

中国企业对外援助中的挑战及应对措施

姜艳纯

上海政法学院国际法学院, 上海

收稿日期: 2025年3月4日; 录用日期: 2025年4月2日; 发布日期: 2025年4月9日

摘要

随着中国经济的快速崛起, 中国企业在对外援助过程中的作用日益凸显, 成为推动国际发展合作的重要力量。然而, 由于政治、经济、法律、文化等多重因素的影响, 企业也面临着诸多复杂的现实挑战, 如缺乏援外经验和风险控制能力、援外人力资源严重不足、企业援外项目的监督和评估机制不健全以及援外管理体制和实施途径不完善等。因此, 企业必须制定合理的援外方案; 进一步优化援外人力资源; 建立有效的监督和评估制度; 创新对外援助管理体制, 拓宽主体参与途径, 为世界的繁荣进步和全球可持续发展贡献中国智慧。

关键词

中国企业, 对外援助, 国际发展合作

Challenges and Countermeasures of Chinese Enterprises' Foreign Aid

Yanchun Jiang

School of International Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Mar. 4th, 2025; accepted: Apr. 2nd, 2025; published: Apr. 9th, 2025

Abstract

With the rapid rise of the Chinese economy, Chinese enterprises have played an increasingly prominent role in foreign aid, becoming an important force in promoting international development cooperation. However, due to the influence of political, economic, law, cultural and other factors, enterprises also face many complex practical challenges, such as the lack of foreign aid experience and risk control capabilities, severe shortage of foreign aid human resources, imperfect supervision and evaluation mechanisms for enterprise foreign aid projects and incomplete foreign aid management system and implementation methods. Therefore, enterprises should formulate reasonable foreign

aid plans; further optimize human resources for foreign aid; establish an effective supervision and evaluation system; innovate foreign aid management system and broaden ways for subject participation in order to contribute Chinese wisdom to the world's prosperity and progress as well as to global sustainable development.

Keywords

Chinese Enterprises, Foreign Aid, International Development Cooperation

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在经济全球化背景下，作为对外援助的重要参与方，中国企业在全球范围内的援外投入不断增加。通过积极参与对外援助项目，企业可以树立良好的国际形象，提升企业的品牌价值，帮助企业更好地适应国际市场的规则和标准，为其国际化发展创造有利条件。同时，中国企业可以打开外部市场，与受援国建立更紧密的长期战略伙伴关系，获得更多的市场资源，并且学习借鉴先进技术和管理经验，促进双方贸易往来。本文立足于我国企业对外援助工作的实际情况，分析企业在援外过程中存在的困境，并提出针对性的建议，助力企业提升对外援助成效。

2. 我国企业对外援助的现状

对外援助是中国特色大国外交的重要方式，为中国企业“走出去”提供了难得的契机。随着“一带一路”倡议的推进与人类命运共同体理念的提出，中国企业正以投资主体、建设主体和运营主体的多重身份深度参与国际发展合作体系。借助援外项目，中国企业能够拓展跨国业务，将国内技术、产品带入国际市场，成为推动我国对外贸易和投资的重要渠道，增强企业在东道国的知名度和影响力。

(一) 企业对外援助的方式

根据《对外援助管理办法》，我国对外援助项目的主要类型包括：成套项目、物资项目、技术援助项目、人力资源开发合作项目、志愿服务项目、援外医疗队项目、紧急人道主义援助项目、南南合作援助基金项目等。以企业为主体的对外援助方式主要是援建成套项目、提供物资、开展技术援助和人力资源开发合作。企业援建成套项目是指由政府择优选定的企业进行考察、勘察、设计，组织或实施全部或部分阶段[1]，向受援国提供生活必需的基础设施项目，如道路、桥梁、水利设施等。企业根据受援国的具体需求，进行项目的前期规划和设计工作，然后按照计划在受援国进行施工建设，并提供一定期限的维护，以确保项目长期运行。比如亚吉铁路、莫桑比克农业加工厂、阿比让奥林匹克体育场、老挝玛霍索综合医院、安哥拉洛比托铁路等。由于我国对援建成套项目企业的资质要求比较高，参与的企业一般都是大型央企或国企。物资项目旨在向受援国提供生活物资、技术性产品或者单项设备，并承担必要的配套技术服务，涵盖通信、建筑、能源、卫生等领域。比如为“一带一路”沿线国家提供基础设施建设所需的钢材、水泥等；疫情期间提供的口罩、防护服、呼吸机等医疗物资；为约旦、赞比亚提供的家用太阳能光伏电源系统等。

