

中国的对外发展援助战略反思

刁 莉 何 帆

内容提要: 对外发展援助是一国对外政策中的重要工具。近年来,随着中国的战略崛起,中国对外援助的目标、功能和手段都发生了较大的变化。为了更好地适应国际政治经济形势的新变化,中国的对外发展援助需要在战略目标、决策管理体制、执行监督机制等方面做出适时的调整和改革。本文首先分析了对外发展援助与国家利益的关系,然后探讨了中国对外发展援助的指导思想、战略重点和国别策略。通过借鉴其他国家的实践经验以及对中国对外援助体系的分析,本文还尝试对中国对外发展援助的决策、管理、执行和评估机制的改革和完善提出了若干建议。

关键词: 对外发展援助战略 国家利益 决策和执行机制

作者简介: 刁莉,武汉大学商学院副教授

何帆,中国社会科学院世界经济与政治研究所所长助理、研究员

自二战结束之后,对外发展援助逐渐成为国际关系中的一个重要方面。在一国的对外政策中,对外发展援助成为服务于一国经济、政治和安全战略利益,改善一国国际环境并提高其在国际事务中影响力,维护世界经济和地区经济稳定并促进一国对外经济联系的重要政策工具。对外发展援助在中国的对外关系中也一直发挥着特殊和重要的作用。近年来,随着中国的战略崛起,中国对外援助的目标、功能和手段都发生了较大的变化。为了更好地适应国际政治经济形势的新变化,中国的对外发展援助需要在战略目标、决策管理体制、执行监督机制等方面做出适时的调整和改革。

对外发展援助与国家利益

按照经济合作与发展组织 (Organization of Economic Cooperation and Development, 简称 OECD) 的标准定义, 官方发展援助 (Official Development Assistancess, 简称 ODA) 是指提供赠款或贷款, 由援助国官方机构 (包括其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) 及多边援助机构提供的援助资金。官方发展援助必须符合以下要求: (1) 必须以促进发展中国的经济发展和社会福利作为其主要目标; (2) 必须具有优惠性质, 至少包含 25% 的赠款 (按 10% 贴现率计算)。' 除了资金援助以外, 技术合作也属于发展援助。

具体来说, 官方发展援助具有以下五个方面的特征: (1) 具有流量的特征, 其形式为赠款、贷款或技术合作; (2) 援助方必须是捐助国的官方部门; (3) 受惠国必须在受援国清单之列; (4) 必须用于关联交易式发展或社会福利用途; (5) 具有优惠性质。

不过, 现在国际社会所说的对外发展援助, 已经远远超出了 OECD 对于官方发展援助的原始定义。一些并没有实际用于发展援助用途的资源消耗, 也经常被归入对外发展援助。例如, 掌管对外援助的政府部门的日常运营支出 (the costs of development administration)、接受发展中国家学生到本国留学产生的教育开支 (education costs for student from the South)、突发灾害援助 (disaster aid)、对难民的捐款等等。美国政府在一段时间里甚至把军事债务减免 (如对埃及在 1991 年海湾战争中的军事债务进行减免) 也归入了官方发展援助的范围。

在国际发展援助舞台上扮演非常重要角色的世界银行认为, OECD 对于官方发展援助的定义过于宽泛, 所以给出了一个自己的定义——有效发展援助 (Effective Development Assistance)。这个定义只包括无偿援助和优惠贷款中的赠与部分, 而 OECD 则把整个优惠贷款都统计在援助金额之中。在有效发展援助中, 世界银行还特别强调对最贫穷国家和人民的援助, 并对援助

¹ OECD Glossary of Statistical Terms. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>

的领域做了特别的规定。一是强调投资于人，特别是提供基本卫生和教育服务；二是基本生活保障，比如粮食、饮水、住房安全等；三是环境发展；四是加强受援国政府的能力，提高效率，增加透明度，提供高质量的服务，并促进改革，创造一个有利于投资和长期规划的稳定的宏观经济环境；五是中小企业和私人部门的投资与发展。

