

# 历久弥新的回忆

## ——1990 年援非项目考察纪事

齐国强

上个世纪 80 年代末 90 年代初,我国对外援助工作进入了一个特殊时期。中国企业在亚洲、非洲、拉丁美洲等大多数国家和地区,大力开展承包劳务、对外投资以及其他方式的互利合作业务,在经历了十多年的发展之后这些业务有了大幅度的增长,显示出巨大的活力和潜力。特别是由于我国在 1989 年出现的政治风波,国际环境出现了一些不利于我国发展的政策甚至制裁,而且在很多发展中国家多党制、自由化和私营化的浪潮愈益强烈,加上我国经济建设在资金等方面遇到了暂时的困难,我国对外援助在规模上已经非同以往,有所减少,援助政策和方式亟需进行调整。在这样的形势下,如何做好我国的对外援助工作,加强和巩固我国与其他发展中国家,特别是非洲国家的经济合作关系,成为我国

援外工作的重要课题。

我于 1989 年底从中国驻冈比亚大使馆经参处结束三秘任职,回到经贸部国际经济合作研究所二室从事对外援助研究工作。1990 年 3 月的一天,田志勤所长找我谈话,说中央和经贸部对援外工作出现的新问题非常重视,部领导指示要加强这方面的调研工作,探讨改革援外工作的新思路。田所长说,部里决定由援外司和经研所联合组成一个援外考察组,赴非洲国家进行实地调研,为中央和经贸部领导研究我国援外改革提交一份有分量的研究报告。田自勤所长亲自带队,考察组成员还有援外司胡有峰处长、经研所二室姜淦明主任和《国际经济合作》编辑部林玫编辑。

根据田所长的布置,姜主任和我拟出了四项重点调研任务:第一,经援与互利合作相结合的问题;第二,总结对非农业援助的经验和教训;第三,巩固经援成果,提高援助项目效益的问题;第四,探讨经援项目私营化的政策

及对策。同时,考察中尽可能与当地的经济研究机构建立联系以便进行交流与合作。实地调研时间暂定为 40 天,考察国家包括埃塞俄比亚、坦桑尼亚、赞比亚、津巴布韦、肯尼亚和卢旺达六个国家(后来因为时间和签证等原因,决定不去埃塞俄比亚,时间也有延长)。

4 月 26 日,田所长召开考察组行前预备会,围绕着此行重点调研任务,对考察工作做了详细的分工。田所长说,考虑到我对援外工作比较熟悉,又是外语干部,所领导决定让我除了调研工作,还负责考察组的对外联系和相关的翻译工作,并且对我和姜主任拟写的调研提纲提出了具体的要求。田所长长期从事对外经济合作工作,是一位名副其实的“老外经”,既有丰富的工作经验,也有很高的研究水平,他对这次调研工作部署得审慎而周密,令我印象深刻。

由于那时的政治风波影响,出国的手续非常复杂,政审十分

纪念中国对外援助 60 周年征文

中国国际经济合作学会 联合主办  
国际经济合作杂志社

严格，办理签证的过程也不顺利，考察组出发的日期几经推迟。到6月9日，考察组一行五人终于出发。但由于机位紧张，考察组分头出行，田所长与胡处长和林政编辑乘埃航飞亚的斯亚贝巴转内罗毕，我和姜主任乘国航经由苏黎世转机飞肯尼亚内罗毕与田所长一行会合。

我和姜主任到达内罗毕时已经是当地时间6月10日夜里，第二天一早便开始工作，与新华社驻东非记者站的两位记者长谈，两位记者对肯尼亚的政经情况了如指掌，而且颇为健谈，连续谈了三个多小时都未能尽兴，全面介绍了中国与肯尼亚政治、外交、经贸、文化等方面的情况，并提出了一些很有见地的想法。我们还分别向使馆政研室、商务处等机构的同志了解情况，在随后的几天里，我们考察了成套公司、江苏国际、四川国际和路桥公司，参观了这些公司承建的经援项目和承包项目，包括体育综合设施、师范学校、公路等。考察组认为，肯尼亚体育综合设施等援外项目为中国公司开展承包劳务和互利合作打下了良好的基础；我国对肯尼亚的援助应该考虑到肯尼亚的具体国情，应重点搞一些社会福利性的项目；肯尼亚的政治社会经济形势都好于周边国家，在整个非洲大陆都很有影响，长期以来接受双多边援助，有着比较成熟的国际化法规制度，应当是我国企业在非洲开展互利合作的主要市场之一。经济参赞郭永绥对考察组的看法十分认同。

