



中国对外援助综合管理机构 改革研究

中国科学院科技战略咨询研究院

二〇一七年八月



中国煤炭消费总量控制方案和政策研究 (中国煤控项目)

中国是世界煤炭生产和消费第一大国。以煤炭为主的能源结构支撑了中国经济的高速发展，但同时也对生态环境造成了严重的破坏。为了应对气候变化、保护环境和减少空气污染对公众身体健康的威胁，国际环保机构自然资源保护协会(Natural Resources Defense Council, NRDC)作为课题协调单位，与包括政府智库、科研院所和行业协会等 20 多家有影响力的机构合作，于 2013 年 10 月共同启动了“中国煤炭消费总量控制方案和政策研究”项目，为设定全国煤炭消费总量控制目标、实施路线图和行动计划提供政策建议和可操作措施，促进煤炭高效清洁利用和清洁能源替代，推进能源转型，帮助中国实现资源节约、环境保护、气候变化与经济可持续发展的多重目标。了解更多详情，请登录：<http://coalcap.nrdc.cn/>



自然资源保护协会(NRDC)是一家国际非营利非政府环保机构，拥有逾 140 万会员及支持者。自 1970 年成立以来，以环境律师、科学家及环保专家为主力的 NRDC 员工们一直为保护自然资源、公共健康及环境而进行不懈努力。NRDC 在美国、中国、加拿大、墨西哥、智利、哥斯达黎加、欧盟、印度等国家及地区开展工作。请登录网站了解更多详情 www.nrdc.cn。

世界自然基金会



世界自然基金会(WWF)是在全球享有盛誉的、最大的独立性非政府环保组织之一。拥有全世界将近 500 万支持者和一个在一百多个国家活跃着的网络。WWF 的使命是遏止地球自然环境的恶化，创造人类与自然和谐相处的美好未来。为此我们致力于：保护世界生物多样性；确保可再生自然资源的可持续利用；推动降低污染和减少浪费性消费的行动。

系列报告

- 《我国能源气候综合管理机构改革研究》
- 《中国散煤综合治理调研报告 2017》
- 《钢铁行业煤炭消费总量控制方案和政策研究》
- 《水泥行业煤控战略(计划)实施研究》
- 《中国散煤治理调研报告 2017》
- 《中国煤炭行业供给侧改革关键问题研究》
- 《城市低效燃煤总量配额交易政策建议报告》
- 《“去产能”政策对煤炭行业造成的就业影响研究》
- 《“十三五”电力行业控煤政策研究》
- 《煤化工产业煤炭消费量控制及其政策研究执行报告》
- 《建言“十三五”——中国煤炭消费总量控制规划研究报告》
- 《行业部门煤炭消费总量控制研究》
- 《煤炭消费总量控制目标的协同效应》
- 《城市煤炭总量控制方案政策和案例研究》
- 《省域温室气体总量控制与煤炭总量控制相互作用分析》
- 《碳排放控制与煤炭消费总量控制的约束及相互影响》
- 《建筑领域煤炭(电力)消费总量控制研究》
- 《基于煤炭消费总量控制的煤炭行业可持续发展研究》
- 《中国能源转型和煤炭消费总量控制下的金融政策研究》
- 《煤炭消费减量化对公众健康的影响和可避免成本》
- 《煤炭消费总量控制的就业影响》
- 《煤炭消费总量控制的财税政策研究》
- 《水泥行业煤炭消费总量控制方案及政策研究》
- 《电力行业煤炭消费总量控制方案和政策研究》
- 《中国能源统计系统改革的几点建议》
- 《2012 煤炭的真实成本》
- 《中国 2012 年能流图和煤流图编制及能源系统效率研究》
- 《煤炭使用对中国大气污染的贡献》

更多报告 请访问中国煤控项目网站：

<http://coalcap.nrdc.cn/>

摘要

对外援助是国家影响力与软实力提升的重要途径，建立对外援助的综合管理机构是“一带一路”战略背景下，改善国际新秩序和创造良好发展环境的重要需求。本报告从中国总体安全观以及“一带一路”倡议的发展目标出发，针对机构定位、职责和方案提出中国对外援助综合管理机构改革的建议。

通过对中国对外援助发展历程与现状的系统分析，报告指出中国对外援助发展很快，但是存在对外援助机构及其工作机制职能分散、工作责任重叠且协调性差、对外援助项目评估方法不完善、难以实现社会监管等问题；特别是在实施对外援助项目时，缺乏被普遍认可的对外援助指导原则，影响对外援助效果。

本报告从国际对外援助的发展背景、援助主体、援助理念等角度，分析国际主要国家对外援助呈现的援助机构的独立化、援助主体多元化以及援助协调合作等对外援助新趋势。基于对国际主要援助国对外援助管理机构的分析，提出建立独立机构、确立法律依据、建立评估体系、发动社会力量等方面可供借鉴的经验。

报告提出了完善中国对外援助综合管理机制与建立中国国际开发署的机构改革建议。国际开发署建立有以下两种方案：一是成立国务院下属的直属机构。作为中国对外援助的决策机构，确定中国对外援助战略、援助国别、重点领域及援助方式等，管理中国对外援助资金及项目，具体事务仍由现有各个部委作为对外援助的执行机构。二是成立国务院领导的、平行于各个部委的国际合作开发机构，将原来散落在各个部门的对外援助开发业务、财权与事权全部归口到国际合作开发署统一执行。

目录

引言	6	5. 中国对外援助机构改革建议	63
1. 中国对外援助发展、问题与新需求	7	机构的定位	
中国对外援助发展历程与现状		机构职责	
中国对外援助存在问题		机构成立方案	
中国对外援助发展新需求		备选方案比较及限制性因素分析	
2. 中国对外援助管理机构职能及问题	21	附表一	68
中国对外援助机构演变与特点		附表二	70
对外援助机构职能及其实施情况		参考文献	72
当前中国对外援助管理机构存在的问题			
3. 国际对外援助发展背景与主要国家对外援助机构分析	39		
国际对外援助发展背景			
主要援助国对外援助机构设置及比较			
4. 国际对外援助发展新形势与经验借鉴	57		
国际对外援助发展新趋势			
国际对外援助管理经验借鉴			

引言

欧美经验表明：贸易、援助与制度合作等是推动全球不同层次机制建设，输出规则、规范与理念，构建全球治理秩序，从而确保国家安全的重要手段。但从亚洲金融危机开始，欧美国家主宰的全球治理理论、方式开始受到质疑与挑战。特别是美欧经济复苏缓慢、发展中国家和新兴经济体在全球经济发展中作用与重要性日益提升，由此推动其逐渐从国际体系的被动参与者向积极建设者的角色转变。在这一背景下，WTO 多哈回合停滞不前，区域一体化方兴未艾。发达国家不仅试图以区域合作为抓手，如积极推动 TPP、TTIP 及 TISA 等协定构建新的规则、框架来重塑全球经济贸易规则与治理秩序，以期继续主导全球秩序与治理体系；而且积极推动对外援助管理体制变革以提升援助效果，如日本、德国分别于 2006 年、2011 年进行改革，建立了独立的对外援助管理机构；美国 2012 建立跨部门的全球发展委员会以提高对外援助的协调能力。

面对国际新形势，中国制定了积极参与国际事务的系统规划和构建开放型经济新体制的战略部署。特别是“一带一路”倡议的提出，不仅表明了中国更广泛参与经济全球化过程、推动全球治理新规则的意愿，而且直接明确地传达了中国的和谐理念，贡献了中国智慧，丰富、完善和发展了发达国家主导的世界治理机制与秩序。与此同时，中国应该充分发挥“历史厚度与经验广度不亚于任何一种成熟的西方援助¹”的优势，加大对外援助力度、提升对外援助效率与效果，提升中国发展模式、道路的国际认可程度，创建中国发展的适宜环境，维护中国整体国家安全。因为中国不仅被定位为世界银行援助的接受国，还被定位为更广泛的与别国分享其发展经验，有助于全球共同关心的发展问题的思考²。

当前，中国已经超越英国，成为仅次于美德日的第四大援助国，但仍存在对外投资、出口“一条腿长（市场驱动）”，而对外援助“一条腿短（政府驱动）”的情况，对外援助经成为中国“走出去”战略的短板³。因此，借鉴国际经验，加大对外援助力度，完善对外援助管理制度，提升对外援助效果成为“一带一路”倡议深入推进背景下重要的战略选择，以更好地服务中国推动构建人类命运共同体的发展目标，实现“一带一路”从合作倡议到机制规范转变，推动国际政治经济新秩序朝着公正合理方向发展。

1 Deborah Brautigam.Chinese Aid and African Development:Exporting Green Revolution,London:Macmillan Press,1988,P4

2 世界银行贷款工作手册，P2

3 胡鞍钢 张君忆 高宇宁 对外援助与国家软实力：中国的现状与对策，武汉大学学报 [J].2017-05:5-13

中国对外援助发展、问题与新需求

国际对外援助是援助国或国家集团、援助组织、社会团体乃至个人，基于政治、经济、人道主义等方面原因，以无偿或优惠的方式向受援国、团体及个人提供资金、技术、物资和人力等帮助的行为。大力实施对外援助是彰显、提升一国国际影响力、国际软实力的重要途径。为维护国家安全、彰显社会主义制度优越性与影响力，创造良好的国际政治环境，中华人民共和国成立后不久便开始对周边国家进行援助，并在此后逐步提高援助规模、扩大受援国范围。改革开放后，随着国内外环境的变化，中国适时调整对外援助政策，对外援助规模与国内经济发展的协调性得到提升，援助方式日益多样化。截止 2015 年，中国已经成为世界第四大援助国。因此，对中国对外援助发展现状、存在问题以及未来趋势进行归纳总结，不仅是对外援助发展的内在需求，更是中国对外援助与现有国际援助体系、主流援助国有效竞合，提升援助效果，彰显中国价值的必要前提。

中国对外援助发展历程与现状

中国对外援助规模发展阶段特征⁴

由于中国并非 OECD——DAC 成员国，因此中国对外援助与国际通行口径与方式并不统一。中国于 2011 年与 2014 年发布了对外援助白皮书，使国内外对中国对外援助发展状况有了较为清晰的了解。目前，中国已向非洲、中东、亚洲及太平洋区域、拉丁美洲、加勒比海区域及中东欧的 138 个国家和地区提供各种优惠的和非优惠资金（包括 ODA 和 OOF）。在 2000 至 2014 年期间，官方确认的已经完成或正在进行的项目达 4304 个。虽然中国在 ODA 方面还弱于美国，但在中国对外援助规模迅速提升的同时，也取得了积极的效果，并得到相关研究证实。如有研究表明：中国官方发展援助促进了受援国的经济增长（阿克塞尔等，2017）。

（1）中国官方承诺规模增长快，存量规模直追美国但年度间波动幅度大

中国对外官方承诺从 2000 年的 26 亿美元增长到了 2014 年的 373 亿美元，增长了 13.45 倍。同期内，美国对外官方承诺规模仅增长了 1.19 倍。中国官方承诺年度规

⁴ 若无特别说明，本部分数据来自：<http://aiddata.org/china>；同时，由于本报告数据来源并不统一，且各出处统计口径无法协调。因此，本报告不同部分使用的数据与相关出处保持一致。