不同时期不同类型的对外发展援助可能有不同的动机，但在大多数情况下，尤其是由主权国家提供的对外发展援助，其根本出发点仍然是服务于援助国的国家利益和国家意志。对外发展援助既可以维护援助国国家的政治利益，也可以维护国家的经济利益。

从政治利益来说，正如摩根索指出的，无论什么样的对外援助，其本质都是政治性的，主要目标都是促进和保护国家利益。除此之外，在对外援助的旗帜下并没有更高的道德原则。肯尼斯·华尔兹认为，对外援助就是霸权工具，与行贿没有本质差异。¹ 不同类型的对外发展援助可能服务于不同的政治利益，大致可以分为以下几种情况：

其一，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，实现国家安全战略和推行国家外交策略。

例如，直到 20 世纪 90 年代以前，美国对外援助的基本原则都是通过支持与美国相同的所谓“自由制度”国家与共产主义作斗争，以达到击败共产主义的目的。从著名的马歇尔计划开始，美国通过扶植同一阵营的资本主义国家来建立和巩固资本主义世界经济新秩序，从而排挤和压制各国的共产党势力，遏制共产主义的蔓延。艾森豪威尔总统曾经十分清楚、露骨地表达马歇尔计划的政治目的：“由于不发达地区的贫穷和不安定情况而使他们的人民成为国际共产主义的一个特别目标，有必要来援助他们达到必要的经济增长和稳定，以便保持其独立，反对共产主义的威胁和诱惑。”² 随后一段时期，美国国际开发署对发展中国家的援助也大都提供给了美国认为处于反共产主义前沿的一些国家和地区，如南越、韩国、巴基斯坦、土耳其和菲律宾等。

其二，通过对外发展援助追求直接的军事目的和利益。

¹ 肯尼斯·华尔兹：《国际政治理论》，中译本，上海世纪出版集团 2003 年版。

² James M. Hagen and Vernon W. Ruttan, “Development Policy under Eisenhower and Kennedy”, Economic Development Center, Working Paper 87-10, 1987.

九一一恐怖袭击事件以后，美国很快把打击恐怖主义的目标锁定在阿富汗。为了摧毁塔利班政权和基地组织，美国必须在军事上获得巴基斯坦的支持，包括向美国作战飞机开放领空、允许美国使用其军事基地、协助封锁边境防止恐怖分子逃离等。为了达到这个目的，美国总统布什于2001年9月底批准向巴提供5000万美元的经济援助，随后又进一步加大了援助金额和力度，宣布向巴基斯坦提供价值一亿美元的一揽子援助计划。有了大量援助开路，巴基斯坦比较顺从地配合了美国的军事行动。

其三，建立、巩固与扩大本国在某一国家、地区的综合影响。

如欧盟十分重视东南欧的发展。2000年11月，欧盟于克罗地亚首都萨格勒布举行首脑会议，通过了欧盟在2000~2006年向克罗地亚、波黑、南联盟、马其顿和阿尔巴尼亚提供总额达46.5亿欧元经济援助的一揽子计划。这一援助计划是为了尽快将东南欧纳入欧盟轨道，使得欧盟东扩能够顺利进行。此外，美国援助拉美国家、苏联援助越南、日本援助东盟，都有类似的目的。

其四，借官方发展援助提高本国的国际政治地位，使本国在国际舞台上更有更大的话语权。

日本一直试图通过对外发展援助影响发展中国家，为其争取联合国安理会常任理事国席位做铺垫。美国的对外发展援助也和联合国的投票有关系。据分析，在安理会拥有席位的发展中国家平均可以从美国多得800万英镑的援助。

其五，利用援助来挽救、扶植一个国家政权或者改变某政权、国家的性质，从而维护本国在某一地区的利益。

美国从20世纪50年代中期到60年代初期向南越的吴庭艳政权提供了大量的援助。21世纪初，美国打着“反恐”的旗号，通过战争颠覆了伊拉克和阿富汗的政府，再通过“民主选举”扶植一个唯美国马首是瞻的新政权。自己一手扶植的新政权自然会得到美国政府的重点援助。在美国2008财年对外援助名单上，伊拉克和阿富汗分别获得18亿美元和10.67亿美元，位列该援助名单的第二位和第四位。