6月15日至24日，在卢旺

达考察。抵达基加利机场时，驻卢旺达使馆经参处的唐参赞和吴喜林秘书亲自接机。在卢旺达考察期间，我们踏访了中国援建的一些大型项目，如中国建材对外公司代管经营的马叙塞水泥厂、湖北国际公司与卢旺达农业发展公司合营的稻米种植加工项目等。当时，看到由中土公司承建的体育场项目，为解决运营经费，把运动员宿舍改成旅馆餐馆，经营得十分困难，使我们深感大型经援项目移交后的管理及经营是一个比较突出的问题。考察组还访问了路桥公司项目经理部。路桥公司承建的基加利—鲁苏莫公路项目是卢旺达最好的公路，正是由于援建公路质量好，中国公司在当地有着无可争议的竞争优势，卢旺达当年新发包的900公里公路中，有500多公里是由路桥公司卢旺达分公司承包的。田逸民大使对考察组的到来非常重视，专门抽时间听取考察组的工作汇报，并系统地阐述了他对中国非洲发展经贸关系的看法。印象中，田大使饱读群书，对非洲的情况了如指掌，对与卢旺达有传统关系的法国、德国和比利时都有深入的了解，言谈举止，儒雅斯文，颇有专业外交官的风范。

在肯尼亚和卢旺达考察时，我们白天与使馆或者援外专家组的同志座谈、访问项目点，晚上开会汇总情况并进行讨论，开完会以后，还要整理座谈和讨论的记录稿，经常工作到很晚。日程表上基本没有休息时间，更不用说去观光了。只是有些项目地处边远地区，倒是让我们有机会在途中

看到了东非的山光水色。我国以无息贷款方式援建的马叙塞水泥厂位于与扎伊尔和布隆迪交界的地方，从卢旺达首都基加利出发驱车出发前往，一路上时而翻越山岭，时而环湖而行。卢旺达是非洲人口密度最大的国家之一，广袤的大地上除了大面积种植的农作物以外，还可以看到成片的茶场、菠萝园、咖啡种植园，间或还可以看到路边青翠的竹林……山峦、平湖、山光水色，处处风景之美令人以为误进画轴、错入织锦。

卢旺达与中方于1985年7月签署马叙塞水泥厂经营管理合同，由建材对外公司对水泥厂进行代管经营，代表卢政府行使从人财物到产供销的全方位经营管理权，代管期为5年。我们到访的时候，正值合同即将期满。这种代管经营的方式是我国对外经济技术合作独具特色的一种形式，被卢旺达各界赞为“中卢合作的典范”。代管期间，中方派出从工厂总经理到各部门经理、车间主任的管理人员和关键岗位的技术工人，对工厂实行全面管理。由于管理有方，5年合同期间水泥厂不但收回了全部投资，而且还以上缴利税的方式为卢政府又挣得了一个水泥厂，赢得卢旺达总统和人民的赞誉，代管合同得以延期，中方从经济效益和市场需求出发，利用水泥厂获得的收益又多次进行技术改造和生产线扩建，大幅度提高了年产量，仅代管合同就延长了四次。

考察的第三个国家是坦桑尼亚，这是本次考察的重点国家。因为当时没有直航班机，我

们只能从卢旺达基加利经肯尼亚内罗毕再飞往坦桑尼亚。在飞抵肯尼亚的时候，飞机刚一落地，便看到窗外两辆救火车严阵以待，消防队员手执泡沫喷射器直对着我们的飞机，机械师们开始在飞机下面忙来忙去。庆幸的是一切平安无事。我问乘务员发生了什么事情，为什么不广播通知，她微笑着耸耸肩，像是表示歉意，又似乎对这样的情况习以为常，坦然镇定，机上乘客在飞机里闷闷地等了两个多小时才下飞机。过后想来似乎是飞机的舱门打不开了。胡处长开玩笑地说，我们应该援助肯尼亚几架新飞机。那时，上海正在组装麦道 80 飞机，大家认为中国自主制造大飞机的事情似乎是指日可待。没曾想，二十多年过去了，我们的国产大飞机仍在期待之中。

