疫行动提供平台支持，帮助这些机构对接捐赠物资需求、统筹对外捐赠物资规模和流向、协调各方行动。<sup>23</sup>

**在深圳市委外办支持下举办政府间抗疫经验交流活动。**基金会促成了市政府抗疫工作小组成员与金边市政府、柬埔寨青年联合会 - 医生联盟的线上交流，介绍了中国有效把控疫情的经验和方法。4 月 30 日，深圳市国际合作基金会联合中国国际经济技术交流中心、联合国开发计划署驻华代表处举办“Value Plus：新冠疫情国际人道行动——中国社会组织经验分享和政策研讨”线上交流会，150 位来自社会组织、企业、智库和媒体的代表参加。来自中国红十字基金会、中国扶贫基金会等 8 家社会组织的代表分享了参与国际抗疫一线的工作实践案例和经验收获，共同探讨了新形势下中国社会组织“走出去”的挑战与机遇以及“后疫情时代”的国际合作。<sup>24</sup>

## （五）北京平澜公益基金会

北京平澜公益基金会是面向国际的专业救灾型基金，在非洲国家、伊朗、柬埔寨等地设有海外志愿者团队。基金会海外抗疫的聚焦点为医疗条件相对薄弱的伊朗、黎巴嫩、东南亚以及非洲等地，注重缓解疫情下国际难民的需求。

**按照各国疫情防控需求，提供防疫物资与资金援助。**2 月 25 日至 3 月 16 日，北京平

---

22 <http://health.people.com.cn/n1/2020/0220/c14739-31597034.html>

23 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1672101479927816926&wfr=spider&for=pc>

24 <https://www.sfiec.org.cn/whatsNew/Inner/297>

澜公益基金会向伊朗提供四批防疫物资援助，包括 1000 份新冠病毒核酸检测试剂、2500 份新冠病毒快速检测试剂、2 吨溴剂、9840 支柠檬酸维生素 C 泡腾片。4 月 25 日，向吉布提捐赠 50 顶帐篷，用于疫情防控期间安置民众。5 月 6 日，向柬埔寨女王宫县捐赠资金 18.21 万元，用于柬埔寨女王宫县达崩特莫村防疫期间防疫宣讲、水利设施建设、村民生活物资援助，以缓解疫情对当地民众生计造成的影响。1 月底至 5 月中旬，北京平澜公益基金会在黎巴嫩向当地叙利亚难民累计提供 14.33 万元的防疫物资及资金援助，包括向阿尔萨难民儿童及贝卡谷地难民营分别援助的善款和生活保障物资，惠及 300 户难民家庭 2000 余人次。北京平澜公益基金会向津巴布韦捐赠 2 批防疫物资，共计 30 台消杀弥雾机、200 件医用防护服、200 副防护面罩、400 袋含氯消毒泡腾片等防疫消杀、防护装备物资。截至 7 月 20 日，北京平澜公益基金会向 5 个国家提供防疫物资和资金援助，直接惠及万余人次，间接影响 20 万人次。<sup>25</sup>

**开展国际防疫交流活动。**3 月 20 日至 6 月 14 日，在中国民间组织国际交流促进会的指导下，北京平澜公益基金会开展十期“中国民间组织参与国际疫情防控在线交流活动”，分别向“丝绸之路”沿线国家黎巴嫩、尼泊尔、柬埔寨、肯尼亚、缅甸、埃及、埃塞俄比亚、南非、蒙古、秘鲁当地医疗机构、民间组织、学术机构工作人员分享中国防控疫情经验，近千人参加会议。<sup>26 27</sup>

### 三、主要援助国在全球开展抗疫工作情况

随着新冠疫情的全球暴发，各主要援助国通过双边和多边渠道向其它国家提供援助，在全球应对疫情危机中发挥着重要作用。本文选取截至 10 月 9 日，在全球开展抗疫工作中“实质承诺”出资额最高的五个援助国（日本、美国、法国、英国、德国），介绍其开展全球抗疫的策略、优先领域、案例等。

本文计算出资额时引用的数据主要来自援助国政府网站（如英国、美国、日本政府网

---

25 [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_8456747](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8456747)

26 <http://peaceland.net.cn/index/more/b/6/c/22.html>

27 [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_8456747](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8456747)

站)、媒体及其它第三方平台(如《经济学人》“新冠疫情资金跟踪系统”、联合国人道主义事务协调办公室“人道资金财务支出核实数据库(OCHA Financial Tracking Service)”等<sup>28</sup>)。根据《经济学人》杂志社“新冠疫情资金跟踪系统”对各主要援助国300余笔全球抗疫大额捐赠的整理,援助国大部分抗疫资金从承诺到发放所需时间在3-6个月之间。由于大多援助国4-9月间承诺了大量捐赠,部分承诺尚未完成发放。为体现援助国全球抗疫出资的时效性,本文采用“实质承诺”出资额作为对援助国全球抗疫出资的统计标准,该标准包括了援助国目前所有可追踪受赠方的捐资承诺,但不包括援助国在新冠背景下跨越多年且无明确受赠方信息的捐资承诺。<sup>29</sup>

**表3：“实质承诺” 出资规模前五大援助国的全球抗疫工作情况**

	主要策略	相关工作案例	“实质承诺” 出资规模	主要出资渠道
<b>日本</b>	主要援助区域集中在东南亚和南亚国家。	日本向缅甸提供2.8亿美元贷款,支持其新冠危机后的经济复苏;向柬埔寨提供1800万美元赠款,为其抗击新冠肺炎提供医疗设备和相关抗疫物资。	15.4亿美元	日本国际协力机构(JICA)、日本厚生劳动省
<b>美国</b>	主要援助区域集中在非洲、南亚和东南亚;领域集中在卫生、人道主义、经济和发展。	在美国国际开发署200万美元资金的支持下,技术合作与发展机构在中非共和国的五个县提供人道主义、水、卫生等方面的支持。	15亿美元	美国国务院、美国国际开发署(USAID)
<b>法国</b>	主要援助区域集中在非洲;领域包括经济、卫生系统、脆弱群体等。	法国于4月9日发起“新冠肺炎—公共卫生”倡议,集资12亿欧元。	14亿美元	法国开发署(AFD)

28 这些第三方数据平台主要依赖于政府部门、国际组织、非营利组织、私营部门等自主分享,对于援助国通过多边渠道的捐赠信息较为完全,但双边信息有限。

29 <https://devinit.org/resources/how-are-aid-budgets-changing-due-covid-19-crisis/#note-ulFbT2jyD>

	主要策略	相关工作案例	“实质承诺” 出资规模	主要出资渠道
英国	主要援助区域集中在非洲和南亚；领域集中在新冠疗法和疫苗研发。	英国向约旦受新冠疫情影响的贫困和弱势家庭提供 3.74 亿美元援助；向津巴布韦提供 4360 万美元，帮助其缓解新冠危机。	13 亿美元	英国国际发展部（DFID），现改名为英国外国、联邦和发展办公室（FCDO）
德国	主要援助领域集中在卫生、人道主义、经济。	德国政府大力支持 G7 集团、G20 集团以及世界银行、地区开发银行和国际货币基金组织等多边组织的倡议。	11 亿美元	德国国际合作机构（GIZ）等

## （一）日本

根据日本外务省数据，日本已出资 15.4 亿美元，通过双边或多边渠道开展全球抗疫工作。其中，日本承诺拨出 4.5 亿美元用于双边援助，重点领域为卫生系统强化、能力建设、疫后复苏等，重点支持区域为东南亚和南亚国家。<sup>30</sup> 卫生系统强化方面，日本拨出 4.36 亿美元，向全球 83 个以上国家提供医疗设备。能力建设方面，日本拨出 1300 万美元，通过日本国际协力机构（JICA）向 38 个国家的医护人员提供预防感染和控制疾病暴发的培训。疫后复苏方面，日本承诺在未来两年提供最高 45 亿美元的“新冠疫情危机应对紧急支持贷款（COVID-19 Crisis Response Emergency Support Loan）”，以支持菲律宾、印度尼西亚、印度、孟加拉国、马尔代夫等国家的疫后经济复苏（由于该承诺时间跨度大、方案尚不具体，暂未纳入本文“实质承诺”捐赠额的计算范围）。<sup>31</sup>

多边援助方面，日本的支持对象包括世界卫生组织（WHO）、流行病防范创新联盟（CEPI）、全球疫苗免疫联盟（GAVI）、联合国儿童基金会（UNICEF）、联合国开发计划署

30 <https://news.un.org/en/story/2020/09/1073822>

31 <https://www.mofa.go.jp/files/100098665.pdf>

(UNDP)、联合国难民署 (UNHCR) 等，支持领域包括疫苗研发、社区卫生工作者培训、卫生治理体系强化、防护设备和卫生设施供应、难民等脆弱群体保护。其中，日本承诺向世界卫生组织提供 1.65 亿美元资金，用于疫苗研发；承诺向 CEPI 提供 1.34 亿美元资金，用于促进制药公司和实验室的疫苗研发和临床试验；承诺向 GAVI 捐赠 1 亿美元，用于提升疫苗可及性。<sup>32</sup>

## (二) 美国

据美国国务院的官方数据，美国政府通过美国国务院和国际开发署提供超过 15 亿美元公共卫生、人道主义、经济和发展援助，用于帮助各国政府、国际组织和非政府组织抗击疫情，区域重点集中在非洲、南亚和东南亚。<sup>33</sup> 美国的全球抗疫更注重双边合作，体现美国国家利益考量。

美国国际开发署 (USAID) 共拨出 13.35 亿美元援助，用于抗击新冠疫情。其中，2.99 亿美元紧急卫生援助来自美国国际开发署全球卫生紧急储备基金 (ERF-USAID)，5.58 亿美元援助来自美国国际开发署国际灾害援助账户 (IDA)，2.43 亿美元援助来自经济支持基金 (ESF)，2.35 亿美元援助来自美国国际开发署全球健康项目 (GHP-USAID)。<sup>34</sup>

TOTAL PLEDGED USAID FUNDING FOR THE COVID-19 RESPONSE <sup>1</sup>	
ERF-USAID	\$299,000,000
ESF	\$243,000,000
GHP-USAID	\$235,000,000
IDA	\$558,000,000
	<b>\$1,335,000,000</b>

<sup>32</sup> <https://www.gavi.org/news/media-room/countries-pledge-new-support-gavi>

<sup>33</sup> <https://www.state.gov/update-the-united-states-continues-to-lead-the-global-response-to-covid-19-5/>

<sup>34</sup> [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/09.09.20\\_-\\_USAID\\_COVID-19\\_Global\\_Response\\_Fact\\_Sheet\\_9.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/09.09.20_-_USAID_COVID-19_Global_Response_Fact_Sheet_9.pdf)

在国家安全委员会的协调下，美国国际开发署与其他政府部门美国政府的跨机构伙伴，包括美国国防部和私营部门合作，向玻利维亚、巴西、哥伦比亚、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、斐济、菲律宾、俄罗斯、卢旺达等国提供超过 6100 台呼吸机。

非洲是美国资助的区域重点之一。以中非共和国为例，美国一共向中非共和国提供 1310 万美元抗疫援助，其中在美国国际开发署 200 万美元支持下，技术合作与发展机构（Agency for Technical Cooperation and Development，简称 ACTED）在中非共和国的五个县提供人道主义、水、卫生等方面的支持，并开展风险沟通和社区参与活动，以防止新冠疫情在各县社区间传播。此外，美国国际开发署也支持 ACTED 在公共区域设立洗手站，并向脆弱人群分发卫生用品包。<sup>35</sup>

美国也为亚洲国家提供抗疫援助。其中，美国资助金额最高的两个亚洲国家是阿富汗和孟加拉国，分别资助了 3940 万美元和 4480 万美元，其中约半数资金由美国国际开发署国际灾害援助账户（IDA）拨出，主要用于新冠疫情的检测和诊断，以及卫生系统强化等。

### （三）法国

根据法国开发署的官方数据，法国共承诺拨出 14 亿美元用于抗击全球范围内的新冠疫情，区域重点集中在非洲、印度洋、加勒比海等地区，援助领域包括稳定经济、强化卫生系统、保护脆弱群体等。<sup>36</sup>

法国于 4 月 9 日发起“新冠肺炎 - 共同健康（COVID-19 - Health in Common）”倡议，由法国开发署（AFD）牵头，旨在应对大流行在非洲、印度洋、加勒比海及近东地区最脆弱国家造成的公共卫生危机。该倡议共筹集 14 亿美元资金（其中包括 1.745 亿美元赠款和 11.63 亿美元优惠贷款），用于支持法国国际发展合作中 19 个优先国家（贝宁、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、埃塞俄比亚、冈

---

35 [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/09.09.20\\_-\\_USAID\\_COVID-19\\_Global\\_Response\\_Fact\\_Sheet\\_9.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/09.09.20_-_USAID_COVID-19_Global_Response_Fact_Sheet_9.pdf)

36 <https://onu.delegfrance.org/COVID-19-assistance-for-Africa>

比亚、几内亚、海地、利比里亚、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、塞内加尔、多哥) 的卫生系统、流行病监测网络及当地非政府组织合作伙伴开展的疫情应对工作。<sup>37</sup>

4月24日，法国与世界卫生组织、欧盟理事会、盖茨基金会、CEPI、GAVI等相关方共同启动“获得抗击新冠肺炎工具加速器”(The Access to COVID-19 Tools Accelerator)，其目标为：1) 加快诊断、治疗和疫苗的设计和和生产；2) 确保安全、公平和普遍获得解决方案；3) 巩固防治新冠疫情等传染病的卫生保健体系。在5月4日举行的国际会议上，欧盟委员会呼吁全球捐款，以支持围绕这三个目标的国际行动。作为本次会议的共同发起国，法国共出资5.8亿美元。<sup>38</sup>

#### (四) 英国

针对全球范围内的新冠疫情，英国的援助聚焦新冠疗法和疫苗研发、脆弱人群保护、经济社会恢复以及支持多边组织工作等，重点区域集中于非洲和南亚国家。<sup>39</sup>

根据《经济学人》“新冠疫情资金跟踪系统”数据，截至10月9日英国共为全球抗疫工作承诺投入13亿美元资金，其中大部分资金投入给多边组织。其中，英国加入了由全球疫苗免疫联盟(GAVI)、流行病防范创新联盟(CEPI)、世界卫生组织(WHO)共同领导的“新冠肺炎疫苗实施计划(COVAX)”，并承诺向COVAX注资7.28亿美元，其中6.37亿美元将用于帮助发展中国家应对疫情。相比于部分其他援助国只资助COVAX，英国还深度参与COVAX采购机制，用以推动疫苗在全球的公平分配。此外，英国承诺向CEPI提供2.7亿美元资金，用于疫苗研发；主持了GAVI2020年筹资大会，并联合众多国家政府和私营合作伙伴为GAVI筹集资金88亿美元；于9月21日向WHO拨付1.22亿美元资金，用于危机应对；约有1.62亿美元已承诺用于联合国针对新冠疫情的全球人道主义应急计划(Global Humanitarian Response Plan)。<sup>40</sup>

37 <https://www.afd.fr/en/actualites/afds-response-covid-19-crisis>

38 <https://www.gouvernement.fr/en/france-pledges-eu500m-against-covid-19>

39 <https://public.tableau.com/profile/devexdevdata#!/vizhome/COVIDFundingvisualisation/COVID-19funding>

40 <https://www.gov.uk/government/news/new-foreign-commonwealth-development-office-will-lead-global-action-to-ensure-worlds-poorest-are-protected-from-ravages-of-coronavirus-and-famine>

与此同时，英国也注重通过英国和国际非政府组织开展工作。例如 4 月，英国宣布向国际红十字委员会捐赠 5000 万英镑，并通过英国国际发展部（DFID）“快速响应机制”（Rapid Response Facility）向政府名单中的 36 家英国慈善机构捐赠 2000 万英镑，以支持其在全球开展的抗疫工作。5 月，英国政府与联合利华合作，通过公开招标的方式向致力于开展全球抗疫工作的英国非政府组织出资 4500 万英镑。

## （五）德国

针对全球范围内的新冠疫情，德国的援助聚焦以下三个领域：1) 卫生系统强化，包括研究、能力建设和创新；2) 人道主义援助、区域稳定以及过渡性发展援助；3) 疫后经济复苏，包括多边财政援助和债务减免措施、对外贸易、投资促进和贸易政策。德国新冠疫情全球应对的重点区域为非洲和中东脆弱国家。

德国的全球抗疫工作主要依赖多边渠道开展。截至 2020 年 10 月 9 日，德国共承诺向世卫组织（WHO）、流行病防范创新联盟（CEPI）、全球疫苗免疫联盟（GAVI）、全球基金（Global Fund）等多边组织提供近 11 亿美元资金。<sup>41</sup> 其中，德国于 4 月 29 日和 9 月 14 日向世界卫生组织提供共计 4.1 亿美元资金，用于危机应对；承诺向 GAVI 提供 2.27 亿美元资金，用于疫苗制造和交付；承诺向全球基金提供 1.78 亿美元，用于支持其新冠疫情应对机制。

此外，德国政府大力支持 G7 集团、G20 集团以及世界银行、地区开发银行和国际货币基金组织等多边组织的倡议。<sup>42</sup> 2020 年 6 月，由欧盟主办的“全球目标：团结为未来（Global Goal: Unite for Our Future）”峰会承诺为新冠疫情提供 72.4 亿美元资金。在这其中，德国承诺投入 4.5 亿美元支持新冠疫情应对工作，这包括德国为支持全球基金新冠疫情应对机制（Global Fund’s COVID-19 Response Mechanism）承诺的 1.78 亿美元（1.5 亿欧元）捐赠。<sup>43</sup>

---

41 <https://www.gavi.org/news/media-room/countries-pledge-new-support-gavi>

42 <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2354916/4229a3d433f85aea39310bb1440a33ac/covid19-data.pdf>

43 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1216](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1216)

相对而言，德国在双边援助方面的投入较少，并且主要集中在卫生系统强化领域，涉及部分非洲和中东国家。德国目前正在制定“国别项目（National Programs）”计划，并可能未来在双边援助方面开展更多工作。

## 附录：可供参考的数据源

### 1. 第三方平台

- 1) EIU <https://covidfunding.eiu.com/explore>
- 2) UNOCHA <https://fts.unocha.org/donors/4537/summary/2020>
- 3) HUMPORTAL <https://covid19.humportal.org/>
- 4) Devex <https://public.tableau.com/profile/devexdevdata#!/vizhome/COVIDFundingvisualisation/COVID-19funding>

### 2. 官方网站

- 1) 日本  
<https://www.mofa.go.jp/files/100098665.pdf>
- 2) 美国  
<https://www.state.gov/update-the-united-states-continues-to-lead-the-global-response-to-covid-19-5/>  
[https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/09.09.20\\_-\\_USAID\\_COVID-19\\_Global\\_Response\\_Fact\\_Sheet\\_9.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/09.09.20_-_USAID_COVID-19_Global_Response_Fact_Sheet_9.pdf)
- 3) 法国  
<https://www.afd.fr/en/actualites/afds-response-covid-19-crisis>
- 4) 英国  
<https://www.gov.uk/government/news/new-foreign-commonwealth-development-office-will-lead-global-action-to-ensure-worlds-poorest-are-protected-from-ravages-of-coronavirus-and-famine>
- 5) 德国  
<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2354916/4229a3d433f85aea39310bb1440a33ac/covid19-data.pdf>

## 参考资料：

- [1] <https://www.mayun.xin/index.html#/about-us/jmf>
- [2] <http://www.gongyishibao.com/html/gongyizixun/18511.html>
- [3] <https://tech.sina.com.cn/roll/2020-05-09/doc-iirczymk0763506.shtml>
- [4] <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1663211542869337562&wfr=spider&for=pc>
- [5] <https://xw.qq.com/amhtml/20200318A0DLIR00>
- [6] <http://news.66wz.com/system/2020/03/23/105250928.shtml>
- [7] <https://gmcc.alibabadoctor.com/prevention-manual>
- [8] <https://new.crcf.org.cn/article/20705>
- [9] <https://new.crcf.org.cn/article/20049>
- [10] [http://www.gongyishibao.com/newdzb/html/2020-05/26/content\\_22577.htm?div=0](http://www.gongyishibao.com/newdzb/html/2020-05/26/content_22577.htm?div=0)
- [11] <http://news.sina.com.cn/c/2020-02-29/doc-iimxyqvz6730972.shtml>
- [12] <http://www.chinanews.com/gn/2020/03-10/9120655.shtml>
- [13] <https://new.crcf.org.cn/article/19989>
- [14] <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670400823779027836&wfr=spider&for=pc>
- [15] <http://www.cfpa.org.cn/project/GJProjectDetail.aspx?id=107>
- [16] <https://www.sfiec.org.cn/whatsNew/Inner/293>
- [17] <http://health.people.com.cn/n1/2020/0220/c14739-31597034.html>
- [18] [https://www.sohu.com/a/399730445\\_120167253](https://www.sohu.com/a/399730445_120167253)
- [19] <https://www.sfiec.org.cn/whatsNew/Inner/297>
- [20] [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_8456747](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8456747)
- [21] <http://peaceland.net.cn/index/more/b/6/c/22.html>

国际发展机构 Diinsider (Development Innovation Insider)，致力于赋能新兴市场国家基层的发展创新组织，助力其产品推广和资源匹配；同时为在发展中国家从事可持续领域工作的公共和私营部门提供服务，推动“走出去”项目的本土化对接与可持续发展。

Diinsider 于中国、缅甸、菲律宾设有全职团队，在亚洲和非洲近 30 个国家开展项目工作。在中国，Diinsider 服务过的发展合作机构覆盖中央部委和地方政府部门、国际组织驻华代表处、跨国企业、重点行业协会等。

旗下涵盖中国国际发展合作项目研究与管理 (Insights)、内容生产与传播 (Productions) 等多项业务工作，总部位于中国北京。Diinsider 及其创始成员已经受到《人民日报》、央视英语频道 (CGTN)、北京电视台等主流媒体报道。Diinsider 也是清华大学苏世民书院等高校的实习基地。



# 援助撬动低碳发展的国际经验 借鉴及政策思考<sup>1</sup>

商务部研究院国际发展合作研究所课题组<sup>2</sup>

气候变化是当今世界面临的最复杂、最多面化和最严重的威胁之一<sup>3</sup>。发展中国家在全球应对气候变化工作中的角色尤为重要。一方面，发展中国家生态环境和经济体系脆弱，面对气候变化影响更为敏感；另一方面，大部分发展中国家发展方式较为粗放，温室气体排放迅速增长。根据国际能源署测算，2019年发达经济体之外的排放量增长了近400Mt二氧化碳当量，其中近80%的增长来自亚洲发展中国家<sup>4</sup>。

虽然全球早期排放主要来源于发达国家，但排放的后果由全世界共同承担。发展中国家一方面在全球变暖问题面前更为脆弱，另一方面，在其亟需发展经济之时，面对着更加紧迫的应对气候变化议程和各方对温室气体排放的审视。同时囿于资金和技术的限制，发展中国家难以仅依靠自身完成从传统发展模式向绿色发展模式的转型、达成高减排目标。如不能正确看待“减排”与“发展”之间的辩证关系、调动发达国家资源，则发展中

---

1 本文是根据能源基金会支持的《援助撬动低碳发展——中国与“一带一路”国家（2018-2019）技术报告及案例研究》进行精炼改写，报告全文请参考中国与国际发展网 [caidev.org.cn](http://caidev.org.cn)，可下载。

2 作者包括：范伊伊、孙天舒、姚帅、陈小宁、毛小菁、王冻等，均为商务部研究院国际发展合作研究所、西亚非洲研究所人员；感谢国际发展合作所实习生吴天伊、张雨桐、姚琬昱对本研究提供的协助与支持。

3 <https://www.un.org/chinese/climatechange/2007highlevel/background.shtml>.

4 <https://www.iea.org/articles/global-co2-emissions-in-2019>.

国家正当的发展权利会遭受损害。因此，自 1992 年《联合国气候变化框架公约》起，各国在应对气候变化中承担“共同但有区别的责任”这一原则得到了国际社会的普遍认可。2000 年以后，《气候变化框架公约》更加强调发达国家向发展中国家提供包括资金、技术转移、能力建设在内的气候变化支持。2009 年哥本哈根会议首次提出发达国家对发展中国家提供气候资金支持的量化目标。**援助是发达国家兑现上述承诺的主要方式之一，包括发达国家直接向发展中国家提供双边援助，和经由世界银行、联合国等国际机构向发展中国家提供多边援助。**

发达国家提供的国际援助是发展中国家重要外部资金来源，约占最不发达国家外部资金的 70%<sup>5</sup>。国际援助在帮助发展中国家跨越传统经济增长模式和绿色发展模式之间的资金和技术“门槛”工作中也扮演着重要角色。

近年来，国际援助中“气候变化主流化”的趋势愈发明显，即在援助的各个环节体现减排设计，例如降低交通基础设施援助全生命周期温室气体排放。为此，经合组织发展援助委员会还开发了“里约标签”系统，用以提升援助项目的减排效果。就发达国家内在驱动力而言，通过对发展中国家提供减排援助，能够将自身理念、政策、设施、技术、标准等推向发展中国家市场。发达国家将自身产业发展优势和对外提供援助相结合，推动自身气候技术和标准的全球战略布局。

中国的对外援助始于 20 世纪 50 年代，彼时尚无应对气候变化国际框架，但中国已回应其他发展中国家需求，提供水电、沼气等可再生能源领域援助。近年来，中国积极参与应对气候变化南南合作，通过成套项目（基础设施）、物资项目、技术合作、人力资源培训等方式向其他发展中国家提供应对气候变化领域合作，并于 2015 年设立南南合作气候基金，通过国际发展合作推动发展中国家提升环境、气候可持续性。

2018 年 4 月，中国成立了国家国际发展合作署主管对外援助工作，旨在服务“一带一路”建设和大国外交总体布局，负责中国对外援助统筹规划，中国对外援助进入新的历史时期。当下正是中国“十四五”规划和中国对外援助中长期规划谋篇布局之时，在这一

---

<sup>5</sup> <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/ODA%20Before%20and%20After.pdf>.