从经济利益来看，援助国对发展中国家提供对外发展援助，至少可以达到四方面的经济目标：

其一，扩大援助国的商品和技术出口。

援助国在提供援助时往往对受援国提出一些附加条件（如规定优惠贷款必须用于购买援助国商品等），从而把对外发展援助和援助国的出口联系在一起。这样就可以借助对外援助为本国企业的商品扩大销路，甚至完全占领对方国家特定的几种商品市场。对外发展援助的这种效应在受援国市场还比较封闭、缺少来自其他国家同质商品竞争的情况下表现得十分明显。例如，美国每年以各种名义向其他国家和一些国际组织提供数十亿美元的 ODA 援助，但将近 80% 的合同直接被美国的公司承担，这为美国产品出口创造了新的市场，为美国人创造了成千上万的就业机会。

其二，促进对受援国的投资。

利用对外发展援助来带动对受援国的投资，谋求长远经济利益，早已成为一些援助国的普遍做法。如法国每年都在非洲法语区国家投资建设许多发展援助项目，如医院、学校、农业灌溉和交通设施等。这些项目只允许法国企业实施，从而带动了法国企业对受援国的投资，使得大量法国企业在受援国站稳脚跟，为将来投资一些高回报的商业项目打下基础。再如，日本对华投资最早也是从对华经济援助开始的。由于历史上的一些原因，早年日本在华投资阻碍颇多，但日本政府通过提供援助缓和了中国政府和民间的反日情绪，同时也通过援助项目建设把许多日本公司引入中国。

其三，以对外发展援助来保障稳定的能源和原材料供应。

如日本和欧盟对东南亚、非洲、加勒比和南太平洋国家提供的发展援助就是如此。

其四，稳定世界经济和地区经济，帮助受援国渡过经济危机。

如国际货币基金组织曾帮助墨西哥、阿根廷和东南亚国家走出金融危机。但在提供援助的时候，仍然能够看出经济利益的影响，比如美国在与之唇齿相依的墨西哥爆发金融危机的时候反应非常迅速，而对东南亚金融危机的救援则明显不力。

中国对外发展援助的指导思想

（一）新中国成立以来对外援助指导思想的发展过程

中国的对外援助始于 20 世纪 50 年代，在对第三世界的援助过程中，逐步形成了自己的对外发展援助指导思想。1964 年周恩来总理访问亚非 14 国

时提出了“中国对外经济技术援助八项原则”。其基本精神是：平等互利，不干涉内政；切实帮助受援国自力更生；力求使受援国真正受益；尽量减轻受援国的负担；严格履行承担的义务。援外八项原则阐明了中国对外援助的性质、宗旨，也是中国对外政策在援外工作中的具体体现。

20世纪80年代，结合中国的国情和改革开放政策，中国总结了长期以来与第三世界国家合作的经验，提出了新时期对外援助工作的基本原则：平等互利，讲究实效，形式多样，共同发展。党的十六大以来，党中央高度重视援外工作。胡锦涛总书记和温家宝总理对援外未来发展方向、援外战略性任务等大政方针亲自部署、亲自决策，先后作出了一系列重要指示。2005年9月，中国国家主席胡锦涛在出席联合国首脑会议时宣布了中国政府加强对发展中国家援助的五项新举措。在2006年11月举行的中非合作论坛北京峰会上，胡锦涛提出，中国政府将采取八个方面的政策措施推动中非新型战略伙伴关系，其中主要内容涉及援外工作。自此，援外工作开始进入一个新的发展时期，对外援助正在发生重大变化。

从新中国成立以来对外援助政策的发展过程可以清晰地看出，中国对外援助秉承“援外八项原则”的精神，总的原则呈现以下几个特点：第一，平等相待，维护共同利益；第二，尽力而为，不附带任何政治条件；第三，互利共赢，谋求共同发展。这些特点是我们过去工作经验的总结，也是中国对外援助在今后应该坚持的基本精神和原则。