到达坦桑尼亚首都达累斯萨拉姆的那天是 6 月 24 日的半夜。6 月下旬的达市已显出非洲夏日特有的酷暑，特别的潮湿闷热。

第二天我们开始工作，日程上的第一项就是去中国援建坦赞铁路及其他项目牺牲的烈士陵园，祭扫烈士墓园。那天上午，我们来到中国援外专家公墓，田所长代表考察组为安息在这里的专家献上了鲜花。这里安葬着 51 位牺牲在坦桑尼亚的援坦赞铁路专家。据中土公司的同志后来说，中国援建坦赞铁路牺牲的烈士共有 70 人葬于坦桑尼亚和赞比亚，除了长眠于坦桑尼亚中国专家公墓的烈士以外，还有 18 人安葬于赞比亚，1 人海葬于广州至达累斯国际经济合作 2010 年第 12 期

萨拉姆的航线上。

在坦桑尼亚考察期间，重点考察了坦赞铁路、坦中合资友谊纺织公司、农具厂和基畏那煤矿，本来计划去中坦木材加工厂实地考察，因为时间关系没有成行。木材厂中方总经理听说我们要来，在出差达市办完公事以后特意等了我们两天。这个由云南一家国营企业与当地商人合资经营的木材厂，在开展经营活动方面遇到了很多困难，总经理以他亲身经历和切身体会与我们深谈他在坦桑尼亚开展合资经营的经验和教训。木材采伐与加工其实是一个很好的项目，但由于双方合资合作的理念不同，在经营中的关注的利益共同点不同，这个项目的经营日渐式微，前景不被看好。

基畏那煤矿项目于 1982 年签署援助协议，1985 年开工建设，1988 年竣工，其后，进入技术合作期，由我国政府派出技术专家组协助坦方进行管理和经营。这是坦桑尼亚境内的第一个煤矿，影响力很大，坦桑尼亚第一次利用本国煤炭资源发电，满足工业能源需求，同时，煤矿为坦桑尼亚培训了不少管理人才和技术人才，同时为当地提供了大批的就业机会，提高了当地民众的生活质量，不仅活跃了矿区当地的经济，对坦桑尼亚国民经济发展也具有重要的意义。

7 月 9 日，我们到达了基畏那煤矿，那里青山绿水、风光旖旎，尤其是距离基畏那不远的马拉维湖，犹如平静的海，更像在蓝天白云下巨大无比的明镜。煤矿

专家组的同志请我们看一看周边的环境，并嘱咐说一定要去湖边走一走。能在繁忙的工作间隙去这个美丽的地方看一下，真是一个有点意外的收获。回程的路上，我们乘坐的北京吉普车在湖边出了故障，发动机怎么也不工作了，只好请当地黑人去煤矿送信通知专家组来车接人。这倒使我们得以在非洲原野的晚霞金辉中徜徉，尽享平湖落日的壮观景色。几日来旅途劳顿和加班加点工作的困乏似乎全部融化在这东非名胜之地马拉维湖的美景中了。

在基畏那煤矿，我们身着工服，头顶矿灯，在酷暑中深入矿坑巷道，观察矿工的作业情况。深入地下数百米，在浓厚的黑幕下，雪亮的矿灯犹如点点萤光。掌子面上的专家告诉我们，这里的工作条件比国内大多数煤矿要好得多。煤矿的五大灾害（瓦斯、水、火、煤尘和顶板）这里基本没有，地质构造复杂但并不难控制。专家们来自湖南，对项目情况了解得非常细致，对问题的分析也很透彻，对采矿、电务、机修、供销等方面存在的问题侃侃而谈，配套电站的罗站长谈到了煤矿建设和设计中存在的一些问题，谈到国内提供的设备质量太差，甚至电机的线路都有接错，他十分气愤，激动地说：国内一些企业把次品充当好货发到非洲，不仅给煤矿的生产合作造成被动，不仅影响整个生产系统，也使中国专家两头受气，败坏了中国产品的形象，特别是援外设备质量的声誉。

这个项目在交付以后由坦

方负责管理和经营,中国专家组在技术合作项下提供辅助和咨询合作。经过三年多的技术合作,煤矿的后续维护及投资不足,加上在经营方面缺乏长期规划和系统管理,煤矿的各种问题逐渐暴露,专家组认为,煤矿的各方面条件很好,如果在管理上以中方为主,由中方自负盈亏和独立核算,在短期内扭亏为盈是有把握的。大型经援项目有如此乐观的预期,在我们此行考察中还不多见,援外专家们的观点为我们研究在新形势下巩固经援成果、发挥援外项目的经济效益的课题提供了很有价值的参考。后来,在撰写此行调研报告时,一些思路正是起源于这次讨论。

