

中俄关系

中俄对外援助机制比较分析

李燕 [俄] 杰·杰戈捷廖夫 [俄] 阿·特鲁索娃

【内容提要】从苏联时期起，中俄（苏）两国对外援助从基本理念到实践、主要援助组织机构与实施机制、具体实践方式与特点等就存在相近之处又有原则性差别。1991年前后，苏联对外援助体系基本瓦解。自20世纪90年代初至今，中国对外援助正逐步走向多样化与规范化、法制化，并且在“一带一路”倡议框架内不断扩展与完善；俄罗斯对外援助从独立之初的收缩状态正逐渐走向正常。中俄两国在东亚、中亚、东南亚、南亚、非洲等地区的对外援助活动有一定交叉，也有很多需要相互理解和彼此尊重的领域。两国间新时代全面战略协作伙伴关系以及“一带一盟”对接，为双方在国际援助领域的互动创造了先决条件。对中俄国际援助理念和现有对外援助机制的分析比较，有助于双方相互了解，发挥各自优势，在可能的领域内开展合作，并推动自身对外援助方案实效性的提高。

【关键词】俄罗斯 中国 对外援助

【中图分类号】F114.4 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2019)04-0074-0023

【作者简介】李燕，史学博士，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员；杰·杰戈捷廖夫（Д.А.Дегтерев），经济学副博士，俄罗斯人民友谊大学国际关系理论与国际关系史教研室主任；阿·特鲁索娃（А.А.Трусова），俄罗斯人民友谊大学国际关系理论与国际关系史专业硕士研究生。

【基金项目】中国社会科学院与俄罗斯人文科学基金会联合资助项目《中俄两国对亚非国家援助：比较分析与合作前景预测》（项目编号：201718）阶段性成果。

第二次世界大战结束后,对外援助逐渐成为国际关系的主要内容之一,也是不同社会制度国家外交政策的重要组成部分。冷战时期,社会主义阵营与资本主义阵营主要国家都把对外援助作为扩大国际影响、争取国际道义支持的主要工具。冷战结束后,随着非传统安全重要性的不断上升,外交、发展和国防被视为国家安全三大支柱,即“3D”国家安全战略^①。其中,与对外援助密切相关的是发展,主要指以对外援助为手段促进不发达国家社会进步,消除流行性疾病、恐怖主义、跨境有组织犯罪等非传统安全隐患的活动,发展援助成为当今对外援助的主题。自20世纪50年代起,中国与苏联在援助不发达国家,尤其是第三世界国家方面都做出了贡献,产生了较大国际影响。不过,在实践中,中苏对外援助的效果和影响差距逐渐拉大。解体前夕,苏联的对外援助体系受到很大冲击,20世纪90年代其对外援助体系基本上处于收缩与重建状态。尽管中苏两国都有几十年对外援助历史,但由于中国和俄罗斯都不在经济合作与发展组织(OECD)及其下属的发展援助委员会(DAC)等国际援助主要组织体系中,且对外援助的“援助量和援助条件等方面数据可获取性比较有限,也缺乏与其他援助国援助政策的协调”,故被称“新兴援助国”^②。根据OECD统计数据,由于孤立主义蔓延,2016年全球最不发达国家获得的双边援助减少了约4%。对于它们而言,这一下降幅度令人震惊,因为它们得到的外部援助超过2/3来自官方发展援助计划。联合国大会通过的可持续发展目标强调全球发展理念,应努力消除贫困,改善教育和健康条件,改变发展不均衡现象^③。今天,发展问题已成为必须全球集体应对的挑战,中俄两国需要加强合作,使对外援助更好地为全球可持续发展服务。两国对外援助基本理念、管理机构、援助方式等有一定的相近性,但在很多方面也有较大差异,双方还需加强了解,相互借鉴。

一、对外援助基本内涵与本文比较分析范围

对外援助(foreign aid, foreign assistance)^④,通常指主权国家对外提供的包括发展援助、军事援助、人道主义援助等各种形式在内的援助。其主体是主权

① 王箫轲:《总体安全观视角下的中国援外战略分析》,载《太平洋学报》2015年第2期。

② 参见丁韶彬:《大国对外援助——社会交换论的视角》,社会科学文献出版社2010年版,第22页。

③ 这里所说官方援助的减少主要指美国所采取的政策,也有欧盟因素。См.: Азит К. Бисвас, Крис Хартли, Китайская модель помощи зарубежным странам, <https://inosmi.ru/economic/20171019/240558858.html>

④ 对外援助的俄文是 Иностранная помощь, Зарубежная помощь,但是这两个词现在很少用到。

国家，一般是发达国家或发展中国家，也有国际组织或其他团体，受援对象主要是发展中国家，个别时候也有发达国家^①。在国家政策中，对外援助服务于经济、政治和安全利益，是改善国家国际环境、提高影响力、推动本地区与世界经济稳定发展的重要政策工具。

在中俄文中，与对外援助有关的词语有很多。如国际发展援助、官方发展援助、发展中国家援助，还有苏联时期的一些专用表述，如社会主义国家的兄弟般支持、苏联的无偿援助、军事援助、经济技术援助等^②。在俄联邦法规中也用到“无偿援助”“技术援助”“人道主义援助”等基本概念^③。2007年和2014年颁布的“俄联邦国家发展援助构想”中，将对外援助统一表述为“国际发展援助”（содействие международному развитию）^④。本文中的对外援助概念主要指以主权国家作为主体的发展援助，通常称为官方发展援助。按照经合组织的标准定义，官方发展援助一般指由援助国官方机构（包括国家和地方政府或其执行机构）向发展中国家（受援名单上的国家和地区）或者多边援助机构提供赠款或贷款形式的援助资金。早期，对官方发展援助有如下要求：必须以促进发展中国家的经济发展和社会福利作为主要目标；必须具有优惠性质，至少包含25%的赠款（按10%贴现率计算）。除资金援助以外，技术合作也属于发展援助^⑤。当然，现今其内涵已扩大，诸如掌管对外援助的政府部门的日常运营支出、接受发展中国家留学生的教育开支、突发灾害援助、难民捐助等资源消耗也都被列入对外援助范畴。

本文主要从两国对外援助的基本理念、具体实践、对外援助的组织机构与基本职能、对外援助的主要形式与特点几个方面对中俄两国对外援助机制加以比较

① 丁韶彬：《大国对外援助——社会交换论的视角》，第13页。

② 在俄文中，相对应的词语是：国际发展援助（содействие международному развитию）、官方发展援助（Официальная помощь развитию）、“发展中国家”援助（Помощь “развивающимся странам”）、社会主义国家的兄弟般支持（Братская поддержка стран социализма）、苏联的无偿援助（Советская безвозмездная помощь）、军事援助（Военная помощь）、经济技术援助（Экономическая и техническая помощь）。

③ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации». <http://base.garant.ru/12115538/#friends>

④ Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию, Утверждена Президентом Российской Федерации 14 июня 2007 г. https://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2007/07/concept_rus.pdf; Указ Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию», <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70540588/>