关键时期通过研究国际社会低碳援助的总体趋势和具体做法，探讨受援国气候变化减缓工作具体需求和传统援助国低碳援助设计的可取之处，提炼有中国特色的对外援助的做法经验，对于中国以实际行动推动应对气候变化南南合作、推动中国与其他发展中国家分享可持续发展方案、增进在气候国际合作中的相互理解有借鉴意义，也将助力中国回应国际社会对“一带一路”建设的关注、树立负责任的大国形象。

## 一、援助促进低碳发展的相关国际规则

气候变化领域援助资金在 20 世纪 90 年代后期大量增加。进入 21 世纪之后，气候变化成为最受关注的生态环境援助领域。

1992 年，联合国环境与发展会议在阿根廷里约热内卢召开，会议探讨了发达国家与发展中国家在环境和气候问题上的不同立场，会上宣布的《里约环境与发展宣言》对未来全球可持续发展原则起到了指导作用。在此之后发达国家及国际组织开始对环境和气候领域国际援助问题给予重视。

1998 年起，经合组织开始监测和统计以《里约宣言》提出的气候变化减缓、保护生物多样性和荒漠化治理为主要目标的发展援助数据，在官方发展援助汇报系统中加入了“里约标签”（Rio Marker），用于统计和测量发展援助项目对以上三大任务的贡献度。气候变化适应于 2010 年被引入汇报系统，成为第四个“里约标签”。

经合组织规定，援助国需要在提交给 DAC 的项目数据中根据每一个援助项目对气候变化减缓、气候变化适应、保护生物多样性和荒漠化治理的贡献打上“里约标签”分。以气候变化减缓为例，若该援助项目将应对气候变化减缓作为“首要”（principle）目标，则项目在“气候变化减缓”标签下得 2 分，表示该援助项目直接目的是为了应对气候变化；若该援助项目将应对气候变化减缓视为“重要”（significant）目标，得 1 分，表示该项目明确提出了与减缓相关的目标，但并非首要目标；如果项目没有应对气候变化方面的考虑，则在“气候变化减缓”一栏填 0 分。总体来说，得 1 分或 2 分都表示该援助项目与应对气候变化相关（climate-related）。

设立“里约目标”的根本目的是促进环境，包括应对气候变化在国际发展合作中的主流化、机制化，鼓励援助国在援助项目的设计过程中提高对环境的关注。就气候变化而言，“里约标签”体系对 OECD 原有援助汇报体系的补充体现了气候变化作为跨领域、跨部门工作的特质，应对气候变化可以体现在各领域援助中。“里约标签”涵盖了众多细分领域，包括教育、医疗卫生、能源、供水与饮水健康、政府与公民社会、交通与仓储、通讯、贸易、渔业、旅游、环境保护、人道主义等。举例而言，医疗卫生与气候变化减缓并不直接相关，但如果发达国家向发展中国家援助一所医院，并设计医院利用太阳能作为一部分电力替代来源，则判断气候变化减缓是此项目“重要”考虑目标，在减缓的“里约标签”中计 1 分。目前，“里约目标”体系已成为发达国家兑现国际承诺的数据支撑和事实依据来源。

本文提出了“**低碳援助**”这一概念，用于代指“**以气候变化减缓为目标的援助**”和“**产生显著气候变化减缓效益的援助**”的集合；或就“里约标签”体系而言，“**低碳援助**”是**以气候变化减缓为主要目标和以气候变化减缓为重要目标的援助项目的集合**<sup>6</sup>。

## 二、传统援助国的低碳援助战略与实践

日本、德国是当前低碳援助领域表现最为突出援助国，投入规模分别位居全球第一、第二。两国不仅在低碳援助的战略和实践有鲜明特色，且均以工业化、制造业立国，其中日本开拓海外市场的发展模式与中国尤其相似，因此两国在发展中国家开展低碳援助的思路和实践具有突出的借鉴意义。

### （一）日本

在低碳援助领域，日本一直以来是西方援助国中投入资金规模最大、特点突出的援助国。

**首先，将气候变化嵌入对外援助的总体考量，并与国家其他对外发展战略相契合，形成合力。**日本将气候变化援助纳入其落实 2030 可持续发展议程、《巴黎协定》和《2015-2030

---

<sup>6</sup> OECD 对气候减缓援助总量的统计中，将以减缓为首要目标的援助总量统计为“下界”（lower bound），以减缓为首要和重要目标的援助总量统计为“上界”（Upper bound）。本文对“低碳援助”总量的统计使用 OECD “上界”数据。

年仙台减少灾害风险框架》等国际框架中，因此其为发展中国家气候行动提供的援助始终与其发展合作总体政策和各领域政策相结合，从而有助于实现多个可持续发展目标，落实《日本发展合作宪章》的“高质量增长”目标。

**以日本援助最擅长的基础设施领域为例。**日本认为，城市和区域开发、交通拥堵和交通安全、环境、能源节约等是涉及低碳的跨领域问题，基础设施尤为重要，**高质量的基础设施需要考虑低碳等环境影响力，帮助受援国实现道路交通向轨道交通的转变则是重要举措之一。**伴随着日本高调宣扬“高质量基础设施建设”，2015年以来日本推出了一系列重点援助项目，包括菲律宾马尼拉地铁项目、缅甸仰光 - 曼德勒铁路改造项目、印尼雅加达地铁项目、泰国曼谷高速交通系统项目、柬埔寨金边交通管理系统开发项目、印度德里高速交通系统等。这些项目既主打低碳目标，又实现了日本基础设施出口的战略目标。

**其次，日本制定了完善、全面的气候融资影响工具，日本协力机构（简称 JICA）的气候变化应对办公室和全球环境部分别针对气候减缓和气候适应出台了详细的指导文件。**早在 2011 年，JICA 就开发制定了气候工具包，即气候减缓与适应融资影响工具，其方法主要基于 OECD、全球适应中心（GCA）、国际标准化组织（ISO）、政府间气候变化专门委员会（IPCC）等国际标准，目前 JICA 在气候减缓方面制定的《温室气体排放量化评估指南》<sup>7</sup> 是 2019 年的第三次修订版本，在气候适应方面制定的《气候风险评估和适应指南》<sup>8</sup> 是 2019 年的第二次修订版本。根据《温室气体排放量化评估指南》，JICA 要求在气变减缓援助政策研究和项目探讨与立项过程中，以量化温室气体减排（清除）为目标，以便掌握项目对减缓气候变化的影响。

**第三，日本通过援助刺激私营部门加强对气候领域的投融资。**JICA 的日元贷款设有一般条件和优惠条件，其中优惠条件就是用于包括全球环境和气候变化问题在内的特定领域。根据日本低碳援助的案例，日本大量援助项目以贷款为支持资金，并通过 JICA 的“私营部门伙伴关系”项目支持中小企业的投融资。例如，日本以贷款支持印度开展中小微企

---

7 JICA Climate-FIT (Mitigation): Climate Finance Impact Tool / Mitigation Draft Ver. 3.0, Quantitative evaluation of GHG emissions reduction (removals), September 2019. [https://www.jica.go.jp/english/our\\_work/climate\\_change/c8h0vm0000f7klc7-att/guidline.pdf](https://www.jica.go.jp/english/our_work/climate_change/c8h0vm0000f7klc7-att/guidline.pdf).

8 JICA Climate-FIT (Adaptation): Climate Finance Impact Tool for Adaptation, Guidance on Climate Risk Assessment and Adaptation, JICA Global Environmental Department, 2019. [https://www.jica.go.jp/english/our\\_work/climate\\_change/c8h0vm0000f7kkm6-att/adaptation\\_all.pdf](https://www.jica.go.jp/english/our_work/climate_change/c8h0vm0000f7kkm6-att/adaptation_all.pdf).

业节能项目，在越南通过对岷港地区环境的简化测量帮助企业制定节能计划，在越南与私营机构合作提供可持续自然资源管理的技术合作，搭建“日本 REDD+ 公私合营平台”推进公私合作等。

**第四，借助多边平台，提升日本在气候领域的影响力。**日本十分看重气候相关国际议题的设置和讨论。日本借助 2016 年担任七国集团主席的机会，在七国集团外长会议上以“气候变化与脆弱性”为主题引领了讨论，发挥了领导作用。日本积极通过向绿色气候基金（GCF）捐款支持发展中国家应对气候变化，目前 GCF 已批准了 93 个项目。JICA 于 2017 年 7 月被认定为 GCF 实施实体，也是日本首个获认定的机构。作为获得 GCF 认证的实体，JICA 可以获取 GCF 资金来制定和实施旨在解决气候变化的项目，JICA 还利用 GCF 资金作为补充，扩大与发展中国家的气候变化合作。

**第五，积极利用援助在发展中国家开展低碳技术研发。**JICA 注重充分利用政府部门、地方政府、企业和大学的力量开展低碳援助，尤其重视援助支持技术研发，将日本先进技术和专业知识应用于发展中国家。“可持续发展的科学技术研究合作伙伴关系（SATREPS）”计划是日本援助资金支持开展解决气候变化问题研发的主要工具。该计划于 2008 年启动，将官方发展援助与科技预算结合起来，到 2018 年已通过了全球 50 个国家的 133 个联合研究项目，以解决与环境、能源、生物资源、减少灾害风险和传染病有关的全球性问题，并为发展中国家和日本的研究机构提供支持，广泛传播研究成果。日本外务省、JICA 与文部科学省、日本科学技术振兴机构等合作，为受援国的研究机构 and 研究人员提供支持。

## （二）德国

德国一直将气候变化视为发展中国家实现可持续发展转型的主要挑战，气候相关发展融资规模位列西方援助国第二位。

**第一，注重形成跨部门、多领域的协同配合。**德国经济合作与发展部（简称 BMZ）作为援助主管部门发挥牵头职能，负责 80% 的预算执行，但其他政府部门也发挥了重要作用，尤以环境、自然保护、建设与核安全部（BMUB）的专业优势最为突出<sup>9</sup>。例如，2013 年，BMZ 和 BMUB 两部门发起新伙伴关系倡议，在可再生能源利用、可持续城市发展和可抵御气候的农业等问题上，提供快速解决方案；2016 年，两部门又联合世界资源

研究所 (WRI) 建立“气候变化新伙伴关系倡议”，帮助发展中国家落实“国家自主贡献文件”，主要任务是为发展中国家快速提供量身定制的建议，同时将现有的气候目标和发展目标相结合，促进各援助方的援助项目相互协同，推动《巴黎协定》落实。

**第二，关注气候变化风险管理，推广气候风险保险。**气候风险保险是德国气候援助中的一个特色工具。GIZ 受 BMZ 等德国联邦政府和其他合作伙伴委托，支持气候风险保险在发展中国家的实施，具体包括：支持新保险模型和产品的试点，帮助保险部门加强开发可持续业务模型的能力；针对受援国政府部门及目标群体宣介气候风险保险，并对其开展相关培训；为受援国金融和保险领域的可持续市场发展搭建机构和法律框架，从而为气候风险保险的推广奠定基础。在这个过程中，GIZ 都会与受援国当地合作伙伴、德国和国际保险与再保险公司、监管机构以及国际发展合作机构进行合作。

**第三，构建公私合作伙伴关系。**德国注重私营部门的作用，支持气候金融工具的创新，通过创造有利的投资环境，动员私营部门参与气候减缓和适应方面的投融资，同时尤为突出地方企业和中小型企业的独特能力，发挥其在受援国当地社区的优势，通过制定适应当地环境的气候解决方案，从而提高社会的抵御能力。为此，BMZ 及其实施组织（德国复兴银行和 GIZ）与各个贸易协会建立了对话渠道，旨在促进德国企业与发展中国家企业的合作，搭建公私合作伙伴关系（PPP）框架，激励企业将可持续发展、低碳发展与企业经济利益挂钩，推动在处于工业化进程中的发展中国家投资太阳能、风能等绿色发展项目。

**第四，积极构建多元伙伴关系，主动搭建并引导多边气候协调合作机制。**德国非常重视气候发展合作伙伴关系，在气候和环境保护领域国际合作中表现尤为活跃，致力于在气候变化相关的多边机制中发挥主导作用。尤其自《巴黎协定》通过以来，德国已经发起并支持了多个多方合作倡议，涵盖了粮食安全和农业、自然资源的保护和管理（如森林、水资源、海洋和海岸线）、城市发展、可持续能源等多个领域，尤其在应对跨领域挑战方面，德国发起的多方协同机制正在发挥越来越重要的作用。例如，2014 年德国发起建立“国家适应计划（NAP）全球网络”，支持发展中国家制定和实施国家适应计划，目前该网络已在五个区域论坛支持 18 个发展中国家就 NAP 规划和实施开展了互动交流。2017 年，

---

9 此外，经济事务与能源部（预算占比 1%）、教育与研究部（1.5%）、外交部（0.34%）也承担少量气候援助项目。

德国在波恩召开的联合国气候大会上宣布正式建立“韧性保险 (InsuResilience) 全球伙伴关系”，包括 49 个严重脆弱国家，覆盖太平洋、非洲和加勒比地区。该全球伙伴关系致力于在 2025 年前为 5 亿脆弱人口提供支持。此外，德国还是“非洲可再生能源计划 (AREI)”<sup>10</sup> 和 EnDev 能源开发伙伴关系<sup>11</sup> 的主要出资方。

### (三) 双边援助国的经验总结及对中国的启示

**一是在战略上**，将气候变化嵌入对外援助的总体战略，并纳入落实 2030 可持续发展议程、《巴黎协定》、《仙台减少灾害风险框架》等国际框架中，与国际和本国对外发展战略相契合，既保证了在政策上保持一致性、协调性，又有助于达到“一鱼多吃”效果，既落实了国际承诺，又推动了本国对外战略的实施，将低碳援助作为实现本国低碳发展以及产业国际化扩张、技术输出和资本扩容的重要举措。

**二是在多部门协同上**，注重多部门、跨领域的协调配合。由于低碳援助是跨领域、跨部门的援助议题，涉及气候变化、农业、能源、基础设施、自然资源、灾害管理、经济可持续发展、城市开发等多个方面，因此多部门、多领域的协调合作尤为重要。日德的经验就是以援外主管部门为主导，同时发挥相关专业部委的领域优势，通过部门合作推动援外项目的可行性和可持续性。

**三是在援助方式上**，强调软硬结合，既有交通基础设施、能源开发等大型硬件设施援助，也提供技术合作、培训、研究、规划政策咨询等软件援助，并在援助项目中开展低碳技术、产品、系统、服务的研发和推广。同时，日德均十分重视与私营部门的合作，通过贷款、气候投融资、气候风险保险等融资工具，撬动中小企业在低碳发展合作中的参与，并为企业投融资提供政策支持。

**四是在国际合作上**，日德均擅于借助多边平台，打造本国在该领域的国际影响力、提

---

<sup>10</sup> “非洲可再生能源计划 (AREI)” 的目标是确保到 2020 年在非洲加速安装多达 10 吉瓦的可再生能源，到 2030 年将达到 300 吉瓦。

<sup>11</sup> EnDev 能源开发伙伴关系成立于 2004 年，旨在帮助穷人、中小型企业以及社会机构获得能源支持。目标是到 2019 年为至少 2000 万人提供现代、气候友好和负担得起的能源。EnDev 目前活跃于 26 个国家，重点是非洲的最不发达国家和农村地区。EnDev 得到了德国、荷兰、挪威、英国、瑞典和瑞士的资金支持。

升话语权。气候变化是当前全球面临的主要挑战，也是重要的国际发展议题，同时也直接关乎国际政治、经济、文化、治理格局的重塑，因此气候变化在国际关系中的重要意义不言而喻。日德不仅加大气候变化的多边投入，与多边银行、国际组织和其他国家加强合作，并主动借助主场外交契机，引领相关议题设置，发起多边合作倡议，在国际上塑造了良好的国际形象。

### 三、主要结论及政策建议

随着“一带一路”建设进入高质量发展阶段，低碳必然成为高质量发展的目标之一。当前，中国正在向工业化、制造业强国转型，日德作为老牌制造业大国，其拓展海外市场的绿色发展模式对中国具有启示意义。中国应积极学习借鉴日德经验，一方面要充分认识到气候变化议题的重要性，提高低碳援助的重视程度，在援外战略谋划和政策制定中突出这一领域的特殊性和优先性，并将低碳嵌入到基础设施、农业、防灾减灾、环境保护等各领域援助项目的设计和实施中。在日、美、澳、欧等西方国家在印太地区博弈加剧的今天，中国尤其需要巩固在基础设施建设的传统优势，积极塑造低碳型、气候友好型的基础设施品牌，在博弈中争取主动谋划、保持竞争优势。另一方面，中国要加强全方位的低碳援助管理模式，强化多部门间的横向联动，充分调动地方政府、企业、民间组织、科研院所等各方积极性，开发“软硬兼施”的低碳援助方式，创新融资工具，用好多边机制平台，打造低碳援助的“中国方案”。

#### （一）主要结论

首先，高质量共建“一带一路”，低碳发展是重点领域。中国政府在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上承诺要高质量共建“一带一路”，与参与国一起实现绿色、创新、包容、可持续的发展。“一带一路”国家因人口基数大、工业化和城市化等发展趋势快，将成为未来的高碳排放区。从低碳发展切入，是高质量共建“一带一路”的必然要求。作为全球最大的发展中国家和南南合作最大的贡献方，中国在应对气候变化国际合作中始终为发展中国家发声，尤其是近年来中国国内在大气治理和节能减排领域取得显著成就，国际社会更加期待中国发挥更大的作用。推动“一带一路”国家低碳发展，一方面是缘于中国作为负责任大国需承担的全球责任，同样也是降低海外投资合作的气候风险、保护海外利益的

客观要求，更重要的是着眼中国自身的经济转型，需要从区域大市场的角度提高低碳规模经济效益，从而降低自身低碳发展的成本，最终实现互利共赢。

其次，低碳发展援助应发挥示范撬动作用。“一带一路”是否可以实现低碳和可持续发展，市场还是决定性因素。倡导“一带一路”低碳发展若只停留“鼓励性”政策，没有一个实质的资金或者举措支持，就意味着企业还是可以自愿选择，市场并不一定会朝着低碳可持续发展的方向发展。对外援助作为财政资金，无法包揽“一带一路”合作项目，但却是非常有利的推动“一带一路”低碳发展构想落地的政策工具。首先政府要通过低碳发展援助资金对外清晰宣誓中国坚定支持发展中国家应对气候变化的立场，向市场及其他行为体表明态度，传递信号，与此同时，通过援助资金来支持政策沟通、专项规划、技术合作、能力建设、改善投资环境等撬动私营部门的资金流向低碳领域。**总的来说，投资和援助就像“肌肉”和“神经”，后者细微难以体察，但却能起到引导示范和四两拨千斤的撬动作用。**

第三，传统援助国的实践经验可为中国低碳援助所参考。作为低碳发展援助的“后来者”，中国不仅要理解发达国家提供低碳发展援助的内在动机，找准低碳发展援助之于总体援助战略的定位，还需要在具体操作层面，比如低碳援助需求分析、供给能力评估、低碳援助政策、项目立项和评估等方面借鉴国际经验。就发达国家内在驱动力而言，开展低碳发展援助，能够将理念、政策、设施、技术、标准等推向发展中国家市场。发达国家将产业发展优势和对外提供援助相结合，推动气候技术和标准在全球的战略布局。总的来说，低碳已成为国际发展援助的主流化理念。

## （二）政策建议

**首先，形成以低碳发展为导向的援助政策体系。**政策层面，将“促进受援国低碳发展”列为跨领域的优先援助方向，将低碳领域援助目标纳入到国家国际发展合作总体规划和政策体系中，并逐步考虑将低碳发展理念嵌入基础设施援助、对外紧急人道主义援助、科技援助、农业援助等其他援助领域。制度层面，根据国际标准化组织（ISO）、政府间气候变化专门委员会（IPCC）等国际标准制定气候变化或低碳相关操作手册，用于分类、统计、立项和评估参考。可参考日本的领域分类法（森林和自然资源保护、交通运输、节能、传统能源、可再生能源、下水道和城市卫生六类），或欧盟的分类方式<sup>12</sup>。方式层面，当前援外主要以基础设施、物资项目为主，虽然有一些可再生能源领域的技术培训，但尚未形成规模效应，建

议充分利用技术援助形式，更多参与受援国发展规划或其它发展议程顶层设计。

**其次，识别低碳发展合作重点伙伴国。**根据援助总体规划，统筹考虑外交、经济合作等多方位需求，识别低碳发展合作重点国别名单。根据所在国的国情和发展阶段，充分尊重对方诉求，结合低碳发展规划、国家气候变化战略、产业发展战略等，制定低碳援助国别政策。积极融入所在国本地低碳发展合作圈，参与政策沟通与协调，从而找到中国低碳援助的比较优势。选择适合的国家（如巴基斯坦、缅甸）提高低碳技术合作的占比，推动基础设施与技术援助“软硬结合”的示范项目，同时参考国际经验，组织私营部门或机构参与部分技术合作，积极调动海外投资企业积极性和领域专业性，推动示范合作项目扩大影响力。

**第三，促进低碳发展在对外援助项目中主流化，提升援助综合效应。**梳理已有的援助项目中与低碳发展相关的援助，明确下一步开展工作的坚实基础。根据操作手册，对各类援助进行细化分类，在项目探讨与立项过程中，以量化温室气体减排 / 减缓为目标，掌握援助项目对减缓气候变化的影响。开展针对援助项目的气候风险评估，将气候变化纳入援助项目（尤其是基础设施、电力能源类项目）的考虑因素，将减少气变脆弱性、提高适应性和抵抗力的措施适当纳入该项目。针对人力资源开发合作类援外培训项目，根据领域分类，将低碳发展、气候变化嵌入合适的项目中，提高总体占比，综合评估培训效果。长期看，低碳发展援助的跨领域特性，也要求要进一步打通各种援助方式的分割管理体制。

**第四，加强低碳发展援助的跨部门协调与纵向联动。**虽然新成立的国际发展合作署是援助的主要归口管理部门，但由于低碳领域国际合作涉及部委众多，包括国家发改委、能源局、生态环境部、科技部、外交部、水利部、自然资源部、工业和信息化部等。建议充分发挥各部门的职责优势和专业技术优势，共同谋划低碳发展援助规划，打通各部门工作层面交流沟通渠道，使各部门在低碳领域国际合作上形成合力。统筹南南合作气候基金的使用方向，进一步明确定位与使用管理办法，建立相应的制度保障，考虑与南南合作援助基金、科技援助（可参考日本“可持续发展的科学技术研究合作伙伴关系（SATREPS）”操作方式）等协调配合。

---

12 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_19\\_6793](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6793).