模可以以 2008 年为界分为两个阶段：第一阶段为 2000 到 2007 年。这一阶段中国官方承诺数量平稳增长到了 185 亿美元。2008 年则迅速下降到了 128 亿美元，降幅高达 30.8%。第二阶段从 2009 到 2014 年。2009 年中国官方承诺总规模迅速提升，达到历史高点，为 696 亿美元，并超过美国 358 亿美元，2010 年大幅下降后，2011 年由大幅上升又超过美国，随后两年平稳下降但对外承诺规模仍超美国。2014 年又出现小幅回升。美国对外官方承诺总规模一直高于中国（见表 1）。

由于中国官方承诺总量的快速增长，。2000-2014 年，中国对外官方承诺存量规模高达 3543 亿美元，略低于美国的 3946 亿美元。但两国在增长态势呈现明显的差异，即美国在小幅波动总体平稳增长，而中国则出现较大波幅。

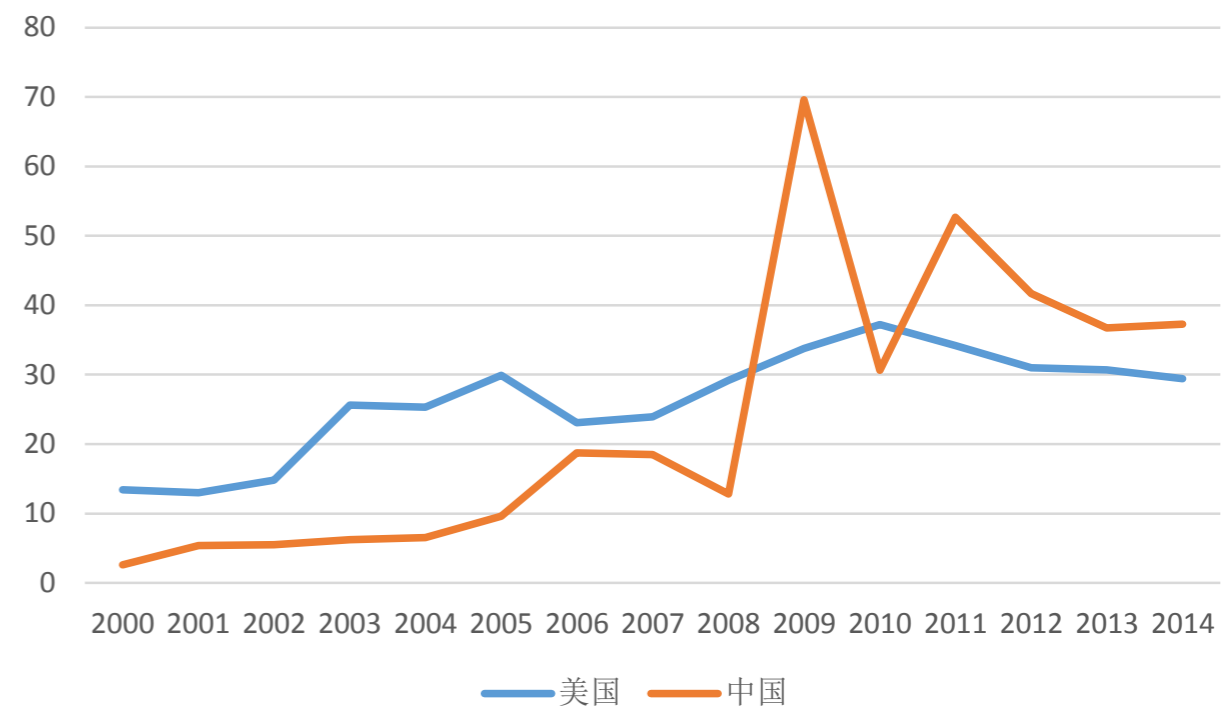


图 1：2000-2014 年中美两国官方承诺数额情况 单位：十亿美元

（2）中国 ODA 增幅较大，官方对承诺总量中 ODA 占比下降

在中国政府对外承诺总量中，包括 ODA 和 OOF 两大部分。其中，ODA 为官方发展援助，即通常意义上的“对外发展援助”，其基本标准是赠与成分不能低于 25%，且以发展和福利作为基本目标。OOF（Other Official Flows）为其他官方流量，其基本标准为赠与成分小于 25%，以商业或其他代表性为目标。此外，中国官方对外承诺中还被

人认为存在一部分 Vague OF (Vague Official Finance), 即不明官方支持资金(见表1)。

表 1：中国官方承诺金融支持中各部分资金变化情况 单位：十亿美元

VOF	A	OD	OOF
2000	0.3	1.3	1
2001	0	2.2	3.2
2002	1.1	2.8	1.6
2003	0.7	1.7	3.8
2004	1.9	2.3	2.3
2005	1.5	2.3	5.8
2006	4.9	6.3	7.5
2007	2.8	5.7	10
2008	4.3	2.5	6
2009	5.5	7.5	56.6
2010	5.8	4.3	20.5
2011	8.6	13.9	30.2
2012	4.6	11.9	25.2
2013	8.7	9.6	18.4
2014	6.3	6.9	24.1
增长 (倍)	20	4.31	23.1

图 2 更直观的表现出中国对外官方承诺的金融支持中三部分占比变化情况。2009 年之前，中国 ODA 在总规模中占比呈显著下降趋势，2010 年后情况有所改变。但总体上看，OOF 占比有大幅度上升，vague OF 与 ODA 之间存在此消彼长的关系。但整体上 ODA 占比呈现出显著下降趋势，从 2000 年占总规模的 50% 下降到了 2014 年的 18.5% (见图 2)

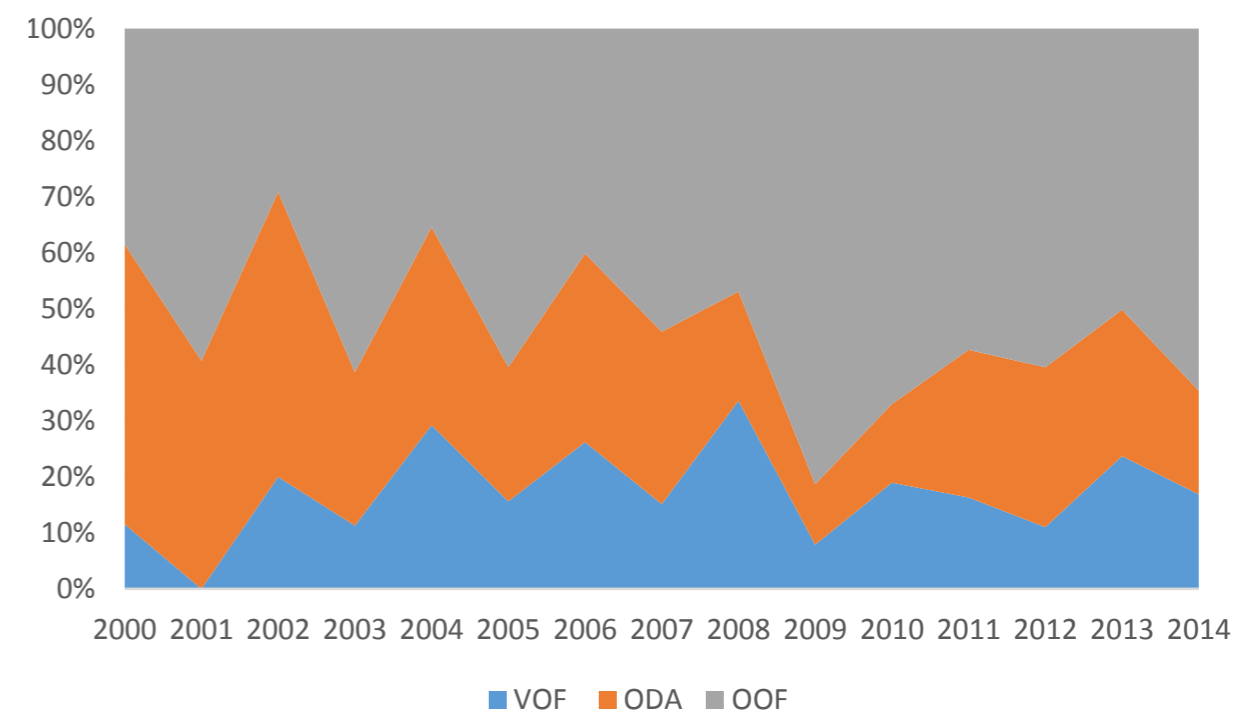


图 2：中国官方对外承诺金融支持中各部分占比变化情况 单位：%

在内部结构上，中国与美国存在显著差异，美国作为世界上最大的援助国，其中 ODA 占比在稳中逐步上升。2000 年，美国 ODA 占比为 83.6%，到 2014 年该比例增长至 90.9%。中国对外官方承诺总规模在此期间不断增长，但是 ODA 占比却呈现出显著下降态势，2000 年为 50%，此后波动中下降。截止 2014 年，该比例下降至 18.5% (见图 3)。中国 OOF 在对外承诺总量中占比、波幅较大，但总体仍呈上涨趋势，从 2000 年的 38.5% 增长到了 2014 年的 64.6%，增长了 68%；美国 OOF 在官方对外承诺总规模中占比较小，呈现出小幅下降后稳步提升趋势，与 2000 年相比，2014 年增长了 (见图 4)。