除此之外，企业还会开展技术援助，主要涉及环保、制造业、农业种植养殖、信息技术等，通常采用选派专家、技术工人或者提供政策、技术咨询等方式向受援国传授最新的科技成果和创新方法，帮助受

援国弥补技术和产业链上的短板,提高受援国的生产效率和产品质量,促进产业实现更高层次的升级优化。开展人力资源开发合作项目也是企业对外援助的重要组成部分,其目的在于推动受援国的人才培养。比如,派遣中国企业的高级专家到受援国提供咨询服务、技术指导和管理经验分享,帮助受援国解决特定领域的难题,或者组织中期或短期的专业研修班或培训课程,促进两国之间的人才交流。

(二) 企业对外援助立法支持

我国政府部门对企业参与对外援助工作进行了相应的指导和规范。商务部于2014年发起了“援外改革年”,并于同年12月出台了《对外援助管理办法(试行)》,这是中国在对外援助管理方面制定的首个综合性的部门规章。该办法明确了对外援助的目标、方式、实施管理、监督评估等内容,规范了对外援助的战略谋划和统筹协调,加强了对外援助的制度化建设。但是在2021年8月,国家国际发展合作署、外交部、商务部联合制定并公布了《对外援助管理办法》,此前的《对外援助管理办法(试行)》被废止。同时,商务部还于2019年制定了《对外援助项目实施企业资格认定办法(试行)》,并在2021年进行了修订。该办法规定了对外援助项目实施企业的资格认定条件、程序、管理、监督等内容,在一定程度上规范了对外援助项目实施企业的行为,提高对外援助项目的质量和效益。此外,还出台了《对外援助物资项目管理办法(试行)》《对外援助成套项目管理办法(试行)》《对外援助项目咨询服务单位资格认定办法》《对外援助标识使用管理办法》等,为企业参与对外援助提供了法律依据和规范指引。《对外关系法》首次在法律层面就对外援助作出直接规定,并专款规定了国际人道主义援助活动,这是我国开展大国外交的客观需求,也是坚持全面依法治国的内在要求[2]。

3. 我国企业对外援助过程中面临的挑战

随着我国经济实力的增长和国际地位的提升,越来越多的企业参与到对外援助中来,援外的范围和领域逐渐扩大。然而,在此过程中也面临着许多挑战,不仅有外部因素的制约,企业自身也存在管理缺陷。

(一) 企业缺乏援外经验和风险控制能力

企业是对外援助和开发合作项目的实施主体。企业若对受援国政治、经济、法律、文化等要素认知不足,项目的设计、执行和管理将不符合实际需求。首先,政治风险。政权更迭引发的政策变化、内乱冲突引发的社会动荡,都可能影响对外援助项目的稳定性,导致项目延期、中断或者取消,甚至造成人员伤亡和财产损失。其次,经济风险。汇率波动是企业援助过程中常见的风险之一。不同国家的货币存在汇率浮动,企业在援外时会遇到货币贬值、通货膨胀、外汇管制等潜在风险,巨额投入转化为沉没成本的概率显著上升。再次,法律风险。受援国与援助国之间的法律体系各不相同,双方对法律条文、法律解释和法律程序的理解容易产生分歧,尤其是在环境保护、知识产权、劳动者权益等领域,企业常因合规意识薄弱陷入被动。在寻求法律救济时,企业可能遭到司法歧视或者不公平对待,在法庭上处于弱势地位,而且诉讼或者仲裁的成本较高。尽管中国与多国签署了双边投资协定,但政府违约或国有化的情况时有发生。有的地方政府未按照合同规定履行相应的义务或承诺,甚至调整政策将企业的资产收归国有,成为项目如期推进的隐形障碍。当然,还有众多客观因素的制约,比如受援国的基础设施较为落后、当地水电供应不稳定、政府行政审批效率低下、加之雨季持续时间较长等气候原因均会对项目进展产生不利影响。最后,文化差异。援外项目往往涉及不同国家和不同文化背景,价值观、宗教信仰、礼仪、时间观念、工作习惯各异,在实际沟通中不仅可能造成信息失真,还会引发情绪冲突和矛盾,危害双方的利益和关系。