**第五，吸收专家智库和民间组织力量，多元化低碳发展援助的参与方。**一是在已有专家咨询机制基础上，建立低碳发展合作**专家咨询委员会**，加强对低碳发展的需求评估和国内供给能力评估。进一步加大参与低碳领域国际发展合作的人才队伍建设，为技术援助工作储备具有相关领域专业知识、具备国际视野和国际合作能力的人才。二是充分吸纳民间力量，在“一带一路”国家尤其是发展中国家，因政府能力有限，本土 NGO 具有较强国际合作和项目执行能力，在社会中具有较大影响力。宜借助中国具有丰富低碳国际合作经验的非政府组织，如能源基金会、全球环境研究所（GEI）、WWF、深圳国际交流合作基金会等，与受援国本土 NGO 合作，通过援助培育中国民间组织在当地基层扎根。

**第六，推动与传统援助国低碳发展援助的交流合作。**一是积极与日本、德国、欧盟等在低碳发展合作领域领先的国家，在加强政治互信的基础上，工作层面搭建沟通机制，促进经验分享与相互学习；在项目层面可以选择重点受援国开展三方合作，增强南南合作的国际影响力。二是与世界银行、亚洲开发银行等多边发展融资机构交流，学习其先进的项目开发、融资创新经验，逐步探索利用多边金融机构的专业优势开展相关合作项目。

# 以数字发展合作促进全球农业减贫

文 / 陈小宁<sup>1</sup> 袁晓慧<sup>2 3</sup>

纵观全球，可持续发展目标的如期实现面临巨大挑战，至今仍有约 7 亿人生活在极端贫困中，每天的生活费低于 1.90 美元，主要集中在撒哈拉以南非洲、南亚、西亚等地区发展中国家。其中，近 80% 的全球极端贫困人口生活在农村地区，依靠农业为生。新冠肺炎疫情的爆发使得全球减贫事业出现倒退。世界银行报告《贫困与共享繁荣》预计，2020 年全球极端贫困率将出现 20 年以来的首次增长。数字具有提高劳动生产率、培育新市场和产业新增长点等多重功能，可为国际减贫增添新的动力。全球减贫工作任重道远，探索全球数字发展合作，因地制宜转化中国数字农业减贫经验，对加速国际减贫进程具有重要意义。

## 一、数字减贫合作的条件已基本成熟

数字起源于信息革命，在较长时间内，数字和电信、互联网、软件和信息技术服务等传统通信行业密切关联。随着经济部门交互发展，数字逐渐渗透、融合于广泛的实体产业，大大提升了相关产业的产量和生产效率，成为驱动经济发展的主引擎。现阶段，数字发挥

---

1 商务部研究院国际发展合作研究所副研究员

2 商务部研究院西亚非洲研究所副所长、副研究员

3 感谢国际发展合作所实习生朱睿晗对本研究提供的协助与支持。

的引擎效应已从经济层面逐渐延伸至更广泛的社会层面，覆盖农业、公共卫生、教育、就业、性别平等、气候变化等发展领域。OECD 在《经济和数字机会》报告中指出，数字是帮助实现农业、教育、卫生、环境、政府治理等发展目标的重要手段，在创造新的发展模式、改变援助事业方面的潜力巨大。据统计<sup>4</sup>，数字化程度每提高 10%，人均 GDP 增长 0.5% 至 0.26%。由此，数字是各国发展的新舞台，没有任何一个国家愿意错过数字经济的红利。负责任的大国应主动加强数字减贫合作，帮助弱势群体获取数字红利，实现可持续发展。

从数字发展的硬件条件看，过去 15 年，电信基础设施的有效部署推动了互联网的迭代更新，实现了用户的联网需求。从有线接入到移动接入，从拨号上网到光纤到户，电信技术的发展推动互联网以更便宜、更方便、更快捷的方式从发达国家向发展中国家普及。2019 年，全球超过一半的人在使用互联网，手机普及率更是涵盖超过全球五分之四的人口，数字基础设施的发展为开展全球数字合作奠定了坚实的基础。但需要指出的是，在发展中国家农村和偏远地区，电信基础设施的普及、信息技术的利用等方面进展依然缓慢。

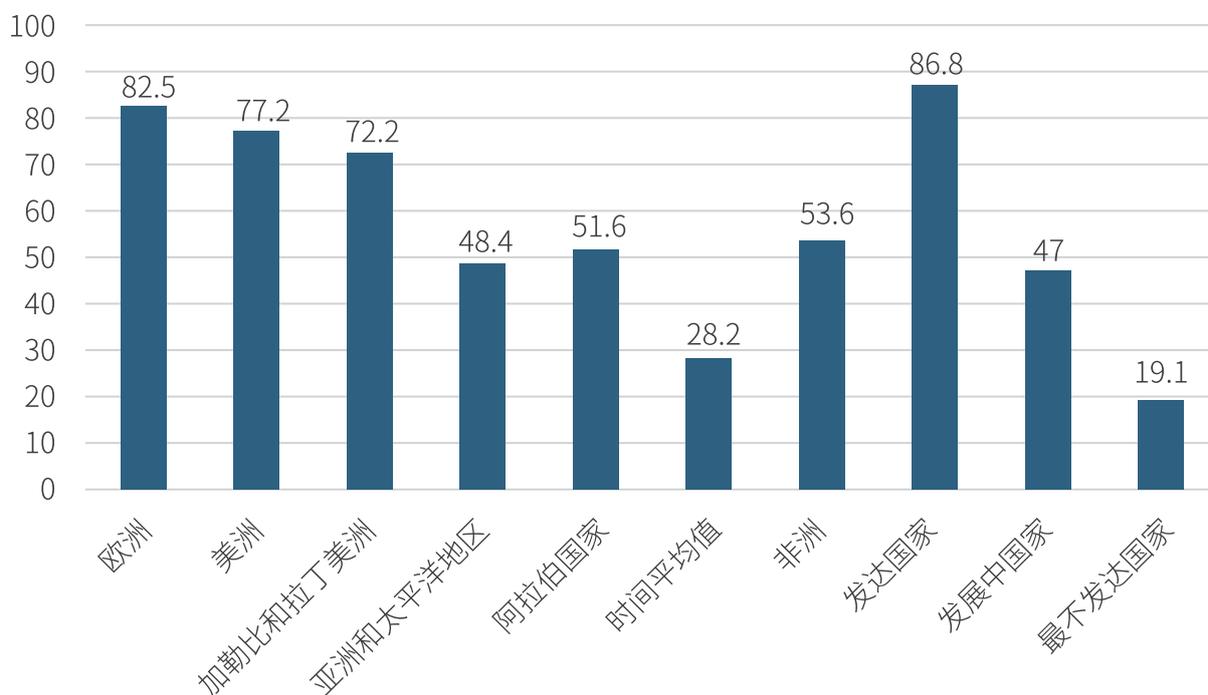
**表 1 2019 年全球数字使用情况**

	世界人口总数	手机用户	互联网用户	媒体社交用户	手机社交媒体用户
人数 (亿)	76.76	51.12	43.88	34.84	32.56
占全球人口比例 (%)	--	67%	57%	45%	42%

数据来源：国际电信联盟《2019 年全球数字发展报告》

<sup>4</sup> 引自世界经济论坛分析

图 1 2019 年全球互联网普及区域情况



数据来源：国际电信联盟《2019 年全球数字发展报告》。

**从发展中国家意愿看**，尽管发展中国家数字经济起步较晚，但当前多数国家已抓住数字发展新机遇，开展数字化规划布局。卢旺达、埃塞俄比亚、肯尼亚、尼日利亚、南非等非洲国家在完善通信设施、电子商务、数字技术能力建设等方面的合作需求空间巨大。越南、泰国、菲律宾、马来西亚将数字经济和数字社会明确列为国家优先发展方向，积极推进数字基础设施建设，健全监管法律框架，推进无现金支付，完善物流配送。特别是，为缓解疫情给贫困地区带来的冲击，大部分发展中国家也开始探索相应的数字方案以缓解贫困。例如，开展紧急线上转移支付，避免现金支付中断使弱势群体陷入经济困境；推进线上教育，防止教学大面积停滞；探索电商合作，为农产品销售寻找出口等。也应当看到，由于数字基础设施和技术匮乏，发展中国家在数字减贫合作方面亟需得到国际社会资金和技术的支持。

表 2 发展中国家数字发展合作战略和主要需求（部分）

国家	战略 / 计划名称	合作需求
泰国	“数字泰国”战略	建设高效的数字基础设施，建成“数字政府”，储备人力资源，建立公众对数字化技术的信心。
越南	《至 2025 年国家数字化转型计划及 2030 年发展方向》	推动数字政府、数字经济、数字社会发展，计划到 2030 年成为数字社会。
菲律宾	《菲律宾数字化转型战略（2022）》	明确数字经济的支柱产业地位，健全数字基础设施，完善数字技能、互联网政务、数字身份认证以及行之有效的法律监管框架。
马来西亚	《2030 年共享繁荣愿景》	拥抱数字技术，建设数字领导力、数字基础设施、数字能力、数字安全和推进数字创新。
柬埔寨	《柬埔寨 2020 年信息和通信技术总规划》	强调通过数字化赋权民众、促进联通、增强实力、拓展服务，计划到 2023 年实现数字化经济转型。
卢旺达	《智慧卢旺达总体规划》	迈向知识型社会，用数字化推动经济转型，创造就业和提高生产力。
埃塞俄比亚	《数字埃塞 2025：埃塞俄比亚包容性繁荣战略》	建设数字经济，增加就业，增加外汇，实现包容性繁荣。
南非	《南非国家数字及未来技术战略》	跟上科技革命潮流、创造就业、促进产业数字化发展、增强网络安全实力。
尼日利亚	《国家数字经济政策和战略（2020-2030）》	转型成领先的数字经济体，为民众提供优质的生活。
肯尼亚	《数字经济蓝图：驱动肯尼亚转型》	关注数字政府、数字商业、数字基础设施，培养具有创新力的企业家，发挥数字技术价值。

数据来源：根据相关国家发布的官方文件整理编制

**从国际数字发展合作的形势看**，随着越来越多传统援助国和国际组织对数字发展合作开展顶层设计、理念引导和实践操作，数字发展合作或将快速演变为“主流化、常态化”的国际发展合作新模式。近年，美国、英国、德国、日本等传统援助国已相继出台国家数字战略，力图搭建国家层面的数据治理方案，其相应发展机构也纷纷制定战略和政策，部署行动计划，抢占数字合作先机。例如，美国国际发展署 (USAID) 和英国国际发展部 (DFID) 已分别发布了国家第一份数字发展合作战略文件，宣布支持发展中国家实现开放、安全和包容的数字生态系统。此外，联合国、世界银行、非盟、欧盟等多边组织陆续出台方案或

计划,鼓励发展中国家抓住全球数字化发展机遇,并从数字基础设施、法律法规、技术研发、融资等方面提供援助。例如,世界银行在科特迪瓦实施了电子农业项目,项目促进了100万户以上农村家庭用上可负担的宽带,作物生产和价格信息得到实时传播,小农生产力得以提升。

**表 3 西方国家和国际发展机构数字发展合作战略情况（部分）**

国家 / 机构	战略 / 计划名称	主要内容
美国	《美国数字发展合作战略(2020-2024)》	在援助项目中嵌入数字,促进发展效果的可衡量性,特别是发挥数字在人道主义领域的作用。
英国	《英国数字发展合作战略(2018-2020)》	将数字和就业、教育、人道主义、弱势群体以及透明度等方面工作相结合。
日本	《解决国际数字鸿沟全面合作计划》	提供网络建设援助,数字人才培养,在援助项目中使用数字技术。
德国	《发展合作中的数字化进程》	关注发展中国家的工作和就业、本土创新、机会平等、善治和人权、用数据促进发展。
经合组织	《走向数字化:塑造政策,改善生活》	让政府与企业、公民和利益攸关方一起塑造数字化转型以改善生活。
世界银行	数字发展伙伴关系;发展识别倡议;数字登月计划	提供知识和资金,帮助缩小全球数字鸿沟,确保各国能够充分利用正在进行的数字发展革命。
联合国贸发会议	《全民电子贸易》	在信息技术基础设施、支付、法律法规框架、技术研发、融资等方面为发展中国家提供政策支持。
非盟	《数字贸易和数字经济战略》	多方位指导非洲国家政府推出鼓励电子商务的政策,通过参与全球及区域性的磋商会议,减少对于非洲电子商务贸易商的监管摩擦。

数据来源:根据相关国家和机构发布的官方文件整理编制

总体看,国际数字发展合作初步呈现出若干特点。合作理念上,数字作为全球可持续发展新动能、新载体、新引擎的功能已基本成为全球共识;合作方式上,公私合作已成为数字发展合作的典型模式,公共部门更多聚焦于改善商业运营环境,提供基础设施、政策、法律法规等公共产品,发挥监管和催化作用,而私人部门则是价值增值的驱动者,发挥前线探路和技术指导作用;合作方向上,国际社会呼吁加强建设发展中国家数字基础设施,

同时也重视培育数字使用能力、改善数字营商环境、增加孵化创新机会、提供金融服务配套等软性援助，以美、日、英等为代表的西方国家更倾向软性投入。由于数字具有与经济、社会、文化等各层面融合度高、提质增效快等鲜明特征，未来，数字将快速与农业、医疗、教育等发展领域相融合，孕育出国际发展合作新模式。

## 二、中国数字农业减贫效果显著——以“亩产一千美金”计划为例

中国对全球减贫贡献巨大。改革开放以来，中国约 8 亿人口脱离了贫困，对全球减贫的贡献率超过 70%。<sup>5</sup> 近年，中国数字农业发展突飞猛进，并进一步向贫困地区推进。在政府和企业通力合作下，数字农业在助力贫困县摘帽、促进农民脱贫致富、特色农产品走出去等方面发挥了重要作用。

### （一）中国减贫效果显著，农业发展是关键

根据联合国的数据，中国是实现联合国千年发展目标的主要国家之一，中国的进步使得东亚地区的极端贫困率从 1990 年的 61% 大幅下降至 2015 年的 4%。中国贫困人口从 2012 年底的 9899 万人减到 2019 年底的 551 万人，贫困发生率由 10.2% 降至 0.6%，连续 7 年每年减贫 1000 万人以上。<sup>6</sup> 到 2020 年，中国现行标准下农村贫困人口将全部实现脱贫，提前 10 年实现联合国 2030 年可持续发展议程的减贫目标。联合国秘书长古特雷斯表示，精准扶贫方略是帮助贫困人口、实现 2030 年可持续发展议程设定的宏伟目标的唯一途径，中国的经验可以为其他发展中国家提供有益借鉴。<sup>7</sup>

农，天下之大业也。农业是农村贫困家庭收入和就业机会的最大来源，关系到全球 40% 人口的生计问题。以“一带一路”沿线国家为例，大部分沿线发展中国家以劳动密集型农业经济为特征，农业在经济结构中发挥至关重要作用，占许多国家国内生产总值 25% 以上<sup>8</sup>。鉴此，重农固本，是安民之基，加速全球减贫，农业发展是关键。联合国粮

5 人民网，对全球减贫贡献超过 70%，“中国奇迹”普惠世界 <http://world.people.com.cn/n/2015/1016/c1002-27703507.html>

6 新华社，习近平：在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话 [http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/06/content\\_5488175.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/06/content_5488175.htm)

7 同上

8 粮农组织官网，专访联合国粮食及农业组织（FAO）副总干事丹尼尔 J. 古斯塔夫森：<http://www.fao.org/china/news/detail/zh/c/1115322/>

农组织指出，投资农业对于改善最贫穷人群生活的效率是投资其他部门的四倍，减贫努力需要把重点放在农业上。

## （二）数字助力农产品提质增效，促进农业发展模式升级

从中国农村减贫经验看，数字化农业是农产品提质增效的关键。过去，中国和其他多数发展中国家一样，经历了“农民只管种地、靠天吃饭”的传统模式，种植、加工、流通、销售等环节缺乏密切关联，农产品和亿万小农很难对接大市场渠道，导致特色农产品滞销。随着全球信息技术迅速兴起，“互联网+”理念逐步引入到中国乡村振兴大事业。通过利用数据化优势，实现了“农产品上行、拓宽增收渠道”，帮助农民实现减贫。经过多年实践，以农村电商为代表的数字农业作为有效减贫方式已得到社会认可，成为扶贫攻坚、乡村振兴的重要途径。

在政策利好支持下，近年，数字企业作为私人部门积极参与了农业扶贫。以2017年8月启动的阿里巴巴集团“亩产一千美金”助农模式为例子，该模式依托阿里巴巴庞大的兴农脱贫集群，发挥淘宝、天猫、盒马、菜鸟、蚂蚁、阿里云等业务的协同作用，对农业价值链实现提供全程现代化服务。

从“亩产一千美金”具体的实施路径看，**第一，依托大数据和数字化技术，培育农业价值链。**促进农业生产降本增效最棘手的难题就是标准化，从种植、采摘、分拣，到包装、运输、销售，每个环节都至关重要。在促进供需两端链接方面，大数据可以提前预判不同消费场景需要的农产品规格和数量，以及对农产品进行精准分类，帮助农民以销定产。在农产品技术提升方面，通过建立数字化基地，引入测土配肥、水肥一体化、农业物联网和植保飞防技术，为农民提供最优种植技术方案，从而提高亩产量和品控水平。在促进农产品物流配送方面，通过与快递公司合作建设县级共同配送中心，打造统一服务标准的共配模式，以解决“最后一公里”难题。在农产品追溯技术方面，大数据可以全面记录农产品从源头产地到终端消费全过程，关键环节均有记录，能实现从生产、采购、仓储、运输等全链条供应链的监控。

**第二，首创“直播带货”新模式，拓宽地域农产品销路。**中国大部分贫困地区都有优质的农产品，但普遍缺少有效的销售渠道，更难以形成品牌。“直播带货”最大优势是能

让消费者融入购物场景，极大提升购物体验，并产生高回访率和复购率，以此带动农产品销售。阿里巴巴利用淘宝、天猫、聚划算、淘宝特价版等经济体的流量入口，通过打造“主播+县长+明星”直播模式、开展“村播计划”、建立直播基地、帮扶培训直播团队等多元方式，帮助区域特色农产品走出“山沟沟”，实现跨区域流通和发展。

**第三，培养新型职业农民，有效突破人才瓶颈。**人才缺乏、培养力度不足是发展农村的主要制约因素。通过淘宝大学、阿里巴巴乡村电商学院等平台，培养一批农村电子商务带头人、脱贫先锋户、特色农特产代言人等实用型职业农民，让农民在改变自身命运的同时，也让农民成为有尊严、有吸引力的职业。

**第四，协同蚂蚁集团“接地气”式服务，提升融资灵活性。**在广大农村地区，金融服务可得性欠佳。农户借贷渠道比较单一，信贷手续繁琐、便捷性不足。蚂蚁集团围绕科技、普惠、全球化战略，通过自主研发的科技创新，帮助小微企业获得线上随借随还、放款更快、灵活度更高的普惠金融服务，一定程度上缓解农业发展融资问题。

### （三）中国数字农业减贫模式总结

总体来看，中国“亩产一千美金”模式着眼于农产品价值的实现和提升，以小农生产者合作对象，将电商平台发挥的作用从销售端向生产、运输等环节延伸，将原本分散的农产品价值链各环节协调整合，聚集多利益相关方，打造完整农产品价值链，发展高附加值农业。该模式超越了鼓励农民自主通过电商平台销售产品，按照农产品价值链的要求对农民进行全方位扶持，呈现出以下特点：

#### 1. 以脱贫、致富和农业升级为核心

农产品的价值是由是否能卖出一个好价钱决定的。只有拥有盈利的前景，农民才愿意投入更多，改善生产行为，提高农业生产效率，扩大生产规模。农产品的最终价值是在终端市场实现的，是由消费者的购买行为所决定的。为将市场上的消费者需求及时对接为农产品的有效供给，应将需求转化为对农产品的类型、标准等要求，继而打造农产品的特殊买点，并需要价值链各环节的努力。然而，无论是获取市场信息、达到市场标准，还是打造特殊买点，对于落后地区农民来说都是巨大挑战。“亩产一千美金”正是围绕提升农产品附加值，综合运用多种手段，将农民作为生产者与潜在消费者有效连接，帮助农民实现

“亩产一千美金”的目标。

## 2. 以系统整合为方式

农产品价值链是一个由生产、运输、销售等多个环节组成的市场驱动体系，农产品价值的变动并不仅仅发生在生产环节，生产后的仓储、运输、销售等环节也能带来价值的增加或减少。而在通常情况下，现代技术、生产资料、仓储物流、金融服务等提供方是以分散、割裂的方式参与经济活动的，单个农民调动各方资源和整合产业链的力量有限。为保证农产品价值的最终实现和价值链的顺利运行，“亩产一千美金”以系统化的方式统筹协调各环节的利益相关方，为农产品价值链的打造提供整体解决方案，并为所有参与的利益相关方带来价值最大化。

## 3. 以小农为扶持对象

发展中国家大部分的农业生产是以小农方式组织的。但是小农从事农业生产具有非正规性、非标准化的特点，也难以产生现代市场经济需要的规模效应。同时小农在生产效率提高、生产资源调动、产品运输销售、市场进入和议价等价值链的各环节处于天然的不利地位，常常被边缘于市场经济体系之外。“亩产一千美金”基于农村地区现有的生产组织方式，在不打破农村地区现有生态体系的前提下，将小农组织起来，推动小农集体行动，克服了生产规模小、非标准化的缺点，实现了规模经济。阿里巴巴作为私人部门推动价值链的流动和实现，将小农与商业化市场联系起来，使小农作为直接的生产端在价值链条上的获益最大化。

综上，以“亩产一千美金”为代表的数字农业在中国取得的成就表明，数字带来的红利并非局限于高收入国家或大城市。只要条件合适，在发展中国家和农村，数字带来的减贫效果也大为可期。当然，应当看到，农村电商在中国获得的成功实践得益于一系列因素和条件。包括中国巨大的市场需求、日益完善的基础设施、良好的营商环境、对减贫的重视、数字农业政策利好以及各方的积极行动。这也说明，数字减贫有效性的影响因素错综复杂，打造全方面的数字社会并不会一蹴而就，还需进一步探讨受援国的主次需求，分阶段、分步骤推进受援国数字减贫经验的本土化。

### 三、中国参与数字减贫国际合作的贡献和前景

近年来，中国已通过多种方式在广大发展中国家推进数字领域的国际发展合作，包括援建数字基础设施、搭建数字贸易平台、开展数字科研合作、推广远程教育等。这对提升发展中国家数字化综合水平以及促进农村发展奠定了基础。

**在改善数字基础设施方面**，中国过去为亚非国家援建了大量通信、互联网、电子政务、智能交通、卫星等方面的基础设施，为受援助国经济社会发展提供了新动能。中国援坦桑尼亚国家 ICT 宽带骨干网项目使其全国电话资费降低 58%，互联网资费降低 75%，偏远农村地区也能享受到现代通信的便利性。

**在创新数字贸易环境方面**，中国通过搭建跨境电商平台，以及在清关、仓储、物流、技术运用等方面提供便利和培训等途径，帮助中小企业和弱势群体享受贸易数字化带来的红利。以阿里巴巴搭建的世界电子贸易平台（简称 eWTP）为例，它旨在利用互联网力量，建立一个成本低、效率快、货通全球的贸易枢纽。目前已有马来西亚、泰国、卢旺达、埃塞俄比亚、比利时等国加入 eWTP。疫情期间，位于马来西亚的 eWTP 承担了医疗物资仓储、运输、分发等重任，成为世界卫生组织指定的亚太地区重要的救援枢纽。eWTP 对贫困国家特色农产品“走出去”也发挥了独特作用。2020 年天猫 618 活动期间，“马来西亚榴莲交易额同比增长超 200%”“3000 斤卢旺达咖啡豆在直播期间 1 秒售罄，农民每包多赚 4 美元”等现象成为电商数字合作促进国际减贫的典范。这些丰富的实践经验为中国深化数字减贫国际合作奠定了坚实的基础。

在现有基础上，随着国内数字经济蓬勃发展，中国有充分的意愿和能力加快转化自身经验，为国际减贫注入新动力。可以从以下三个方面着手：

**第一，培养数字经济人才，循序渐进推动减贫效果。** 依托数字打造市场驱动的全价值链不可能一蹴而就，需要经过一个循序渐进的发展过程。大部分发展中国家的数字化水平和意识低下，缺乏可以负担得起的信息通讯等技术，劳动力也缺乏复杂的组织能力，难以完成处理订单、质量控制和完成在线支付等活动。未来，中国数字农业合作可着眼于最有能力，商业驱动和导向最强的小农。这些小农将能够在较短时间内将投资带来的发展效果最大化。通过这些小农先行一步带来的示范效果，可以将先进的管理方式和农业技术扩大

到更多的农民。同时，依托中国援建的农业示范中心、职业技术学校、人力资源开发合作项目、奖学金项目、数字企业培训平台等，积极为受援国传授农业数字化管理运营新理念、新方法，推进“授人以渔”，增强当地“造血”功能。

**第二，创新农业减贫援助方式，探索系统化解决方案。**在项目立项上，可以价值链运行的系统化视角充分评估具体援助项目的立项可行性，除评估项目自身实施的可行性外，还应充分评估项目前段和后段的配套情况，以确保项目能够发挥出可持续的发展效果。在项目甄选上，可以从分析某一农产品价值链入手，寻找价值链的最薄弱环节，破解影响价值链实现的最迫切难题，也可以将多个援助项目整合起来，协力推动某一价值链的发展。在项目方式上，可考虑探索“农业价值链减贫”。在发展中国家的农村选择某一个具有发展潜力的农产品，动员协调多方力量，提供从生产、物流、销售等全链条的解决方案，打造完整农产品价值链，带动当地农民减贫，示范新型减贫方式。

**第三，推进公私合作，积极助力领军企业出海。**可持续的发展机会离不开私营部门的合作参与。当前，私人部门主要是以对外援助项目实施方的角色参与中国的国际发展合作的，如何将私人部门作为合作伙伴，与中国官方的对外援助有机结合、相互促进是当前中国国际发展合作可以探索的重要方向。未来，应充分发挥私人部门技术和管理优势，特别是以疫情防控为契机，支持数字化领军企业顺势出海，发挥数字在应对疫情冲击、复工复产和恢复社会生活等方面的关键保障作用，为未来数字减贫合作开辟“机会窗口”。



# 新冠肺炎的人道影响：红十字国际委员会的观点

文 / 白良



红十字国际委员会主席中国事务个人特使、红十字国际委员会东亚地区代表处主任白良先生 (Jacques Pellet) 于 2016 年加入红十字国际委员会，担任毛雷尔主席个人特使，负责在中国及第三国加强与中国政府部门的战略关系，与众多参与者和机构就共同关心的人道事务展开合作，领域涉及法律、学术、政治、金融或行动等。白良先生自 2019 年 9 月初就任东亚地区代表处主任，负责红十字国际委员会在中国、朝鲜半岛和蒙古的事务。

1995 年，白良先生进入法国外交部，负责对华相关事宜——包括两次被派驻到中国（1998 - 2001 年担任上海领事馆副领事，2013 - 2015 年在北京担任法国驻华大使馆公使）。白良先生在人道外交和多边外交方面具有丰富的经验：2006 到 2009 年，担任法国外交部人权和人道事务副主任；2009 到 2013 年，担任法国常驻联合国日内瓦办事处副代表。

白良先生毕业于格勒诺布尔高等政治学院（法国）。曾先后在日内瓦大学以及北京大学学习中国语言和文化。他还是哈佛大学魏德海国际事务中心研究员。

## 一、引言

截至本文写作之日（10月9日），全球188个国家新冠肺炎确诊病例共计超过3640万例，死亡病例超过100万例。相关病例数仍在与日俱增。新冠肺炎疫情已经并将继续对世界产生前所未有的影响。即使在现有医疗卫生系统强大的国家，疫情也对生命构成直接威胁；对于医疗卫生系统比较脆弱的国家，这一影响就更为严重，如在那些已饱受战争或灾害荼毒的国家，洁净水、肥皂和基本医疗物资等重要资源严重短缺或毫无供给。对已受削弱的医疗卫生系统而言，其在病例发现、管理和随访方面的能力更有可能降低，从而进一步增加病毒传播的风险。