⑤ 刁莉、何帆：《中国的对外发展援助战略反思》，载《当代亚太》2008年第6期。

分析。在时间段上,中国对外援助从中华人民共和国成立开始至今;俄罗斯的对外援助还需要回溯到苏联时期,从十月革命胜利后苏维埃国家的对外援助讲起。尽管由于苏联解体、俄罗斯国家政治经济转轨,眼下俄罗斯无论从政治制度、国家经济实力、国家对外政策、国际影响力和对外援助规模及范围等多方面与苏联时期都有很大不同,但是苏联的历史传统和外交理念以及对外援助方式、范围等还有一定影响。因此,本文以中俄对外援助机制比较为标题,实际上还有一部分内容是中国与苏联对外援助的比较。文中把从苏联到当今俄罗斯的对外援助理念与机制进行较为系统的整理,按时间顺序以及援助理念、具体实践、主要组织结构与特点等与中国对外援助加以比较,分析中俄两国对外援助的相近性与差异。从学界已有研究成果看,研究中国对外援助的文章与研究俄罗斯对外援助的文章都有不少,但是把中俄两国对外援助机制进行比较,尤其是比较中国与苏联时期对外援助活动的成果还没有看到,姑且算作一点创新^①。

在国际关系史上,受时代、意识形态、不同国家战略与不同政治经济利益影响,对外援助的目的与宗旨也有很大差异。一般而言,不同类型对外援助可用于不同政治利益:一是扶植与本国经济政治制度相同的国家和地区,以巩固与本国密切相关的经济政治力量,实现国家安全战略并推行国家外交策略;二是通过国际发展援助追求直接军事目的和利益;三是建立、巩固并扩大本国在某一国家或地区的综合影响;四是借官方发展援助提高本国的国际政治地位,以期扩大本国在国际舞台上的话语权;五是利用援助来挽救、扶植一个国家政权或者改变某政权,甚至改变其国家性质,维护本国在该国或该地区的利益。从经济利益看,援助国对发展中国家提供对外发展援助的经济目标主要有:扩大援助国的商品和技术出口;推动对受援国的投资;以国际发展援助来寻求并保障稳定的能源和原材料供应;稳定世界经济和地区经济,帮助受援国渡过经济危机^②。以上是从对外援助目的的角度对其进行的概括。作为社会主义大国,中苏两国在对外援助理念、宗旨上有着与资本主义国家不同的自身特点,两国之间在对外援助目的、理念、具体实践上也有较大区别。苏联解体后,俄罗斯适合自身国情的对外援助理念正在逐

^① 在中国对外援助研究成果中,一部分是研究中国对外援助历史、对外援助战略动机和效果、中国对外援助战略与西方国家的比较分析的;一部分是研究中国对外援助历史回溯、政策演变与改革创新的;还有一部分是对中国对亚洲、非洲、拉美地区和各个国家及第三世界国家整体援助情况的分析等。中国学界在俄罗斯对外援助领域的研究成果,主要侧重于俄罗斯外交、国家发展战略、区域经济合作的分析,对苏联时期对外援助研究主要成果是从历史角度回忆抗战时期苏联对中国的援助。

^② 刁莉、何帆:《中国的对外发展援助战略反思》。

步形成中，与中国有利益交叉点，也有因不同国家制度、不同历史传统带来的原则性差别。

二、中俄（苏）对外援助基本理念与实践比较

十月革命胜利后不久，作为世界上第一个社会主义国家，苏维埃政权对反抗英国侵略的阿富汗给予援助，开启了世界社会主义的对外援助历史。在社会主义史上，苏中两国都曾肩负起社会主义的国际主义及援助民族解放运动的责任，对不发达国家和第三世界开展援助活动，在支持被压迫国家人民反帝斗争、强调平等互利的理念上，两国具有一致性。不过，在具体实践中，双方的做法以及效果存在很大差异。作为苏联的直接“继承者”，当代俄罗斯的对外援助基本理念与实践“继承”了一部分苏联传统，同时，根据国力与国际环境等具体情况做了很大调整。本文主要按照时间顺序加以比较分析。

（一）社会主义的国际主义援助：支持被压迫民族和国家进行反帝斗争

苏联和中国在社会主义革命胜利初期，都曾受到西方资本主义国家的封锁和孤立，处境艰难，但它们都把支持被压迫民族的反帝革命斗争作为国际主义义务，举起反对帝国主义和殖民主义大旗，支持经济社会落后国家和地区开展“民族解放运动”。俄国十月革命胜利后，就开始对外援助，当时其主要支持土耳其、阿富汗、蒙古国、中国人民的民族解放战争^①。1919年2月，阿富汗宣布政治独立，不久，英国发动了侵略阿富汗的战争。应阿富汗政府要求，苏俄政府与阿富汗于1921年2月28日签署友好条约，“缔约双方根据民族自决原则和各民族的普遍愿望，承认东方各民族的自由”。这是阿富汗历史上同大国签订的第一个平等条约。苏维埃俄国同意向阿富汗提供财政和物资援助，给阿富汗政权提供武器^②。几乎同期，受到协约国武装干涉的土耳其凯末尔政府致函苏俄政府和列宁，希望得到援助。1921年3月，苏俄政府与土耳其政府签署友好条约，规定相互尊重两国人民根据自己意愿选择政体的权利，建立持久的友好关系，废除沙皇俄国时期强加于土耳其的一切不平等条约，取消土耳其对沙皇俄国的一切债务。之后，苏俄政

^① Бородин Б. А. Помощь СССР Китайскому народу в Антияпонской Войне 1937-1941. М. Мысль. 1965. С. 5.

^② Под редакцией А. А. Громыко, Б. Н. Бономарева. История внешней политики СССР. Том первый 1917-1945. М. Наука. 1980. С. 139.

府为土耳其提供军事物资援助,有力地支持了土耳其民族解放运动^①。尽管这两次对外援助的规模都不大,也没有产生很大的国际影响,却堪称社会主义国家对外援助的首创。

在苏联外交史中,苏联政府对中国的援助首先是从支持孙中山革命开始,当时苏联以共产国际的名义向中国派出军事顾问,如鲍罗廷、加仑将军等^②。抗日战争时期,苏联政府同中国政府先后签订了《中苏互不侵犯条约》和《中苏通商条约》,对中国给予军用物资、贷款和派遣军事人员等方面援助,还克服困难开辟了从中亚到新疆、甘肃的运输线,派出约2000名飞行员参加保卫中国的空战^③,其中就有著名飞行员库里申科^④。当时在西班牙已经爆发反法西斯战争,苏联政府也向西班牙政府提供了包括飞机、坦克、火炮、弹药等在内的大量武器装备,还派出飞行员、地面军事技术人员,并给予财政援助^⑤。二战后期,苏联对东欧国家开展援助,帮助东欧八国摆脱法西斯奴役,建立人民民主制度,并通过物资援助和贷款等支持东欧国家开展和平经济建设^⑥。从1954年起,苏联开始对印度、阿富汗、埃及、伊朗、伊拉克等亚非不发达国家开展援助。1954—1972年间,苏联对不发达国家承诺的经济援助数额为81.96亿美元,1955—1972年间,苏联按国别向不发达国家提供的军事援助数额为84.75亿美元^⑦,这些援助中很大一部分投向了亚非不发达国家。

中华人民共和国成立后,也对周边国家的反侵略、民族独立斗争进行援助,并把对外援助视为与其他国家尤其是第三世界国家建立友谊、打开外交局面的重要途径之一。1950年7月,蒙古国(时称蒙古人民共和国)总理乔巴山因国内劳

① Под редакцией А. А. Громыко, Б. Н. Бономарева. История внешней политики СССР. Том первый 1917—1945. 1980. С. 145—148.