(二) 援外人力资源严重不足

援外人力资源是对外援助不可或缺的要素之一,也是展示国家形象和软实力的重要载体。由于援外

项目涉及医疗、教育、工程、农业等多个领域，企业派出人员需要具备跨文化沟通能力、创新思维和应变能力、协调能力以及专业知识和技能。沟通是援外项目成功执行的关键，语言是沟通的基本工具，不同的语言反映了不同的思维方式、表达习惯和逻辑结构。如果企业在对外援助中不能熟练掌握受援国的语言，无法理解特定词汇、俗语、谚语、惯用语蕴含的深意，或是不尊重受援国的文化，容易带来交流上的隔阂和抵触。同时，受援国越来越多地要求雇用当地员工或者第三国外籍员工，这对企业提出了更高的要求[3]。

当前，援外人力资源不足，分布不均，并且增长缓慢，质量不高，难以满足企业多样化、复杂化的援外需求，限制了企业援外工作的深入展开。相较于援助规模和内容的迅速发展，援外人力资源的培养和管理相对滞后，援外人员队伍素质有待提高[4]。这一方面是因为我国的涉外人才培养体系还不完善，学科结构相对狭窄，过于侧重传统领域，未能充分覆盖援外工作所需的多领域、多层次的专业知识。援外工作需要综合性交叉学科的复合型人才，但是高校的人才培养模式多为理论化教学，缺少实践性课程。另一方面，企业援助工作一般都是在欠发达的国家和地区，社会经济发展水平较低，基础设施和公共服务落后，治安和卫生状况较差，法律制度不健全，甚至存在政治动荡和安全隐患。因此，援外工作者必须具有较强的适应能力和抗压能力，能够克服各种困难在艰苦的环境下开展工作，并且尽快融入当地的生活。相比于面对陌生的生活和文化差异等多重压力，很多高技术人才更倾向于从事一份国内工作，特别是在援外工作的福利、薪酬和条件未能满足其期望的情况下。

(三) 企业援外项目的监督和评估机制不健全

当前，企业在对外援助过程中缺乏一套科学的评估标准和流程，没有认识到评估的必要性，无法对援外项目进行全面监管，做到及时发现和解决问题。援外项目不仅是为了完成特定任务，其根本目的是为受援国带来实质性的发展和改善。一个项目要发挥作用不是体现在建筑物或者设施本身上，而应该是日后所体现出的使用价值[5]。监管机制和质量控制的缺位直接反映为潜在安全隐患和建设质量不达标。值得关注的是，多数企业在项目完成便将其交付给当地政府，忽略了后期的维护和保障服务，导致项目在使用阶段出现一系列问题，包括但不限于设备故障、废弃、损坏等，引发当地民众不满以及国际社会的质疑，造成受援国资源的浪费和经济损失。此外，还会给援助国带来负面评价，损害援助国的国际形象，影响援助国的国际地位。更为关键的是，监督和评估机制不健全让企业在项目结束后难以客观、准确地衡量援外项目的实际效果，从而在资源投入与成果产出之间建立明确的关联，妨碍了项目预算和资源优化。