随着疫情持续蔓延，医疗卫生系统已不堪重负，整体经济瘫痪，日常活动停滞，但武装冲突及其他暴力局势并未因此而停息。尽管多方呼吁实现全球停火，但激烈的战斗仍在部分地区继续上演。对于受冲突和暴力影响的民众来说，新冠肺炎疫情是对其生命和生计的又一威胁。

本文不仅涉及疫情的直接影响，还会进一步探究其众多次生影响以及红十字国际委员会的危机应对行动，并探讨中国在当前和未来疫情应对工作中的作用。

## 二、新冠肺炎疫情的次生人道影响

除了对全世界人民的健康和生命直接造成重大影响之外，此次疫情性质复杂、影响广泛，还将在未来一段时间内引发连锁反应，产生一系列次生影响，并对本就易受冲击的国家造成最为严重的影响。冲突是造成社会经济脆弱性的一大关键因素。已因冲突而在经济方面处境脆弱的民众将在此次疫情中受到最为严重的次生影响的冲击。次生影响将涉及经济、医疗卫生、社会和政治各个方面。

### （一）经济影响

新冠肺炎疫情暴发于全球经济增速放缓之际。许多发展中国家和发达国家的债务水平处于历史高位，薪资和生产率水平也停滞不前。此次疫情将导致大部分新兴市场和发展中

经济体的收缩。在其中许多国家和地区，疫情已致使 2030 年可持续发展目标实现成果倒退了 20 年。非正规经济部门和中小企业的员工、个体经营者和日薪人员受疫情防控措施和总体经济衰退的冲击最为强烈。根据国际劳工组织的估算，发展中国家的收入损失预计将超过 2200 亿美元，非洲近半数的工作岗位可能会丧失。新冠肺炎疫情还对缺少强大社会保障体系的国家构成重大威胁。在高收入国家，移徙工人失业将对侨汇产生连锁性影响，而侨汇是这些国家金融资本的重要来源，也是对发展中国家因移民造成的人力资本流失的补偿。

严重依赖粮食进口以满足需求的国家（包括诸多中东和撒哈拉以南非洲地区的国家）因供应链受阻而面临不成比例的重大风险。粮食供应的不确定性和粮食供求平衡的改变，可能会导致价格暴涨，加剧价格波动。

## （二）医疗卫生影响

由于医疗卫生系统应对与新冠肺炎无关疾病的能力不足，疫情除了在医疗卫生方面造成直接显著影响之外，还会导致人口总体健康状况的恶化。根据世界卫生组织全球摸底调查，自新冠肺炎疫情以来，90% 的国家报告出现了基本医疗卫生服务的中断。这意味着不仅仅是免疫接种服务，非传染性疾病、计划生育、精神卫生和癌症诊治以及艾滋病病毒治疗也均出现中断。例如，由于新冠肺炎疫情，至少有 68 个国家的常规儿童免疫接种服务受到严重影响，27 个国家的麻疹预防工作已经暂停，38 个国家的小儿麻痹症预防工作被搁置。因此，至少有 8000 万名一岁以下的儿童面临罹患麻疹、白喉和小儿麻痹症等疾病的风险。新冠肺炎疫情对大众健康的社会决定因素所造成的影响也可能导致人口总体健康状况的恶化。此类社会决定因素包括健康食物和洁净水的获取情况，以及其他次生影响引发的心理健康问题。

## （三）社会影响

社会弱势群体可能会因新冠肺炎的社会影响而承受过多苦难。受新冠肺炎应对措施的影响，一些特定人群面临着进一步遭到疏远、排斥或忽视的危险，特别是生活在非国家武装团体控制地区的人员、被剥夺自由者、残疾人士、妇女和女童，以及性少数群体和性别少数群体。他们无法平等地获得医疗卫生服务、获取信息，也无法平等参与决策过程。移民和国内流离失所者，包括生活在难民营和生活空间过度拥挤的人员都面临同样的困境。

教育也将受到影响，儿童将面临学校长期停学的问题。

涉及新冠肺炎社会和医疗卫生影响的一个关键问题就是遗体管理。在许多国家和地区，新冠肺炎疫情造成的大量死亡病例可能会超过当地的处理能力，并造成两难境地，一方面要保障所有参与遗体管理工作人员的安全，另一方面还要应对死者亲属的需求，并维护其权利。在医务人员的安全和家属需求之间保持适当平衡，不仅仅是一项人道要务，在此次考验社会根基的疫情之中也至关重要。

#### **(四) 政治和安全影响**

新冠肺炎疫情影响范围广泛，加之上述各种影响，可能导致当局不堪重负，难以提供安全保障并维护法律和秩序。埃博拉的应对表明，通过使用武力来落实公共卫生措施，可能会使民众对国家机构和人道参与方失去信任。非国家武装团体也会利用疫情招募新成员，导致国家和地区安全局势趋于恶化，更加动荡。特定群体可能会遭到当局或其他群体进一步的污名化，称其传播新冠肺炎病毒。自疫情危机之初，我们就已经在一些国家和地区看到了这一问题。自 2019 年，针对平民和特定群体的暴力活动已经有所增加。在若干国家和地区，非国家武装团体和犯罪团伙利用疫情的机会，或是通过确保向民众提供服务，或是为了增加攻击，而占领了无人占领的地区。

### **三、针对医疗卫生系统的污名化与暴力行为**

在全球疫情应对工作中，医务工作者是一个尤其易受影响的群体。对医务工作者进行攻击和污名化的趋势极其令人担忧，不仅影响冲突局势，还进一步减损了医疗卫生系统的应对能力，并削弱了易感人群获得医疗救治的能力。“医疗救护面临危险”一向是红十字国际委员会所关注的重要议题，但在疫情影响下，保护医疗卫生系统、确保医疗卫生服务的提供和获取不受暴力干扰更加关键。红十字国际委员会已在 40 多个国家发现了 600 多起针对医疗卫生系统的暴力事件（2 月至 7 月），但是实际数字可能会远高于此。尽管很难通过与以前的数据进行直接比较来确认暴力事件增多的情况，但暴力事件的绝对数值令人担忧，且自疫情监控开始以来，这一趋势并未下降。我们还看到新型干预和暴力活动的兴起：即与信任缺乏、信息相互矛盾和（或）缺失，或是错误信息相关的网络攻击与暴力活动。

## 四、红十字国际委员会的人道应对

从上文可以看出，在疫情期间，冲突地区的处境最为艰难。疫情及其余波正在使脆弱程度更加深重，增加人道需求，突出暴力与冲突的影响，进一步引发污名化，深化全球的贫困状况，致使局势更加动荡，矛盾更加激化，来之不易的发展成果出现逆转。

在应对危机方面，红十字国际委员会具备最佳的组织结构。面对工作环境中，包括存在多重复杂问题的国家和地区中不断变化的局势与需求，红十字国际委员会的运作模式能够高效加以调整。作为一个中立、公正、独立的人道组织，并由《日内瓦公约》缔约国赋予使命，保护并援助受冲突与暴力影响的民众，红十字国际委员会在许多国家具有特殊的重要价值，因为它能够获准进入许多其他组织无法进入的冲突地区。在应对新冠肺炎疫情时，红十字国际委员会的行动也依然着力秉承这一使命的精神，并着重发挥相关专业技能。在应对迫切需求的同时，红十字国际委员会还放眼长远，针对已受冲突及其他暴力影响的民众和系统，考虑到了此次疫情对其复原力所造成的影响。

红十字国际委员会针对疫情的战略应对行动与其他行动并行开展，始终将以下目标作为关键行动要务来抓：

**使重要医疗基础设施有能力备战疫情，并加以应对。**红十字国际委员会为医疗机构提供物资、技术和财政援助，尤其是在危机肆虐，难以或无法获得其他支持之时加大援助力度，从而支持医疗服务的供应。红十字国际委员会为应急救援队、医务人员和法医开展培训，并为其提供设备和其他支持，支撑其能力建设。通常，委员会还会对其进行指导，使其有能力向他人传授相关技能。此外，红十字国际委员会与卫生部及医疗机构合作，提升应对公共卫生关切、进行遗体管理以及维持重要服务的水平，并就制定标准医疗规程（包括感染防控措施）提出技术建议。在此次疫情期间，红十字国际委员会重点支持国家卫生机构带头开展的工作，并在委员会已开展行动的地区补充相关机构的工作。同时，委员会还发挥自身在非国家武装团体控制地区及拘留场所中所具备的特殊经验及专业技能。

**预防拘留场所中的疾病传播。**除支持可能已受新冠肺炎疫情影响的脆弱医疗系统之外，红十字国际委员会自疫情之初，就与有关当局密切协调，了解当局在拘留场所为预防新冠病毒传播所实施的防护措施，并提醒当局将被拘留者纳入国家抗疫计划。拘留场所往

往过度拥挤，或个人卫生条件较差，或缺乏通风，这在预防及遏制新冠肺炎等传染病方面会增加额外的挑战。红十字国际委员会与世界各地诸多拘留场所的有关当局合作，强化入监筛查等标准做法，并为被拘留者、探视人员、狱警和配送人员设置洗手站，落实各类预防措施。

**确保社区能够获得洁净水。**在饱受武装冲突及其他暴力局势蹂躏的地区，重要基础设施往往会遭到战火破坏，并（或）由于资源匮乏，且存在安全限制，而遭到忽视。如战斗在城市地区爆发，而大量市区民众的生存又依赖于此类基础设施，上述情况就可能会造成毁灭性的影响。同时，如有逃离他地冲突的民众涌入城市中心，重要系统的能力也将面临严峻考验。面临疫情为公共系统进一步施加的压力，红十字国际委员会努力加强地方当局继续在冲突或其他暴力局势肆虐之地提供服务的能力，并确保委员会的干预措施能够纳入到现有或已制定相应规划的基础设施之中。

**维持能够增进民众复原力的行动。**在旷日持久的冲突中，民众需求往往具有长期存在，且反复出现的特点。由于红十字国际委员会在此方面具有丰富的应对经验，其人道行动和所使用的工具也往往旨在增进复原力。这属于人道行动可持续方法的一部分，而该方法有助于为日后的经济发展及当地市场发展铺平道路。在当前危机之中，过去在复原力方面所取得的大量成果都面临考验，甚或遭遇挫折。红十字国际委员会正在重新调整援助行动重点，大力帮助民众保护好实现自给自足的维生手段，或重新实现自给自足，并使他们在应对原有挑战的基础之上，更好地应对疫情所造成的影响。红十字国际委员会开展了多种保障经济安全的行动，这在疫情之前就十分重要，在疫情期间也同样如此。其中包括为受冲突影响民众大规模派发救济物资（如食品和个人卫生用品），以及发放现金补助和其他援助，使民众能够启动小本生意。在若干国家和地区，红十字国际委员会还支持合作社、兽医、地方农业和渔业当局以及国家红会，或与此类机构及人员合作，共同开展经济安全活动。

## （一）国际红十字与红新月运动的应对

红十字国际委员会、192个国家红十字会与红新月会，以及红十字会与红新月会国际联合会（以下简称“国际联合会”）同属于国际红十字与红新月运动（以下简称“运动”）。作为全球最大的人道网络，运动在应对新冠肺炎疫情方面肩负特殊职责，能够发挥自身的

附加价值与作用。同时，抗疫也需要个体、社区、机构和政府各方团结一致，携手行动。

在许多国家和地区，国家红十字会与红新月会往往深得当地社区的接纳与信任，身处地方应对行动的第一线。红十字国际委员会与国际联合会共同为其提供支持。在运动内部，国际联合会是支持国家红会抗疫行动的首要机制，红十字国际委员会的应对行动则重点关注受武装冲突或其他暴力影响的国家和地区。在这些地区，红十字国际委员会或是基于自身使命，能够获得准入（例如进入非政府控制之下的冲突地区），接触弱势民众，或是能够发挥特殊专长（如援助被拘留者）。

## （二）红十字国际委员会新冠肺炎疫情应对行动——聚焦非洲

下文仅列举了红十字国际委员会在非洲应对新冠肺炎疫情的具体行动实例。在此需要重申一点，在开展这些行动的同时，其他旨在防止冲突与暴力影响平民居民的人道行动也仍在持续，其中包括与武器携带者对话、传播国际人道法，以及推广人道外交，在国际层面提升对人道需求的认识。另外值得注意的是，红十字国际委员会医疗队与中国新冠肺炎专家首次实地会见并进行交流的地点是在朱巴。

### 支持重要的医疗服务：

- 为布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、利比亚、马里、莫桑比克、尼日利亚、索马里和南苏丹等国的医院诊所提供全面的物资援助（如捐赠医疗物资和重症监护设备）。
- 为该地区各国医疗机构的患者及医务人员新增设洗手站；在中非共和国、刚果民主共和国和马里的医院和诊所帮助设立检疫隔离区及消毒设施；在尼日利亚的一所医院设立分诊帐篷。
- 在刚果民主共和国和利比亚的医疗机构安装发电机，减少水电供应的中断。
- 向中非共和国、厄立特里亚的医疗后送服务部门，以及埃塞俄比亚索马里州红十字会的捐赠救护车。

- 帮助该地区各国当局和国家红会制定并实施新冠肺炎疫情大规模人员伤亡应急计划，其中包括：为应急反应者、国家红会志愿者、护理人员 and 停尸室工作人员开展遗体管理培训，确保新冠肺炎死者得以安全埋葬，保有尊严，并为相关人员提供防护用品、尸袋和其他物资。

### **预防拘留场所中的疾病传播：**

- 向该地区许多国家的拘留场所捐赠防护用品、消毒用品、个人卫生用品、红外体温计以及预防新冠肺炎传播的海报。
- 在布基纳法索、乍得、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国为新冠肺炎疑似或确诊被拘留者修建隔离区。
- 在尼日利亚某监狱开展职业培训项目，教被拘留者学习肥皂液和洗涤剂的制作方法，成品又发放至其他监狱。
- 在中非共和国，将新冠肺炎疑似和确诊被拘留者纳入现有的营养不良治疗项目。

### **确保社区获得洁净水，强化个人良好卫生习惯：**

- 为该地区大多数国家的当局及地方服务提供方提供物资支持，用于运作并维护供水和废物管理系统；在刚果民主共和国、马里、毛里塔尼亚、尼日利亚和南苏丹修理供水基础设施。
- 在医疗机构、国内流离失所者营地和（或）援助物资派发点修建洗手站，并（或）设立检疫隔离区；为弱势民众提供肥皂和其他个人卫生用品。
- 支持该地区国家红会在预防新冠肺炎传播方面增进公众认识的工作；为脆弱社区增加个人卫生用品包（含肥皂、毛巾、洗手液等）的派发。

### 维持能够增进民众复原力的行动：

- 在埃塞俄比亚、肯尼亚和尼日利亚受冲突影响的社区，包括来自喀麦隆的难民和收容社区居民，以及南苏丹，提供种子和经济援助，帮助他们确保粮食安全，并（或）重建生计；在肯尼亚，负责提供耕田开支，帮助耕前整地；在乍得和苏丹为牧民的牲畜接种疫苗。
- 在刚果民主共和国加大对性暴力幸存者 / 受害者的援助力度，帮助他们创收。
- 在布基纳法索、马里和尼日利亚为弱势民众，包括新近流离失所的民众，提供个人卫生用品包和（或）基本生活用品。

## 五、行动中的挑战与机遇

总体而言，红十字国际委员会力求维持其在 105 个国家和地区的 69 个代表处的行动水平，凭借其在多领域所具备的专业经验和附加价值，重点开展因地制宜的应对行动，并与各国的国家举措形成互补。

然而，此次疫情还是给红十字国际委员会的行动持续性带来了诸多特殊挑战。非常规措施及其带来的国内外出行限制影响了我们根据原有模式开展行动的能力，也影响了员工轮岗和员工福祉：尽管许多国家逐渐恢复开放，但出行仍充满挑战，员工轮岗也较难组织。部分机场的重新开放虽缓解了各代表处和工作组的压力，但也导致出行管理和检疫隔离工作更加复杂。

就各国准入和国内人员流动而言，截至 8 月，在我们开展行动的国家 and 地区中，90% 实施了出行限制和（隔离）措施，17% 曾处于全面封锁状态。不过，由于东道国政府承认红十字国际委员会的特殊地位和使命，许多代表处在人员流动及出行限制方面获得了特殊豁免。红十字国际委员会必须迅速适应人员物资流动能力受限的情况，并尽可能适应显著增多的“线上”决策方法。

新冠肺炎疫情将对受冲突影响民众的生活造成深刻且持久的影响。全球人道预算以及红十字国际委员会预算早已面临压力，如今更是雪上加霜。随着各国收紧支出，为人道行动的拨款可能会有所减少。人道机构今后将面临严重的资金短缺问题，这意味着此类机构必须作出艰难抉择，确定哪些群体能够获得紧急援助，用以应对无法赚取收入、养活家人的局面。人道机构为受影响家庭实现经济恢复提供长期性支持的能力，将远远无法满足预期出现的巨大需求。各国政府、国际金融机构和国际行为体（人道机构和发展机构）之间协调一致共同努力，将对帮助民众渡过疫情难关，并在疫情结束后恢复经济具有至关重要的意义。

对于红十字国际委员会而言，新冠肺炎疫情危机既带来了重大挑战，也创造了新的机遇。此次疫情让我们有机会在许多国家和地区进一步加强对各国红十字会与红新月会和一线行动者的支持力度，并在整体上改善、巩固运动协作机制，使其富有活力。我们与其他人道行为体的协作也显著加强，不仅仅限于信息共享，在一些情况下还发布了联合指导意见（例如在拘留、医疗卫生、法医、水与环境卫生等领域）。在工作人员的后勤保障资源以及物资的采购物流资源方面，我们也进一步互通有无。由于出行限制，红十字国际委员会必须在今后证明其应对工作和人道行动的合理性，而且减少差旅有利于减轻对气候的影响。

对于人道领域整体而言，新冠肺炎疫情危机可能是反思并落实具体措施的契机，这有助于实施更加符合当地情况的人道危机应对行动。自 1991 年联合国大会决议以来，这一点一直是联合国的一项重要议题，并一直贯穿至 2016 年的“世界人道主义峰会”，会议上重申“本地化”是人道行动的一项关键原则。有人认为，因地制宜应对危机的方法往往未得到充分利用且未受到重视，国际和地方应对措施应得到更妥善的结合。

## 六、中国与人道应对工作

自疫情暴发之初，中国就一直在国际抗疫工作中发挥重要作用。中国抗击新冠肺炎疫情的对外援助是中国自建国以来在应对国际人道紧急局势情况下规模最大、力度最强、地域覆盖范围最广的援助行动。仅 2020 年上半年，中国就向 200 个国家和地区出口了防护用品，其中包括超过 706 亿只口罩、3.4 亿件防护服、1.15 亿副护目镜、9.67 万台呼吸机、2.25 亿个检测试剂盒以及 4000 万台红外测温仪。中国扩大个人防护用品的生产并便利其

运输的能力，对抗击新冠肺炎疫情始终至关重要。在疫情初期阶段，红十字国际委员会就加大了在中国采购个人防护用品和医疗物资的力度，以助力其全球人道行动。中国，仅次于瑞士，是红十字国际委员会为全球行动提供采购资源的第二大非行动性国家。我们能够采购到价值超过 2500 万美元的重要设备，都得益于我们与中国的现有合作。

中国参与人道应对工作反映出人道议程的积极发展。从政治和财政角度看，中国支持采取多边举措应对此次人道危机，令人备受鼓舞。9 月 23 日，中国国家主席习近平在第 75 届联合国大会上的讲话中重申，全球都需要捍卫应对全球危机的多边举措。为支持这一倡议，习主席承诺向联合国新冠肺炎疫情全球人道应对计划再捐助 5000 万美元。

如前所述，新冠肺炎危机不仅涉及当前紧迫的人道问题，还涉及脆弱社会未来受到的长期影响。在这方面，这场危机表明人道援助对长期恢复和重建工作的重要贡献。它还凸显出欠发达国家，尤其是饱受战争和冲突蹂躏的国家，在现有基础设施方面处于岌岌可危的状况。中国已承诺在两年内为农业、减贫、教育、妇女儿童和气候变化等领域提供 20 亿美元的国际援助。9 月 14 日，中国常驻联合国副代表耿爽在联合国安理会的发言中对红十字国际委员会在脆弱情势中所做的工作表示肯定。至关重要的是，在划拨援助资金时，必须考虑到遭受战争和暴力影响的国家和地区，特别是处于旷日持久冲突的国家和地区中弱势民众的人道需求。对此，人们期待中国进一步参与并支持多边人道行动。

## 七、新冠肺炎与未来的疫苗

在公平分配即将问世的新冠肺炎疫苗方面，开展国际合作的需求最为迫切，超越了其他任何一个领域。对此，习近平主席也承诺中国将支持疫苗的广泛供应。红十字国际委员会呼吁研制一种国际公认的安全、有效、平价并且可以公平获取的疫苗。2020 年 6 月，红十字国际委员会与国际联合会和联合国一起，共同呼吁为研制“人民的疫苗”团结一致。世界需要紧密团结，致力于确保疫苗可公平获取，寻求解决此次疫情危机的出路，并证明全人类能够团结起来应对共同的威胁，而不是任凭疫苗民族主义致使疫情长期蔓延，并削弱民众对政府和国家机构的信任。关于如何实现疫苗的“公平获取”，在政治方面仍然存在重大问题。各国政府的首要考量自然是对其本国公民负责。然而，新冠肺炎疫情的蔓延表明，只有每个人都得到保护，所有人才能安全，因此公平获取疫苗是终结疫情的关键。

红十字国际委员会时刻准备发挥作用，履行其在国际人道法方面的职责，保护并援助受冲突和暴力影响的民众。具体来说，这涉及下述工作：通过非正式网络传播有关疫苗的准确信息，为疫苗配发工作奠定基础，在难以抵及或非国家武装团体控制的地区和拘留场所发挥中立调解人作用。红十字国际委员会可以与运动携手，在疫苗派发工作中发挥作用，或就获取疫苗进行协商（或在国内为当地疫苗获取的协商工作提供中立空间），或参与实际的派发工作，补充政府及其他行为体与疫苗相关的活动，尤其是在难以抵及的地区参与此类活动。红十字国际委员会可以基于其职责、对相关局势的了解以及所开展的行动，对有关事项提供建议，包括影响疫苗分配的事项（文化、政治动态、观念、物流问题等）以及疫情对受冲突和暴力影响地区的次生影响，如对被拘留者、国内流离失所者、移民等弱势群体的影响。

## 八、总结

这场空前的全球危机对世界各国的影响难以量化，更不必说加以应对。但显而易见的是，本就较为脆弱的国家，以及与红十字国际委员会的职责及行动最为相关、受冲突和暴力影响的国家，将受到疫情的严重影响。此类国家尤其易受自然灾害和气候恶化等其他冲击的影响。

红十字国际委员会据其性质，习惯于应对不可预见的紧急情势，现已调整其应对措施，以应对冲突暴力局势与新冠肺炎疫情的双重挑战，这既带来了巨大的困难，也创造了机遇。然而，如许多其他人道组织一样，维系全球人道应对行动的能力需要各国和多边机构（在财政和政治上）的持续支持。

中国在其新冠肺炎疫情应对工作及国际层面的对话中，表现出其对基础设施脆弱或不稳定国家在人道需求方面的认可和重视。我们期望，中国能继续支持全球危机多边应对机制。

全球陷于危机之时，也正是全球需要团结之时。新冠肺炎的传播不分国界，亦无关卡。当前，各国、多边机构和人道组织比以往任何时刻都更加需要携手合作以应对人道后果。至关重要的是，我们应顾及弱势群体，确保其不被遗忘。

## 中国对外援助的现状和课题

文 / 北野尚宏



日本早稻田大学理工学院教授。1959 年出生，1983 年毕业于早稻田大学理工学部（1981-82 年就读中国清华大学土木环境学院），1997 年完成康奈尔大学研究生院博士课程 (PhD)。1983 年就职于海外经济合作基金，先后担任该基金北京代表处派驻员、京都大学大学院经济研究科助教、国际合作银行开发第 2 部部长、国际合作机构（JICA）中东亚部部长、JICA 研究所所长等职务，2018 年任早稻田大学理工学院教授。JICA 绪方贞子和平开发研究所客座研究员、京都大学大学院经济研究科附属项目中心资深调研专家、创价大学理工学院、东京大学公共政策大学院兼职讲师。研究领域是交通与城市地区规划、开发合作、中国对外援助。2012 年获得蒙古国友好勋章。最近的著作有《读懂现代中国的三大要素 - 经济、技术、国际秩序》（其中第 7 章 中国的对外援助现状和课题，2020 年劲草书房出版）等。

中国作为受援助方，1950年代受到前苏联的多方援助，不仅在硬件和技术方面得到了提升，还引入了国家指导理念、组织体制、计划经济制度等。1978年实施改革开放政策之后，更是通过日本等西方先进国家和国际机构的大规模经济合作，大力完善基础设施、培养人才，积极吸收市场经济制度和先进技术。中国于1950年开始对越南提供援助，并紧随时代潮流不断调整目的和形式，持续坚持自身特色的对外援助。进入21世纪，随着中国企业走向世界，援助量也在激增。成为世界第二大经济体的中国从2013年开始提出“一带一路”构想，2015年成立亚洲基础设施投资银行（AIIB），积极参与全球经济治理。2018年迎来改革开放40周年，中国参考经济合作开发组织（OECD）的开发援助委员会（DAC）各国的援助机构，成立了国务院直属的国家国际发展合作署，并坚持中国一贯主张的与发展中国家的南南合作，与DAC各国的援助模式不尽相同。笔者一直致力于对外援助方面的研究，作为2009年为促进DAC各国与中国之间的对话而成立的China DAC Study Group的成员之一，不断加深与中国对外援助相关人员之间的交流。在本文中，将以外国研究者的视角，用数据阐述2020年中国对外援助70周年之际的中国对外援助的现状，并重点针对将来面临的“责任”这一课题进行论述。