② 情况见Бородин Б. А. Помощь СССР Китайскому народу в Антияпонской Войне 1937—1941. М. Мысль. 1965. С. 7—8. 鲍罗廷(М. М. Бородин, 1884—1951), 俄国革命者, 共产国际代表, 苏联国务活动家, 参见薛衔天《越过鲍罗廷》, 载《俄罗斯学刊》2012年第5期; 加仑将军(В. К. Блюхер, 1890—1938), 苏联军事家, 苏共领导人, 国务活动家。

③ 关于抗战时期苏联对中国的物资与军事援助情况, 可见Бородин Б. А. Помощь СССР Китайскому народу в Антияпонской Войне 1937—1941. М. Мысль. 1965. С. 140—157. 陈开科:《俄国史学中的苏联空军援华志愿队问题》, 载《俄罗斯学刊》2018年第3期。

④ 库里申科(Г. А. Кулишенко, ? — 1939), 苏联飞行员, 1939年带领飞行队在中国作战, 10月3日突袭汉口日军机场, 炸毁64架日军飞机, 击毙130人。其事迹见Бородин Б. А. Помощь СССР Китайскому народу в Антияпонской Войне 1937—1941. М. Мысль. 1965. С. 167—173.

⑤ Из истории СССР: советская безвозмездная помощь.

⑥ 情况见苏联科学院经济研究所编:《苏联社会主义经济史》第五卷, 周邦新等译, 史家骅、周邦新校, 生活·读书·新知三联书店1984年版, 第710—718页。

⑦ [美]约翰·P. 哈特等:《苏联经济现状》下, 辽宁大学经济系翻译组、复旦大学经济系、北京经济学院经济研究所等译, 生活·读书·新知三联书店1981年版, 第1106页。

动力极度缺乏，向中国提出援助请求。中国政府派出8000多名工人帮助蒙古国进行基础设施建设。后来，中蒙两国还签订经济和技术援助协定，商定中国对蒙古国进行无偿援助。越南和朝鲜也是中国最早的受援国。为帮助越南抗击法国侵略者，中国在1950—1954年间向越南提供无偿援助，既有军用物资和日用品，也有资金援助。朝鲜战争爆发后，应朝方领导人请求，中国派出志愿军帮助朝鲜抗击侵略者，还从人力、财力、物力多方面进行援助。除了亚洲邻国外，中国还向非洲以及亚洲其他第三世界国家提供援助。在非洲出现饥荒时，中国在自身粮食不足的情况下用粮食帮助非洲人民渡过难关，中国援建的坦赞铁路成为中非人民友谊的象征。1950—1964年，中国对外援助资金达108亿元人民币。1976年前，中国共向110多个国家和地区提供过经济援助，援助形式有现汇、物资、技术、工程和劳动力等，受援国主要是亚非不发达国家^①。

苏联和中华人民共和国成立初期的一段时间内，都对周边国家以及亚非一些不发达国家开展援助，这些援助基本上都以帮助受援国反抗西方侵略、维护国家主权和民族独立为目的，同时也有打破自身被孤立或封锁的局面、保证国家安全的考虑。在援助形式上有武器装备、生活物资、基础设施建设、军事人员以及劳动力等，并以无偿援助为主。这类援助极大地帮助了不发达国家和第三世界国家开展反抗外来侵略、争取民族独立的斗争，也在全世界面前展现了社会主义的国际主义及援助被压迫民族和人民开展民族解放运动的道义和责任。正因此，当时两国作为社会主义大国受到第三世界国家和人民的信任和欢迎。

（二）对外援助改革：两国都根据国内外形势变化调整援助政策，差别显现

在对外援助过程中，中苏两国都根据本国实力、国家环境变化逐步完善对外援助基本理念，并对援助政策进行调整或改革。在此期间，两国对外援助的实践效果差异明显拉大。

在援助第三世界国家过程中，中国的对外援助理念逐步清晰。1963年12月，周恩来总理在埃及宣布“中国与非洲和阿拉伯国家关系五项原则”，之后又在加纳提出“中国政府对外经济技术援助八项原则”，其主要内容包括中国支持非洲和阿拉伯国家人民反对帝国主义、争取民族独立的斗争，支持非洲和阿拉伯国家

^① 有关中国对外援助的历程，可参见周弘：《中国援外六十年的回顾与展望》，载《外交评论》2010年第5期；李云龙、赵长峰：《从“无偿”到“互利”：中国对外援助的转型》，载《开封大学学报》2014年第4期等。俄罗斯学者格拉奇科夫对中国对外援助历史及学界观点也有总结和梳理。См.: Евгений Грачиков, Особенности внешней политики Китая: этапы смены стратегий, <https://pandia.ru/text/80/543/2631.php>

奉行和平、中立和不结盟政策，以自己选择的方式实现团结统一，通过和平协商途径解决争端，主张所有国家都应尊重非洲和阿拉伯国家主权，反对任何外来干涉，不干涉各国内政，平等互惠，切实帮助受援国自力更生，尽量减轻受援国负担，严格履行所承担的义务等^①。这些原则阐明了中国对外援助的基本宗旨，也是中国平等外交政策原则在援外工作中的具体体现。

改革开放后，中国的对外援助改变了以往以无偿援助为主的做法，更多地结合本国国情、考虑自身的实际能力，在不违背国家利益的前提下，对受援国进行力所能及的援助，对外援助的经济考量超越了意识形态要求和政治利益。1979年，中国援外资金占财政支出的比例降至0.7%，标志着中国对外援助开始转型^②。1983年初，中国时任总理赵紫阳在坦桑尼亚宣布“中国和非洲国家之间经济技术合作四项原则”，核心内容可概括为平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展。这意味着中国将过去单方面付出的对非援助形式变为以经济技术合作为主，充分贯彻“授人以鱼不如授人以渔”思想，着力帮助非洲实现自主发展。1992年中国政府又提出“中国同非洲国家关系六项原则”，再次明确支持非洲国家为确保国家主权、民族独立、反对外国干涉和自身经济发展所做的努力；尊重各国走独立自主发展道路，自主选择政治制度；支持非洲国家加强团结合作，通过和平协商解决争端；支持非洲统一组织为确保非洲大陆和平、稳定与发展以及实现经济一体化所做的努力；支持非洲国家作为国际社会正式成员积极参与国际事务，努力建立公正合理的国际政治经济新秩序；愿同非洲国家在尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的基础上发展友好交往，开展各种经济合作^③。“平等互利”“不附加任何政治条件”“尽力而为”“共同发展”“灵活多样”成为该时期中国对第三世界国家援助理念的“关键词”。

第二次世界大战后期，苏联从军事装备、外交、政治等方面对东欧国家开展援助，帮助东欧八国建立起人民民主制度，“在这场流血斗争中苏联不仅坚持下来，而且还履行了自己的国际主义义务——帮助东南欧和中欧各国人民摆脱法西斯奴役，开展和平经济建设”^④。之后，随着冷战开始，苏联又通过经互会和华约组织对东欧国家以及古巴、蒙古国、越南等国开展军事和经济援助。在这些援助中，