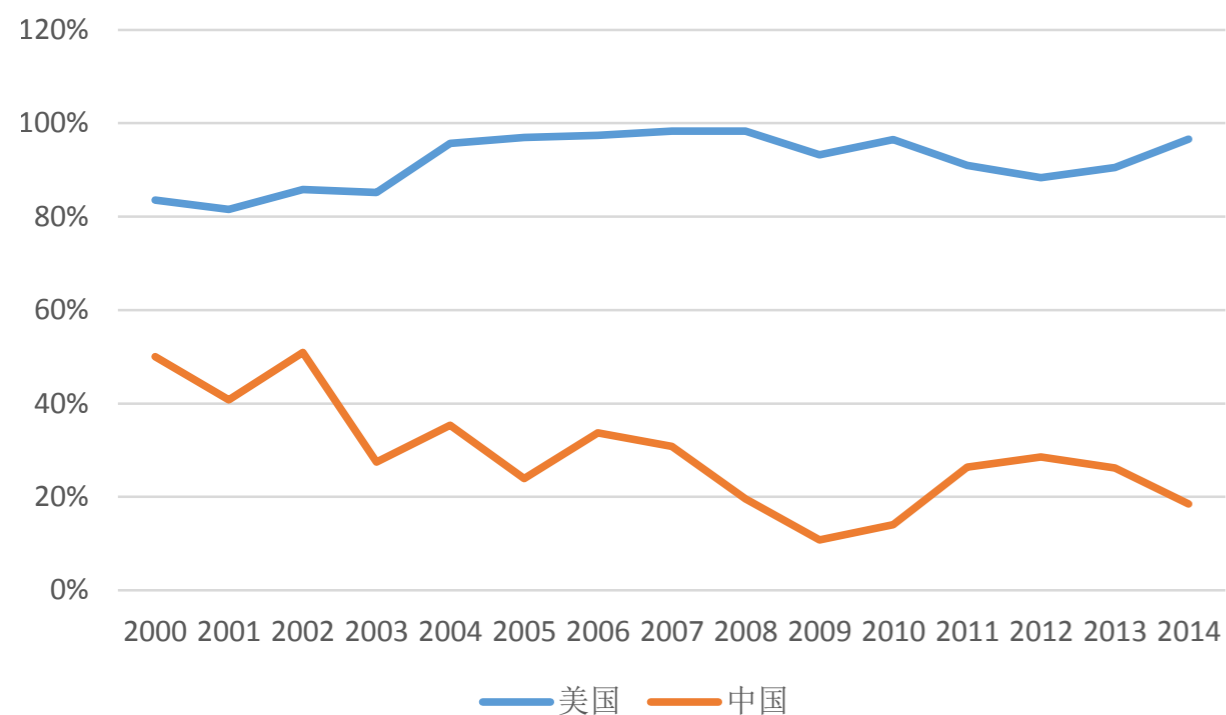


图 3: 2000-2014 年中美两国 ODA 占比情况 单位: %

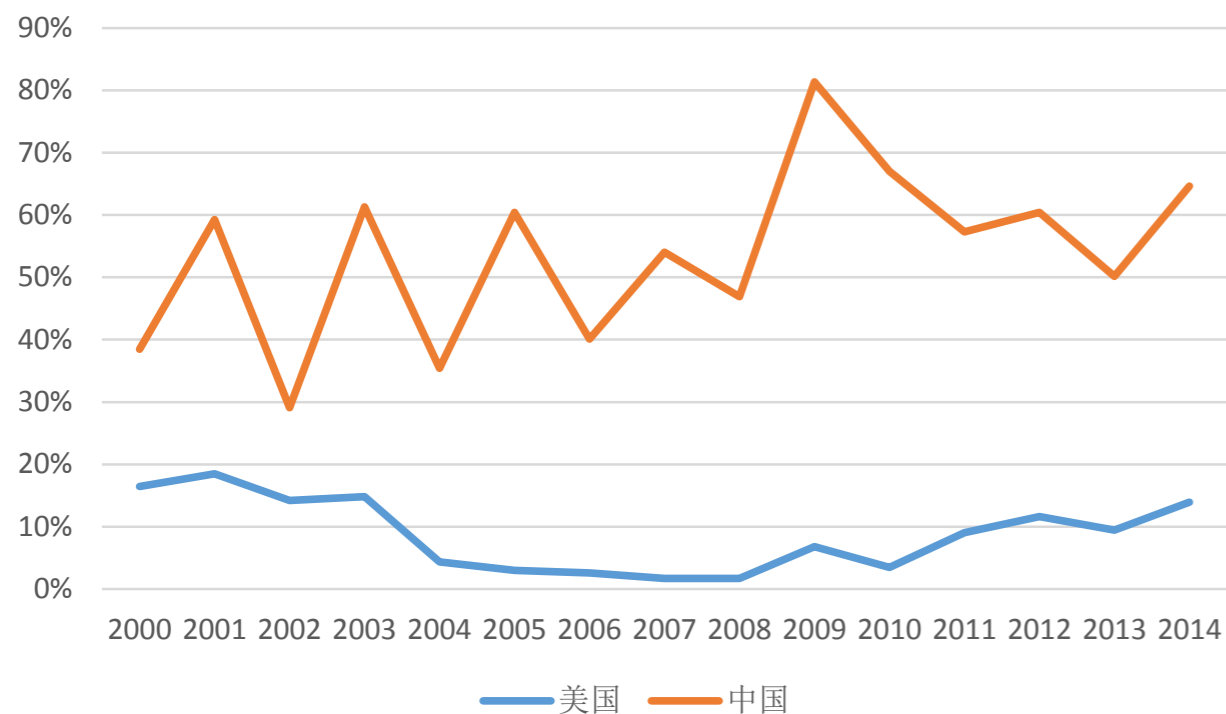


图 4: 2000-2014 年中美两国 OOF 占比情况 单位: %

(3) 中国 ODA 以非洲国家为主, OOF 则分布广泛

中国 ODA 以非洲国家为主对象国, 主要受援国有古巴、科特迪瓦等非洲八国和柬埔寨、斯里兰卡两个亚洲国家。2000-2014 年, 中国 ODA 支出 812 亿美元, 其中前十位受援国共接收中国 ODA 358 亿美元, 占 ODA 总额的 44.1%, 其中古巴排名第一位, ODA 金额共计 67 亿美元 (见表 2)。OOF 在低于分布上则较为广泛, 其中俄罗斯是该项支出的第一大目的国。2000-2014 年, 俄罗斯共接收中国 OOF 366 亿美元, 其次是巴基斯坦 163 亿美元、安哥拉 134 亿美元、老挝 110 亿美元、委内瑞拉 108 亿美元、土库曼斯坦 101 亿美元、厄瓜多尔 97 美元、巴西 85 亿美元、斯里兰卡 82 亿美元及哈萨克斯坦 67 亿美元。

表 2: 2000-2014 年中国 ODA 支出前十位国家 单位: 十亿美元

排名	国家	金额 (十亿美元)
1	古巴	6.7
2	科特迪瓦	4.0
3	埃塞俄比亚	3.7
4	津巴布韦	3.6
5	喀麦隆	3.4
6	尼日利亚	3.1
7	坦桑尼亚	3.0
8	柬埔寨	3.0
9	斯里兰卡	2.8
10	加纳	2.5
共计		35.8

中国对外援助管理发展阶段及特征

以对外贸易管理机构变迁为主线, 中国对外援助可以分为三个阶段:

(1) 第一阶段 (1950-1960 年): 对外援助快速发展, 归口贸易部门管理。

在这一阶段早期, 对外援助对象主要集中在周边社会主义国家, 如蒙古、越南及朝鲜等, 由中央人民政府直接下达对外援助任务; 1952 年成立中央人民政府对外贸易部,

归口管理对外援助管理工作。此后对外援助对象逐渐增多、规模日益提高且援助方式多样化。为加强对外援助管理工作，中央人民政府对外贸易部改称为中华人民共和国对外贸易部，1956年在对外贸易部下设立技术合作局、成套设备局和对外经济联络部，共同负责对外援助的执行工作。这一时期的对外对外援助主要出于意识形态、国家安全及经济建设需要。共产党人的国际主义义务和民族荣誉感成为这一时期中国对外援助的基本动力。

（2）第二阶段（1960-1982年）：对外援助力度达至峰顶并回落，管理机构独立设置后又被撤并。

20世纪60年代，获得独立的民族国家及与中国建立外交关系的国家越来越多，中国对外援助工作进入了快速发展的阶段。1960年1月，国务院设立直属机构——对外经济联络局，负责全国对外经济技术援助工作。1964年，撤销对外经济联络局，设立对外经济联络委员会，1970年改称对外经济联络部。1963年，中国对外援助国家数量已经达到21个，到1970年，受援国数量增长至32个；1971-1978年，中国继续向原来32个国家提供援助的同时，又新增受援国36个。由此导致援助金额及援助力度大幅提高，从1964年-1970年，对外援助金额达到了137.5亿元人民币，比前14年增长88.6亿元；1973年对外援助支出占到财政支出的7.2%。大幅增长的对外援助支出严重超出国内经济承受能力，1975年开始调整压缩对外援助规模，并明确在“五五计划”时期，将对外援助规模控制在财政支出总额的5%以内。1978年，国内开展了关于真理问题的大讨论，并开始对对外援助工作中的问题反思。特别是改革开放等政策实施后，对外援助也做出了相应调整，“量力而行”成为对外援助的衡量标准，援助规模迅速下降。1982年3月，对外经济联络部被撤销，并与国际进出口管理委员会、对外贸易部、外国投资管理委员会合并组成对外贸易部。中国对外援助工作又重新归口到贸易部门管理。这一阶段是中国对外援助大调整、大变动期，援助理念从意识形态为主逐渐转变为以经济建设为核心；援助规模从快速增长达至封顶后急剧下降后低位维持；援助管理从设置单独机构到重新归口贸易部门管理。

（3）第三阶段（1982年至今）：对外援助平稳发展，商务部为核心多管理机制并存。

此后，中国贸易主管部门经历两次调整与改革：1993年更名对外贸易经济合作部，2003年更名商务部。主管机构两次调整与改革，虽然没有涉及对外援助归口管理部门的变动，但对外援助却在此期间呈现出明显的阶段性特征：首先是对外援助改革为主阶段。1982年撤并对外经济联络部后，中国对外援助开始进入改革调整阶段，不仅在指导思想上提出对外援助四原则⁵，而且在对外援助实践中也表现出明显的改革特征：一是援助金额减少，但援助面扩大，1983年接受中国援助的国家数量达到了95个，1994年则进一

5 《人民日报》1983年1月5日第6版

步增长至102个；二是积极参与多边援助，1983年到1994年，中国同联合国发展机构合作，共向99个发展中国家、9个国际组织提供各类援助，累计培训技术人员1500多人；三是对外援助的经济意义更加凸显，突出表现是军援明显减少，经济援助比例显著提升。在项目选择上，以受援国需要的中小型生产项目为主；在援助方式上，以中外项目合资合作为主；在援助资金上，将政府资金和银行贷款结合起来，并适当将有关企业资金吸引到援外项目执行中。因此，对外援助工作的改革是对“以经济建设为中心”基本国策的回应。其次是对外援助力度提升阶段。特别是进入21世纪后，中国国际社会影响力日益扩大，承担国际责任的能力日益提升。中国在继续“以经济建设为中心”的同时，开始加大中国软实力建设力度，以巩固提升“负责任大国”的国际形象为加强国际社会对中国的了解，同时以实际行动承担更多的与中国能力、地位相符的国际责任，中国开始提高对外援助规模，加大对外援助力度。2001年，全国对外援助金额为47.11亿元人民币，到2015年增长至195.37亿元人民币，增长了3.14倍。

在对外援助规模与力度大幅提升的同时，对外援助管理机构、体系也在日益完善。根据中国对外援助白皮书（2011）介绍，商务部是中国国务院授权的政府对外援助主管部门，负责制定对外援助政策、规章、总体规划和年度计划，审批各类援外项目并对项目实施进行全过程管理。地方商务部门配合商务部，负责协助办理管辖地有关对外援助的具体事务，而商务部与外交部、财政部等有关部门于2008年成立对外援助部际联系机制，并于2011年2月升级为部际协调机制。由此形成了以商务部为核心的对外援助管理机制体系。

“共同但区别的国际责任”成为这一阶段中国对外援助发展的重要指导原则与理念。因此，中国积极开展对外援助工作，大胆向世界做出承诺：成立“南南合作援助基金”、继续增加对最不发达国家投资、免除对有关最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家政府间部分债务、设立国际发展知识中心等承诺⁶，并倡议探讨构建全球能源互联网，推动以清洁和绿色方式满足全球电力需求；继续同有关各方一道推进“一带一路”建设等。这同时也为中国未来对外援助工作指明了发展方向和重点任务。

中国对外援助存在问题

中国对外援助工作的开展取得了一定成绩，但是在国际治理秩序与治理机制重塑、中国国际地位与对外援助能力大幅提升背景下，对外援助也存在着一系列问题并主要表现为在：

6 http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/27/c_1116687809.htm

缺乏被普遍认可的对外援助理念，影响对外援助国际形象

在国际无产阶级运动背景下，中国领导人在对外援助初期适时提出了具有浓厚时代理念色彩的对外援助八项原则（1964）和国内经济建设为中心背景下的四项原则（1983年）。这些原则的提出反映了当时国内外政治经济形势与对外援助的主要目标，具有非常强的现实意义。但从本质上讲，这些原则是对外援助应遵循的事件处理规则，而非统领对外援助发展的理念。另外，一些原则在现今时代背景下也并非受到普遍认可，如不附带任何政治条件这一原则本意是不干涉受援国内政，但在国际上并非获得普遍认可，反而引起若干歧义，甚至有观点认为对受援国政府不施加条件是不负责任的援助。因此，中国应结合国际发展中的具体问题、国内战略利益凝练出符合时代特征与国家利益的对外援助理念，同时对外援助理念应该简明普适、具有可操作性并且体现出迫切的现实关怀。