坦赞铁路是我们此行的重点任务之一。在坦桑尼亚铁路大修厂,我们与专家组进行了多次座谈,从坦赞铁路的历史、现状到未来的发展前景进行了多方面的调研和考察。专家组反映的诸多问题都很令我们感到意外,当时最为迫切的问题就是坦赞双方都面临着铁路私有化的压力,英国、比利时等多国集团急于插手坦赞铁路,提出了很多相当诱人的援助方案,对处于经营劣势的坦赞路局都有着巨大的吸引力,而我国的援助方式陈旧,援助产品落后,援助数额也远远满足不了两国急迫的需求。我们调研小组还与坦桑尼亚铁路局坦方负责人会面,了解他们对坦赞铁路合作项目的具体看法和想法,同时,也向他们宣讲我国对外援助的有利优势。

我们实地踏访了援坦农具

厂、纺织厂、姆巴拉利农场以及著名的坦赞铁路等项目,听到的反映是负面的消息居多,几乎全线告急,大部分援助项目都遇到了经营不善或者连年亏损的困难,令我们惊讶,也使我们心里沉甸甸的。然而,在困难中,我们又看到了巨大的希望。比如,姆巴拉利农场,从1984年开始连年产量下降,到1990年时降至原产量的37%。说起原因,不外乎是后续资金投入不足,农药迟到,机具失修,燃料缺乏等等。但是,当地大米的出厂价可以达到70坦先令一公斤,而按当地价格当地工人的日工资只是60先令一天。仅此而论,巩固农场的潜力是巨大的。农具厂的情况也大致相同,以成本计算,无论如何是可以盈利的,但是由于管理不善而导致各项其他与直接成本无关的开支增长较快,使一个曾经有较好效益的农具厂陷入困境。

考察的行程尚未过半,所见所闻已使我们与非洲国家开展经贸合作有了很多的认识和想法。林玫后来写了一篇长篇报道,记述坦桑铁路专家组组长索振庆和他领导的援外专家组如何在特殊的环境下加强铁路管理、保证项目运营的事迹。文章发表在《国际经济合作》杂志上,受到读者和有关领导的热情关注。

最使我难忘的是,调研组于7月11日乘火车从坦桑尼亚出发前往赞比亚姆皮卡,亲眼所见坦赞铁路的壮观景象。深深的隧道,高跨度的桥梁,时而蜿蜒、时而笔直的铁道以及融合了当地特色的中式建筑风格的小站,宛

如一幅幅美丽的风景画,令人印象深刻。我们所乘坐的列车是当地人出行的重要交通工具,由于成本问题,车次很少,但乘客很多,大都是当地人,偶尔有个别来自西方国家的背包客旅游者,在当地旅客中分外显眼。列车的到来给当地的小摊小贩带来了商机。每每停靠在中途小站时,摊贩们便蜂拥而至,在车窗下兜售各种水果、饮料、小商品,甚至兑换外币。为了安全行车,铁路警察荷枪实弹地驱赶小商贩,驱散不开就朝天鸣枪,惊得摊贩们四处逃散。看着他们嬉笑着跑远了,我们惊讶于路警居然开枪,倒是车上的当地乘客们见怪不怪,仿佛看到的不过是一幅无关紧要的画面。

姆皮卡是赞比亚铁路分局的所在地,一个为数10人的中国专家组在那里从事技术援助工作。到了姆皮卡,我国驻赞比亚使馆经参处的李景文、袁伦翔两位同志受曾参赞的委托已经在火车站迎接我们,并且按照预定的日程安排,马上开始与专家组座谈。我们把这种一到目的地就开会的做法戏称为“田所长工作法”,田所长工作起来精力充沛,似乎永远不知道疲倦。坦赞铁路项目交接之初,中方全面负责项目的整体运营。在若干期技术合作协定之后,坦赞铁路逐步实行了当地化管理,中方不再担任实职,只作为铁路局的顾问从事辅助性的技术管理工作,在管理上的参与程度同以往有了很大的不同,工作难度也大大增加了。赞比亚专家组组长马金星向我们介绍了专家组的