① 赵儒林编：《中非关系50年大事记》，载《西亚非洲》2000年第5期。

② 李云龙、赵长峰：《从“无偿”到“互利”：中国对外援助的转型》。

③ 赵儒林编：《中非关系50年大事记》。

④ 苏联科学院经济研究所编：《苏联社会主义经济史》第五卷，第718页。

苏联出于自身利益考虑,开始以社会主义“老大”自居,把国际分工和建立“社会主义经济体系”放在首位,并服务于自身与美国争霸、与资本主义体系斗争的需要。在此情况下,苏联的对外援助具有了明显的不平等特征。赫鲁晓夫执政后,对苏联外交政策进行调整,在社会主义国家间确立平等、互不干涉内政、尊重各国独立自主的原则,改变了原来咄咄逼人的大国主义态势和损害他国利益的民族利己主义态度。不过,在实践中,苏联仍“表现出由于力量强大(包括拥有核武器)、社会主义革命和建设历史悠久的强烈优越性,加上俄国霸权主义的历史传统影响,苏联仍处处充当阵营领袖,经常代表阵营或代替阵营发表言论,采取行动,并以此压制和控制其他社会主义国家和别国党”^①。勃列日涅夫时期,由于经济实力 and 军事实力逐渐增强,苏联成为超级大国,同美国开展军备竞赛并争夺世界霸权,这个时期的对外援助更多地表现出强权特征:1968年苏联出兵捷克斯洛伐克,扼杀“布拉格之春”,该事件阻碍了社会主义改革运动和社会主义国家独立自主的潮流,成为勃列日涅夫推行强权政治最露骨、最典型的表现。在与其他五国出兵捷克斯洛伐克前,苏联曾发表一系列宣言和声明,提出了“有限主权论”“国际专政论”“社会主义大家庭论”“利益相关论”“大国特殊责任论”等理论,这一切通称“勃列日涅夫主义”。其主张是,社会主义国家有权“决定各自国家前进的道路”,但是“每个社会主义的国家主权,不能够同社会主义世界的利益、同世界革命运动的利益对立起来”^②。根据该论断,除苏联外,任何一个社会主义国家的主权都是有限的,抛弃斯大林模式,实行独立自主的内政外交都不是苏联所能允许的,必须加以干涉。苏联还在“经互会”积极推行广泛的“国际分工”,借以控制东欧一些国家的能源与原料供应及对外贸易。1969年,苏联在“经互会”提出所谓“经济一体化”建议,随后,“一体化”又被苏联推广到包括意识形态、经济、军事、外交、文化的各个领域。由于苏联的严格控制政策,使得一段时期内苏联和东欧进入政治沉闷、经济停滞时期。戈尔巴乔夫执政后,提出“一定要在完全自主的基础上建立社会主义国家之间的整个政治关系体系”。在经济方面,“我们把这种关系建立在始终不渝地遵守互利和互助的原则基础上”^③。苏联对东欧的政策开始松动,同时,苏联与东欧国家基于“国际分工”建立起来的社会主义经济关系也开始瓦解。

① 周尚文、叶书宗、王斯德:《苏联兴亡史》,第704页。

② 同上,第774页。

③ [苏]米·谢·戈尔巴乔夫:《改革与新思维》,苏群译,新华出版社1987年版,第210页,第212页。

20世纪70年代初,苏联还同印度签订“和平友好合作条约”,支持印度侵略巴基斯坦。到1979年,苏联悍然入侵阿富汗,扶持人民民主党旗帜派头目卡尔迈勒政权,引起国际舆论强烈谴责。结果苏联自己陷入到阿富汗战争的泥沼中,阿富汗战争成了苏联的一个“令人伤透脑筋的包袱”^①。此外,苏联还借援助插手亚洲其他事务,在亚洲制造冲突和矛盾。

非洲矿产资源丰富,苏伊士运河、红海、马达加斯加海峡等海上通道战略位置非常重要。勃列日涅夫时期,苏联以支持非洲反帝、援助非洲民族解放运动为借口,积极介入非洲事务,其主要形式除经济援助外,还有军事援助,如向非洲国家出售军火、派遣军事顾问、通过军事顾问利用代理国挑起战争,与非洲各国广泛签订友好条约等,从经济政治军事各方面控制部分非洲国家。苏联借助古巴对安哥拉进行军事介入,遭到非洲国家的一致反对,在1977年第14届非洲统一组织首脑会议上,22个非洲国家一致谴责苏联对非洲的武装干涉。苏丹总统尼迈里也公开批评苏联实行“新殖民主义”。20世纪80年代初,坦桑尼亚、阿尔及利亚、几内亚等国掀起反对苏联霸权主义的风潮。当戈尔巴乔夫上台时,苏联与非洲的关系已降至冰点。戈尔巴乔夫认为,军事干预并不是解决非洲地区冲突的最佳途径,必须通过联合国、国际组织、双边及多边谈判协商解决。在戈尔巴乔夫“新思维”影响下,苏联转变了对非洲的态度,全面寻求与非洲缓和关系并退出非洲事务。1991年5月21日,执政17年、试图把埃塞俄比亚改造成社会主义国家的统治者门格斯图^②下台,苏联势力在非洲大陆全面撤退^③。苏联对非洲援助主要目的是与美国争夺势力范围,扩大国际影响,其借军事和经济援助干预非洲内部事务的做法,加剧了非洲一些国家政局动荡,阻碍了其经济改革进程。

在拉丁美洲,勃列日涅夫时期主要以古巴为基地,打着援助旗号,一边支持民族民主运动,一边利用拉美国家间矛盾,扩大自身影响,削弱并牵制美国霸权。由于苏联的援助有向拉美“输出革命”的意图,拉美国家十分反感。美国情报部门指出,苏联利用古巴在中美洲、加勒比海地区搞颠覆活动,墨西哥、哥伦比亚、玻利维亚都曾公开谴责苏联干涉内政,驱逐苏联外交人员。阿根廷、巴西各党也

① 周尚文、叶书宗、王斯德:《苏联兴亡史》,第785页。

② 门格斯图·海尔·马利亚姆(Mengistu Haile Mariam),生于1937年5月27日,埃塞俄比亚军官,左翼政治家,1974—1991年担任国家领导人。1991年5月21日反政府武装组织“埃塞俄比亚人民革命民主阵线”占领总统府,接管国家政权,门格斯图被迫辞职,出走津巴布韦寻求政治避难。

③ 参见纪洪娟:《冷战时期美苏在非洲的争夺:动因、历程及影响》,载《学术探索》2018年第9期。

有强烈反苏情绪^①。尽管苏联与拉美个别国家建立起很好的国家关系，但是对苏联的援助，一些拉美国家还是充满戒备并与之拉开距离。

概言之，20世纪60—80年代苏联对东欧国家以及亚非拉发展中国家和第三世界国家的援助，既有帮助中东欧各国人民开展社会主义经济建设、巩固人民民主政权的目的，也有出于自身利益、以社会主义“老大”自居、对社会主义体系进行“国际分工”的考量，使对外援助服务于其与美国争霸、与资本主义体系斗争的需要，并把这个理念运用到经互会其他国家甚至对非洲以及拉美国家的援助中。在理论上，苏联领导人一再强调不干涉他国内政，但在实践中，苏联对外援助具有很强的不平等特征，尤其在军事援助中。苏联对匈牙利、捷克斯洛伐克的武装干涉，借助代理人干预非洲国家和拉美国家事务，在亚洲对印度、越南等国的军事扶持与干预，都证明其对外援助并没有遵循不干涉原则。由于国际石油危机以及世界经济危机影响，20世纪70年代中后期，苏联主导的社会主义分工体系受到冲击，东欧国家经济先后陷入困难境地，苏联自身发展也受到影响，“短缺经济”成为社会主义国家经济的代名词。1986年以后，在戈尔巴乔夫“新思维”推动下，东西方关系缓和，社会主义体系开始瓦解，东欧国家政局动荡，最后，东欧剧变、苏联解体。