国内民众对对外援助战略性认识不足，影响对外援助国内基础

2011年11月25日，中国援助马其顿23辆校车。11月28日，外交部发言人洪磊表示，援助马其顿校车是2011年年初达成的援助协议，是中国国际责任的体现。校车捐赠事件引发国内民众关于对外援助的讨论与质疑。除了当时国内时间⁷因素外，中国对外援助透明度、对外援助规则与程序的缺乏也是民众质疑的重要原因。如截止目前，中国发布过《中国对外援助白皮书》2011和2014两个版本，不仅内容粗略，对援助具体实施主体、援助项目实施、资金来源及援助效果等缺乏详细资料，而且前后存在指标及统计口径不一致情况，无法满足社会公众与相关研究者对援外工作了解与监督的需求。

缺乏对外援助战略规划，与一带一路倡议配合性差

面对国际治理秩序现实挑战与机遇，中国政府提出了“一带一路”倡议，因此对外援助应紧密结合“一带一路”沿线国家区域合作进展的实施。但是，目前中国对外援助金额中51.8%分布在非洲国家，而非洲国家中只有埃及等少数国家被纳入到“一带一路”沿线国家名单之中。此外，“一带一路”合作重点是政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，即“五通”。从当前中国对外援助领域分布看，社会公共基础设施（27.6%）及经济基础设施（44.8%）占去了中国对外援助总金额的72.4%。发达国家对外援助充分替下了与外交、外贸等国际政治经济活动相配合的特征，如法国对外援助中充分体现了其推广法国文化的战略意图，制定了优先援助战略。相关研究表明⁸：美国USAID提供的援助中，将近98%用于支付美国提供的商品和服务。这使得对外援助的实施既符合国家战略利益，又能体现出援助国的国际责任与担当。

⁷ 2009年9月8日河南邓州幼儿园校车坠河、210年12月28日湖南衡南县松江镇校车坠河、2011年9月26日山西灵石校车与货车相撞、11月16日甘肃校车事故、11月26日辽宁校车安全事故；而在2011年11月25日在马其顿总理府举行了中国援助马其顿小车项目交接仪式。

⁸ 楼亚平 对外经济援助与美国国家安全战略，国际论坛 [J].2009(5).P73-81

对外援助项目评估办法不完善，无法实现社会监管

2007年，商务部开始对外援助项目的评估工作，但直到2014年都未出台正式的评价标准。2014年12月，《对外援助项目管理办法（试行）》（简称《办法》）第35条规定：商务部建立援外项目评估制度，对援外项目实施情况进行评估。根据《办法》规定，商务部于2016年1月8日颁布实施了《对外援助项目评估管理规定》，该规定对项目评估内容与指标体系、组织管理、评估程序及成果应用作了原则性规定，但是对于评价模型、评价质量等都没有做出明确规定。另外，对于评价结果应用也只提到了汇聚到商务部项目库，以寻找共性问题改进政策，并没有像美国及日本等明确规定，评价报告必须公开接受公众监督。

国际合作与交流不充分，面临国际协调困难与压力

2014年，中国对外援助白皮书对中国对外援助的国际交流做了全面总结：目前中国对外援助的国际合作主要包括支持多边机构发展援助、参与发展合作国际交流、开展援外国际合作三个方面。但是，上述国际交流与合作都是在联合国框架下进行的，而与 international 发展援助的主要机构管理协调机构OECD—DAC的合作则基本空白。DAC作为国际发展援助的主要机构，确立了国际发展援助的基本原则与标准，并得到广泛认可。如果中国对外援助拒绝同该机构与体系合作，则不利于中国对外援助的国际协调，并与现行机构、体系形成明确的竞争关系，会导致国际社会，特别是主要援助国与受援国的误解和不信任。

对外援助（ODA）在国家对外金融支持中占比低，且透明度差

中国与美国在官方对外承诺的金融支持存量规模上相差不大，但是在内部结构上存在较大差异。美国ODA为3664亿美元，占官方承诺总规模的92.43%；其余为OOF，为281亿美元。中国ODA则仅为811亿美元，占官方承诺的22.9%，OOF则高达2163美元。特别是还存在不明OOF570亿美元，占官方承诺的16.1%。由此容易导致导致国际社会及国内公众对对外援助工作的产生误解。

中国对外援助发展新需求

面对国际治理秩序现实挑战与机遇，中国政府提出了“一带一路”倡议，并始终坚持“共

商、共建、共享”理念，有效融合了本国与沿线国家利益。但是，一带一路沿线国家普遍技术落后、经济发展水平低，外部经济力量成为沿线国家科技与经济发展的重要推动力量。中国作为倡议提出国，必须承担更大的责任和义务，以助力沿线国家发展为抓手，推动“一带一路”倡议的发展。

“一带一路”倡议合作理念与重点亟待提升对外援助力度

（1）“一带一路”沿线国家的政策沟通需要提高对外援助力度

按照共建“一带一路”的合作重点和空间布局，中国提出了“六廊六路多国多港⁹”的合作框架。这为各国参与“一带一路”合作提供了清晰的导向。截至2016年底，已有100多个国家表达了对共建“一带一路”倡议的支持和参与意愿，中国与39个国家和国际组织签署了46份共建“一带一路”合作协议，涵盖互联互通、产能、投资、经贸、金融、科技、社会、人文、民生、海洋等合作领域¹⁰。但是，沿线国家众多且发展水平不一、利益诉求各异，中国作为倡议发起国，必须主动承担起构建沟通机制、搭建政策沟通平台，促进沿线国家政策交流的责任。此外，中国积极履行国际责任，在共建“一带一路”框架下深化同各有关国际组织的合作，与联合国开发计划署、亚太经社会、世界卫生组织签署共建“一带一路”的合作文件。为推动区域经济合作与发展，成功推进“一带一路”倡议顺利实施，中国政府及各个部门与相关国家、区域签署了大量合作谅解备忘录（见附表一），以推进双边或多边政策沟通、规则协调。发达国家经验表明，对外援助的开展能够起到提升受援国对援助国发展理念与相关规则的认可程度。因此，政策沟通作为“一带一路”倡议合作重点内容，内在地提出了对外援助的需求。

（2）对外援助构筑“一带一路”国家民心相通的桥梁

加强沟通方能深入了解，增进友谊，促进携手共进，民心相通不仅是“一带一路”建设的助推剂，更是区域内社会稳定和长久的保障。对于沿线国家多数民众而言，走出来看世界，了解中国是不现实的，因此大力发展对外援助，在沿线国家和地区广泛开展文化、教育、旅游等多领域民间合作，为民众带来实实在在的好处和收益，就为“一带一路”建设顺利推进奠定了坚实的民意基础。

首先，沿线国家不仅文化理念与价值差异大，而且整体文化水平也存在较大差异。如虽然沿线76.56%的国家成人识字率在90%以上，但仍有12个国家的成人识字率在

⁹ “六廊”是指新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴和孟中印缅六大国际经济合作走廊；“六路”指铁路、公路、航运、航空、管道和空间综合信息网络，是基础设施互联互通的主要内容；“多国”是指一批先期合作国家；“多港”是指若干保障海上运输大通道安全畅通的合作港口，通过与“一带一路”沿线国家共建一批重要港口和节点城市，进一步繁荣海上合作。

¹⁰ http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201705/t20170511_847228.html/ 共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献

60%—90%之间，特别是有三个国家在60%以下，分别为阿富汗（38.2%）、巴基斯坦（57.9%）和东帝汶（58.31%）。因此，加大对外教育援助，提高沿线国家居民识字率，开启民智不仅能够提升沿线国家人民对中国的认可程度与民意基础，而且能够及时熄灭这些地区不稳定因素的导火索。其次，沿线国家医疗卫生水平亟待提升。一带一路沿线国家还存在大量的卫生医疗缺口，如2012年斯里兰卡管网供水仅为40%，污水处理率仅为2%。受不洁地下水影响，有约60万人患有不明原因慢性肾病。而世界卫生组织报告的人类死亡首要原因——缺血性心血管疾病在多数东南亚和中亚国家更为严重，如缺血性心血管疾病已经成为印尼居民死亡的首位原因，占总死亡的37%。但全国仅有130家心脏中心，心脏介入医师更是屈指可数，仅有80位，其它国家如泰国、哈萨克斯坦也面临同样的情况。这些国家迫切需要加强心脏急救体系建设，降低因急重症心血管疾病带来的死亡率，进行介入技术培训和普及，培养更多介入人才。此外，随着“一带一路”建设的推进，与相关国家交往规模、频率都将大幅提升，如果这些国家不能迅速提高医疗卫生水平，也将对中国医疗健康造成影响。如仅在2009至2014年间，广西省从越南、泰国、印尼等6个国家输入登革热111例；在报告发病的1886例疟疾中，有1885例是输入性病例。因此，加大对一带一路沿线国家医疗卫生援助力度，不仅可以提升受援国人民健康水平，以中国实例彰显发展价值，激发民众参与合作发展的愿望，而且可以为中国国家及居民健康创造良好外部条件。

“一带一路”倡议推进的潜在风险亟待对外援助予以化解

“一带一路”空间范围涉及中国民族地区及60余个主权国家，这些国家民族文化多元化程度高、发展水平差异大，同时涉及能源及金融等国际政治经济敏感领域，因此“一带一路”倡议的提出既是贯彻落实总体安全观的体现，更需要以总体安全观为指导才能顺利推进“一带一路”建设。经济落后往往带来政治不稳定与恐怖主义等问题，严重影响周边国家安全与稳定。“一带一路”沿线国家多数经济发展水平低，风险水平高。如相关评级结果显示：沿线国家近70%处于中等风险，约25%的国家处于高风险状态，低风险国家屈指可数¹¹。此外，世界主要大国在“一带一路”区域纷纷提出自己的战略，以谋求维持对带路沿线地区的影响力和国际经济新秩序的塑造能力，如俄罗斯2002年与印度、伊朗共同提出“北南走廊计划”；日本2006年提出“自由与繁荣之弧”；欧盟2009年提出“新丝绸之路计划”；美国2011年提出“大中亚思想”和“新丝绸之路构想”等。这些计划与构想覆盖区域上与中国提出的“一带一路”存在着重合，其目的是通过此类战略的实施确保其大国主导地位。与这些国家相比，中国目前仍缺乏足够的话语权，政治影响力也亟待提升。但是经济大国与贸易大国的实力可以通过经济让利推动命运共同体、利益共同体的成长，以强大的物质说服力从根本上粉碎传统政治强国在沿线国家的影响，增强中国在沿线国家的政治与价值认同。因此，国家安全和“一带一路”倡议的成功实施所需要的外部良好环境建设亟待中国提高对外援助规模与力度。

¹¹ 万喆“一带一路”建设与国家金融安全共赢，金融论坛[J],2017年6月

中国对外援助机构演变与特点

中国对外援助机构演变

中国虽非传统的对外援助大国，但对外援助活动起步并不晚于 OECD—DAC 成员国。自 1950 年开展对外援助工作以来，中国对外援助的决策权集中于中央政府。随着对外关系和对外援助工作的发展，中国政府管理对外援助的机构经过一系列调整与变迁，项目管理力度不断加强。