（二）以“和谐世界”、“共同发展”作为新时期中国对外发展援助的指导思想

2004年，中国共产党领导层在十六届四中全会上首次提出构建社会主义和谐社会。2005年，中国在亚非峰会上首次提出了和谐世界理念。中国国家主席胡锦涛指出，中国必须“把自身发展与人类进步紧密联系在一起，既通过维护世界和平来发展自己，又通过自己的发展来促进世界和平”。中国政府还明确阐述了“和谐中国”和“和谐世界”的内涵：中国要构建的和谐社会是“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”；中国倡导的和谐世界则是“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”。

和谐社会与和谐世界的提法，体现了中国内政和外交战略的统一。在全球化时代，内部政治和外部政治问题已不存在明显的分界，和谐社会与和谐

世界互为条件，互相呼应。和谐世界的提法还体现出中国政府在战略规划中重视总结本国经济社会发展经验，重新发现本国传统思想资源的努力。与信奉强权、追求普世理念的西方传统不同，中国传统追求的是包容与共存。

新时期的对外援助工作，应该旗帜鲜明地以“和谐世界”、共同发展为指导思想，这就体现了“韬光养晦”和“有所作为”之间的辩证统一。中国的对外援助不干涉受援国内政，不追求霸权地位，这是“韬光养晦”的一面；我们要努力实现“和谐世界”，提高中国的国际地位和国际影响，则是“有所作为”的一面。

中国对外援助的战略重点和国别战略

中国的对外援助应该侧重以下目标：

（一）通过对外援助支持中国的外交

随着国力的增强，中国在国际舞台上的影响力日隆，但是和其他国家的潜在冲突也有可能加剧。因此，中国必须增加自己在多边国际机构中的影响力，争取支持，这将有助于减少中国和其他国家、尤其是霸权国家发生正面冲突的可能性。发展中国家在国际组织中发挥着重大作用，仅仅非洲国家就占了联合国席位的 1/3 左右。最近，发展中国家在 WTO 谈判中团结一致，也充分反映出南南合作的影响力。通过对发展中国家实施援助，有助于巩固中国和发展中国家之间的关系，提高中国在国际机构中的影响力。值得注意的是，中国和某些发展中国家的利益冲突也在加剧，比如和中国出口类似产品的发展中国家。对外援助可以适当地抵消中国崛起对某些发展中国家的负面影响。中国对某些敏感国家的援助还可能对发达国家的利益带来影响。如果对外援助能够提高中国对发展中国家的影响力，则我们在和发达国家讨价还价中的筹码就会增加。台湾问题一直对中国的外交和对外援助政策有直接的影响，中国的许多对外援助有着遏制“台独”的考虑。但是，随着中国国力的强大，有远见、识大体的发展中国家不会因为中国台湾的援助而放弃和中国大陆的联系，因此台湾问题对中国对外援助政策的影响应该逐步地淡化。