从中国对外援助理念的发展过程可看出，中国对外援助的基本理念是，充分尊重受援国国家主权，平等互利，反对外来干涉，维护共同利益；尽力而为，注重实效，尊重受援国自身发展道路和政治制度，援助不附带任何政治条件；开展多种形式的经济合作，互利共赢，谋求共同发展。在改革开放后，随着国内外形势的变化，中国的对外援助方式也做了较大调整和改革，由单纯无偿性的物质及军事、人力等援助改为以经济援助为主，根据中国国力和受援国需求，帮助第三世界国家实现独立自主的发展。中国对亚非发展中国家和第三世界国家的援助既考虑自身实力，也照顾受援国需求，并随着国际形势变化以及世界科技发展变化不断调整。正因此，中国的援助越来越多地得到亚非拉第三世界国家人民的欢迎。也是在这个时期，由于苏联解体前对外援助规模已大幅收缩，苏联解体后的俄罗斯经济陷入困境中，对外援助继续收缩，中国与苏联以及独立后的俄罗斯在对外援助实力与影响方面的差距已经拉大。

^① 周尚文、叶书宗、王斯德：《苏联兴亡史》，第787页。

（三）新时代中国的国际担当与俄罗斯对外援助走向精准务实

苏东剧变给国际关系格局带来巨大变化，中国对对外政策开始做出重大调整，不过，对亚非拉发展中国家的援助并没有中断。1992年，中国政府提出“中国同非洲国家关系六项原则”这个时期，中国开始加强对外援助的制度化建设。从20世纪90年代中期起，有关部门相继出台一些政策规则、管理办法，对援外资金使用、项目管理、援外人员管理等加以规定^①。尽管还没有完整的法律法规，但已开始形成一定的制度体系。在援外支出预算资金管理上，1998年财政部颁布“管理办法”，具体规定对外援助支出范围、预算编制、预算执行和调整、财务监督和管理办法等。在援外项目管理上，1998年以后，外经贸部以及后来的商务部制定了大量政策、规则，以规范援外物资项目、成套设备项目、人员培训项目工作，逐步形成基本完备的援外项目规则，并加强了对援外项目的质量和安全监督、管理；在援外人员管理上，2004年商务部颁布《援外青年志愿者选派和管理暂行办法》，对援外青年志愿者范围、条件、招募方式、志愿服务期限、业绩考核和奖励、主管部门和管理机构等做出明确规定，青年志愿者援外成为援外人力资源开发合作的新方式。同时，为了提升援外人员素质，中国连续几年坚持举办援外管理规章培训班，对援外项目执行单位的国内负责人、技术组负责人、设计代表、监理工程师和项目质检员进行培训，切实把好援外项目质量关。

2004年，中共十六届四中全会首次提出构建社会主义和谐社会的倡议。2005年，中国领导人在亚非峰会上提出“和谐世界”理念，明确在国际上“坚持多边主义，实现共同安全；坚持互利合作，实现共同繁荣；坚持包容精神，共建和谐世界”^②。21世纪第一个十年结束，中国跃升为全球第二大经济体，国际地位显著提高，在维护全球安全、实行全球治理方面发挥的作用越来越大。习近平在党的十八大报告中指出，中国已进入实现中华民族伟大复兴的关键阶段，与世界的关系正在发生深刻变化，同国际社会的联系与互动也日益密切。中国应推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系，坚持正确义利观，坚持不干涉别国内政原则，尊重各国人民自主选择的发展道路和社会制度，要切实加强务实合作，努力寻求同各方利益的汇合点，在对外援助工作中真正做到弘义融利^③。由此，维护世界和平与发展，打造和谐世界，构建人类命运共同体，实现人类共同繁荣与发展成为中国新时代

① 参见黄梅波、胡建梅：《中国对外援助管理体系的形成和发展》，载《国际经济合作》2009年第5期。

② 刁莉、何帆：《中国的对外发展援助战略反思》。

③ 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，新华网2014年11月29日。

外交目标。

2015年习近平主席在出席中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式时,发表题为《开启中非合作共赢、共同发展的新时代》的致辞,指出,为推进中非全面战略合作伙伴关系建设,中方愿同非方在未来三年重点实施“十大合作计划”,其中包括中非工业化合作计划、中非农业现代化合作计划、中非基础设施合作计划、中非金融合作计划、中非绿色发展合作计划、中非贸易和投资便利化合作计划、中非减贫惠民合作计划、中非公共卫生合作计划、中非人文合作计划、中非和平与安全合作计划。习近平强调,为确保“十大合作计划”顺利实施,中方决定提供总额600亿美元的资金支持,其中包括设立首批100亿美元的“中非产能合作基金”^①。这些计划涵盖了经济、科技、教育、医疗、环境等各个方面,体现出中国对非洲经济社会发展的全方位支持。不只在非洲,在亚洲和拉美其他发展中国家,中国也积极开展援助和合作。2013年6月,习近平访问加勒比国家时宣布,中国将加大对加勒比国家经济发展支持力度,今后三年建设一至两个农业技术示范中心,向加勒比地区派遣100名医疗队员,为加勒比地区培养100名在职研究生,提供1000个政府奖学金名额^②。习近平指出,中国将坚定不移致力于同加勒比国家发展全面战略合作伙伴关系,只要我们始终秉持相互尊重、平等互利、共同发展的原则,积累经验,开拓创新,发挥各自优势,不断挖掘潜力,扩大友好合作,中国和加勒比国家就能够成为政治上互尊互信、经贸上互利互补、文化上互学互鉴的好伙伴,实现共同发展,共同为人类社会繁荣进步做出积极贡献。在此精神指导下,中国对外援助以构建人类命运共同体为目标,以“一带一路”建设为抓手,以与发展中国家共同繁荣为目的,更加制度化、规范化和高效率。

苏联解体前后,包括东欧国家在内的一些曾接受苏联援助的发展中国家自动取消了对苏联的债务,因此,作为苏联的“继承国”,俄罗斯在对外援助领域从苏联承接下来的“财产”并不是很多,倒是承担了不少债务^③。20世纪90年代中后期,俄罗斯的对外援助工作基本上处于重建过程中。到21世纪初,俄联邦才

① 《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第457—460页。

② 《习近平宣布“1+100+100+1000”援助加勒比计划》,载新华网,2013年6月4日, http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201306/04/t20130604_842590.shtml

③ 据俄罗斯学者估算,苏联解体前,所有发展中国家对苏联的债务总额为455.318亿外汇卢布。其中,非洲国家债务为139.366亿外汇卢布(军用物资123.47亿,经济援助15.896亿)。См.: Продажа Русской Калифорнии и другие самые плохие русские сделки, <https://russian7.ru/post/prodazha-russkoj-kalifornii-i-drugie-s-2/>; Как СССР финансировал революции в странах третьего мира, http://www.dreamfreedom.ru/news/kak_ssr_finansiroval_revoljucii_v_stranakh_tretego_mira/2018-02-12-8

开始着手有关对外援助领域的立法工作，并对一些对外援助政策具体内容做了单独规范，如2000年8月31日起生效的俄联邦第644号政府令《紧急情况下开展对外援助程序》^①。关于俄联邦参与区域一体化协作，除了对外援助立法中有规定外，还体现在个别区域合作协议中，如2000年10月10日有关创立欧亚经济共同体的协约^②等。