(四) 援外管理体制和实施途径不完善

我国对外援助是以商务部为主要援外决策实施机构，其他多个部委共同参与的联动机制[6]。从治理结构来看，这种组织架构具有内在合理性，避免了职能过度分散导致的资源内耗，并且在一定程度上平衡了专业化分工与统筹管理的双重需求。尽管多主体参与模式在形式上实现了资源整合，但对外援助管理机构存在协调难度大成本高、援外有效性低、权责不分明等问题[7]。除了上述现象，各部门之间运行机制不统一，缺乏高效的信息共享，削弱了援外工作的整体响应能力，不利于援外工作的战略规划和政策制定。与此同时，信息化和数字化建设滞后，援外管理体系尚未建立覆盖项目全周期的数字化平台，无法获取实时数据以实现动态监测与精准调控。在实施层面，我国对外援助的实施工作主要由企业承担，其中国企业凭借政策支持与资源优势占比较大，尤其是大型基建领域。对外援助实施主体一般经过地方职能部门的推荐和政府采购产生，市场准入机制的僵化，降低了市场竞争活力。可以说，管理体制的分散化与实施途径的单一化加剧了援外工作的复杂性，使其难以适应国际发展合作的新趋势与新要求，亟待系统性改革，以推动援外工作从任务执行型向战略服务型转变，促进援助主体的多元协同、技术方案的创新迭代，实现国家对外援助战略与全球发展议程的深度对接。

4. 我国企业对外援助的制度应对

正如前文所述，我国企业在对外援助过程中面临着诸多困难，不仅影响了援外项目的进展和成效，还对企业的声誉造成损害。因此，如何规范企业的对外援助行为，优化对外援助的效益成为首要任务。

(一) 制定合理的援外方案

援外项目的筹备与实施是一项复杂的工程，涉及多个层面的考量和协调，尤其在前期准备阶段，充分了解受援国的文化背景和政治环境是确保项目顺利推进的基础和核心。企业需要构建一套多维度、立体化的信息收集与分析系统，通过国际组织公开数据库、学术文献、政府文件、行业报告、媒体报道等多种渠道获取权威数据和资料，并结合实地考察，深刻直观地感知受援国的历史、地理、人文、气候、民族、宗教、经济、社会、法律等真实情况，将离散的信息碎片转化为援外方案制定的重要参考依据。另外，专家咨询也能够从更高层面、更宽视野为援外项目提供智力支持，增强决策的科学性和可操作性。

在此基础上，援外方案应当根据受援国的现实条件，遵循“本土化适配”原则，明确项目的详细内容，包括经费预算、时间规划、责任承担等，保证项目目标与受援国的整体发展方向相一致。同时，秉持长远眼光，兼顾效率和可行性，平衡好短期投入与长期效益，既要注重项目的即时效果，更要关注其对受援国社会发展的持续推动作用，并且综合考虑项目可能遇到的各种风险和挑战，建立分层次、分类别的风险预案，以降低项目实施过程中的不确定性因素，最终实现双方利益的最大化。

(二) 进一步优化援外人力资源

援外人员派出困难已经成为制约援外项目实施效率的瓶颈。第一，建立有效的激励机制是留住优秀人才的关键。企业需要制定合理的薪酬待遇、福利津贴以及考核评价体系，实行差别化的奖惩措施。对在国际援助中表现突出的人员进行表彰，为援外人员创造良好的工作环境和发展空间，吸引更多不同国籍、肤色的人才为企业所用。第二，加强援外人才的培养和培训。企业可以根据援外的不同岗位和职责，开展多种形式的培训，将理论知识与实践相结合，如在职培训、出国研修等，并定期评估培训效果，不断完善培训内容和方法，提高对外援助人才的专业知识、语言技能和实操能力，增强其国际视野和跨文化沟通能力，以全面提升其综合素质，为后续援外工作的开展奠定基础。第三，开展校企合作。高校是人才培养的重要基地，拥有丰富的学术资源和理论积淀。企业和高校可以充分利用各自优势，共同搭建人才培养与实践创新的桥梁。通过紧密的校企合作，企业一方面可以借助高校强大的科研能力，攻克援外项目中遇到的技术难题和理论问题，突破传统的思维模式。另一方面，企业可以为学生提供宝贵的实习实训平台，或者举办讲座、研讨会分享援外经验，培养更多具备援外能力和实践经验的专业人才，为援外事业提供坚实的人才支撑。第四，建立对外援助人才库，实行动态管理。根据援外项目的需求和特点，建立覆盖各领域、各层次、各类型的对外援助人才库，定期更新人才信息，及时调整人才配置，确保人才库的多元化、国际化以及数据的准确性、时效性。