（二）通过对外援助保障能源和初级产品的稳定供应

随着中国经济的快速发展，对能源和资源类产品需求的增长超过了中国

国内的供给，能源和资源安全问题日益突出。理解能源和资源安全，应该重点关注以下几个方面：（1）国际市场上的供给是否稳定？即中国能否在国际市场上买得到能源和初级产品？国际市场上供给被切断，有可能是能源和资源出口国发生了战争或动乱，或是由于基础设施、生产能力和投资等出现了瓶颈，导致供给急剧下降。（2）国际市场上的供给是否多元化？即中国是否高度依赖个别国家或地区的供给？如果对某一国家或地区的依赖程度过高，风险也就越大，所以中国应该追求资源和能源供给的多元化。（3）国际市场上的价格是否频繁波动？尤其是，初级产品和能源价格的上涨会对中国经济带来不利影响。（4）国际运输线的安全问题。这主要体现在石油和其他资源类产品的运输高度依赖于少数几条主干航道，尤其是必须经过少数几个具有战略地位的海峡，而中国缺乏强大的海军，在保证航道安全方面存在隐患。中国自身的运输能力不够也是值得注意的问题。对外援助能够帮助中国在一定程度上缓解能源和资源压力。很多发展中国家拥有丰富的自然资源但开发不够，主要就是因为基础设施投资——如对公路、铁路、港口、水、电、通讯等的投资——不足，中国的对外援助和发达国家以及国际机构的对外援助不同，当其他国家和国际机构减少对基础设施投资的时候，中国卓有成效地增加了对发展中国家的基础设施投资。在完成这些基础设施投资的基础上，中国可以和当地的发展中国家共同开发自然资源，帮助当地发展自然资源的深加工，帮助当地在自然资源开发的基础上实现城市化和现代化。对其他资源和能源消费国来说，我们必须指出，中国的投资不是为了将海外资源占为己有，而是稳定并扩大了世界市场上的供应量，这对所有的消费国都是有好处的，对贫穷的资源生产国和初级产品出口国也是福音。

（三）通过对外援助鼓励发展中国家和中国的经济合作，支持中国企业走出去

中国面临着越来越严峻的贸易保护主义，到境外投资可以较好地回避贸易摩擦。中国国内的劳动力成本、环境成本逐渐提高，企业选择向经济发展水平更低的国家投资可以降低成本。发展中国家人民的收入水平逐渐提高，而且人口出生率高，人口结构年轻，在未来能提供极具潜力的消费市场和投资机会。随着人民币升值，人民币的购买力逐步提高，加之资本管制措施也会逐渐放松，给企业“走出去”带来了巨大的动力。随着中国企业“走出去”，对外发展援助也要“走出去”，对“走出去”的中国企业提供支持。中

国企业“走出去”离不开政策性金融支持。近年来，很多中国企业如宝钢、中石油、中石化、中建集团、上汽等都开始跨国经营和投资，海尔、中兴、华为、三一重工、振华港机等行业内的领头企业也开始进入国际市场，具有了国际影响，这都要归功于政策性金融的支持。由于海外经营和投资风险高、很多基础设施的投资规模大，商业性资金往往望而却步，以对外发展援助的形式支持企业“走出去”可以吸引商业资金跟进。

（四）通过对外援助宣传中国的发展理念和价值观

中国经验是对世界经济发展的重要理论贡献。全球化要求发展中国家重新定位自己的发展战略，重新考虑自己的发展模式。中国对发展中国家的援助是和中国自身发展的经验结合在一起的，这不仅展示了中国经济的成功形象，也必将使中国的发展理念和价值观在全球传播。中国处理国际事务的思路和美国这样的霸权国家非常不同，中国更多的是依靠接触、帮助和劝说，美国则是诉诸于干涉、封锁、制裁甚至军事干预。随着中国国际影响力的提高，中国处理国际安全问题的方式会受到更多地理解和支持，这有助于世界范围内的理解与和平。

中国应该有针对性地制订国别政策，确定援助的重点地区、受援国名单和针对各受援国的国别援助方案。从国际惯例来看，发达国家普遍非常重视确定重点援助国别。在确定重点援助国别的时候要兼顾援助国的国家利益、政治和经济发展的重点以及受援国的政治经济状况、偿债能力等。比如，日本政府将亚洲地区作为援助的重点，其中东亚和日本经济联系最密切，对日本的安全影响最为直接，南亚则是日本推行民主化和市场经济化的地区。日本对中东地区的关注主要在于能源供应，对中南美洲援助的重点是为了解决地区差距问题，对非洲则重在培育自我发展能力。法国的对外援助侧重于法语国家和前法属殖民地国家，文化因素在法国的对外援助中显得非常突出。德国的援助重点是东欧转型国家，近年来增加了对亚太地区的援助。