## 一、从 OECD-DAC 标准来看中国的对外援助框架和规模

笔者从2014年以来，按照DAC规定的政府开发援助（ODA）的定义，7次以JICA绪方研究所名义公布了中国的对外援助推移情况<sup>1</sup>。ODA的定义是满足以下2个条件的资金流动。①由公共组织或者其实施机构提供的、②优惠的（即无偿资金或者优惠贷款），主要目的是为实现发展中国家的经济开发和提高福祉做贡献<sup>2</sup>。双边无偿援助，也包含为发展中国家的留学生提供奖学金和援助机构的行政成本。向国际机构出资、捐款的全部额度或者一部分额度会根据OECD-DAC的规则计入多边援助的ODA中。

OECD-DAC从2019年开始引入了新的赠款当量（Grant Equivalent System）计算方法。在此之前，OECD-DAC是采用赠与成分（GE）这一代表贷款条件宽松程度的指标不

---

1 最新的推算：Kitano, N. & Miyabayashi Y. forthcoming. Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

2 OECD. 2020. What is ODA? <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf>.

低于 25% 作为计入 ODA<sup>3</sup> 的条件。GE 是将贷款利率、还款时间、宽限期等条件代入公式计算出来的，若是无偿援助即 100% 计入，贷款的发放额扣减还款额之后的净支出额（net disbursement）计入 ODA。与此相对，赠款当量计算方法是将贷款额中赠与成分的金额乘以 GE 之后计入 ODA<sup>4</sup>。因此，赠款当量额与以往方式不同，贷款的优惠条件越大额度就越大。

中国的对外援助统计与上述 ODA 定义不同。根据中国对外援助白皮书(2011、2014)<sup>5</sup>，中国的对外援助主要有无偿援助与无息贷款（预算科目是“对外援助”），还有中国进出口银行实施的政府优惠贷款 3 种方式。不包含多边援助。

笔者为了将中国对外援助与 ODA 定义进行整合，引入下述推算方法。首先在双边援助的无偿援助中加入国际发展合作署相关行政经费（预算科目是“国际发展合作”）以及向发展中国家的留学生提供的奖学金（预算科目是“留学生经费”），同时为了避免重复，从无偿援助中减去优惠贷款利息补贴部分<sup>6</sup>。多边援助将向国际机构的出资、捐款等（预算科目是“国际组织”）的全额或者一部分遵照 OECD-DAC 的规则进行计入。另外，虽然不包含在对外援助中，但也推算了优惠贷款同等条件的美元计价的优惠出口买方信贷<sup>7</sup>。（表 1）

**表 1：中国的对外援助方式**

	资金方式	援助方式和内容	预算科目
双边	无偿援助（商务部等）	成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作（国内研修、学历学位项目、高级专家、志愿者）、援外医疗队、紧急人道主义援助、南南合作援助基金等	对外援助
	无息贷款（商务部）	人民币贷款、零利率、使用期 5 年、宽限期 5 年、偿还期 10 年	对外援助

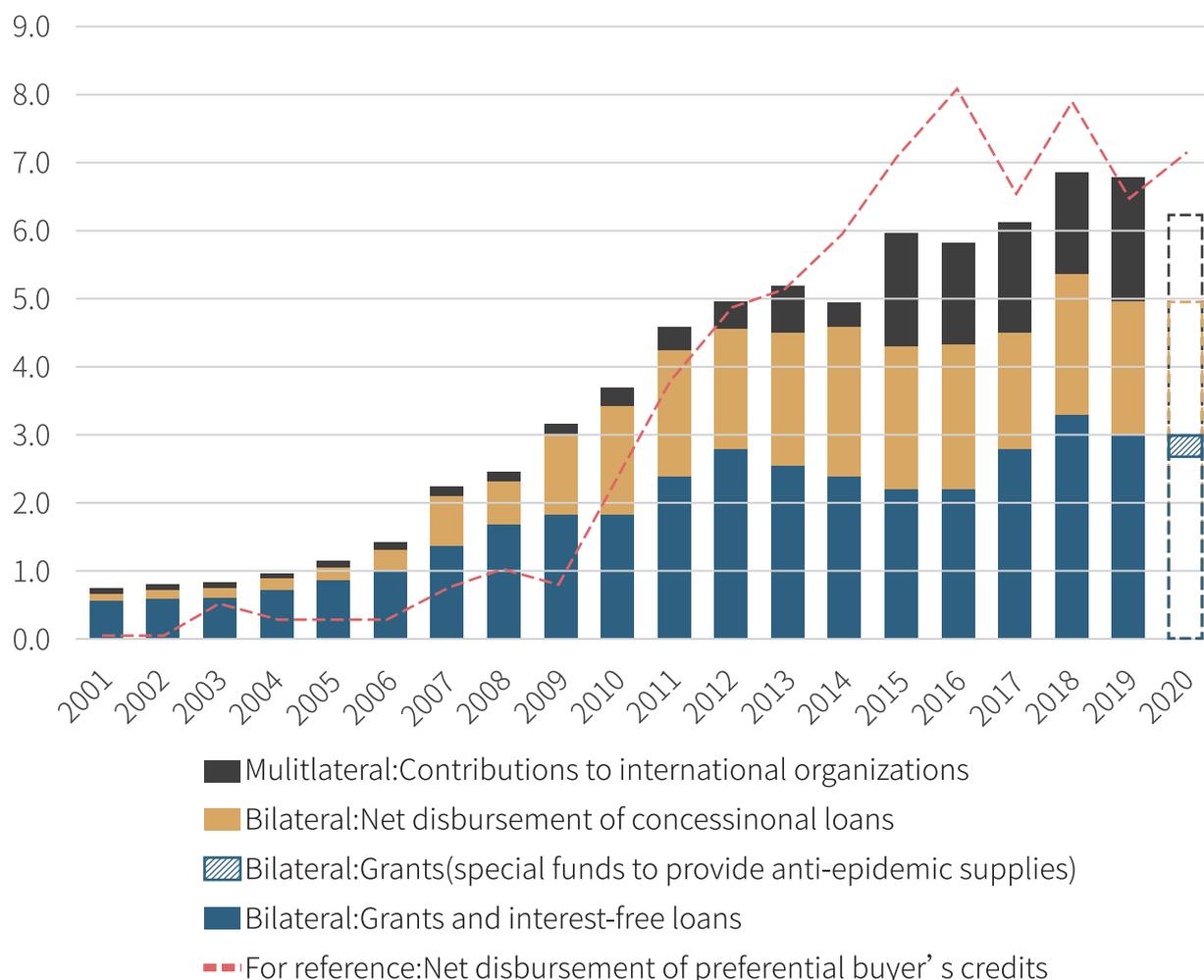
3 作为贷款统计的是发放额减去偿还额的净支出额。即使贷款条件比较优惠，也不会反映到统计额中。  
 4 赠款当量计算方式下，GE 不全是 25%，低收入国家（LDCs 以及其他 LICs）是 45% 以上、低中等收入国家是 15% 以上、高中等收入国家是 10% 以上、国际机构是 10% 以上。  
 5 Information Office of the State Council. 2011. China’s Foreign Aid. Beijing: Foreign Language Press.  
 Information Office of the State Council. 2014. China’s Foreign Aid 2014. Beijing: Foreign Language Press.  
 6 笔者将中国的优惠贷款计入援助。另外，OECD-DAC 将优惠贷款定位为官方出口信贷和 ODA 组合的混合贷款（Associated Finance）。因此，只统计无偿援助中的利息补贴，优惠贷款的实绩不统计。  
 7 中国进出口银行的其他融资和国家开发银行的外币融资等。

	资金方式	援助方式和内容	预算科目
	优惠贷款（中国进出口银行）	人民币贷款、年利率一般为 2 % 至 3 %，期限一般为 1 5 年至 2 0 年（含 5 年至 7 年宽限期），由国际发展合作署管理，实施机构为中国进出口银行	贴息部分是对外援助
	国际发展合作署与援外相关的行政经费	计入对外援助	国际发展合作
	教育部政府奖学金（面向发展中国家）	计入对外援助	留学生经费
	优惠出口买方信贷	人民币贷款、年利率一般为 2 % 至 3 %（不到 2% 的例子也有），期限一般为 1 5 年至 2 0 年（含 5 年至 7 年宽限期），统筹管理为国家国际发展合作署、实施机构是中国进出口银行	进出口银行自主贴息
	中国进出口银行、国家开发银行等其他形式融资或基金	贷款条件基于市场利率，包括部分 PPP 项目，也有以外汇储备为资本金低于市场利率提供融资以及资源换贷款的情况	
多边	国际机构捐款	世界银行、亚洲开发银行、亚洲基础设施投资银行、联合国各机构等	国际组织

来源：根据《解读现代中国的三要素—经济、技术、国际治理》第 7 章“中国对外援助的现状与课题” P172-192 中图表做成，2020 年 8 月，劲草书房

首先，以往的净支出额方式下推算的 2001 年到 2019 年的中国对外援助如图 1 所示。无偿援助以及多边援助的数据来源是各部门的决算报告、预算报告文件的支出额和联合国统计等。无息贷款与优惠贷款同属一个预算科目，提供有政府补贴的贷款，由于规模减小，所以为方便起见，与无偿援助合计进行推算。优惠贷款是基于中国金融年鉴、中国进出口银行的各年度年报等，并结合此前趋势进行推算。

图 1：根据 ODA 定义推算的中国对外援助金额（净支出）



Source: Kitano, N. & Miyabayashi Y. (forthcoming) Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

无偿援助与无息贷款、优惠贷款、多边援助的总额从 2001 年的 7 亿美元增加到 2018 年的 68 亿美元。2019 年与 2018 年都是 68 亿美元。这相当于中国 2019 年国民总收入 (GNI) 的 0.047%。双边无偿援助与无息贷款从 2001 年的 5 亿美元增加到 2012 年的 28 亿美元，但 2013 年以后处于减少趋势。据商务部称，主要原因是由于受援助国的政治局势不稳定等造成项目进度延迟。但是，2016 年之后稳步增加，2018 年达到 33 亿美元。这得益于商务部 2014 年就《对外援助管理办法（试行）》公开征求意见并公布施行，制度日趋完善，加速了项目实施。2015 年还制定了《对外援助项目实施企业资格认定办法》、《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)》、《对外援助项目采购管理规定(试行)》。2019年减少到30亿美元的原因是2017、2018年为满足项目进度加快所需要的资金,在每年预算之外,还使用了前一年的大部分预算结转金,2019年减少了结转。

对外援助预算拨款的中央部委以及其他关联机构的数量从2010年的6个激增到2018年的31个,2019年为29个。原因之一是2018年成立的澜沧江-湄公河合作(LMC)特别基金<sup>8</sup>重新向应急管理部等多个部门进行了拨款。

优惠贷款始于1995年,从2001年的1亿美元增加到2014年的22亿美元。之后除了2017年外,推测每年都达到20~21亿美元。

向国际组织的出资、捐款的多边援助也从2001年的1亿美元逐步增加,2015年快速增加到17亿美元。这主要是源自2015年开始5年时间向亚洲基础建设投资银行(AIIB)的实缴资本<sup>9</sup>。2016~2018年是15~16亿美元,2019年增加到18亿美元。这主要是向国际复兴开发银行(IBRD)的实缴资本。除此之外,还有中国向世界银行的国际开发协会(IDA)第17、18次增资、亚洲开发基金(ADF)第11、12次增资、多边开发融资合作中心(MCDF)基金等的出资。向联合国各机构的出资也呈增加趋势。联合国常规预算分摊比例、分摊金额从2018年的7.921%(第三)上升到2019年的12.005%(第二)。其他部分联合国机构自动采用该分摊比例。联合国维和行动(PKO)预算分摊比例也从2018年的10.2377%(第三)上升至2019年的15.2197%(第二)。

其次,以赠款当量计算方法推算的中国对外援助从2015年的51亿美元增加到2018年的59亿美元,2019年与2018年同为59亿美元(图2)。金额比刚才介绍的净支出额方式少。这主要是由于优惠贷款的优惠幅度不大。两种方式的优惠贷款金额比较发现,2019年前者13亿美元是后者20亿美元的不到7成。

<sup>8</sup> LMC特别基金是为中国倡议成立的湄公河流域的地区合作框架澜沧江与湄公河合作(LMC)活动提供资金,5年3亿美元。参加LMC的国家有6个国家,中国、泰国、越南、柬埔寨、老挝、缅甸。

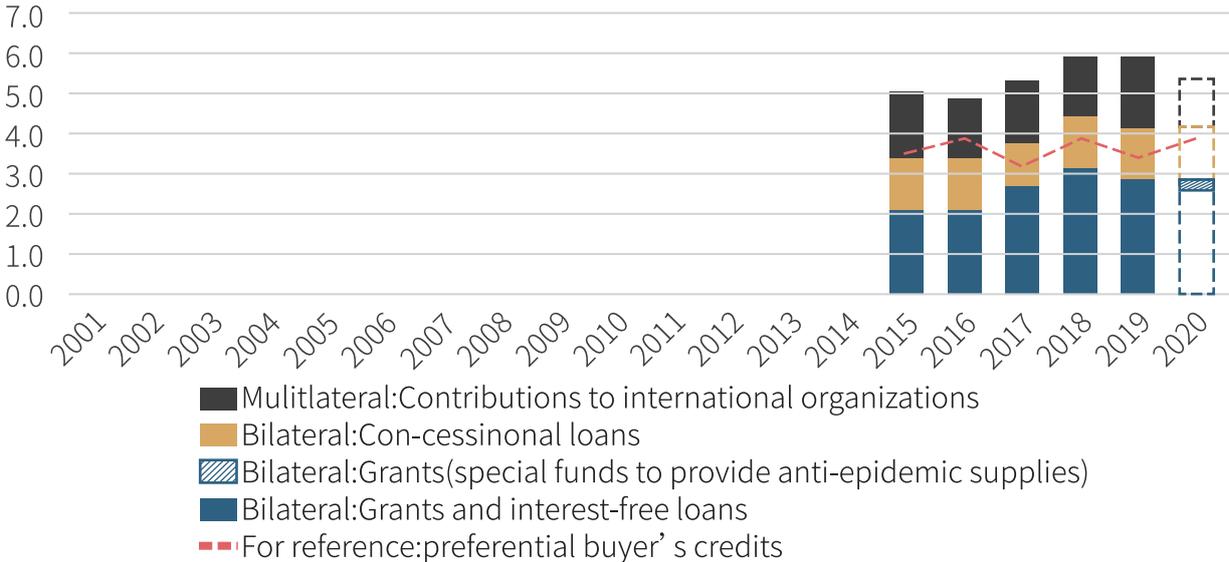
<sup>9</sup> AIIB的实缴资本是分5次,每次汇入大约12亿美元,其中85%(大约10亿美元)是基于OECD-DAC规则计入ODA。

2019年双边无偿援助与无息贷款、中国政府优惠贷款、以及向多边机构的出资、捐款的比例，按照净支出额方式分别是44%、29%、27%，按照增款当量计算方式分别是48%、21%、30%。

笔者根据2020年各部门预算等进行预测，中国对外援助按净支出额计算可能比2019年的68亿美元大幅减少。中国政府为应对新冠病毒（COVID-19）制定削减支出方针，预计无偿援助与无息贷款将减少。另外，中国政府为应对COVID-19设立的20亿元人民币（大约2800万美元）特别基金从预算上归类为无偿援助，预计2020年将全额支出。因此，无偿援助与无息贷款的总额将达到约30亿美元，与2019年持平，优惠贷款也将与去年持平，为20亿美元<sup>10</sup>。但是，考虑到COVID-19将延缓对外援助项目的进度，双边对外援助额可能会低于笔者预测的额度。2019年中国政府结束向AIIB支付实缴资本，也是2020年对外援助减少的主要理由。另外，中国已向世界卫生组织（WHO）出资5000万美元<sup>11</sup>。

作为参考，2019年优惠出口买方信贷的规模，按照纯支出额计算方式和赠款额计算方式分别是65亿美元和34亿美元，推测为对外援助总额的96%和58%（图1、2）。

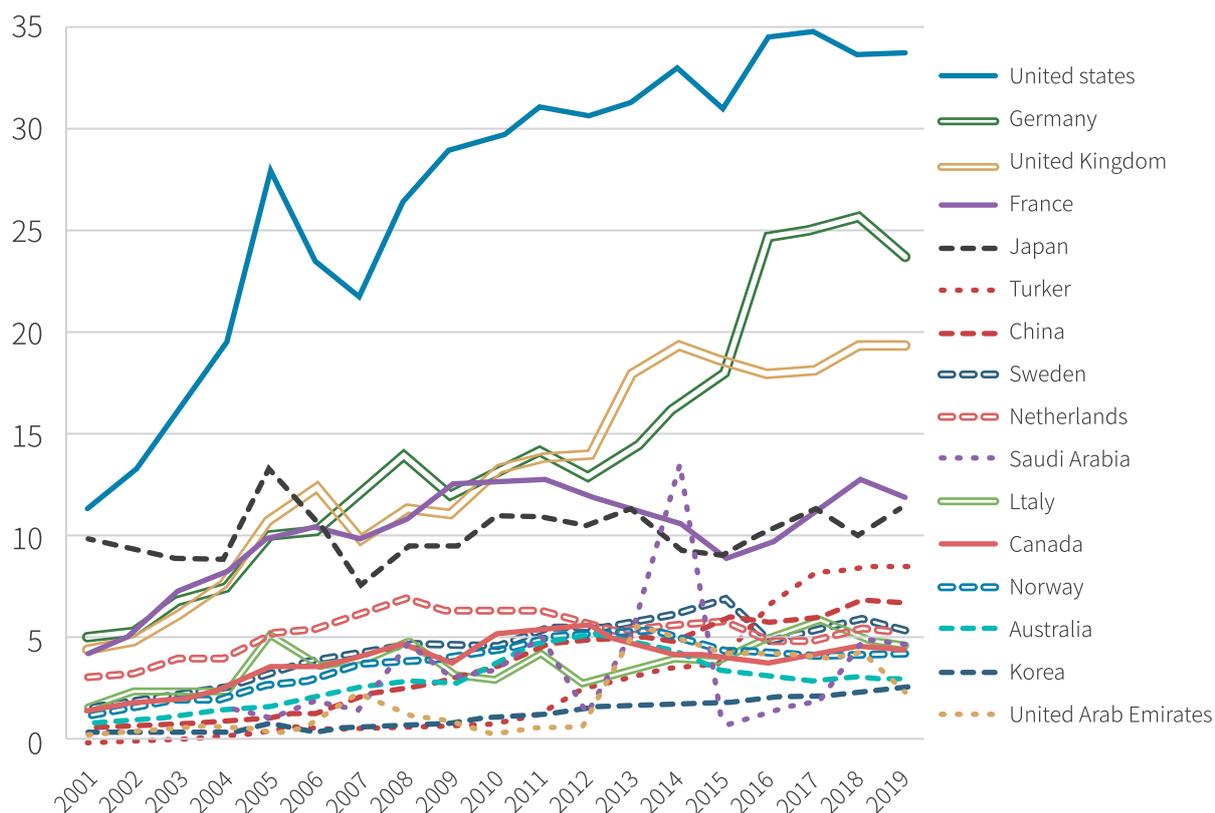
**图2：根据 ODA 定义推算的中国对外援助金额（计算赠与成分）**



Source: Kitano, N. & Miyabayashi Y. (forthcoming) Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

与 DAC 加盟国中前 10 的亚洲、大洋洲国家澳大利亚和韩国相比、与非 DAC 加盟国却于 OECD-DAC 中有统计报告的前 3 的新兴国家土耳其、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国 (UAE) 相比,按净支出额计算方式和按赠款当量计算方式,中国都排名第 7 (图 3、4)。

**图 3 : DAC 及其他国家 ODA 与中国对外援助推算金额的比较 (净支出)**

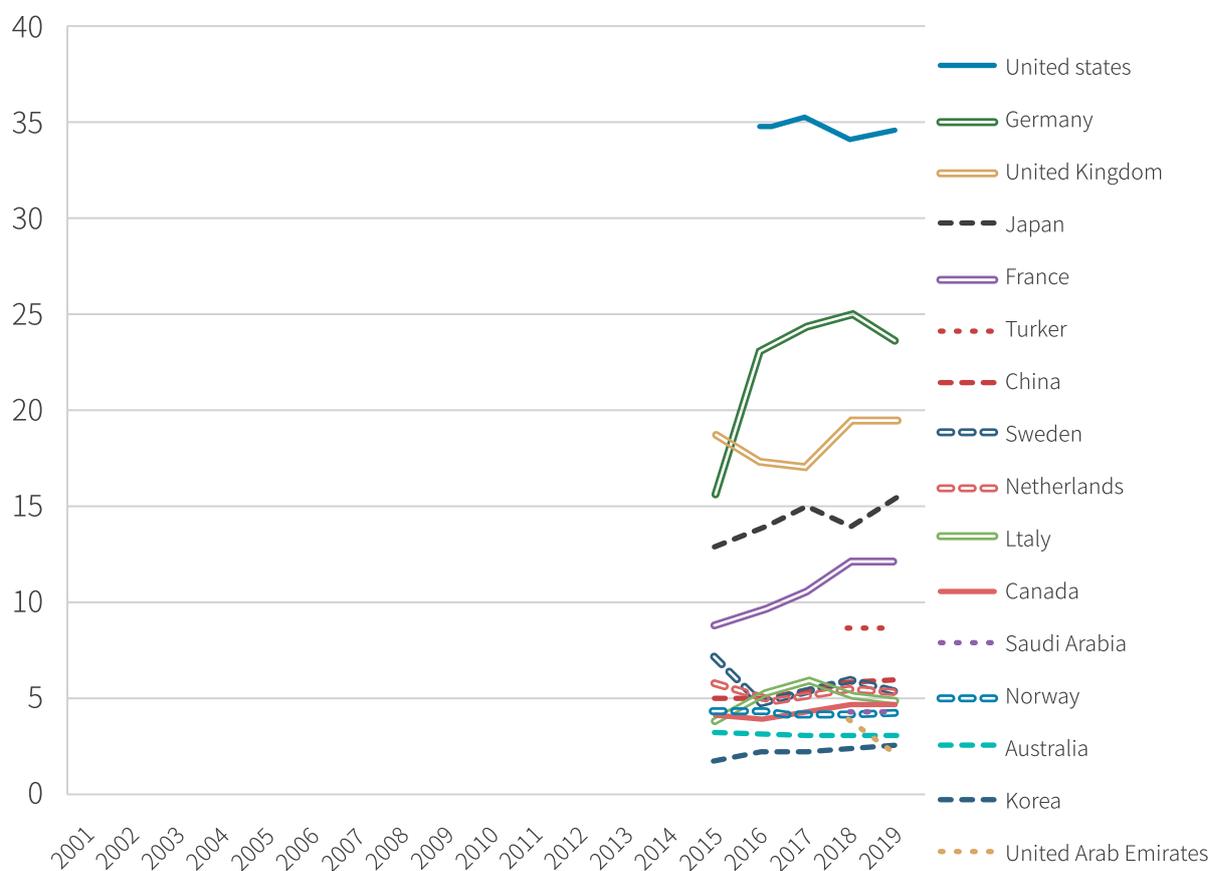


Source: Kitano. N. & Miyabayashi Y. (forthcoming) Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

10 G20 一致通过的暂停偿债倡议 (DSSI), 净现值 (NPV) 是中立的, 所以在该预测中不予考虑。

11 中国政府承诺的 2 年 20 亿美元的国际援助在现有的无偿援助与无利息贷款的预算中含了多少, 不清楚, 所以不予考虑。

图 4：DAC 及其他国家 ODA 与中国对外援助推算金额的比较（计算赠与成分）



Source: Kitano, N. & Miyabayashi Y. (forthcoming) Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, JICA.