(三) 建立有效的监督和评估制度

在援外项目执行过程中，必须构建健全的监督体系，对项目的各环节各阶段进行有效监督，包括项目的进度、资金使用情况、实际效果等，并且加强对外援助事前评估，侧重对“可行性研究”的评估[8]，保证项目按期按质按量完成。通过对项目的实施情况进行现场或远程检查，能够及时发现问题和隐患，以便因地制宜调整项目的实施策略，提高项目适应性和实效性的同时确保项目交付的产品符合预期标准。项目完成后，企业可以进行内部自评，或者引入第三方机构对项目的完成情况进行评估。对外援助评估机制应当是一种容错、反思、改进的开放系统，充分论证评估援助目标的设定是否科学恰当，根据援助目标对援助资源的分配是否合理，为实现援助目标采取的援助措施是否有效等[9]。第三方评估机构通常不直接参与项目执行，能够从更加公正和理性的角度对援外项目进行中立的评估，客观反映援外项目的

最终成果和真实反响，避免主观因素的干扰和偏见。这不仅有助于企业进一步分析援外过程中的难点和短板，发现援外项目的改进空间，而且可以积累经验，为援外项目的持续改进提供指导。

(四) 创新对外援助管理体制，拓宽主体参与途径

在制度层面，应强化顶层设计的统筹效能，完善对外援助管理体系，明确各部门的具体职能和责任划分，建立权责对等的分工体系和灵活、紧密的协调机制，形成强大的援外合力，真正做到将援助协调机制程序化、常态化，确保各部门有机合作，并且进一步增强援外工作的整体性和一致性，实现援外活动的规范化、体系化。这是适应新时代对外援助工作的必然选择，也是提升企业对外援助实效的重要方法。在技术层面，必须推进数字化治理转型，搭建统一的信息平台，以数据共享破除部门壁垒，提升资源配置的精准性和应急响应能力。

在市场层面，有必要吸引更多社会力量参与到对外援助中来，激发市场主体的专业优势和创新活力。政府可以制定激励措施，比如税收优惠、政策扶持、荣誉称号等方式，鼓励有实力的私人企业和金融机构参与项目投资与运营^[10]。一方面，社会力量能够利用自身的特色，提供不同于企业的对外援助资源，开展多方位的对外援助活动，拓展对外援助的内容和形式。从客观角度看，由于社会力量的经历和背景不同，便于与受援方的政府、社会组织、民众等进行交流，并融入受援国当地社会，增加对外援助的覆盖面和受众群体，使得援助项目更全面综合。相较于企业，社会力量往往具有较强的自主性和灵活性，可以整合各方资源，利用网络平台进行宣传，扩大对外援助的社会影响和公众支持，获得受援国政府和民众的认同。另一方面，社会力量参与对外援助的目的和动机是促进受援国的长期稳定发展以及改善民众的生活水平。对外援助不仅是一种经济上的利他主义行为、一种政治上的外交手段，更是一种社会行为，其最终目标不是增加自身的财富或是扩大资本市场，而是促进公共利益和人类共同福祉。社会力量着眼于援外项目的社会价值，以社会责任为导向，希望通过援助推动受援国建立可持续的发展模式，提升受援国的整体社会治理效能，不是纯粹为了追求商业利益或是短期的经济回报。