2007年6月14日，俄联邦以“总统令”形式批准了《俄联邦参与国际发展援助的构想》（简称《2007年构想》），这是俄罗斯在国际援助领域的首个政策性文件。该构想的主要依据是俄联邦宪法、俄联邦外交政策理念、国家安全理念和俄联邦预算法等规定。《2007年构想》提出俄罗斯对外援助主要政策目标：以构建公正、民主、可持续的世界秩序，消除贫困、保证经济可持续发展、推动灾后重建为目的，在各领域发展俄罗斯与伙伴国家的合作，推动国际社会客观认识俄联邦的权威性和作用^③。该构想构建了对外援助必要的法律和监管框架，明确了俄联邦对外援助主要任务，明确优先领域和双边、多边援助机制，建立起与伙伴国和国际组织合作的渠道，国际发展援助领域国家管理行为走向机制化。同时，俄罗斯也表示要退出传统的发达国家捐助者行列。2007年底，俄联邦财政部为落实《2007年构想》制订了相应措施和行动计划，甚至还讨论了创建俄罗斯国际发展援助署的问题，但这个提议没能落实。2014年又通过了《俄罗斯联邦在国际发展援助领域的国家政策》（即《2014年构想》），再次确认了《2007年构想》的主要目标，其重点是落实双边援助方案，强调根据俄罗斯国家利益选择优先发展领域。在《2014年构想》中，对外援助被确定为俄罗斯外交政策的主要工具之一，并列入2014年国家“对外政策活动”计划中。不过，《2007年构想》和《2014年构想》都没有明确其目标任务的具体落实计划。

受乌克兰危机、国际油价下跌以及国际制裁的影响，2014年俄罗斯对外援助实际上已有收缩。2016年11月30日普京总统批准的俄联邦对外政策法规中规定对外援助的大方向：“俄罗斯将国家社会经济稳定发展视为构成更有效的危机

① Постановление Правительства РФ от 31 августа 2000 г. № 644 «О порядке оказания помощи иностранным государствам в ликвидации чрезвычайных ситуаций». <http://base.garant.ru/182477/>

② Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. // Официальный сайт ЕвразЭС. <http://www.evrases.com/docs/view/3>

③ Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию, Утверждена Президентом Российской Федерации 14 июня 2007 г. https://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2007/07/concept_rus.pdf

应对、社会福利和全人类共同繁荣的国际体系的最重要前提条件，这主要基于一个事实，即国际发展援助是解决全球和地区问题，巩固国际安全和政治稳定的机制之一。俄联邦在多边和双边国际发展援助范围内采取积极、有针对性的策略，支持发挥联合国及其专门机构的作用。”^① 加强国际合作，解决突出的全球和地区问题，成为2017年以后俄罗斯对外援助的主要任务。这表明，俄罗斯对外援助重点更加突出，目标更明确，援助也更精准务实。

从对外援助基本理念与实践看，中俄两国在对外援助上都提出了诸如平等相待、维护共同利益、谋求共同发展等主张，主要援助目标都放在发展援助方面。在这一点上，俄罗斯改变了苏联后期与西方争霸、追求海外军事战略与“威慑力”的做法，在对外援助中更精准务实，也开始关注文化交流等“软实力”的提升。由于自身经济实力和国力下降，俄联邦并没有对早前提出的对外援助基本概念、目标、任务以及制定并执行对外援助决策的国家机构的权限进行分配，没有具体实施方案，也没有对援助实现机制等订立相应法规。就目前情况看，俄罗斯在对外援助的范围和具体行动上还处于收缩状态，正在根据国家实力与外部环境需要调整援助重点并完善对外援助体系。

三、中俄两国国际援助组织机构与职能比较

中华人民共和国成立不久，便开始了对外援助活动，几十年来，援外管理机构几经改变，不过，政府作为对外援助的主要行为体在对外援助中一直起主导、管理和协调作用。近些年，一些企业和非政府组织也开始参与到对外援助工作中，但主导还是政府，即以官方援助为主。俄罗斯的对外援助基本上也以官方发展援助为主。

（一）中国对外援助主要管理机构及变迁

20世纪50年代初，中国开始对外提供援助。1952年，对外贸易部成立，统一管理并落实对外物资援助，财政部负责拨款并直接管理现汇援助。1954年，中国开始对外提供成套项目援助，由对外贸易部和国家计划委员会管理。1961年设立对外经济联络总局，管理对外经济技术援助、成套设备援助及现汇援助等。

^① Концепция внешней политики Российской Федерации// Официальный сайт МИД РФ. http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkB6BZ29/content/id/2542248

1964年该总局被对外经济联络委员会取代，总管对外经济技术援助，下设三局，分别负责对社会主义国家、亚洲地区和非洲地区的援助。1965年3月成立华东、华北、东北和中南四大区对外经济联络局，负责组织援外材料设备、派遣专家、培训外国实习生以及接待外国代表团等工作。由于受援国数目增加和外援项目扩大，1970年对外经济联络委员会改为对外经济联络部，下设办公厅、政治部和6个局，分别掌管社会主义国家、非洲国家、外国实习生、计划财务和经济合作事务等。地方多数省区也都成立了援外管理机构。改革开放后，中国援外规模收缩，其在国家总体工作布局中的地位下降，不再设立专职援外部委。1982年3月，对外经济贸易部成立，1993年改名为对外贸易经济合作部，2003年成立商务部，援外工作都在这些机构管理范畴内^①。商务部设对外援助司、国际经济合作事务局、国际经济技术交流中心、国际商务官员研修学院等，分别管理援外相关工作。

从中国对外援助管理机构演变可看出，中国对外援助管理机构主要是由商务部及其前身主管，这与其他国家对外援助主要由外交部主管有所不同：商务部在主管援外工作中比较侧重对外援助的经济层面，而外交部主管则更多地考虑政治和外交利益，视援外为国家外交战略的组成部分。当然，尽管商务部、外交部、财政部始终参与并协调对外援助工作，但中国并没有一个对外援助的统一管理部门。近年来，成立一个专门机构统一管理对外援助工作，加强对外援助的战略谋划和统筹协调，优化援外方式，更好服务国家外交总体布局和共建“一带一路”的呼声不断。在此情况下，2018年3月，经十三届全国人大一次会议表决，成立了国家国际发展合作署，作为国务院直属机构，负责对外援助政策、方案和计划制订等工作，同时，援外具体执行工作仍由相关部门按分工承担。有学者指出，成立该部门，有助于提高对外援助工作效率，使之更有国际视野^②。也有学者认为，这个部门的设立可以更好地整合协调各部委的相关职能，避免援外工作“碎

^① 参见黄梅波、胡建梅：《中国对外援助管理体系的形成和发展》，载《国际经济合作》2009年第5期；《中国的对外援助（2011）》白皮书，http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925064.htm；《中国的对外援助（2014）》白皮书，http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925028.htm

^② 对外经贸大学教授、中国世贸组织研究会研究部主任崔凡指出，目前很多国家都有此类国家级机构，如英国的国际发展署（DFID），为英国25个部级内阁机构之一，美国国际开发署（USAID），澳大利亚国际开发署（AUSAID），设立该机构使中国对外援助工作更规范。参见《专家解读组建国家国际发展合作署：对外援助将更有效率》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1594806609601815161&wfr=spider&for=pc>；全国政协委员、中国驻比利时大使曲星表示，从“对外援助”到“国际发展合作”体现了更广的国际视野。全国人大代表、重庆长安汽车股份有限公司总裁朱华荣认为，组建国家国际发展合作署，将更好服务于共建“一带一路”等工作。见《国家国际发展合作署：优化对外援助工作》，新华每日电讯2018年3月14日0607版。