（1）贸易部门归口管理对外援助期

中华人民共和国建国初期，中国对外援助对象主要是周边的蒙古和朝鲜，对外援助任务由中央人民政府直接下达。此时，决策与管理权集中于中央政府。1952 年，中央人民政府委员会第十七次会议通过了“关于调整中央人民政府机构的决议”，决定设立中央人民政府对外贸易部。此后对外援助工作归口中央人民政府对外贸易部，由其组织下属各专业进出口公司负责实施。财政部负责拨款并直接管理外汇援助。1954 年，中央人民政府对外贸易部改名为中华人民共和国对外贸易部，同年中国开始对外提供成套项目援助。对外贸易部负责对外协商并签署协议，成套项目援助执行任务则由国家计委按照专业分工原则交付国务院有关部门执行。随着对外援助任务的增加，1956 年对外贸易部下设技术合作局、成套设备局及对外经济联络局，共同负责对外援助工作。

（2）独立机构管理对外援助时期

进入 20 世纪 60 年代后，由于独立的民族国家与新建社会主义国家越来越多，中国对外援助任务日益繁重。1960 年，第二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议决定在国务院下设立一个直属机构，即设立对外经济联络总局，归口管理原来由国家计划委员会和对外贸易部管理的成套项目援助及财政部直接管理的现汇援助，即负责全国对外经济技术援助工作，下设成套设备局和经济合作局。由此建立了中国第一个独立、全面的对外援助管理机构。

随着中国对外援助任务与国际政治经济态势的发展，1964 年第二届全国人大常委会第 119 次会议决定：撤销对外经济联络总局，同时设立对外经济联络委员会总管全国经济技术援助。委员会下设立主管社会主义国家、亚洲地区和非洲地区援助事务的三个局，并成立设备材料局和技术室负责对外经济援助事务。根据任务需要，1965 年 3 月 1 日在华东、华北、东北和中南成立地方对外经济联络局，作为委员会派出机构负责对外

援助任务的组织工作。1970 年，党中央、国务院决定将对外经济联络委员会改组为对外经济联络部，下设办公厅、政治部和 6 个局，分别负责社会主义国家、非洲国家、外国实习生、计划财务和经济合作事务，同时在除青海、宁夏、西藏外的所有省级区域建立对外援助管理机构。至此，中国对外援助管理机构达到鼎盛时期。

（3）再次归口贸易部门管理对外援助

受 1971 年中国恢复联合国合法席位的激励，70 年代上半期对外援助飞速增长，远远超过了中国经济承受能力。改革开放后，经济建设成为中国中心任务，结合对外援助工作经验教训与国内中心任务，适时调整了对外援助的规模与思路。首先降低了对外援助站财政支出比重，1980—1981 年降至 0.6%¹³。其次，将对外经济联络部、国家进出口管理委员会、国家外国投资管理局合并，成立对外经济贸易部，归口管理中国对外援助工作。1993 年，对外经济贸易部改称为对外贸易经济合作部。2003 年，主管国内外贸易与国际经济合作的国务院相关部门合并，成立商务部。商务部是当前中国国务院授权的政府对外援助主管部门，负责拟定对外援助政策、规章、总体规划和年度计划，审批各类援外项目并对项目实施进行全过程管理。商务部所属国际经济合作事务局、国际经济技术交流中心和国际商务官员研修学院分别受托管理援外成套项目和技术合作项目、物资项目以及培训项目的具体实施。中国进出口银行负责优惠贷款项目评估以及贷款发放和回收等管理。中国驻外使（领）馆负责中国对驻在国援助项目的一线协调和管理。地方商务管理机构配合商务部，负责协助办理管辖地有关对外援助的具体事务。

由此可见，随着国内外经济及社会环境变化，中国对外援助总额经历了一个快速增长——迅速下降——平稳增长的转变过程。在这一转变过程中，中国对外援助管理机构也进行了一系列适应性调整（见图 5），经历了设立独立机构归口管理全部经济技术援助工作，到被撤销并入商务部，由商务部负责部际间联系协调，多部门共同推进的格局。

13 杨鸿奎 陈开明. 中国对外援助：成就、教训与良性发展 [J]. 国际展望 .2010（1）

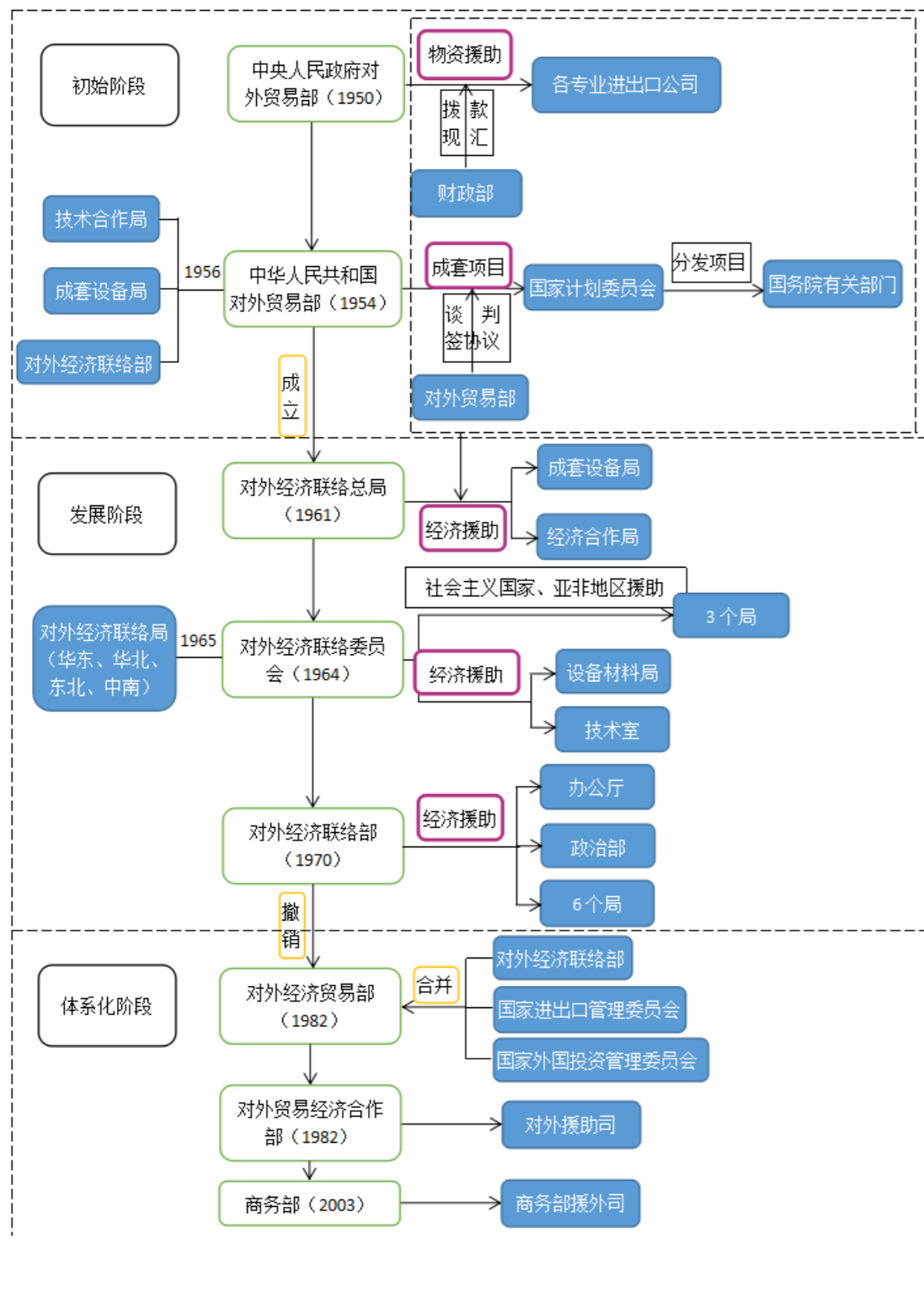


图5 中国对外援助管理机构变迁情况

中国对外援助管理机构演变特点

首先，中国对外援助机构变化始终以国家商务部门为主线。

最初的对外援助活动由对外贸易部承担，并在财政部的配合下进行；后由于对外援助规模的增长，具体项目管理由国家计委负责配合，由国务院专业部门负责执行；随后对外援助的管理工作从商务部门独立出去，设立了专门机构管理；随着对外援助工作任务、重点及目标的调整，独立的对外援助管理机构与贸易相关部门合并，对外援助归口商务部门管理。

其次，对外援助管理机构的成立 - 撤销与对外援助规模发展密切相关。

由于建国初期的对外援助工作以意识形态为基础，忽略经济方面因素。因此，从50年代开始，中国对外援助规模迅速增长。20世纪50年代，对外援助金额占当年财政收入的1%左右。随后迅速增长，1962年对外援助金额占到当年财政支出的2%，1963年达到3%，1965年则为4%。到70年代，基本维持在5%左右，1973年为历史峰值，高达7%以上。改革开放后，国内建设与发展经济成为第一要务。邓小平指出，对外援助仍是一项战略性任务，但要量力而行，少花钱、多办事，对外援助金额得到及时调整。与之相伴随的是对外援助项目日益多样化，对外援助管理机构经历了设立、发展与撤销过程（见图5）。但需要说明的是，随着国内经济发展与国际经济实力的提升，1995年后，中国对外援助金额开始稳步提高（见图6），与1996年相比，2015年增长了5.1倍。

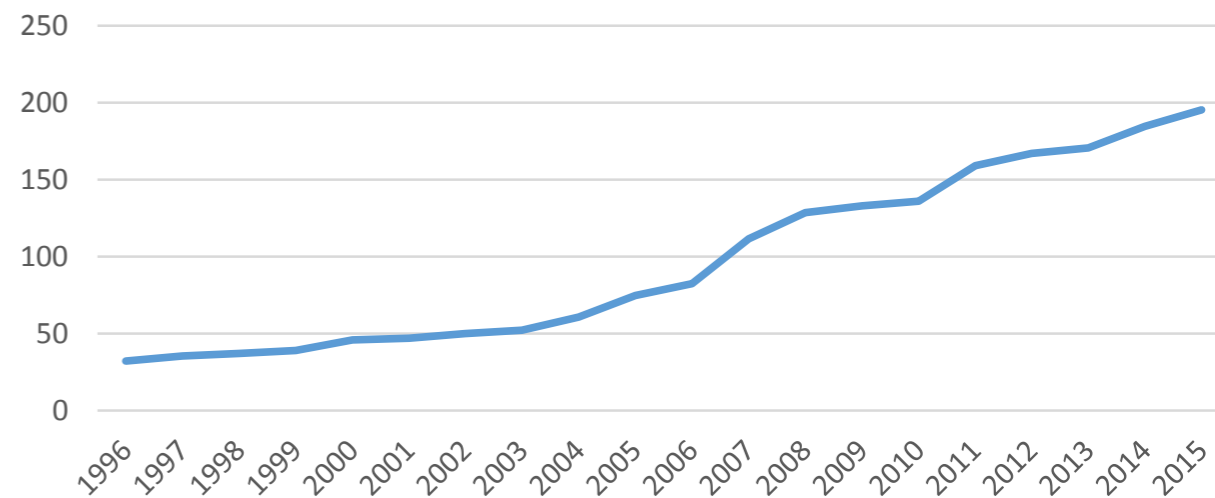


图6: 1996-2015年中国对外援助金额情况 单位: 亿元

数据来源:

对外援助机构职能及其实施情况

商务部是当前中国国务院授权的政府对外援助主管部门，负责拟定对外援助政策、规章、总体规划和年度计划，审批各类援外项目并对项目实施进行全过程管理。商务部内设对外援助司具体负责对外援助工作。对外援助司根据职能与区域分工，下设 14 处 1 室，分别是：办公室、综合处、计划信息处、法规处、质量监管处（总工程师办公室）、国际交流与合作处、人力资源开发处、亚洲一处、亚洲二处、非洲一处、非洲二处、非洲三处、西亚北非欧洲处、拉美处、南太处。

商务部所属国际经济合作事务局、国际经济技术交流中心和国际商务官员研修学院分别受托管理援外成套项目和技术合作项目、物资项目以及培训项目的具体实施。中国进出口银行负责优惠贷款项目评估以及贷款发放和回收等管理。中国驻外使（领）馆负责中国对驻在国援助项目的一线协调和管理。地方商务管理机构配合商务部，负责协助办理管辖地有关对外援助的具体事务。

对外管理机构职能

中国政府各部门都有明确的职能分工，并通常以职责描述的形式确定并对外公布，作为其履行职责并接受监督的依据。商务部在其官网主页“主要职责”部分明确了其职责。其中主要职责第一条明确规定：商务部负责“对外援助法律法规草案及制定部门规章¹⁴”，并在第十三条具体阐述为：负责对外援助工作，拟订并执行对外援助政策和方案，推进援外方式改革，编制对外援助计划、确定对外援助项目并组织实施，管理具有政府对外援助性质资金的使用，管理多双边对中国的无偿援助和赠款（不含财政合作项下外国政府及国际金融组织对中国赠款）等发展合作业务。在商务部对外援助司职能介绍中，则表述为：“拟订并组织实施对外援助的政策和方案，推进对外援助方式改革；组织对外援助谈判并签署协议，处理政府间援助事务；编制对外援助计划并组织实施；监督检

查对外援助项目的实施。”

根据商务部职责描述第一条、十三条及对外援助司描述，可以将商务部作为对外援助管理机构的主要职能归纳为：（1）制定对外援助法律法规及部门规章；（2）编制对外援助计划、方案并组织实施；（3）组织对外援助谈判并签署协议；（4）管理多双边对中国的无偿援助和赠款；（4）监督检查对外援助项目的实施，推动援外方式改革等。

职能实施情况

（1）制定对外援助政策及相关法规

根据商务部官网对外援助司主页的政策法规栏目，截止 2017 年 7 月 26 日，对外援助政策栏目公布了：《中国的对外援助（2014）》白皮书、中非经贸合作在互利共赢中深化发展、2012 年度对外援助工作总结、商务部援外司司长王胜文在“非洲基础设施建设发展合作研讨会”上的发言、《中国的对外援助》白皮书五个文件。但上述文件并非规范的政策性文件。而在对外援助法规制度栏目，则公布了《关于调整对外援助物资检验和验放管理的通知》（商务部 海关总署 国家质量监督检验检疫总局公告 2016 年第 89 号）、《对外援助标识使用管理办法（试行）》（商务部令 2016 年第 1 号）、《对外援助项目采购管理规定（试行）》（商援发 2015 年 484 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）五个部门规章。但实际上，商务部门制定了大量的规范性文件（见表 4），如有关对外援助企业资格的《对外援助项目实施企业资格认定办法（试行）》（商务部令 2015 年第 1 号）等。特别是 2015 年颁布并于 2016 年 1 月 18 日实施的《对外援助项目评估管理规定》（商援发（2015）487 号）进一步完善了对外援助的管理工作。由此可见，商务部为促进对外援助管理规范化程度提升，做出大量工作，履行了其作为主管部门的相应职责。

14 <http://www.mofcom.gov.cn/mofcom/zhize.shtml>

表 4：中国商务部颁发的相关文件（不完全统计）¹⁵

序号	文件名称	发文机构	发文时间
1	《关于调整对外援助物资检验和验放管理的通知》	商务部	2016-12
2	《推进援外项目实施主体诚信评价体系建设的工作方案（试行）》		2016-10
3	《对外援助标识使用管理办法（试行）》		2016-05
4	《对外援助项目实施企业资格认定办法（试行）》		2015-10
5	《对外援助成套项目管理办法（试行）》		2015-12
6	《对外援助物资项目管理办法（试行）》		2015-12
7	《对外技术援助项目管理办法（试行）》		2015-12
8	《对外援助管理办法（试行）》		2014-11
9	《对外援助成套项目和对外技术援助项目财务管理办法（试行）》		
10	《对外援助项目立项管理规定（试行）》		2016-01
11	《对外援助项目评估管理规定》		2015-12
12	《对外援助合同管理规定（试行）》		2015-11
13	《对外援助项目采购管理规定（试行）》		2015-12
14	关于援外成套和技术援助项目重要信息快速报送的通知	局发文	2017-05
15	《实施企业工作指导手册》		2017-01
16	《经济合作局专项监督巡检手册》		2017-05
17	《援外项目检查验收工作手册》		2017-05
18	关于印发《经济合作局落实〈对外援助标识使用管理办法（试行）〉工作方案》的通知		2017-03
19	《推进援外项目实施主体诚信评价体系建设的工作方案（试行）》落实方案（试行）		2017-01
20	《经济合作局援外项目专项监督巡视检查内部工作规程（试行）》		2016-01
21	《经济合作局援外项目检查验收工作指导意见（试行）》		2016-11
22	《商务部国际经济合作事务局对外援助项目监管事项清单（试行）》		2016-11
23	关于下放援外成套项目部分事务性管理工作的通知		2014-09

注：根据商务部官网——国际经济合作事务局网页整理

15 文件 1 为 商务部、海关总署、国家质量监督检验检疫总局联合发文，文件 2 为 商务部办公厅发文；

(2) 组织对外援助实施工作

首先，遴选对外援助实施单位及人员，为对外援助项目高效实施奠定了基础。如 2016 年，商务部根据《对外援助项目实施企业资格认定办法（试行）》及相关招标程序，确定了 8 大类 28 小类和 195 家对外援助实施单位。

其次，援外工作稳步发展。1982 年撤销对外经济联络部后，对外援助机构虽经过对外经济贸易合作部（1993）、商务部（2003 年）两次调整，但对外援助始终都是商务部门内设司局的职责，保证了政策的稳定与持续。虽然与改革前相比，改革初期对外援助力度有所建设，但援助资金来源和方式日益多样化。此外，20 世纪 90 年代以来对外援助金规模与增速快速提高。1996 年全国对外援助金额为 32.2 亿元，到 2015 年增长了 5.1 倍，为 195.37 亿元，年均增长率高达 9.95%（见图 7）。中国对外援助金额的快速增长大幅提高了中国在国际援助中的地位与影响力，与世界最大援助国美国相比，虽然还有一段距离，但差距在逐年缩小。如 2001 年，中国对外援助金额仅为世界总额的 1.25%，占美国对外援助金额（占世界比重 16.1%）的 7.74%；但到 2013 年，中国对外援助金额占世界比重增长到了 3.89%，占美国对外援助金额的 26.74%（见图 8）。中国对外援助金额世界占比增长了 211.2%，而美国占世界比重则下降了 9.56%。

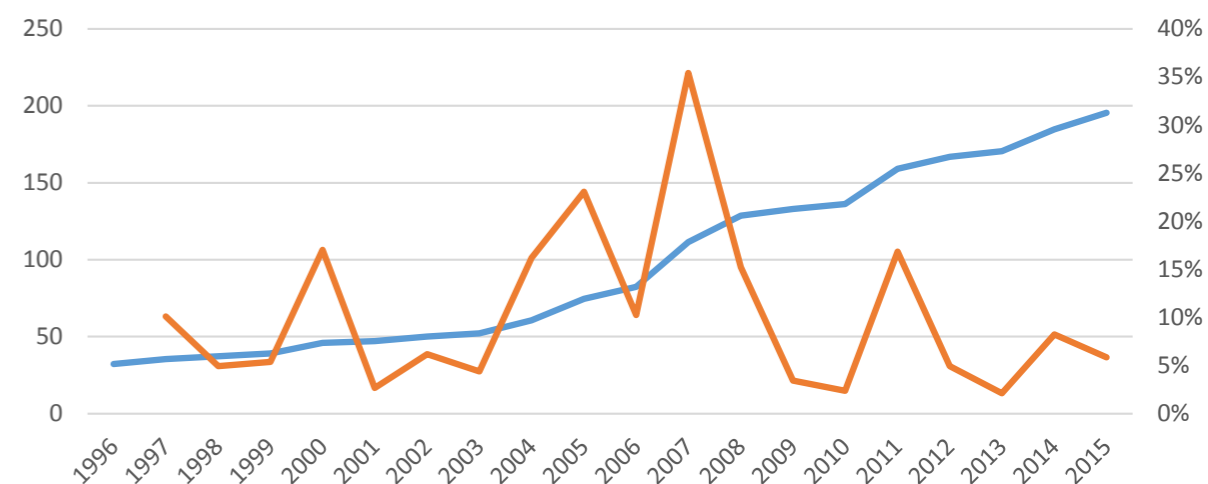


图 7：1996—2015 年中国对外援助金额增长及年度增长率变化 单位：亿元 / %

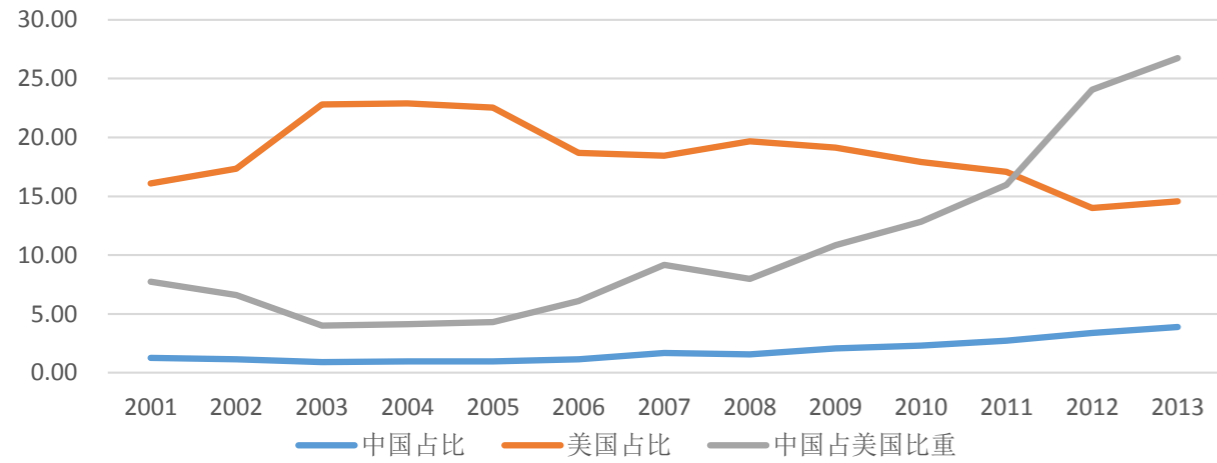


图 8: 2001-2013 年中美对外援助额占世界比重对比 单位: %

从对外援助领域看, 中国对外援助集中在非洲地区、最不发达国家, 并集中在社会公共基础设施建设。这既是基于中国发展的经验, 更是受援国发展中亟待解决的重要问题 (见图 9-1、9-2、9-3 及表 5)。