然而，社会力量在对外援助中也有一定的局限性。虽然社会力量在沟通和协调方面有其独特优势，能够与受援国的政府、非政府组织、民间团体等各方建立良好的合作关系和信任基础，但是缺乏雄厚的资金支持和高水平的技术设备，难以承担和完成复杂且规模较大的援建项目，如道路、桥梁、水利、电力等基础设施建设。此外，有的大型援助项目涉及受援国的国家安全和战略利益，需要专业的工程师和技术人员，社会力量目前还达不到高成本和高标准的援建项目要求，不能取代大型援外企业的地位。未来，双方可以相互补充，从成熟的大型慈善组织，再到民间志愿者团体，各自发挥作用，开展自发且全方位的对外支援^[11]，形成政府、企业、社会组织等多方共治的良好局面，共同推动中国对外援助向前发展。

5. 结语

在全球治理体系深刻变革的背景下，中国企业的对外援助已然成为国家参与国际合作、践行大国责任的重要实践载体。过去的数十年间，中国开展了形式多样的对外援助项目，覆盖了农业、教育、卫生、科技等关乎国计民生的多个领域，跨越了亚洲、非洲、拉美等多个地区，惠及了上亿的人口，中国在国际社会的地位得到了提升。企业在援外过程中凭借自身的专业优势和丰富经验，取得了令人瞩目的丰硕成果，展现出强大的实力和影响力，赢得了受援国的赞誉和感激，以实际行动诠释了“授人以鱼不如授人以渔”的援助理念。进入新时代，世界百年未有之大变局加速演进，随着国际政治经济形势日益复杂，中国企业也面临着现实困境和挑战，不仅包括国际政治格局的调整、经济周期的波动等外部因素，也源于企业自身管理和执行方面的不足。基于此，企业必须不断创新，提高核心竞争力，以更加灵活的方式应对多变的外部环境。对外援助是一项长期且艰巨的事业，需要各方共同努力、协同推进。为此，应坚

持开放包容、互利共赢的原则，构建“政府引导、社会参与”的协同机制，为企业的援外活动创造有利条件。展望未来，期待更多中国企业积极参与到对外援助中来，继续在国际对外援助领域发挥更大的功能，彰显有担当的大国企业形象，为促进全球可持续发展、推动国际社会凝聚共识、增进各国之间的互信与合作作出更为突出的贡献。

参考文献

- [1] 孙华勇. 对外援助成套项目保险索赔研究[J]. 工程经济, 2017, 27(3): 19-22.
- [2] 曹俊金. 论《对外关系法》中的对外援助条款[J]. 武大国际法评论, 2024, 8(6): 1-16.
- [3] 崔杰. 中国对外援助工程项目的实践与启示[J]. 国际经济合作, 2020(6): 38-47.
- [4] 黄梅波. 中国对外援助机制: 现状和趋势[J]. 国际经济合作, 2007(6): 4-11.
- [5] 李蕾. 从中国特色大国外交视角看中国企业参与对外援助[J]. 中国产经, 2018(8): 76-78.
- [6] 曹俊金, 肖国兴. 中国能源对外援助: 现状、挑战与制度因应[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(12): 36-44.
- [7] 朱丹丹. 国际援助体系与中国对外援助: 影响、挑战及应对[J]. 国际经济合作, 2013(3): 67-71.
- [8] 陈小宁. 美国对外援助监督评估体系: 值得借鉴之处[J]. 国际经济合作, 2020(3): 103-110.
- [9] 王逸舟, 郭语. 中国对外援助探析[J]. 国际经济合作, 2023(5): 1-12, 91.
- [10] 陈小宁. 国际基础设施建设新趋势及建议[J]. 国际经济合作, 2018(9): 16-20.
- [11] 颜克高. 中国社会组织参与对外援助 70 年: 经验、问题与展望[J]. 国外社会科学, 2021(1): 31-43, 157.