片化”^①。2018年6月中国国务院新闻办公室发布的《中国与世界贸易组织》白皮书透露,自2018年起,中国将在3年内向参与“一带一路”建设的发展中国家和国际组织提供600亿元人民币援助,建设更多民生项目;中国将设立“南南合作援助基金”,继续增加对最不发达国家投资,免除符合条件国家的特定债务。随后,美国“援助行动调查追踪机构”发布报告,将中国对外援助影响力排名从2014年的第29位,提升到第21位,超过了日本和印度。该报告认为,国际发展合作署的设立,表明中国将继续扩大其影响力^②。

(二) 俄罗斯对外援助主要管理机构及职能

苏联时期对外援助主要是国家外交政策的组成部分,也是财政支出的一部分,因此,苏联对外援助工作主要由外交部和财政部负责。苏联解体后,俄罗斯对外援助主要管理部门正在重构中。目前,俄联邦对外援助工作处于多个部门共同管理的状态。《2007年构想》规定:“俄联邦总统根据宪法权力,全面指导对外援助,确定战略目标和宗旨。联邦委员会和联邦议会、国家杜马根据宪法权限开展立法,以确保俄联邦参与国际援助并履行其义务。俄联邦政府批准参与国际援助的计划,提出援助方案,监督实施情况。联邦政府所属的财政部、外交部和其他有关组织负责落实。外交部与财政部一道在发展援助领域开展政策制定和协调执行机构工作。俄罗斯国际发展援助一般3年一个周期,政府可根据国际局势以及全球发展援助变化趋势进行补充、更新和完善。”^③简言之,俄罗斯对外援助的主要执行机构是外交部、财政部,两部门负责协调俄联邦对外援助支出,并确定援助优先方向、数量、交付渠道、条件,监督落实情况。财政部还负责就多边和双边的国家官方发展援助政策措施提出建议,并与国际金融组织合作。此外,还有紧急情况部参与,负责落实紧急人道主义援助,而政府其他部门,如经济发展部、工业和能源部、国防部、教育与科学部、自然资源和环境部、卫生部等也对相应援助工作负有一定责任。

在具体职能上,无偿资金援助及贷款需由俄联邦政府纳入联邦财政预算,其

^① 此为中国国际问题研究院国际战略研究所所长陈须隆和商务部国际贸易经济合作研究院副研究员宋微的观点,参见《缘何成立国家国际发展合作署?》,载《北京青年报》2018年4月19日。

^② 《国家国际发展合作署的新使命》, <http://3g.163.com/dy/article/DS04SDGA05199FJJ.html>

^③ Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию, Утверждена Президентом Российской Федерации 14 июня 2007 г. https://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2007/07/concept_rus.pdf

他形式的对外援助也归属政府管理,这些权限已写入《联邦宪法》^①,外交部根据总统令也可以对国际人道主义合作和对外援助活动列出清单^②。2008年9月,时任总统梅德韦杰夫签署第1315号法令,在外交部下设独联体国家联邦事务局、海外同胞和国际人道主义合作组织,这些部门主要负责对独联体国家及俄罗斯海外同胞的援助工作^③。由于对财政部和经济发展部等部门对外援助职能和权限的规定还不够清晰,在国际援助问题上,联邦各部门间还存在比较严重的协调不够问题。不久前,俄联邦政府已提出设立相关管理委员会的方案,但还没有结果。

比较而言,中国国际发展援助机构经历了多部门管理和配合阶段,在管理机构和执行层面上有交叉。2018年设立国家国际发展合作署后,部门间整合以及规范化管理、与国际接轨工作正在进行中。而俄罗斯目前还没有一个有权限的管理部门和机构负责对外援助工作,但该问题已经提出。

四、中俄两国对外援助主要形式和特点比较

截至目前,中国对外援助主要有8种方式:成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助、援外志愿者和债务减免^④。20世纪50年代初中国开始对外援助时,主要是提供一般物资援助,之后逐步增加了成套项目援助、技术援助和派遣医疗队,这是中国对外援助的四种传统方式。一般物资援助最先是用于帮助朝鲜和越南抗击侵略,从机械设备到交通运输工具,从食品到药品以及办公用品等等,这些物资不仅满足了受援国战争时期以及战后恢复生产、生活急需,还在一定程度上推动了其装备能力的提高和产业发展^⑤;成套项目援助是以实物交付形式提供援助,主要由中国企业帮助受援国

① Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17107/4fd2f204c828ded9415b4036362f8bc5fcc4e3a9/

② Государственная программа РФ «Внешнеполитическая деятельность». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 325-10. http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/62782

③ Указ Президента РФ от 06.09.2008 N 1315, “О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества” (вместе с “Положением о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству”). <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-06092008-n-1315/>

④ 关于中国对外援助形式的官方表述,详见《中国的对外援助(2011)》白皮书, http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925064.htm

⑤ 关于中国对朝鲜、越南援助的情况,参见李云龙、赵长峰:《从“无偿”到“互利”:中国对外援助的转型》。

建设生产和民用工程。如，向越南和朝鲜提供成套项目援助，帮助两国修复因战争破坏的铁路、公路、港口、桥梁和市政交通设施等。之后这类援助已扩展到几十个国家，眼下成套项目援助在中国对外援助支出中占比40%左右^①。通过这种援助方式可以帮助受援国改善基础设施和生产能力，推动其国民经济的总体发展，也为中国企业提高产品质量与外部适应性打下良好基础；对外技术援助可分为单项技术援助和成套项目建成后的技术援助两种，前者包括农业种植养殖，编织、刺绣等手工业生产，地质勘探、规划等，后者由中国派遣专家对已建成成套项目进行后续生产、运营维护指导，就地培训受援国管理和技术人员。技术援助是中国帮助受援国增强自主发展能力的重要合作方式，也是中国企业积累国际技术合作经验的重要渠道；1963年，应阿尔及利亚政府请求，中国派出第一支援外医疗队，不仅救治伤员，还向当地医务人员传授医疗技术，促进了当地医疗卫生水平的提高^②。几十年来，派遣医疗队已成为中国对世界落后地区援助的重要内容。

20世纪90年代以后，国内外形势发生重大变化，中国对外援助也进行了改革调整。除上述传统援助方式外，又增加了优惠贷款、官员研修班、援外志愿者、债务减免等新援助方式^③。1995年，中国进出口银行被授权向发展中国家提供具有政府援助性质的中长期低息优惠贷款，主要用于帮助受援国建设有经济效益和社会效益的生产性项目和大中型基础设施等；1998年，中国为非洲国家举办了第一期经管官员研修班，官员培训成为中国对外援助的新形式，并在那之后作为中国对发展中国家技术援助的常规内容之一；2002年5月，中国首次派遣五名青年志愿者赴老挝，在教育和医疗卫生领域开展为期半年的志愿服务。第二年，中国开始外派汉语教师志愿者，开办孔子学院。这种援助有助于传播中国文化，加深与受援国人民间的友谊；2000年，在中非合作论坛第一届部长级会议上，中国政府首次承诺，减免非洲重债穷国和最不发达国家100亿元人民币债务。此后中国多次免除与中国有外交关系的重债穷国和最不发达国家到期债务。该举措受到国际社会好评，推动了全球对发展中国家减免债务行动的进展^④。1950—2016年，中国累计对外提供援款4000多亿元人民币，实施各类援外项目5000多个，其中成套项目近3000个，举办11000多期培训班，为发展中国家在华培训各类人员