## 二、中国的新对外援助机构和对外援助政策

### （一）新的对外援助机构

中国的对外援助事务一直由商务部对外援助司进行规划和实施，但一部分受援国指出商业色彩过于强烈。2018年4月，作为国务院机构改革之一，将对外援助司独立出来，成立了国务院直属的国家国际发展合作署，是中国第一个主管对外援助政策与事务的援助机构。

该援助机构成立的同年 11 月公开征集意见的新《对外援助管理办法（草案）》中指出对外援助的目的是“共同促进‘一带一路’建设，推进构建互利共赢的新型国际关系以及人类命运共同体”。新机构肩负的使命是保持原来商业目的的同时，又使对外援助比以往更加契合外交。

《对外援助管理办法（草案）》对国际发展合作署的职责做出如下规定。①全权负责对外援助事务、制定战略方针、计划、政策。②起草法律法规、部门规章。③负责解决重要课题以及协调对外援助与人道紧急援助。④改革对外援助方式等。⑤与相关机构联合制定对外援助计划，编制年度预算。⑥确定项目并对项目实施进行监督和评价。⑥国际交流与合作。此外，国际发展合作署还负责对外援助的统计工作。

可以看出，尽管成立了独立的援助机构，但实际承担援助工作的 3 大实施机构依然由商务部管辖，并未移交国际发展合作署。各自分工如下，国际经济合作事务局（AIECO）负责对外援助成套项目以及技术合作项目的组织实施，中国国际经济技术交流中心（CICETE）负责对外援助一般物资项目实施和南南合作援助基金项目的组织实施，商务部国际商务公务员研修学院（AIBO）负责中国国内的培训和学位资格培训项目的实施。商务部在对外投资和经济合作司新成立协调处，负责与国际发展合作署之间的协调。可以说对外援助实施体制的改革仍在路上。未来如何实现部门之间的沟通协作，按照当初设想开展对外援助事务，将备受关注。

## （二）中国的对外援助政策

2016 年到 2020 年的长期国家发展规划第十三个五年规划的第 53 章《积极承担国际责任和义务》中明确记载了中国的对外援助政策。具体指出要扩大对外援助规模、完善对外援助方式、聚焦为发展中国家提供更多提高软实力方面的帮助，加大人道主义援助力度、积极落实 SDGs2030 年可持续发展议程。第十三个五年规划首次明确阐述对外援助 5 年计划，中国目前正按照此方针稳步实施。

第十三个五年规划的第 4 章《发展理念》中写道“积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权，构建广泛的利益共同体”。可能正是在该理念指导下将新的援助机构命名为“China International Development Cooperation

Agency (CIDCA)”，而非传统的“China Foreign Aid Agency”。将 OECD-DAC 等国际社会使用的概念 Development Cooperation（发展合作、日语是“发展协力”）用于命名新援助机构，表明中国将在现有的国际开发合作框架中发挥领导地位。

现在中国正在制定第十四个五年规划，将会展现什么样的对外援助政策，让我们拭目以待。

### 三、中国对外援助的课题

最后集中讲一下未来中国对外援助可能面临的课题之一：提升 Accountability（责任）。不论哪个国家，来自国内的广泛支持和受援国及国际社会的评价，都是推进国际发展合作必不可少的条件。提升 Accountability，更是其中最关键的因素。中国将不断加大对外援助的规模，很可能会遭遇同样的课题。也有其他已经出现的课题，但本节中先概览一下中国 Accountability 的现状。

#### （一）公开对外援助统计和信息

中国于 2011 年和 2014 年发行了对外援助白皮书。该书特点是除了对外援助的统计，还记载了符合 ODA 定义的一些活动。对外援助的统计数据没有公开各年份的数据。希望 2020 年计划发行的第 3 版对外援助白皮书能有进一步公开。另外，从预算、决算报告可以看出中国援外和向国际机构拨款的预算科目的公开程度不低。2017 年开始财政部网站已上线各部门预算、结算平台。

但是，贷款 Accountability 的现状却不尽相同。中国进出口银行的优惠贷款和优惠出口买方信贷的贷款协议额度、发放额度、偿还额度、余额等，除了 2009 年，2004 年到 2014 年的实绩都刊载于各年份的中国金融年鉴中。但是，2015 年之后的数据未刊载。2017 年发行了 Government Concessional Loan & Preferential Buyer's Credit Brochure，但公开的信息仅限于各地区的余额、各部门比例。中国进出口银行的各年份年报中刊载了 4 个领域的余额，笔者推测其中的“国际合作贷款”包含优惠贷款和优惠出口买方信贷，但文中并没有说明这一点。

为抗击新型冠状病毒疫情，G20 从 2020 年 5 月开始启动了年内对 IDA 的 76 个加盟国和安哥拉的债务偿还进行含利息在内的暂停偿债倡议 (DSSI)，中国作为 G20 成员国赞成 DSSI，中国进出口银行向他国政府或者在政府担保下的优惠贷款和优惠出口买方信贷，都暂停偿债。中国与他国保持步调一致，暂停偿债，贷款数据也与 G20 各国共享，这可以说是划时代的进步。但另外一方面，中国主张中国开发银行这一国内定位为政策金融机构的银行是商业银行，不属于 DSSI 的范畴，可以说中国还未全面加入 DSSI。

## （二）项目和方案的评估

商务部于 2014 年《对外援助管理办法（试行）》的第 35 条明确规定商务部要建立援外项目评估制度，对援外项目实施情况进行评估。2016 年制定的《对外援助项目评估方法》设置了 5 个评估标准，中国进出口银行也在 2000 年的《优惠贷款管理办法》中提及编写项目后评估报告。基于该规定编写的评估报告并未公开，但应该在相关机构中已成为知识储备。

近几年，财政部越发重视预算绩效管理（performance-based budget management），从 2015 年预算开始，每年各政府部门选择项目公开预算执行绩效的自评。例如，2019 年科技部的决算报告中详细记载了对外援助约 9200 万元预算拨款执行情况的自评。其中包含了与受援国共同建设的联合研究中心、促进先进技术的实证和应用基地、农业科学和技术实证基地等。中华全国供销合作总社是负责供销农产品和农业重要生产资料的全国性组织，该组织于 2019 年决算报告中对澜沧江 - 湄公河发展合作（LMC）特别基金的 150 万元援外预算用于农业资源经济贸易可持续发展合作的研讨推进项目的 KPI 设置及其达成情况进行了详细的论述。

商务部的预算、决算报告到 2020 年还未公布对援外预算的绩效自评，但遍览各机构网站，可看到 2017 年商务部财务司实施了对商务部对外援助研究生学位教育项目的自评（绩效评价）<sup>12</sup>。

---

<sup>12</sup> <http://news.uibe.edu.cn/info/1608/18848.htm>。



而且，国际经济合作事务局（AIECO）网站公开了研修事业近期项目的概览表。政府采购平台（中国政府采购服务信息平台）等对无偿援助事业的国内采购的施工和设备等，在不公开国名的情况下进行公示和公开中标信息。中国进出口银行虽未公开其原则是遵守受援国的环境社会保护方针，但其实已导入并实施。在受援国有时会公开中国援助的项目带来的环境影响评估，也有宣传中国承包单位在实施项目时如何重视保护环境的举措。但与国际标准相比还差很远。

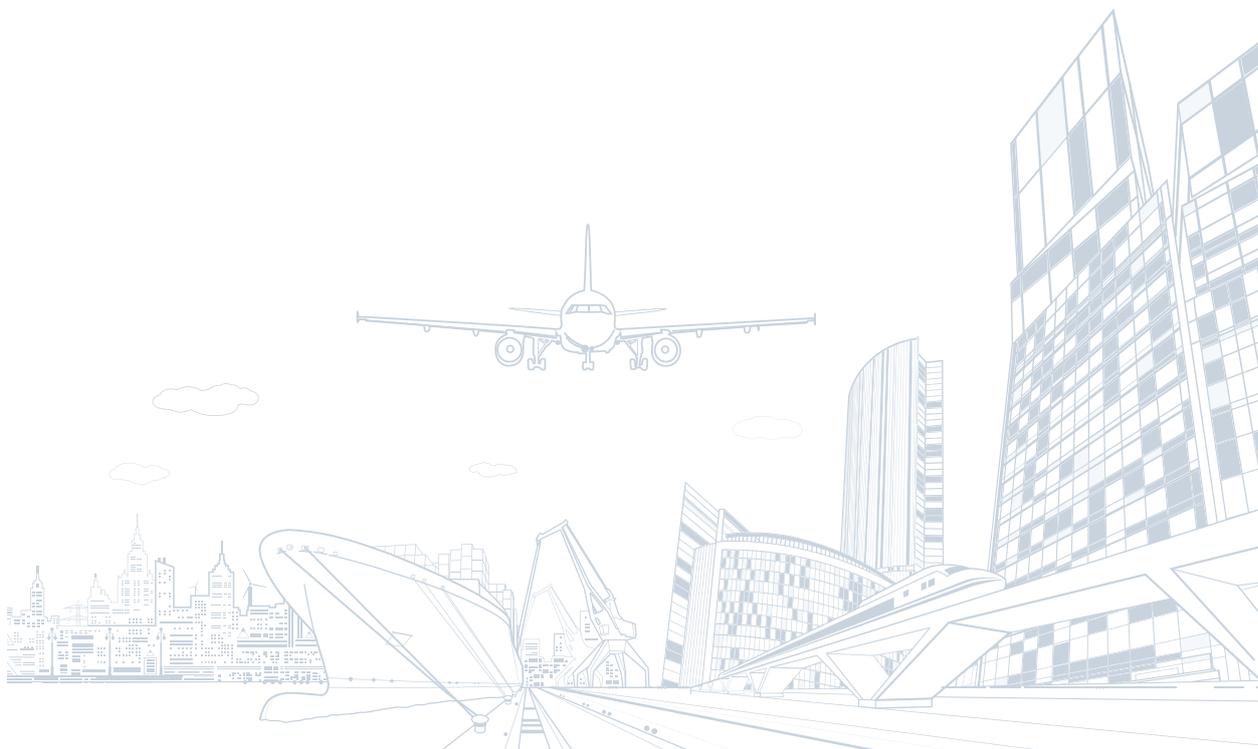
综上所述，中国在提升援外 Accountability（责任）方面，还处于打基础的阶段。作为中国对外援助的研究人员，笔者将继续关注第十四个五年规划中中国对外援助责任的提升程度。



# 中国对外援助大事记（1950-2020 年）

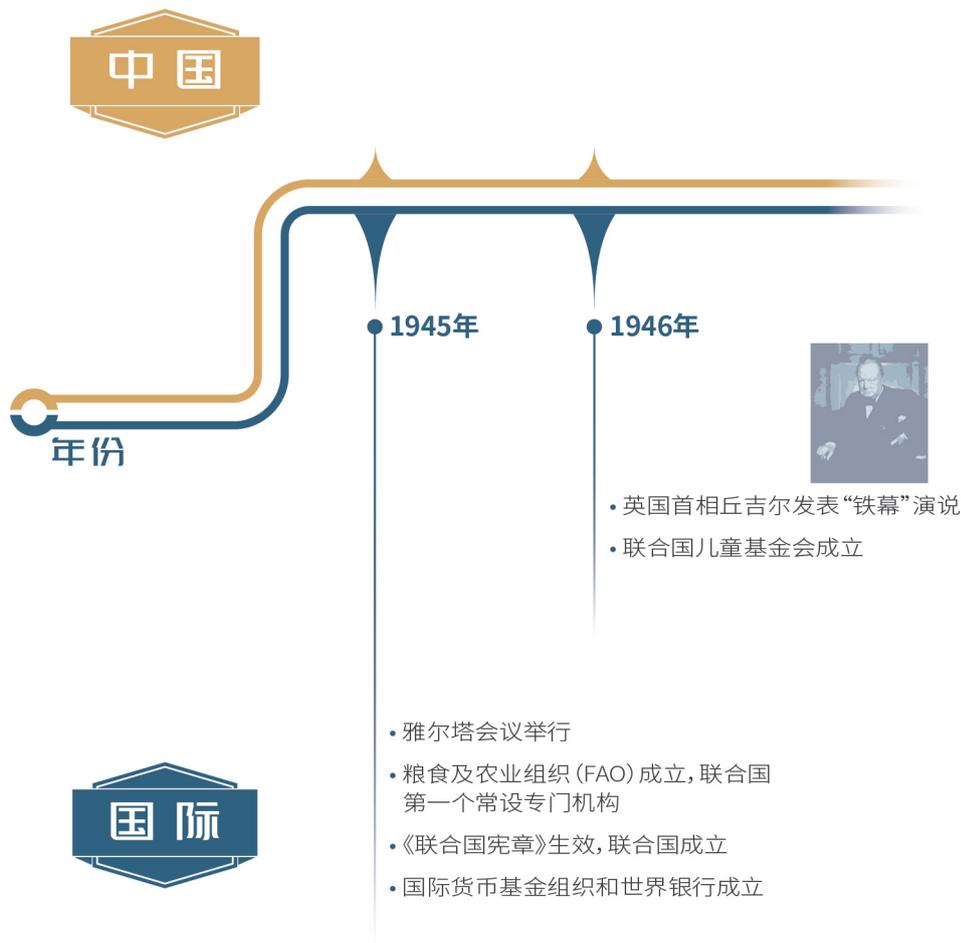
整理 / 陈曦 贾子涵 朱思窈 王烁

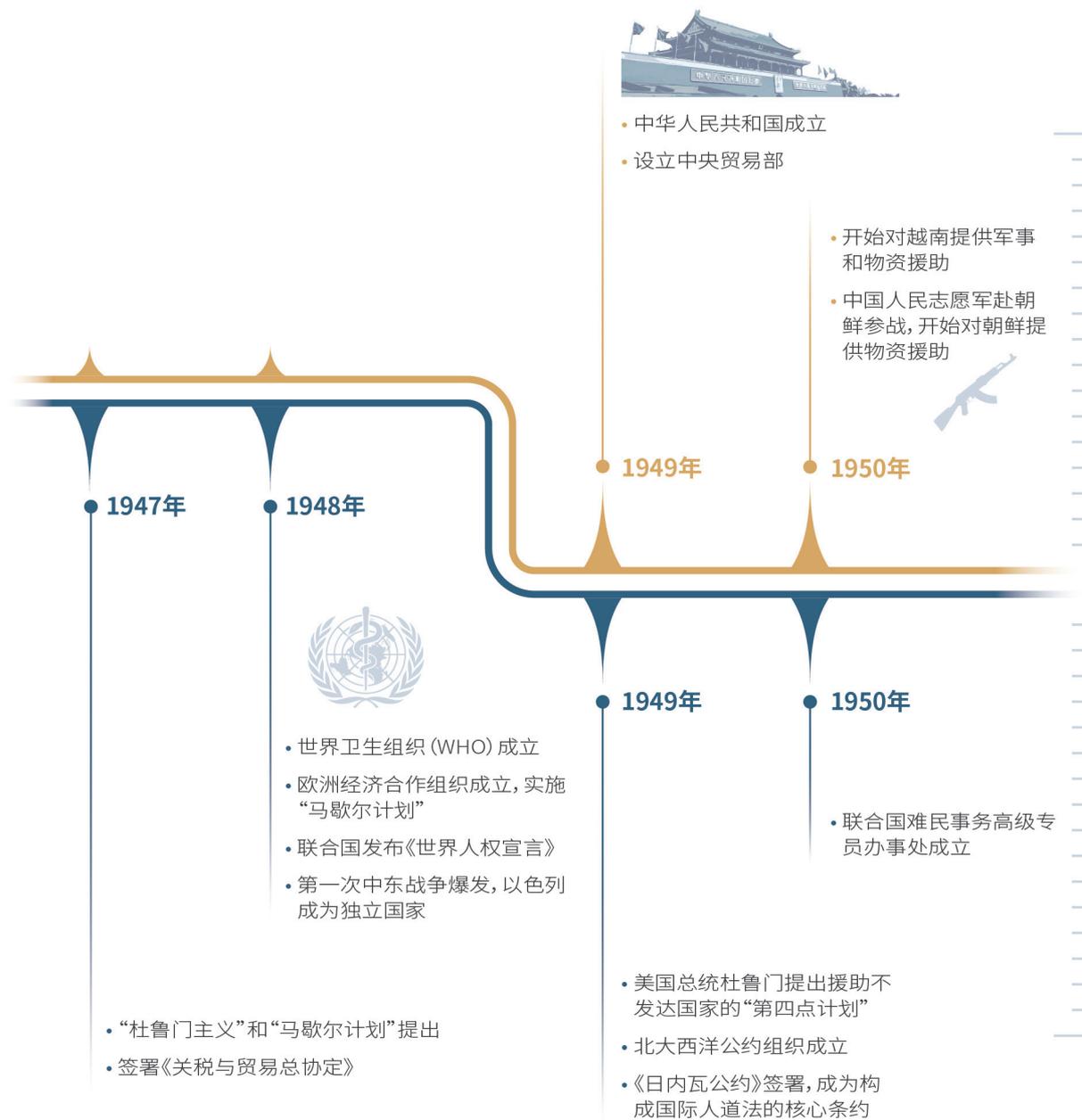
2020 年是中国对外援助 70 周年。70 年中国对外援助的发展变迁并非孤立存在，要以更广阔的全球视野，观察和研究国内外政治经济社会环境演变与中国对外援助的互动影响。商务部研究院国际发展合作研究所对中国对外援助的重大事件进行了初步梳理，并选择同时期国际政治、国际经济、国际发展合作等方面的重要事件作为参考背景。中国对外援助大事记将是开放延展的，一方面要逐年记录下去，另一方面可根据不同发展议题自成体系。因时间、篇幅和能力所限，本版大事记对于相关重大事件的筛选和描述会有遗漏和不够准确之处，望给予理解，并欢迎修订补正。