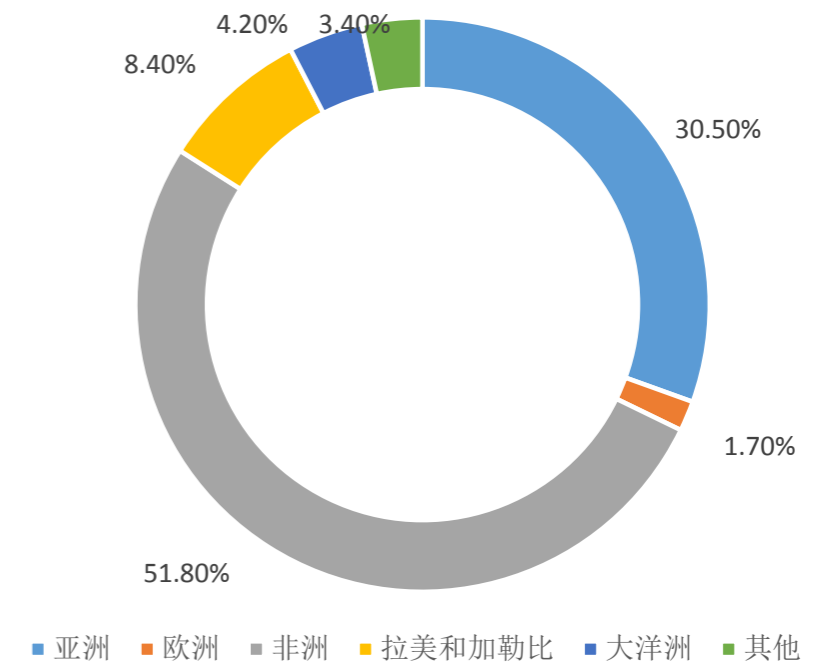


图 9-2: 2010-2012 年中国对外援助资金分布情况

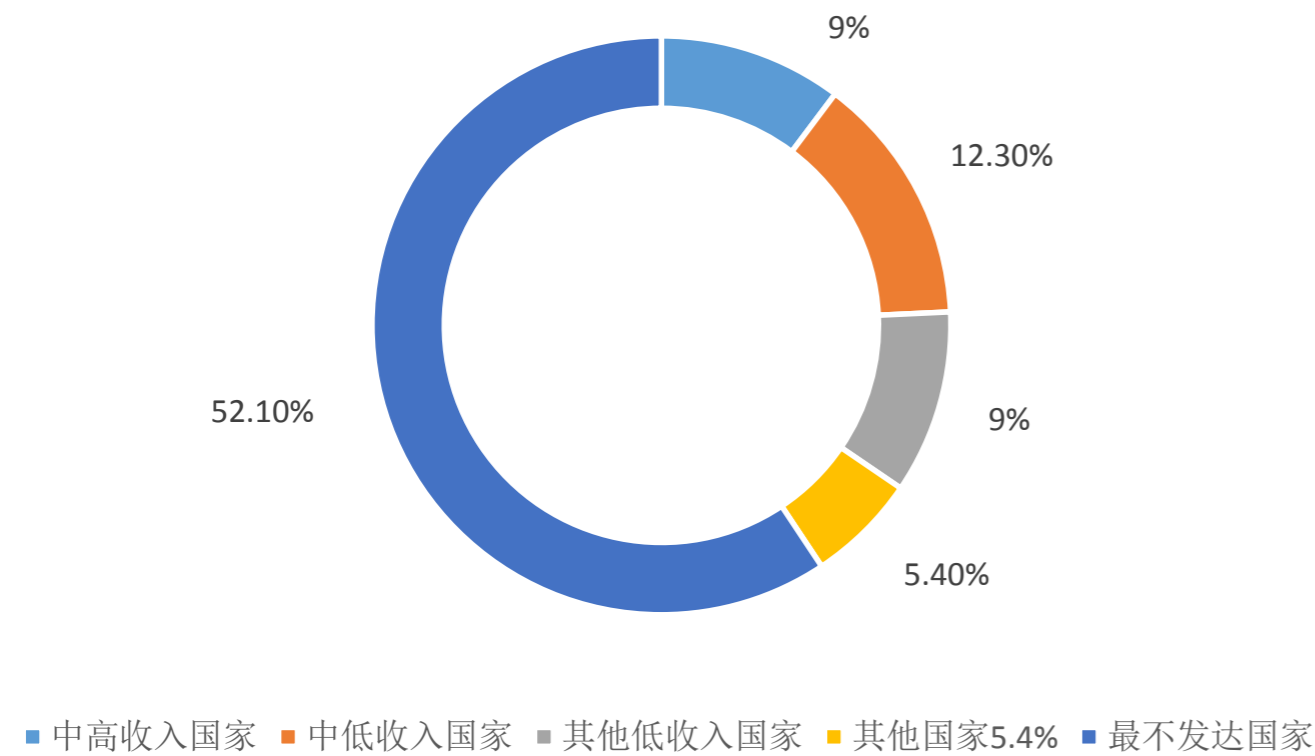


图 9-1: 2010-2012 年中国对外援助资金分布情况

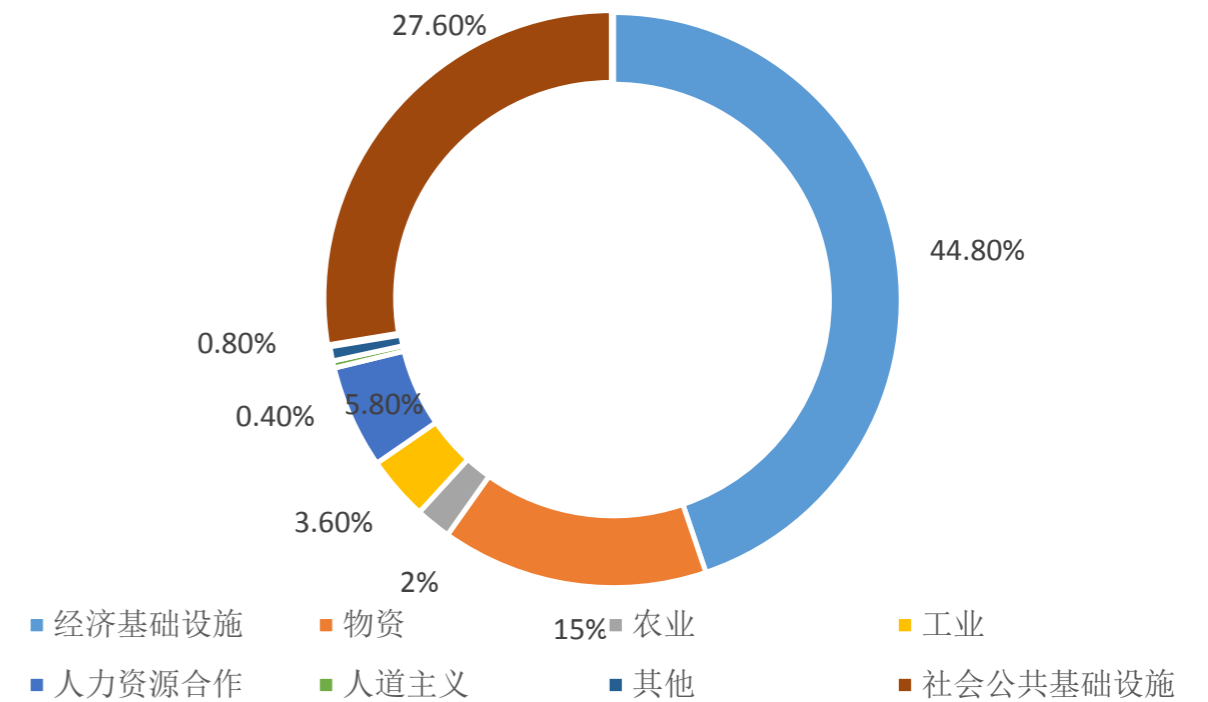


图 9-3: 2010-2012 年中国对外援助资金分布情况

表 5：2010—2012 年中国对外援助行业分布及数量

行业	项目数 (个)
社会公共设施	360
其中：医院	80
学校	85
民用建筑	80
打井供水	29
公用设施	86
经济基础建设	156
其中：交通运输	72
广播电信	62
电力	22
农业	49
其中：农业技术示范中心	26
农田水利	21
农业加工	2
工业	15
其中：轻工纺织	7
建材化工	6
机械电子	2
总计	580

1.

资料来源：中国对外援助白皮书 2014

（3）促贸援助发展迅速

2005 年世界贸易组织《香港部长会议宣言》指出：促贸援助应旨在帮助发展中国家，特别是最不发达国家，建设他们（受援国）为实施《WTO 协定》并从中获益及更广泛而言扩大贸易所需要的供应方面的能力和与贸易有关的基础设施。促贸援助不能替代多哈已成功结束所产生的发展收益，特别是在市场准入方面的发展收益，但它可以作为多哈发展议程的有价值补充。中国积极响应 WTO 促贸援助倡议，通过加强基础设施建设、

培养经贸人才及提高生产能力等方式，帮助发展中国家，特别是不发达国家有效参与多边贸易体制，提升其发展贸易的能力。仅 2010—2013 年，中国对外援助中与贸易有关的基础设施高达 90 多个，通过与非洲“棉花四国”合作，提供优良技术、种子，支持企业技术升级改造及产业链拓展，培训人才等方式提升其生产能力。多次降低最不发达国家进口关税，2008 年以来，中国连续四年成为最不发达国家最大出口市场，吸收了最不发达国家三分之一出口产品。

（4）监督评估对外援助项目开展

监督检查对外援助项目执行不仅是对外援助高效实施的关键，更是援助项目效果提升的关键。为此商务部制定了一系列有关监督检查评估的规章制度。如针对现场管理组成员、施工监理工程师和设计代表专门发布了廉洁履职的通知（《关于进一步规范援外成套项目现场管理组成员、施工监理工程师和设计代表廉洁履职行为的通知》商合促制度函[2016]1153号），并建立了“黑名单制度”，对于违反通知规定精神的人员将永久禁止参与援外项目实施。建立项目自查及定期巡查制度，并对相关违规违约情况进行处理、通报（《经济合作局关于援外项目近期违规违约处理情况的通报》商合促制度函[2017]716号）。特别是 2016 年，商务部制定并颁布了《对外援助项目评估管理规定（试行）》，为中国对外援助项目评估确定了明确的指标体系、组织管理方法、评估程序和成果应用方向。该办法的执行将进一步提升中国对外援助项目的效率、效果。

当前中国对外援助管理机构存在的问题

对外援助职能分散

2003 年成立商务部后，中国对外援助管理归口到商务部。商务部职责第十三条对本部门的对外援助方面的工作职责进行了明确：负责对外援助工作，拟订并执行对外援助政策和方案，推进援外方式改革，编制对外援助计划、确定对外援助项目并组织实施，管理具有政府对外援助性质资金的使用，管理多双边对中国的无偿援助和赠款（不含财政合作项下外国政府及国际金融组织对中国赠款）等发展合作业务。这一职责在商务部