中国的对外援助国别政策应该侧重于对中国有重要地缘政治和安全利益的周边国家，拥有丰富战略资源的发展中国家，长期坚持和中国保持友好关系的“全天候”友邦。亚洲仍然是中国对外援助的重点，在亚洲又要侧重于中国的邻国，如朝鲜、缅甸、尼泊尔、蒙古和中亚国家等。东南亚地区则是中国推动区域合作的重要盟友。从战略资源的角度考虑，中亚地区和俄罗斯的西伯利亚地区、中东、非洲和南美洲应该是中国援助的重点。

中国对外援助体系的决策和执行机制

(一) 决策体制

当前中国对外发展援助体制存在的突出问题是缺乏一个协调统一的决策体制。涉及对外发展援助的政府部门主要包括外交部、财政部和商务部，但是，这三个部门均非对外发展援助的决策部门。外交部只是通过非正式的会议，由驻外大使对国别援助项目提出建议；财政部只是按照已经决定的对外援助项目核定金额并拨款；商务部只能承担执行功能，难以进行战略规划和协调。在操作中，很多对外援助项目是由于外国元首来访或中国领导人出访而临时决定的，有些则是国内的企业或政府部门自己联系促成的。由于缺乏一个协调统一的决策部门，缺乏具有系统性和前瞻性的对外发展战略和国别政策，由此导致了如下两个后果：(1) 对外发展援助的随意性较大，缺乏详细的调查和科学的论证，对援助的必要性、项目的可行性研究不够，造成对外援助的效果不明显和资源浪费，甚至出现中方提供贷款而对方并不感兴趣的尴尬局面。(2) 造成了部门之间的竞争。各个部门的管辖范围并不明晰，职能相互交叉，而且决策和执行机构往往在一个部门之内。这使得各个部门之间难以协调，导致援助的资源难以有效整合，在国际上造成中国外援体系混乱无序的恶劣印象，引起其他国家无端的猜测。权力分配不清晰也导致政府部门不重视援助的战略、程序和评估，反而对具体的项目执行干涉过多，导致执行机构无所适从，最终使得对外援助的战略意图难以得到有效的贯彻。

从其他国家的经验来看，尽管各国对外援助的管理体制不同，如丹麦、荷兰、瑞士等国家是由独立的政府部门（主要是通过外交部下属的机构）负责对外援助，美英等国家由专门的对外发展援助机构（美国的国际开发署、英国的发展援助署等）负责，日本、法国、西班牙等国家则由多部门同时负责，但这些发达国家均有集中的外援决策体制。如法国和德国是通过建立部际委员会，由总理直接领导，由职能部门、对外使馆和专家提供报告；而日本则是通过建立行政部门的联席会议，由外务省、财务省（原大藏省）、经济产业省（原通产省）、经济企划厅为主，其他 18 个省厅参与的方式共同制定外援战略。

借鉴这些国家的经验，中国建立协调统一的决策体制，可以考虑两个方案。一是相对集权的方案，即由国务院成立对外援助办公室，统一协调对外发展援助的战略、国别政策，负责在管理和执行过程中的协调，并负责对外援项目的评估。二是相对分权的方式，即由各部门之间建立联席会议的机制，由国务院总理或副总理主持，外交部、商务部、财政部和其他相关部门，以及进出口银行等金融机构、企业代表一起参加。由于在制定对外发展援助战略的同时会涉及相关政府部门的职能调整，因此必须保证这一决策机制超越部门利益和部门竞争。同时，为了保证改革方案的顺利进展，应争取人大、政协等机构的参与和监督。具体而言，应由国务院对外发展援助办公室或部际联席会议确定对外发展援助的总体战略，制定每一年的工作计划，确定对外发展援助的预算比例（考虑到对外援助项目往往周期较长，应制定多年度的援助计划或允许资金跨年度使用）。由外交部、财政部、商务部共同制定对外援助的国别政策。