① 毛小菁：《中国对外援助方式回顾与创新》，载《国际经济合作》2012年第3期。

② 《中国的对外援助（2011）》白皮书。

③ 毛小菁：《中国对外援助方式回顾与创新》。

④ 《中国的对外援助（2011）》白皮书。

26万多名^①。从这些数字可以看出,随着中国经济的发展,对外援助规模也在扩大,中国发展为世界各国,尤其是广大发展中国家提供了良好的发展机遇,不仅体现在物资援助和成套项目援助等方面,也反映在文化教育与科技交流上。这种联动发展促进了全球经济发展的平衡,使全球经济增长更加具有包容性。“中国将继续增加对外援助投入,进一步优化援助结构,突出重点领域,创新援助方式,提高资金使用效率,有效帮助受援国改善民生,增强自主发展能力。中国愿与国际社会一道,共享机遇,共迎挑战,推动实现持久和平、共同繁荣的世界梦,为人类发展事业做出更大贡献。”^②

中国对外援助的突出特点是,能够根据受援方的需求,快速调动和充分利用国家各种资源,并在援助形式上及时做出改革调整。近年来,中国在物资援助、现汇援助、低息和无息贷款等传统援助方式基础上,又增加了贴息优惠贷款,以推动向受援国有发展潜力的领域,如能源、交通、信息、农业等的投资,很受欢迎。除了大型国企外,近些年私企和非政府组织也参与到对外援助和开发中,推动了对外援助的多样化和实效性。中国对外援助不仅促进了受援国经济社会发展,也为中国企业走出去、帮助其他发展中国家在“充分尊重其自主选择社会制度和发展道路的权利”条件下实现共同繁荣开创了新路。

俄罗斯主要以财政形式(赠款、优惠贷款)和物质形式(各种机器设备、商品)向发展中国家提供对外经济援助。独立初期,由于资源有限以及发展中国家对俄罗斯存在债务,债务减免是俄罗斯国际发展援助领域的重要方向之一^③。进入21世纪后,俄罗斯开始通过多种渠道提供官方援助,不仅有军事援助和经济援助,还开展粮食援助和农业技术援助,并以发展受援国能源基础设施形式向受援国能源部门提供援助^④。受财力所限,独立后俄罗斯对外援助一直以多边援助为主,通过联合国开发计划署、工业发展组织、世界卫生组织、联合国儿童基金会、粮食计划署、世界银行和其他机构等实施对外援助。《2014年构想》批准将双边援

① 习近平:《共担时代责任 共促全球发展》,载新华网2017年1月18日, http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-01/18/c_135992405.htm

② 《中国的对外援助(2014)》白皮书。

③ Ермолов М. О. Российский механизм международной помощи: незавершенный проект // Вестник международных организаций. 2015. № 3. С. 134-155.; Balakova E., Spanger H.-J. Development Cooperation or Competition? Russia as a re-emerging donor. PRIF-Report No. 123. Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), 2013.

④ Larionova M., Rakhmangulov M., Berenson M. The Russian Federation's International Development Assistance Programme: A State of the Debate Report. IDS, Evidence Report No 88. Rising Powers in International Development. IDS, August 2014.

助作为重点, 优先于多边援助, 这是俄罗斯近年来对外援助领域的一个重要改革。在教育方面, 自2008年起, 俄罗斯开始与世界银行共同实施“推动教育发展方案”, 旨在加强俄联邦作为教育领域捐助者的作用。

从对外援助形式和特点看, 在早期, 中国对外援助形式比较单一, 以无偿的资金和物资、成套设备援助为主。改革开放后, 增加了低息贷款和发展援助、技术援助等内容。自20世纪90年代中期后, 中国对外援助形式更加多样、更加灵活。官方与非官方、双边和多边、政府和非政府援助, 以及技术、经济和人道主义援助等多种形式与内容相结合成为中国对外援助的主要特点之一。进入21世纪后, 随着中国国力的提高, 对外援助规模与范围也不断扩大。俄罗斯的对外援助形式多样化是在新千年后开始的, 正如《2007年构想》中指出的, “直到最近, 俄罗斯由于客观原因参与国际发展援助的规模和形式都十分有限。但即使在最困难时期, 俄罗斯也没有停止参与人道主义行动, 定期向国际组织捐款, 主动减轻贫困国家债务负担”^①。在《2014年构想》中, 增加了对双边和多边援助机制的规定, 推动了对外援助形式多样化改革。不过, 眼下俄罗斯的对外援助形式还处于逐步完善过程中。两者比较可明显看出, 中国对外援助日益稳健、成熟, 走向系统化和制度化, 而俄罗斯对外援助体系目前正在完善和发展中。

(责任编辑 靳会新 刘阳)

^① Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию, Утверждена Президентом Российской Федерации 14 июня 2007 г. https://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2007/07/concept_rus.pdf

Сравнительный анализ российской и китайской систем оказания международной помощи

Ли Янь, Д.А.Дегтерев, А.А.Трусова

【Аннотация】 Начиная с советского периода Китай и Россия (Советский Союз) имеют как схожие стороны, так и принципиальные отличия в таких аспектах, как базовые концепции и практика оказания международной помощи, основная институциональная структура оказания помощи и механизмы ее реализации, конкретные практические методы и специфика. После 1991 года происходит распад советской системы оказания международной помощи. С 90-х гг. XX столетия и до настоящего времени Китай постепенно диверсифицирует, нормализует и легализует свою систему оказания международной помощи, а также постоянно расширяет и совершенствует ее в рамках инициативы “Пояс и путь”; что касается России, ее международная помощь постепенно нормализуется после периода сокращения на начальном этапе получения независимости. Деятельность Китая и России по оказанию международной помощи в Восточной Азии, Центральной Азии, Юго-Восточной Азии, Южной Азии, Африке и других регионах в определенной степени пересекается, и во многих областях сторонам необходимо проявлять взаимопонимание и взаимоуважение. Новая эра отношений всестороннего стратегического взаимодействия и партнерства и сопряжение инициативы “Пояс и путь” с ЕАЭС создали предпосылки для взаимодействия двух государств в области оказания международной помощи третьим странам. Сравнительный анализ российской и китайской систем оказания международной помощи позволит сторонам лучше понять друг друга, продемонстрировать свои преимущества, наладить сотрудничество в возможных сферах, и в конечном счете, повысить эффективность национальных программ международной помощи.

【Ключевые слова】 Россия; Китай; международная помощь

Comparative Analysis of Foreign Aid Mechanisms Between China and Russia

Li Yan, D. A. Degterev, A. A. Trusova

Abstract: Since the Soviet era, there are similarities and differences of principle between China and Russia (Soviet Union) in terms of the basic concept and practice of foreign aid, major aid organizations and implementation mechanisms, specific practice methods and characteristics. Around 1991, the Soviet foreign aid system basically collapsed. Since the early 1990s, China's foreign aid has been gradually diversified, standardized and legalized, and has been continuously expanded and improved within the framework of the "One Belt and One Road" initiative; meanwhile Russia's foreign aid is gradually returning to normal from a state of contraction at the beginning of independence. China and Russia have overlapping foreign aid activities in East Asia, Central Asia, Southeast Asia, South Asia and Africa, and there are many areas that need mutual understanding and respect. Our comprehensive strategic partnership of coordination in the new era and the synergy between the Belt & Road and the Eurasian Economic Union have created prerequisites for our interaction in the field of international assistance. The comparative analysis of the international aid concepts and existing foreign aid mechanisms between China and Russia will help the two sides to understand each other, give play to their respective advantages, carry out cooperation in possible fields, and improve the effectiveness of their own foreign aid programs.

Keywords: Russia; China; Foreign aid