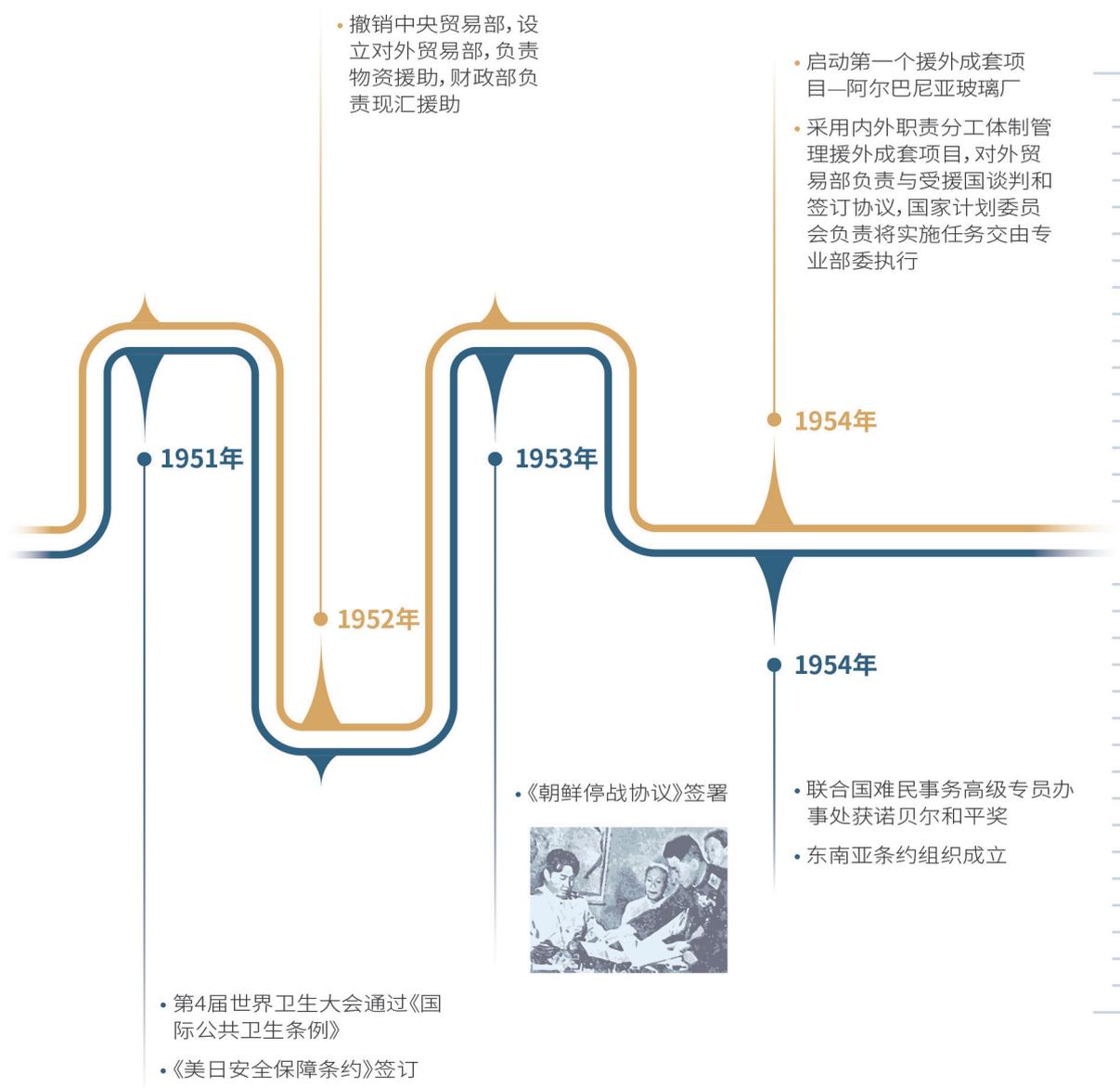
🕒 1950-2020年

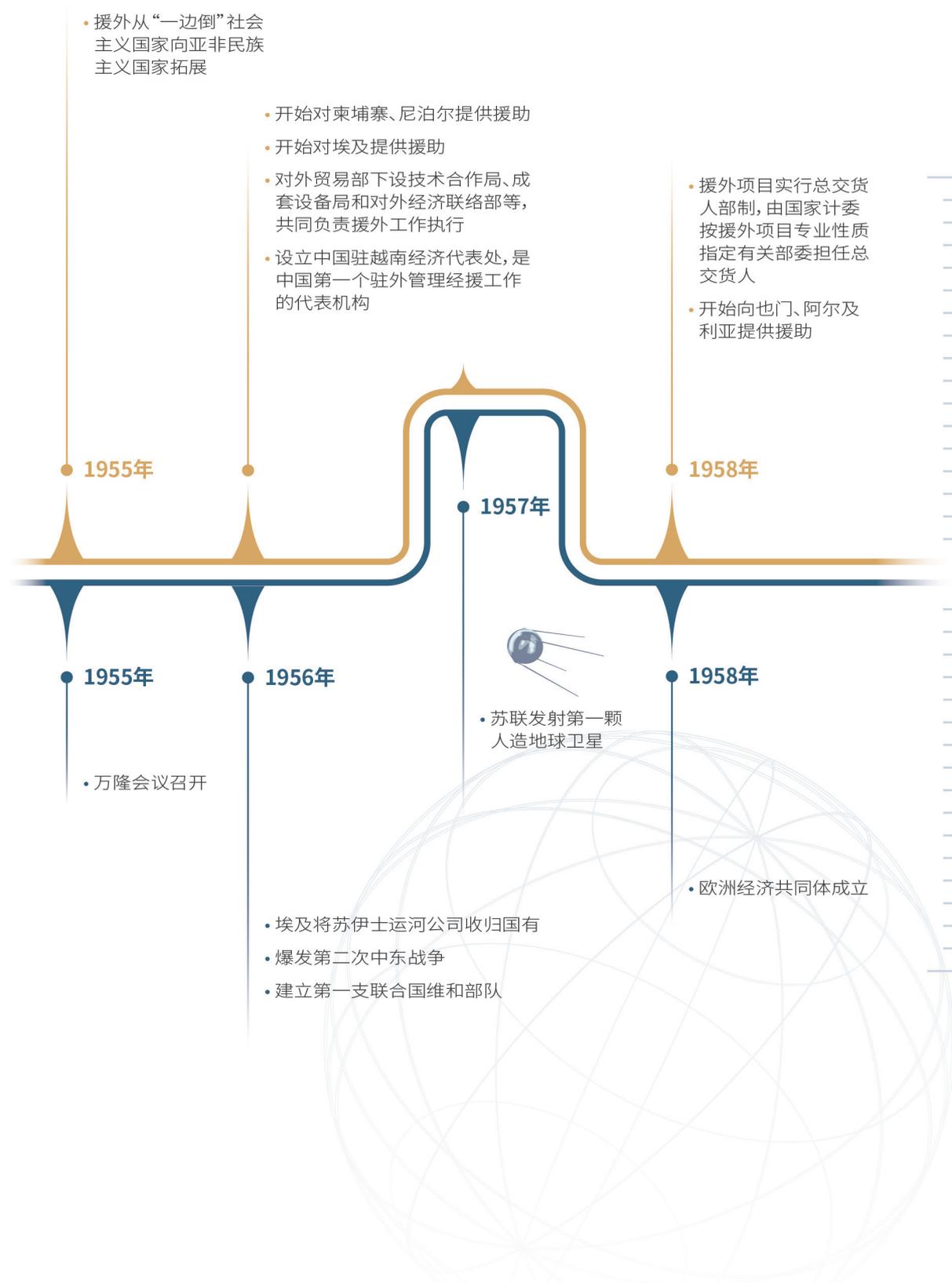
中国对外援助大事记

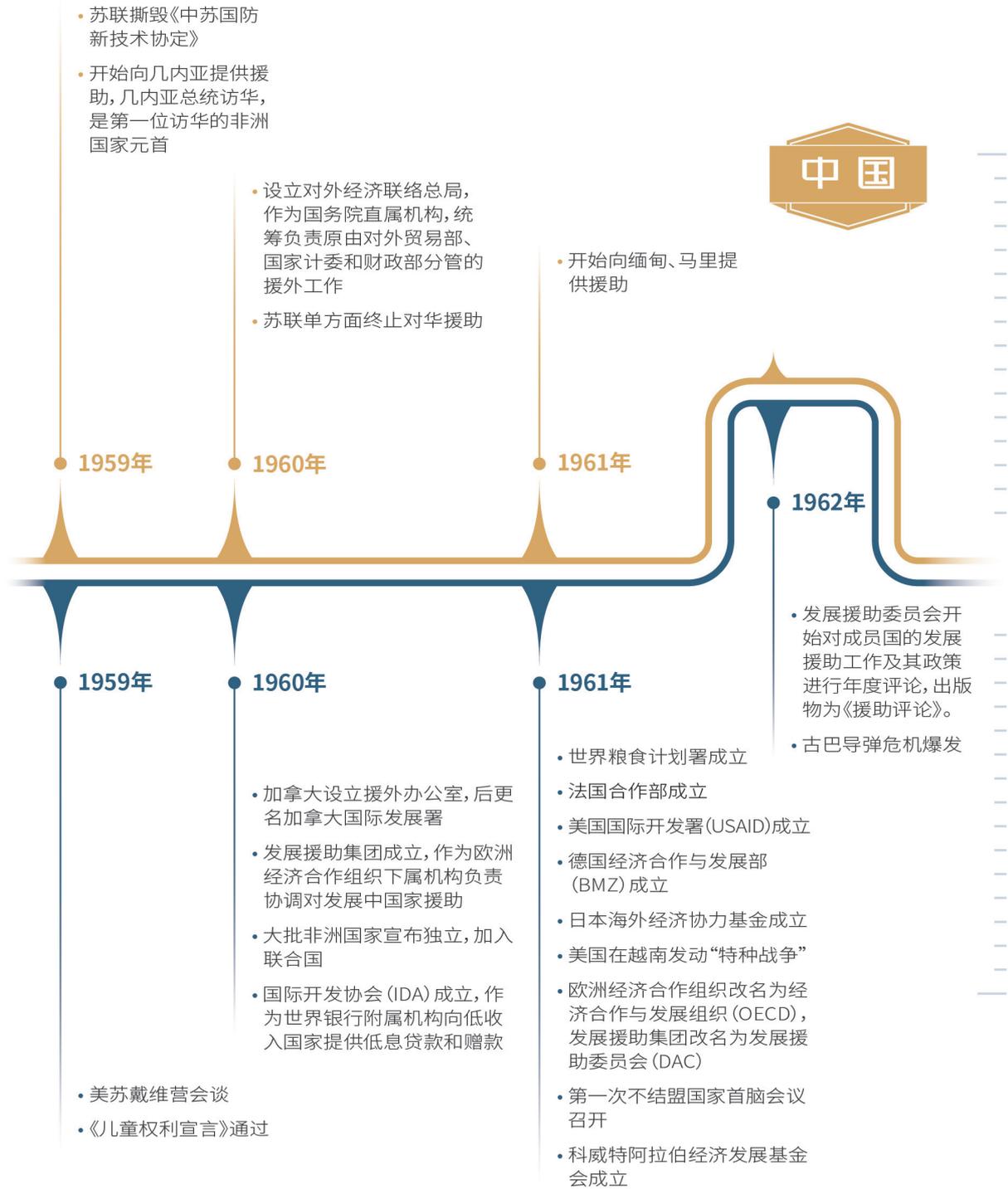




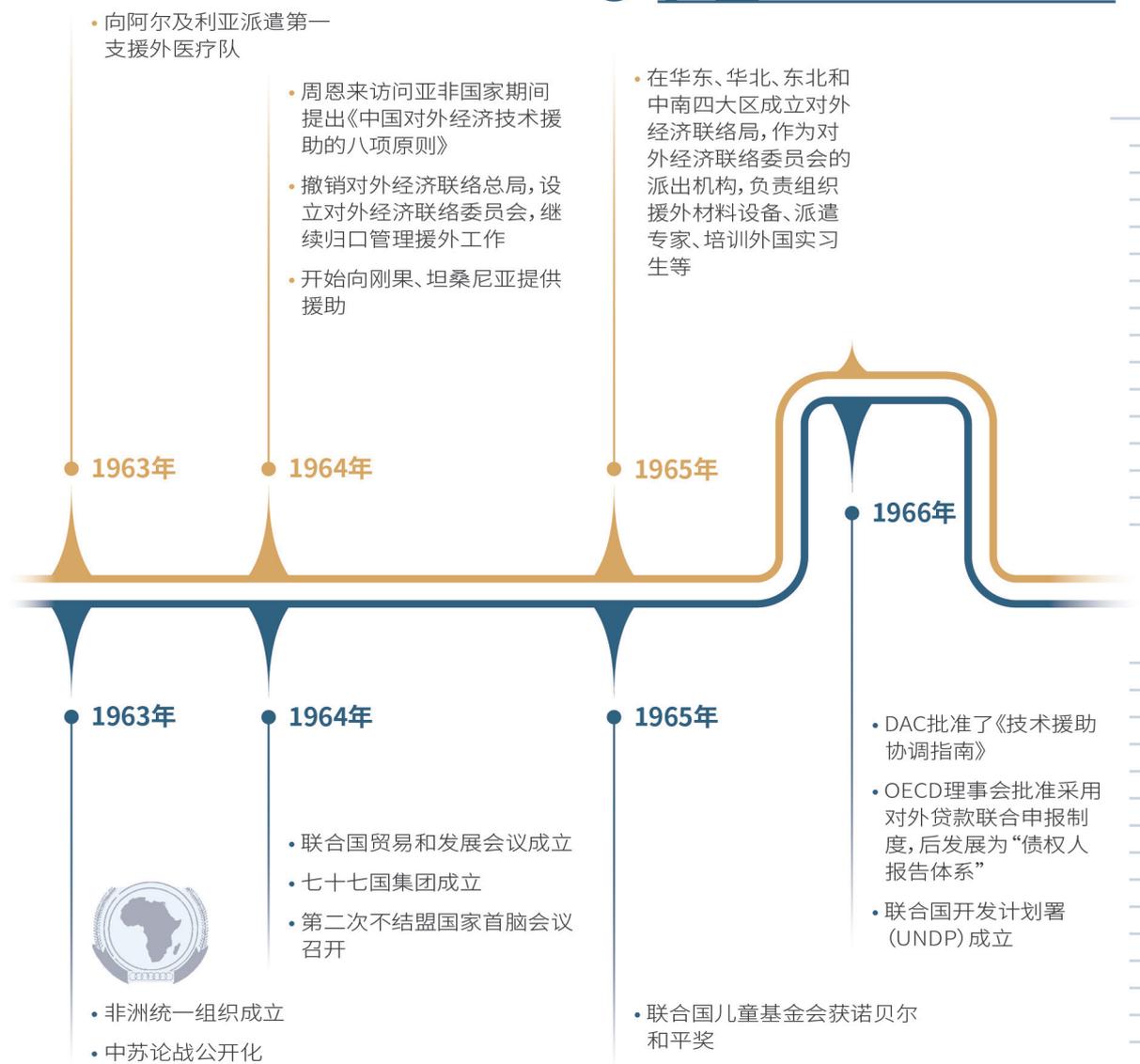
## 1950-2020年

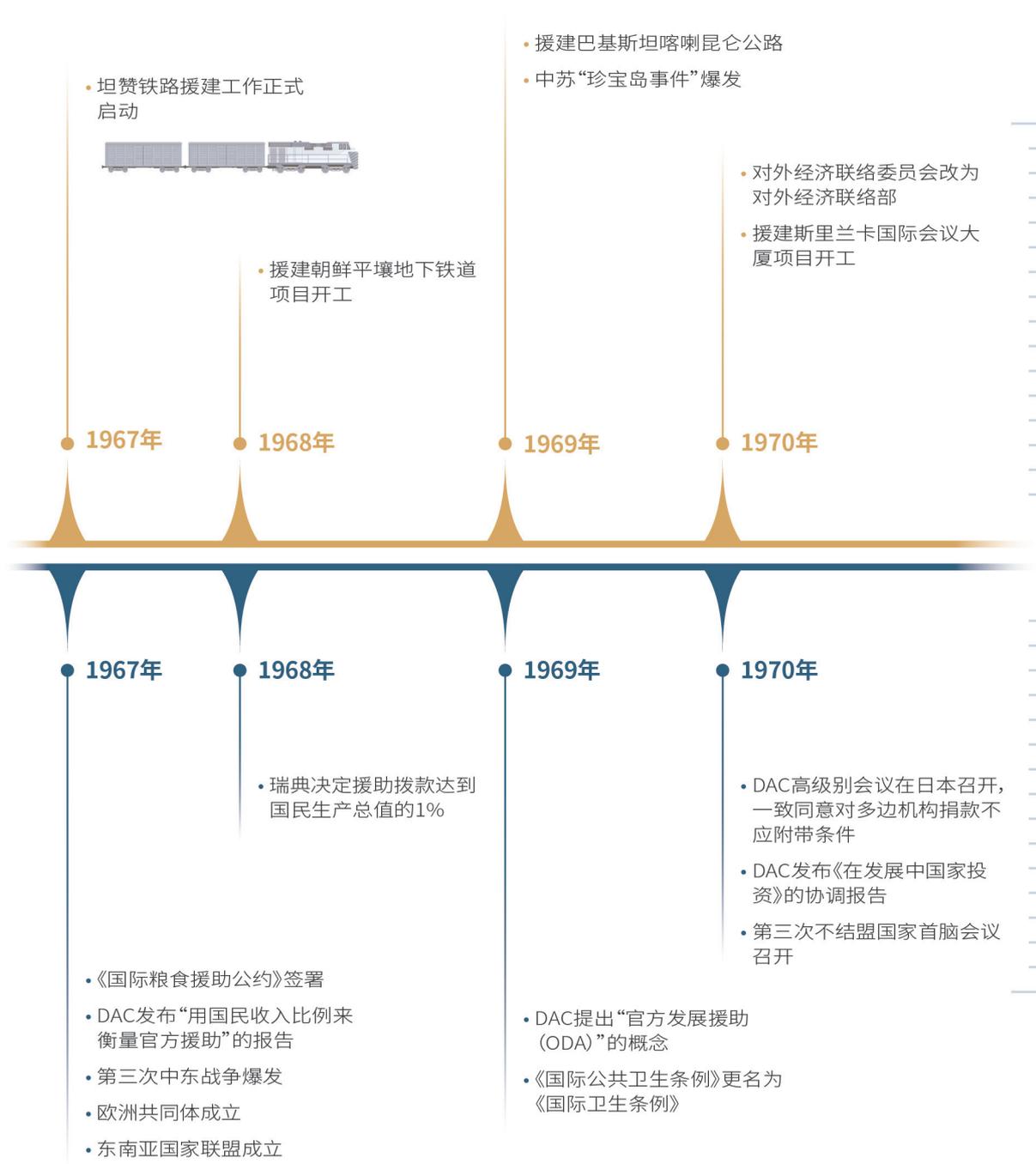


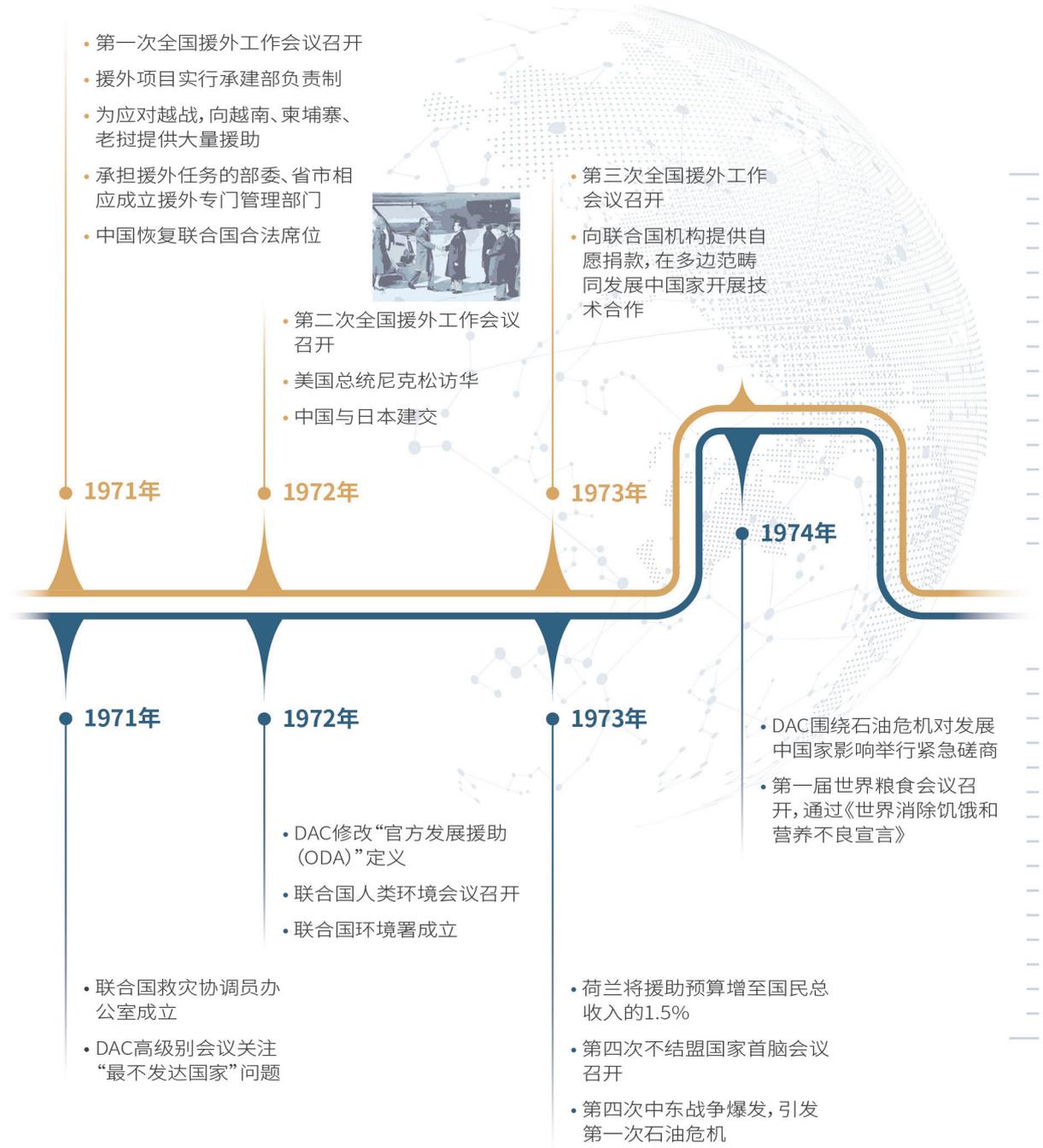


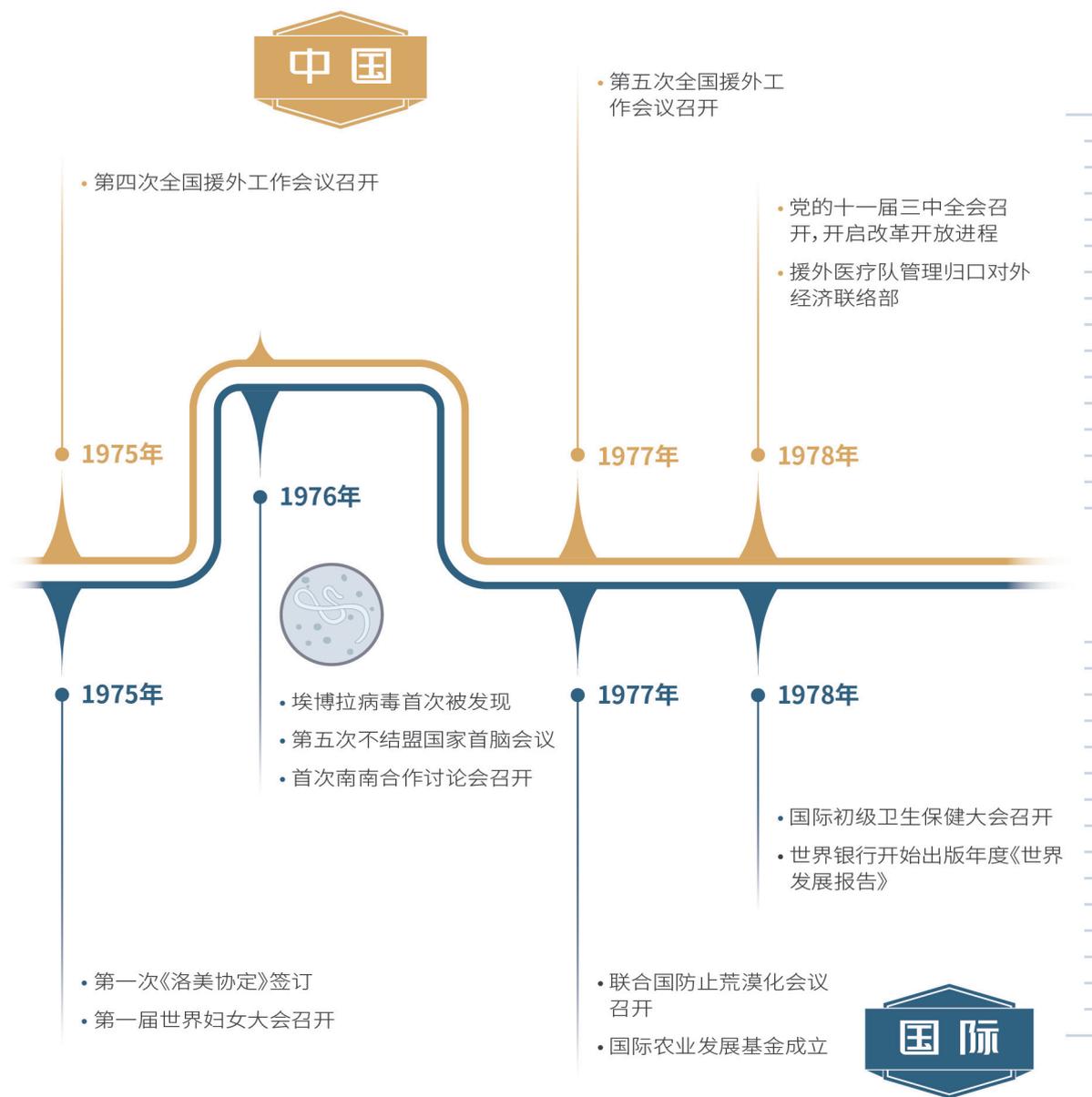


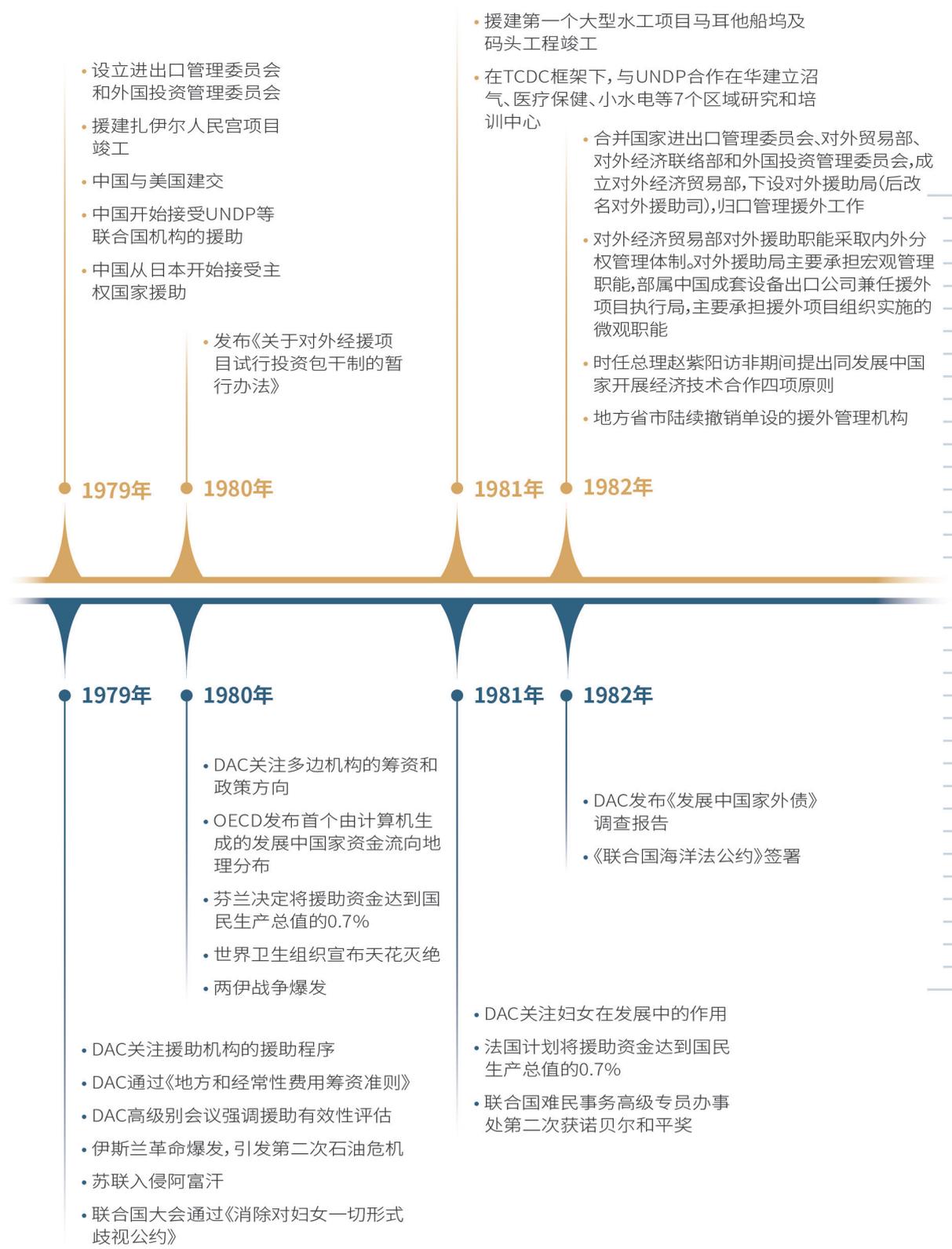
## 1950-2020年

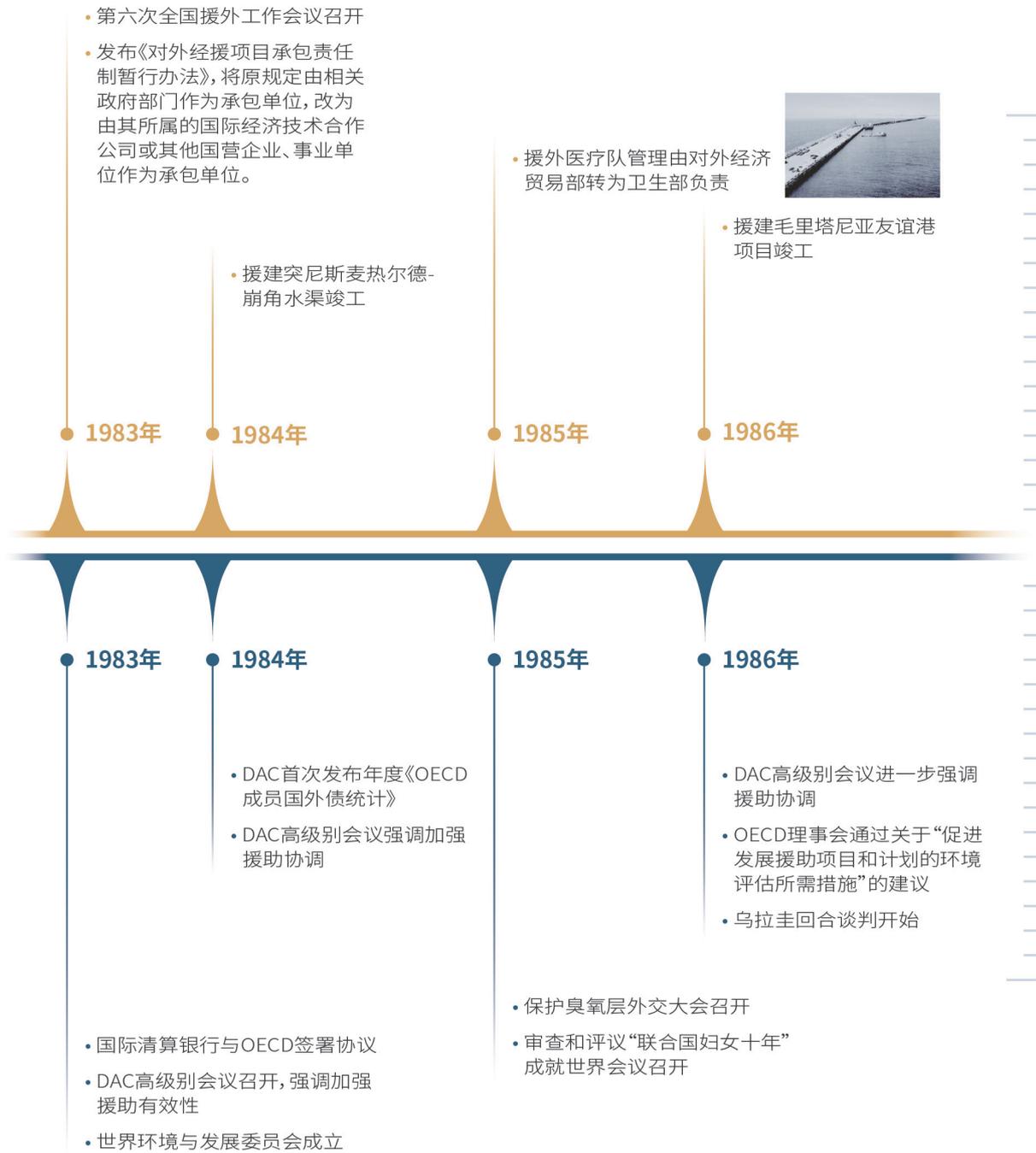






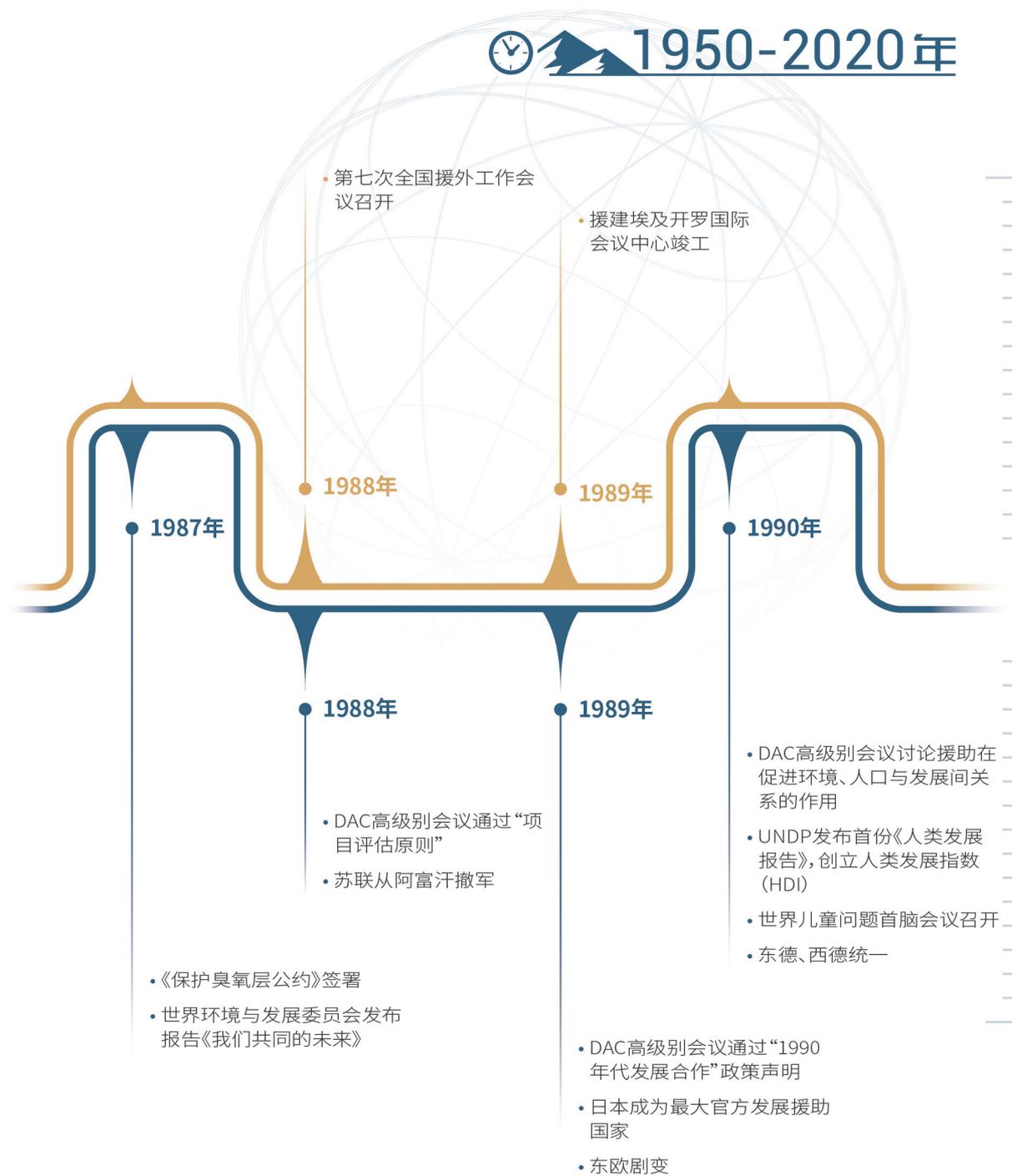


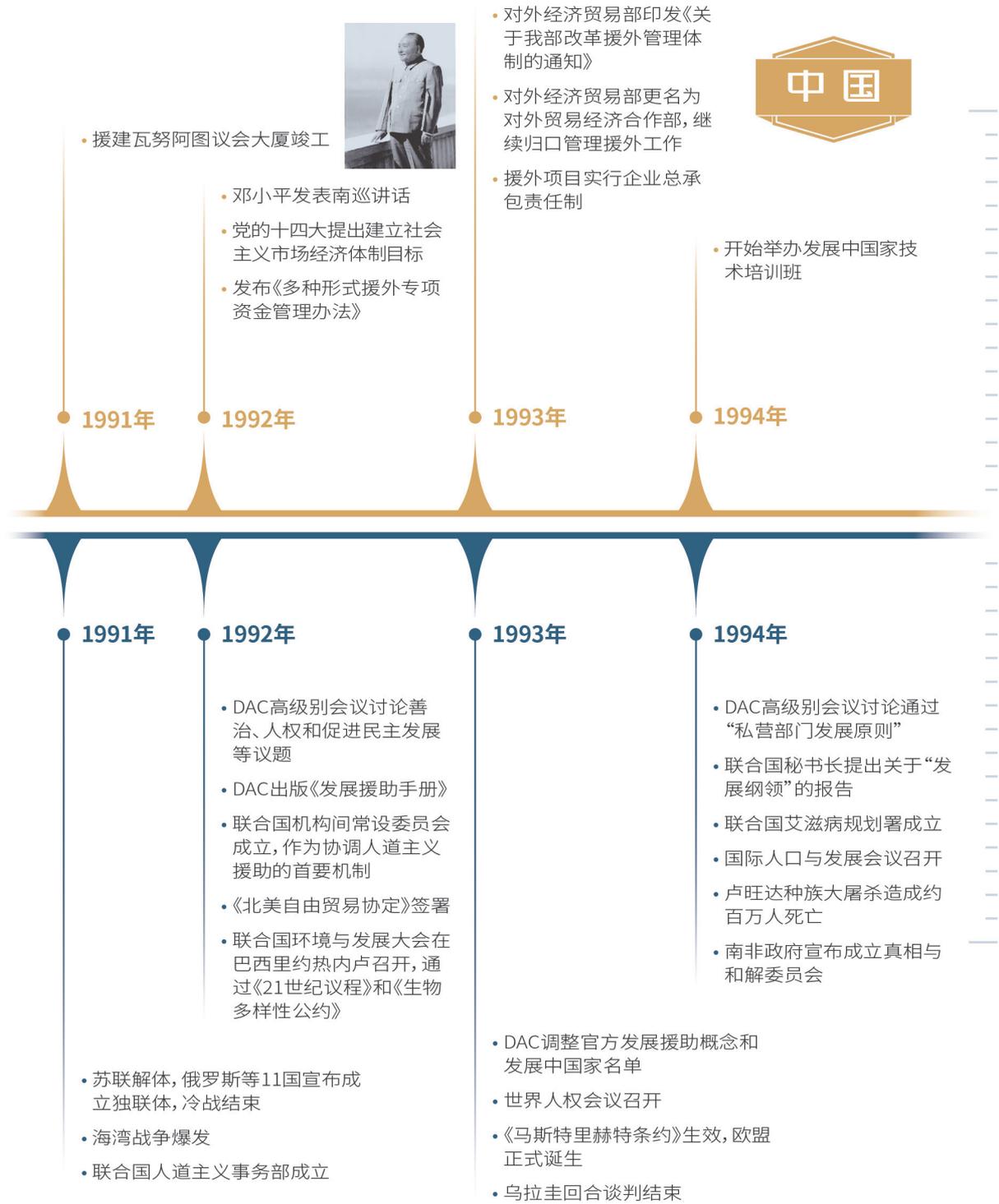


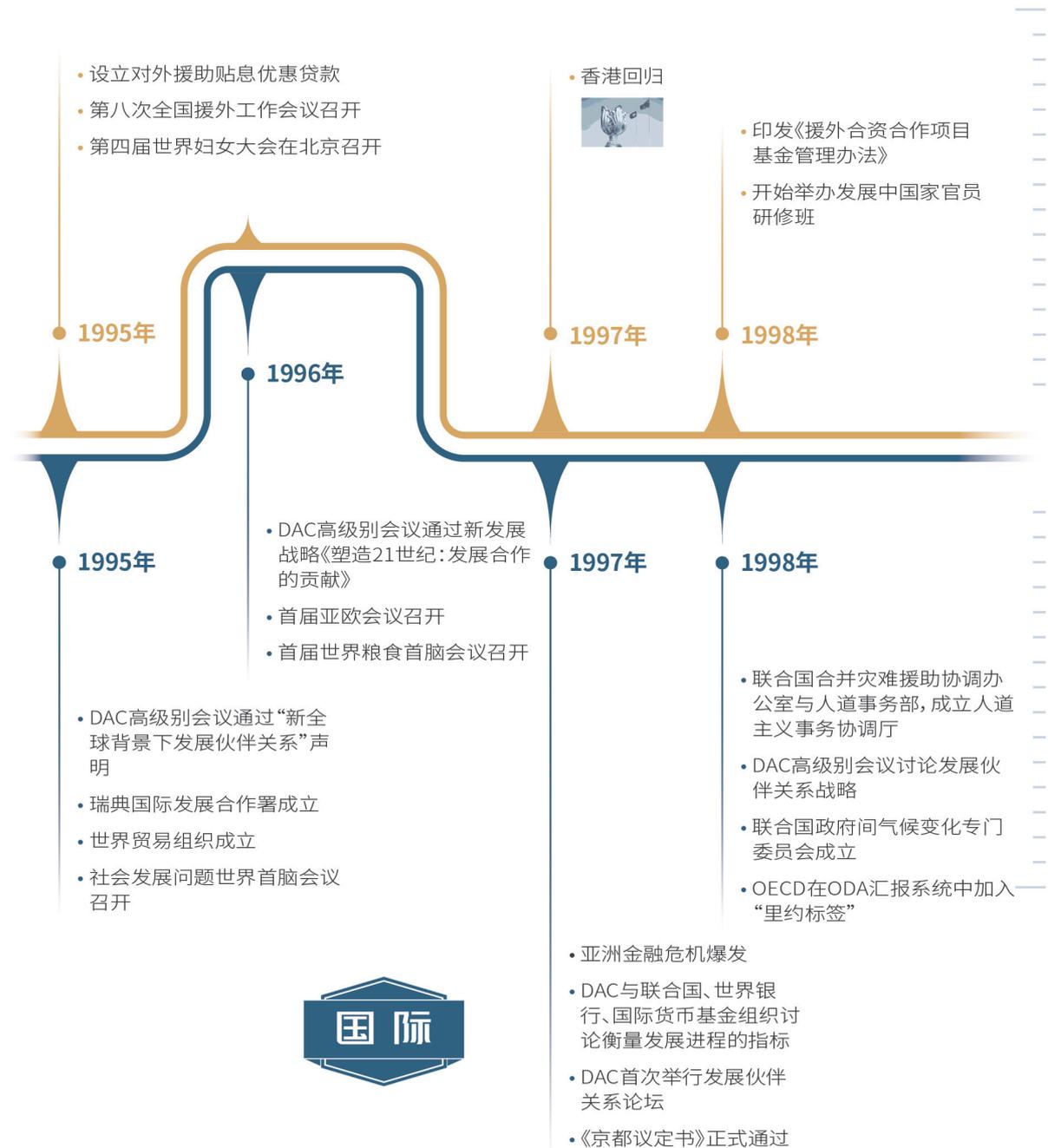




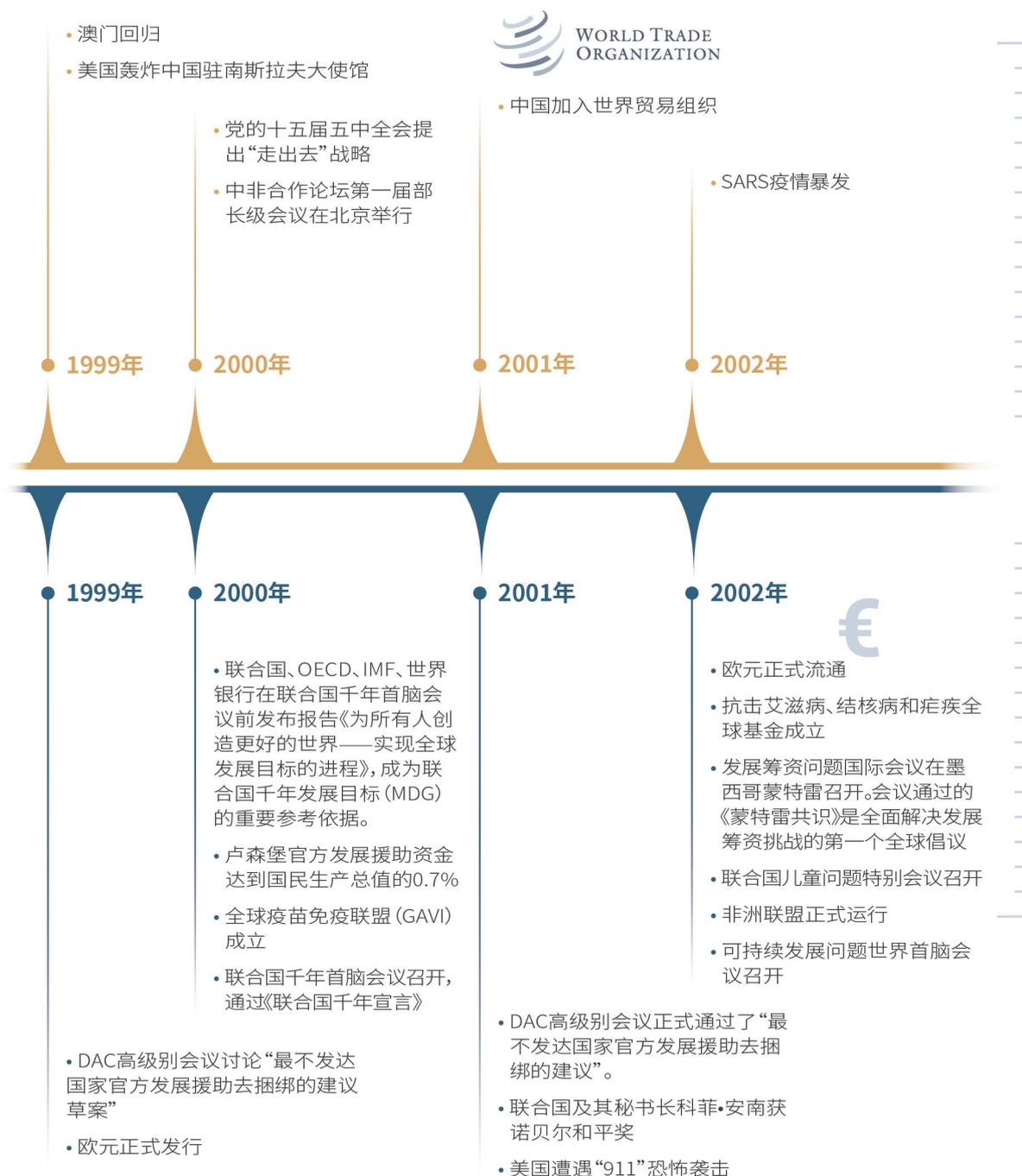
# 1950-2020年







## 1950-2020年



- 原对外贸易经济合作部与原国家计委、国家经贸委的部分职能整合, 组建商务部, 继续归口管理援外工作
- 顺应国家行政审批制度改革, 援外管理实行“政策制定、执行、监督”三分离改革
- 商务部设立国际经济合作事务局, 负责援外项目组织实施和管理职能
- “中国-葡语国家经贸合作论坛”第一届部长级会议举行
- 中非合作论坛第二届部长级会议在亚的斯亚贝巴举行

● 2003年

- “中国-阿拉伯国家合作论坛第一届部长级会议”举行
- 《援外青年志愿者选派和管理暂行办法》施行, 向老挝派遣第一批援外志愿者

● 2004年

- 开展应对印度洋海啸灾难重大援助行动
- “中国-加勒比经贸合作论坛”首届部长级会议在牙买加举行

● 2005年

- 第一届“中国-太平洋岛国经济发展合作论坛”举行
- 第二届“中国-阿拉伯国家合作论坛”部长级会议举行
- 第二届“中国-葡语国家经贸合作论坛”部长级会议举行
- 中非合作论坛北京峰会暨第三届部长级会议举行

● 2006年

● 2003年

- 第一届援助有效性高层论坛在罗马举行

● 2004年

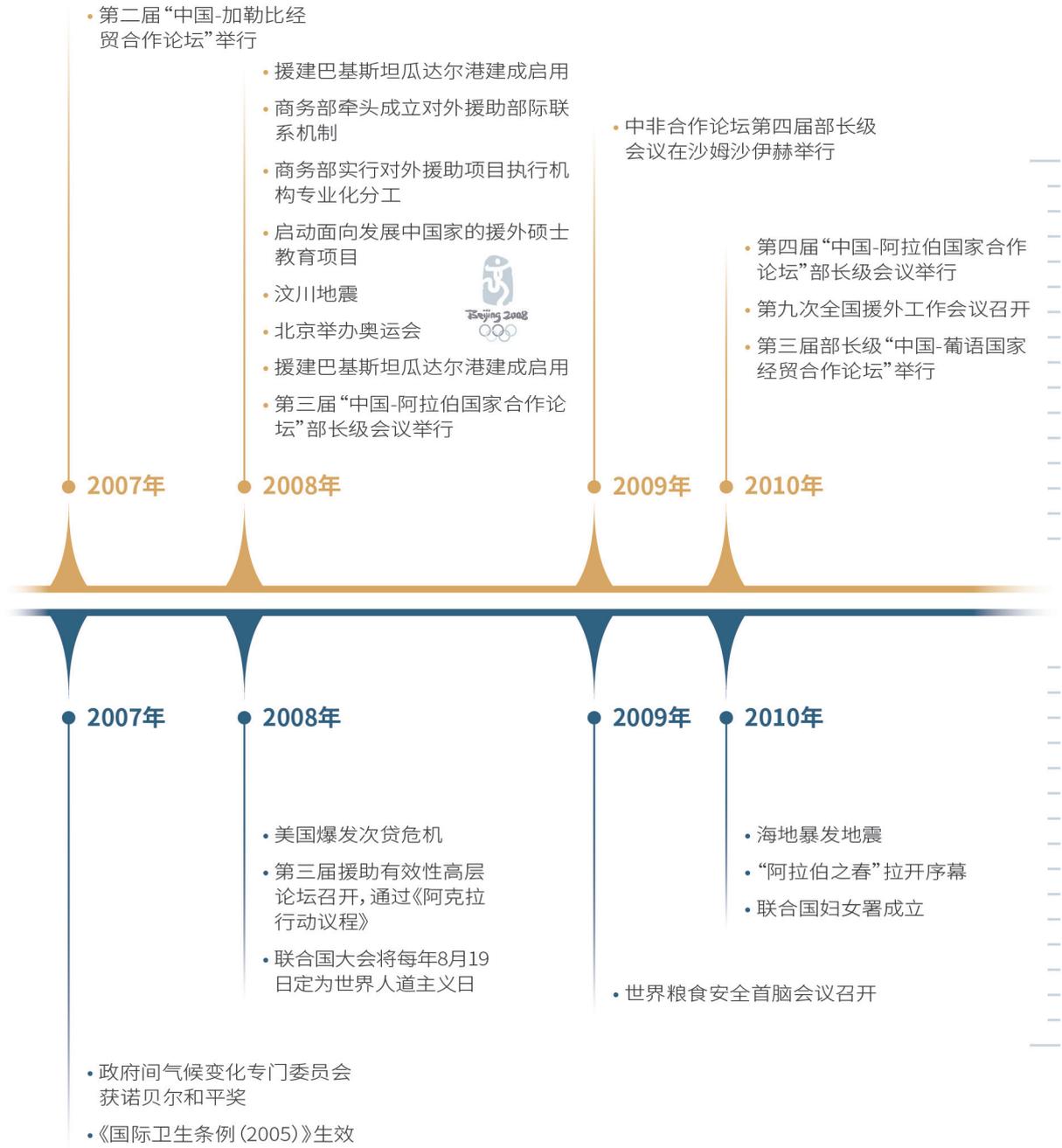
- DAC高级别会议强调帮助发展中国家应对暴力冲突
- 印度洋发生大地震和海啸

● 2005年