（二）管理体制

决策、管理、执行机构之间应该有明确分工。当前，中国对外援助的政府管理部门主要包括外交部、商务部、财政部。其中外交部主要负责确定重点外交国家，商务部主要负责对外无偿援助，财政部则负责确定对外发展援助的规模。执行机构主要是商务部和中国进出口银行。其中，商务部主要负责无偿援助和无息贷款，中国进出口银行负责办理援外优惠贷款和优惠出口买方信贷。除上述两个部门外，其他一些政府部门如医疗、卫生、教育、社团、政党、科技等，以及一些机构如中国银行、开发银行等也参与实施部分对外援助。在涉及对外援助的各个部委内部，有关对外援助的部门设置也非常复杂。

在对外援助的管理体制方面，应借鉴国际通行做法，明确界定管理部门和执行部门的职能和分工。建议增强财政部在对外援助管理体制中的决策和管理职能，因为财政资金是对外援助的主要来源，援外贷款的风险最终必须由财政承担，同时，财政部也是和多边开发机构（世界银行等）对口的管理部门。具体可考虑以下分工模式：

财政部：在对外援助决策机构（国务院发展援助办公室或部际联席会议）确定了总体的外援战略之后，财政部负责会同商务部、外交部、能源部等落实具体的援助项目，核定涉及对外援助的各部门预算配额，确定最低贷

款利率和贷款年限。财政部还需要制定对外援助贷款的贴息、补偿、减免和核销债务的规定，制定对重债国的债务减免或债务重组方案。财政部应建立对受援国的风险评估体系，跟踪评估对外援助的实施效果。此外，通过多边框架参与的对外援助项目也应主要归口到财政部管理。

商务部：考虑到政策的连续性，应由商务部继续负责无偿援助。商务部会同财政部，共同确定具体的对外援助项目。财政部的职责在于总体统筹和保证资金的使用效率、偿债风险；商务部则可以关注对外援助对中国企业“走出去”的带动作用。

外交部：外交部应会同财政部和商务部共同落实援助的国别政策。中国驻各国大使应提供对援助所在国的项目建议，以及对已有援助项目的跟踪评估。建议按照地区，如亚太地区、非洲地区等，建立专门的工作委员会，方便落实对同一区域内各国的援助，更有针对性地贯彻外援战略。

能源部门：考虑到能源安全的重要性，也考虑到专门负责能源的相关政府机构正在酝酿成立，因此在未来的对外援助政策制定中，有必要把能源部门包括在内。

其他相关部门如农业部、科技部、教育部等，在对外援助方面也应该有各自的分工，有相对明确的对外援助配额，同时在项目的管理方面应适度统一。如果成立国务院对外发展援助办公室，则可以由该部门统一管理，如果没有专门成立这样的常设机构，则应由财政部负责统一管理，各部门的职能是执行具体的外援项目。

（三）执行体制

多数发达国家的对外发展援助的决策、财务和执行三个环节是互相独立的。对外发展援助主要包括无偿援助、优惠贷款和技术援助等。一般来说，无偿援助和技术援助，与资本援助是由两个不同的机构负责的。如德国的发展援助执行机构有德国复兴信贷银行（KfW）和德国技术合作署（GTZ），其中，前者负责对外提供援助贷款，后者负责对外提供技术援助。再如，日本的国际协力银行负责操作对外日元贷款和政府对外经济合作基金，而国际合作事业团负责技术合作和无偿赠送。

近期内，中国的对外无偿援助建议仍由商务部负责，而从长期来看，有必要成立一个独立的行政机构，拟称“对外发展合作局”，负责无偿援助项目的执行。如澳大利亚的国际发展署、加拿大的国际发展署（CIDA），均是

专门负责对外援助项目执行的机构，在业务上受对外援助管理机构（在这两国为外交部）的指导。目前，中国其他各部委涉及的对外技术援助，今后应统一归口到独立的对外援助行政机构。对外发展合作局可以由商务部目前的相关部门为基础独立出来，同时并入其他负责对外技术援助的机构和人员。