主要工作以及专家们对于坦赞铁路管理和发展的一些想法。马组长和几位专家特别强调保证安全运输是专家组工作的重中之重,介绍了铁路项目的发展在很大程度上依赖于如何进一步扩大客货源的问题,运量不足、运能过剩严重影响了铁路的经营效益,其他方面存在的问题也是我国大型援外项目后续技术合作具有普遍性的问题,例如,资金投入不足、零部件供应困难且质量低下、分配方式存在缺陷、合作方工作态度及效率等等。

最令人关注的是多国介入坦赞铁路的情况。美国等西方国家出于其自身利益和战略考虑,积极主动地参与坦赞铁路的管理和物质供应,以极其优惠的条件提供了数十台机车以及坦赞铁路急需的其他设备,并且以提供赴美考察、在姆贝亚建立维修和培训基地等方式全面介入铁路管理工作,这对于今后坦赞铁路的发展具有很大的影响。调研组回国后专门就这个问题进行过讨论,提出了应对措施建议。

我们接着考察了四二八军工厂、钦戈拉面粉厂、中赞友谊农场、钦戈拉长城农场、卢安夏医疗队、穆隆古希纺织厂、卢萨卡长城饭店、新党部大楼、卡富西水稻项目、沈赞鞋厂等一大批援外以及互利合作项目,还访问了铜带省政府和赞比亚铜业公司、联合国开发署赞比亚代表处、挪威驻赞比亚大使馆、瑞典国际开发署驻赞比亚代表处等机构,获得了大量的第一手信息。从 7 月 14 日到 27 日,我们在赞比亚工作了十多

国际经济合作 2010 年第 12 期

天,李景文、袁伦翔两位同志自始至终陪同我们,他们分别来自经贸部合作司和交流中心,对经援业务和赞比亚当地政情和经济形势都十分熟悉,给予我们的调研工作很大的帮助。临走的时候,先是赞航因改变机型取消了我们的订位,未能成行,改乘第二天的津航,而又因津巴布韦机场罢工,没有走成。最后,经参处曾参赞派袁伦翔和司机同志开车把我们送到津巴布韦边境,由我驻津巴布韦大使馆的同志驱车前来边境交接,成为行程中一个有趣的插曲。

最后的目的地是津巴布韦。宋国清大使在经参处赵玉廷参赞的陪同下与考察组座谈。宋国清大使对津巴布韦以及非洲大陆政治经济形势的分析精辟透彻,令人思路开阔。津巴布韦民族和解,党派调和,但是面临着西方多党制、民主自由化的压力。在经济建设方面,津方致力于经济发展,守信誉、有较好的机械加工基础、有一定的支付能力,而且在合作中给予中方较为积极配合和协作。

我们考察了哈拉雷国家体育场、奇诺伊技术师范学院、湘绣培训飞机场改造扩建、军工厂、钢铁厂、公路、医疗队等经援和合作等项目,访问了津财政部、津巴布韦大学、津巴布韦发展研究所、烟草交易市场等机构。我们对具有一定典型意义的津钢咨询、奇诺伊技术师范学院等项目进行了比较全面的调查和分析,还对中国与津方在矿业开发、水泥生产、烟草和玉米种植加工等领域开展互利合作的

前景进行了分析和讨论。

值得一提的是援津师范学院项目。津巴布韦在建设经费匮乏、失业严重、人民生活水平困难、军费开支较高的情况下,在教育方面的投资占其国民经济总值的 12%,列世界第一位。奇诺伊技术师范学院是津巴布韦培养中学师资的综合性学府,占地 3.8 万多平方米,由津方设计,是中国继体育场之后援建津巴布韦的第二大民用项目,由中津两国政府共同出资,双方各负担 50% 的资金,中方资金在经援项下支付,由中国成套设备出口公司总承包,甘肃省建筑工程总公司施工。项目施工顺利,工程质量优良,在当地影响很大,获得了津巴布韦政府和民众的赞誉,成为中津经济合作的样板项目之一。

考察组于 8 月 5 日结束这次非洲之行,离开哈拉雷回国,为时近两个月。回国后,考察组多次进行了讨论,分析和研究新形势下的援外改革思路,田所长亲自执笔撰写本次调研的总报告,并呈交给部领导和各相关部门参阅。这份报告凝聚了援外司、经研所、《国际经济合作》杂志、驻外大使馆、经参处以及经援和互利合作项目组的集体智慧,对援外工作很多方面提出的建议都有所突破,还介绍了国际援助领域一些具有可操作性的经验和做法,为相关决策部门在援外方式和内容等方面深化改革提供了积极有效的启发和思路,受到了有关领导的称赞和表扬。

IEC