- 联合国启动加强全球人道主义体系的改革
- 第二届援助有效性高层论坛召开, 通过《关于援助有效性的巴黎宣言》

● 2006年

- DAC高级别会议关注益贫式增长
- 联合国中央应急基金成立
- 科菲·安南秘书长提出联合国改革提议



# 1950-2020年

- 商务部牵头升级对外援助部际联系机制为部际协调机制
- 《中国的对外援助(2011)》白皮书发布
- 第三届“中国-加勒比经贸合作论坛”举行
- 中国在《联合国气候变化框架公约》缔约方大会上宣布支持发展中国家应对气候变化的援助举措
- 中国宣布对非洲棉花四国促贸援助举措

2011年

- 第五届“中国-阿拉伯国家合作论坛”部长级会议举行
- 援建非盟会议中心项目移交
- 中非合作论坛第五届部长级会议在北京举行
- 党的第十八次全国代表大会召开

2012年

- 国家主席习近平访问非洲
- 国家主席习近平访问加勒比
- 国家主席习近平提出“一带一路”倡议
- 第二届“中国-太平洋岛国经济发展合作论坛”举行
- 第四届部长级“中国-葡语国家经贸合作论坛”举行

2013年

2011年

- 叙利亚内战爆发
- 日本宫城县发生地震,福岛第一核电站爆炸
- 南苏丹共和国成立
- “占领华尔街”运动爆发
- 世界人口突破70亿
- 第四届援助有效性高层论坛举行,通过《有关新的全球合作关系的釜山宣言》,并将“援助有效性”转换为“发展有效性”

2012年

- 联合国可持续发展会议召开

2013年

- 第一届联合国青年大会召开



## 1950-2020年

- 《对外援助成套项目管理办法(试行)》颁布实施
- 《对外技术援助项目管理办法(试行)》颁布实施
- 《对外援助物资项目管理办法(试行)》颁布实施
- 《对外援助标识使用管理办法(试行)》颁布实施
- 第七届“中国-阿拉伯国家合作论坛”部长级会议举行
- 第五届部长级“中国-葡语国家经贸合作论坛”举行

2016年

- 中央全面深化改革领导小组审议通过《关于改革援外工作的实施意见》
- 第一届“一带一路”国际合作高峰论坛举行
- 党的第十九次全国代表大会召开



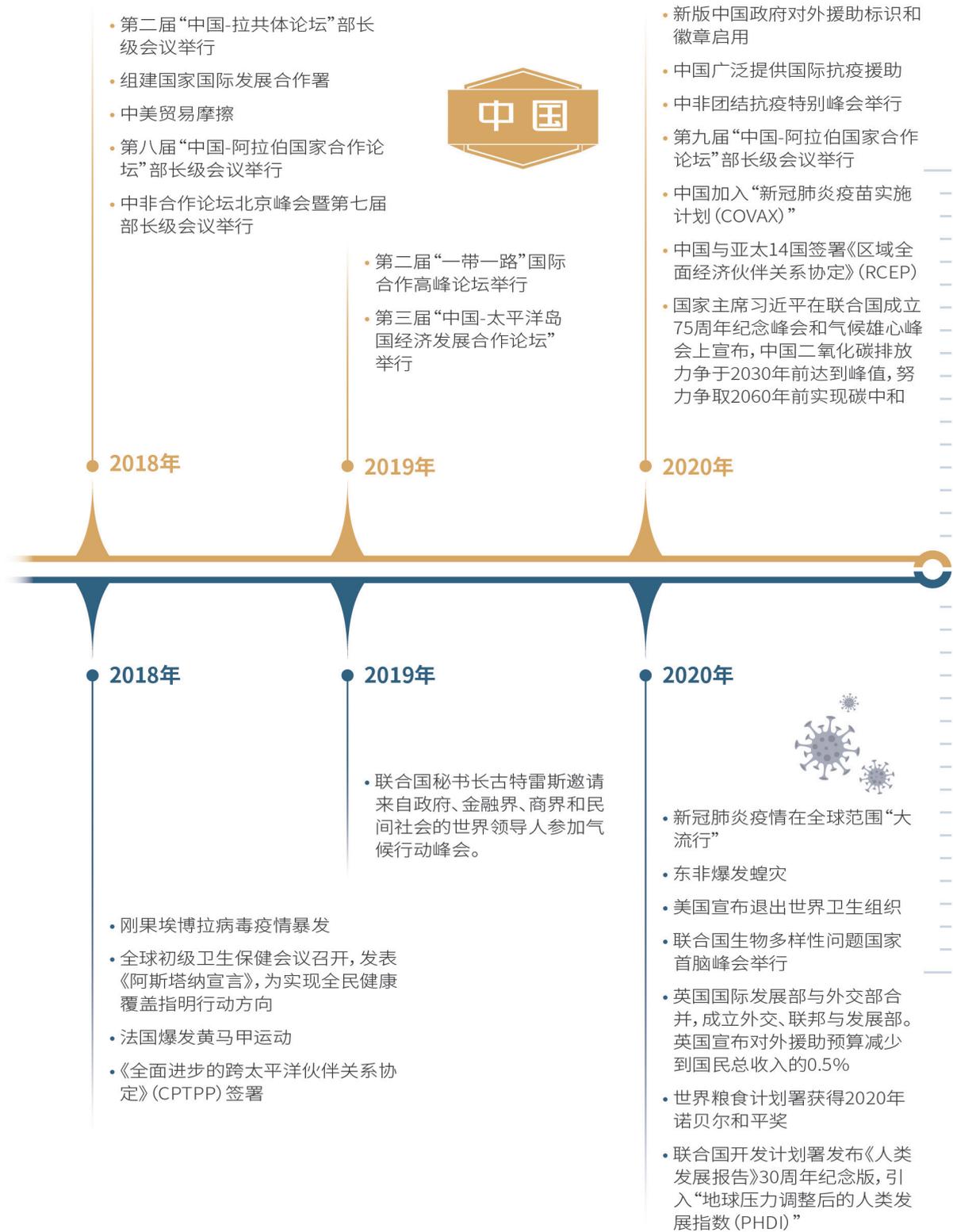
2017年

2016年

- 世界人道主义峰会在土耳其举行,首次将人道主义作为全球议题
- 英国公投决定脱离欧盟
- 流行病防范创新联盟(CEPI)成立
- 联合国难民和移民首脑会议召开

2017年

- 美国宣布退出TPP





国际发展政策咨询与传播促进平台联系方式

网 址: <http://caidev.org.cn>

邮 箱: [caid@caitec.org.cn](mailto:caid@caitec.org.cn)

电 话: (010) 6451 5193

中国与国际发展(CAID)公众号