从目前中国对外发展援助的操作来看，还有一个特点，就是企业、尤其是国有企业参与较多。这一模式有其灵活和务实的优点，但是也存在着内在的缺陷。国有企业在管理上归属国有资产管理部，商务部或外交部对这些企业并没有管理的权限，对这些企业的行为也无从监督和制约。国有企业有其自己的行为目标，将经济行为和政治行为混合在一起，可能会出现政府对企业具体业务的过多干预，也可能引起企业以国家利益的名义追求自身利益，游说甚至左右有关的援助政策。

优惠贷款的执行机构目前较为混乱。商务部负责无息贷款和援外合资合作项目基金，进出口银行负责援外优惠贷款和优惠出口买方信贷。这四种形式的援助贷款在资金来源、操作程序和风险补偿机制上均有差异，主管单位各自为政，亟需进行整合。根据 1995 年中国对外援助改革确定的目标，对最不发达国家应增加无偿援助，一般不再提供无息贷款，但是，无息贷款在中国对外援助中所占比例仍然较大。建议将无息贷款逐步并入无偿援助的预算之内，由商务部统一管理。将优惠出口买方信贷逐步纳入援外优惠贷款的政策之中，由进出口银行统一管理。在实践中，优惠出口买方信贷存在较多的问题。首先是性质不明。尽管从名称上看是出口信贷，但实际上是具有优惠性质的援助贷款，因此，应明确其援助贷款的性质。其次，在操作程序上，援外优惠贷款是先评估项目，再签署协议，但是优惠出口买方信贷则是先对外承诺，后评估项目，造成了很多项目不切合受援国的实际情况，甚至出现过中方主动承诺，对方却不感兴趣的情况。再次，优惠出口买方信贷要求对方必须购买信贷保险，带来了诸多不便。建议优惠贷款统一整合后由进出口银行管理，政府部门不再干预具体的贷款项目。根据不同国家、不同性质项目的贷款，可以制定有差别的利率和期限，但是所有的贷款品种的评估、审批、放款和管理程序应该基本一致。

目前，从资金来源来看，中国的对外无偿援助、无息贷款和合资合作资金都来源于国家财政预算资金，但援外优惠贷款和优惠出口买方信贷则由进出口银行在金融市场上发债筹资，财政对其贴息。其中，援外优惠贷款利率

和人民银行基准利率之间的差额由商务部援外预算中补贴，优惠出口买方信贷利率与进出口银行筹资成本之间的差额由财政部给予综合性补贴。可以看出这种管理模式有政出多门之嫌，建议将援外贷款的资金来源调整为财政预算资金和机构自筹资金并重，合理规划两类资金的比例。对于自筹资金应规定统一的贴息方法，同时建立完善的风险补偿机制和核销程序。

(四) 评估机制

发达国家普遍非常重视对援助效果的评估。从各国的实践来看，有的由职能管理部门组织项目专家评审团进行评估（专家评审团独立工作），有的由专门的机构进行，如日本由技术合作团进行，有的国会也参与对项目的评估（如美国）。

中国在对外援助评估机制上应注意：

1. 应区分对项目 and 战略的评估。评估的对象应该既包括项目（project），也包括政策（policy）和战略（program）。对项目的评估应该由项目的执行机构负责，或由项目的执行机构委托第三方评估。对政策和战略的评估应由对外援助的管理部门负责，并组织专门的专家团，提高评估的透明度和公正性。

2. 应注重综合效果。评估的内容不仅仅是资金的安全性，还应该包括对总体效果的评估。比如，按照 OECD 的发展援助委员会（DAC）规定的评估内容，包括对项目的相关性（relevance of project objectives）、效率（efficiency）、效果（effectiveness）、对宏观经济、社会和环境的影响、可持续发展等各方面内容的评估。

3. 应重视全程的评估。除了对项目完成之后的评估，还应该在项目审批之前，以及在项目进行过程中进行跟踪评估，随时掌握情况。

4. 通过评估机制促进行政部门的改革。评估应该程序化，并融入行政部门的日常工作。评估机制所要求的对责任的明确和基于结果的评估能够使外援工作规范化，有利于提高工作效率。引入评估机制时，可以借鉴私人部门的治理经验，引入竞争机制，改善对外发展援助的效果。