内具体由援外司负责实施。除商务部外，发改委、财政部、外交部、教育部、科技部等多个部门在其职责中都明确了开展对外援助工作的职责（见表6）

表6：国务院相关部门有关对外援助职责描述（不完全统计）

部门	职责描述	援外工作
商务部	援外司：拟订并组织实施对外援助的政策和方案，推进对外援助方式改革；组织对外援助谈判并签署协议，处理政府间援助事务；编制对外援助计划并组织实施；监督检查对外援助项目的实施。 国际司：管理多双边对中国的无偿援助和赠款（不含财政合作项下外国政府及国际金融组织对中国赠款）。	近年来，商务部援外司加强了制度建设，先后印发实施了《对外援助物资项目管理暂行办法》等重要部门规章，制订和实施《〈对外援助物资供货指导目录〉工作方案》等规范性文件，拟定实施《关于建立对外援助项目经济技术咨询服务网络的内部暂行规定》等一批内部工作规则。制订和颁布实行的援外管理文件就达到38件，推进了援外管理的制度建设。
发改委	西部司：研究提出支持西部内陆、沿边地区开发开放的政策措施、规划、方案并协调落实。牵头组织拟订并协调推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设的总体设计、实施方案。 国际合作司：指导本委各驻外经济处（组）的业务工作，协助人事司选派驻外干部，组织世界经济调研工作。	中国根据不同国家经济发展条件，合理安排无偿援助、无息贷款资金，发挥优惠贷款融资优势，帮助受援国建设有迫切需求的基础设施项目。2010年至2012年，中国对外援建了156个经济基础设施项目。中国发挥在技术、设备材料和人力资源等方面优势，在确保工程质量的同时，有效降低了项目投资成本。
民委	研究分析少数民族和民族地区经济发展、社会事业方面的问题并提出特殊政策建议，协调或配合有关部门处理相关事宜，参与协调民族地区科技发展、对口支援和经济技术合作等有关工作。	
教育部	组织指导教育方面的国际交流与合作，制定出国留学、来华留学、中外合作办学和外籍人员子女学校管理工作的政策，规划、协调、指导汉语国际推广工作，开展与港澳台的教育合作与交流。 国际合作与交流司（港澳台办公室）：负责协调我国有关部门开展与联合国教科文组织在教育、科技、文化等领域开展国际合作，负责与联合国教科文组织秘书处及相关机构、组织的联络工作。	2010年至2012年，为帮助其它发展中国家提升教育水平，支持其教育均衡、公平发展，中国通过援建维修校舍、提供教学设备、培养师资力量、增加来华留学政府奖学金名额、支持职业教育发展等，不断加大教育援助力度。
外交部	按照外交总体布局，就对外贸易、经济合作、经援、文化、军援、军贸、侨务、教育、科技、外宣等重大问题，负责与有关单位协调，向党中央、国务院报告情况、提出建议。	2014年11月8日，国家主席习近平宣布中国将出资400亿美元成立丝路基金，为“一带一路”倡议沿线国家基础设施建设、资源开发、产业合作等有关项目提供融资支持。 2015年9月，习近平主席分别宣布，中国设立总额为200亿人民币的中国气候变化南南合作基金以支持其它发展中国家应对气候变化。

农业部	国际司：参与农业对外援助政策和规划制定，协助有关部门组织实施农业援外项目；负责部管外资援外项目（不含国外贷款项目）管理工作。 种子局：收集、分析种子产业信息，指导种子市场调控，组织抗灾救灾和救灾备荒种子的储备和调拨。 农垦局：承担垦区和热带、亚热带作物领域的国际交流与合作工作，提出热作产品多边、双边谈判建议，监管有关外资项目。组织垦区贫困农场的扶贫开发工作，制定扶贫开发计划和措施，负责扶贫资金的监管。	农业发展对发展中国家减少贫困至关重要。中国通过援建农业技术示范中心、派遣农业专家提供咨询和开展技术合作、培训农业技术人员等方式，积极帮助其它发展中国家提高农业生产能力，有效应对粮食危机。2010年至2012年，中国对外援建49个农业项目，派遣1000多名农业技术专家，并提供大量农业机械、良种、化肥等农用物资。
财政部	行政政法司：负责拟订联合国机构及其它国际组织会费、捐款等政策；牵头拟订、实施和管理有关促进对外援助（进出口银行承担的援外优惠贷款除外）等外经贸财政政策。 国际财金合作司：承担有关国际金融组织（国际机构）投融资、技援、经济监测、资金管理等工作；负责外国政府贷（赠）款的管理工作；承担与有关发展援助机构的合作并参与发展援助政策制定。	2010年至2012年，中国对外援助金额为893.4亿元人民币。三年中，中国对外提供无偿援助323.2亿元人民币。无息贷款主要用于帮助受援国建设社会公共设施和民生项目。中国对外提供无息贷款72.6亿元人民币。优惠贷款主要用于帮助受援国建设有经济社会效益的生产型项目、大中型基础设施项目，提供较大型成套设备、机电产品等。中国对外提供优惠贷款497.6亿元人民币。
文化部	对外文化联络局：指导、管理对外文化交流和对外文化宣传工作；组织拟订对外及对港澳台的文化交流政策，起草有关法规草案；指导驻外使（领馆）及驻港澳文化机构的工作；指导、管理中国驻外文化中心的工作，管理外国在华文化中心的工作；组织开展对港澳台的文化交流工作；承办中外文化合作协定签订的有关工作；组织大型对外文化交流活动。	莫埃利岛数字电视覆盖项目于2016年5月启动，通过电信公司海底光缆将CCTV-4套电视节目、一套影视剧节目、科摩罗广电中心节目和一套阿拉伯电视节目传送到莫埃利岛，经过数字电视发射机将数字电视节目对莫岛首府丰博尼地区及前总统伊基利卢家乡实施有效覆盖。
交通部		技术合作广泛开展。三年中，中国向50多个国家派遣2000多名各类专家，在农业、手工艺、广播电视、清洁能源、文化体育等领域广泛开展技术合作，转让适用技术，提高受援国技术管理水平。中国派出高级规划咨询专家，与其它发展中国家共同制定土地开发利用、清洁能源利用、河流治理以及经济合作等规划。中国专家在利比里亚开展竹藤编技术合作，向当地近500人传授竹藤编织技能，不仅有助于当地民众增加收入、扩大就业、摆脱贫困，也促进了利比里亚竹藤产业的发展。
科技部	国际合作司：组织拟订对外科技合作与交流的政策，负责政府间双边和多边及国际组织间科技合作与交流工作，指导相关部门和地方对外科技合作与交流工作，负责驻外使领馆科技干部的选派与相关管理，组织科技援外与科技援华相关工作。	

卫计委	国际合作司：组织指导卫生和计划生育工作领域的国际交流与合作、对外宣传、援外工作，开展与港澳台地区的交流与合作。	医疗卫生是中国对外援助的重点领域之一。2010年至2012年，通过援建医院、提供药品和医疗设备、派遣医疗队、培训医疗人员、与发展中国家共同开展疾病防治交流合作等形式，中国支持受援国进一步改善医疗卫生条件，提高疾病防控水平，加强公共卫生能力建设。
体育总局	指导、管理体育外事有关工作，组织开展国际间和与港澳台的体育交流与合作。	2003年，中国向马达加斯加提供一批体育服装。
进出口银行	经批准办理配合国家对外贸易和“走出去”领域的短期、中期和长期贷款，含出口信贷、进口信贷、对外承包工程贷款、境外投资贷款、中国政府援外优惠贷款和优惠出口买方信贷等。	援外预算资金由财政部按预决算制统一管理。优惠贷款本金由中国进出口银行通过市场筹措，贷款利率低于中国人民银行公布的基准利率，由此产生的利息差额由国家财政补贴。

2. 资料来源：根据各部委网站职责描述统计

根据上述各部门职责描述，本研究将各部门职能划分为提出建议、制定政策、实施管理、援外协调与援外执行五类，分类统计后可以发现，商务部、外交部职责最为全面，其次是发改委、农业部、财政部等部门。可见，中国对外援助职能分散（见表7）。

表 7：国务院各部门对外援助职责分布（不完全统计）

	提出建议	制定政策	实施管理	援外协调	援外执行
外交部	√	√	√	√	√
发改委	√		√	√	√
民委	√				
教育部	√	√	√		
商务部	√	√	√	√	√
农业部		√	√	√	√
财政部		√	√		
文化部			√		
科技部				√	√
卫计委					√
体育总局					√
进出口银行					√

对外援助管理机制复杂

当前，中国形成了以商务部、财政部及外交部为主导，23个部委及地方省区商务部门共同参与的对外援助管理体系。同时，针对不同的任务，形成了以任务为核心的各种工作机制与联系机制，并由此形成了以商务部为核心纵横交错对外援助管理机制体系（见图10），这不仅加大了各部门工作难度，而且也说明中国对外援助项目联系性差、对外援助部门利益取向明显、应急近视的政治目标等问题不同程度存在。

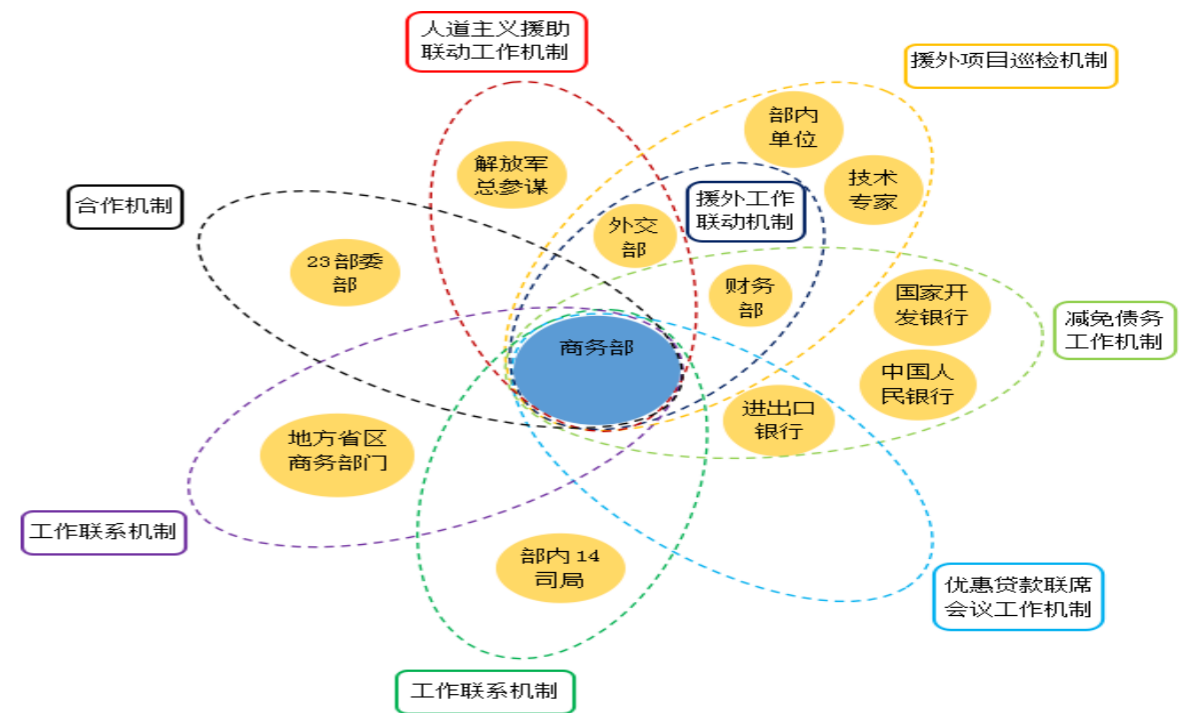


图 10 中国当前对外援助管理机制构成

管理机构层级低

1982年将对对外经济联络部撤销并入对外经济贸易部后，对外援助管理职责由商务部门承担。目前由商务部援外司具体负责。为方便对外援助工作进行，商务部内建立了司局间对外援助工作联系机制以及部委间工作机制或联系机制（见图6）。但是，纵观国际社会，多数国家建立了由国务院直接管理的独立管理机构，或者援外工作由外交部门负责，因此中国当前援外管理机构不仅在内部协调上存在体系负责、权威性不足等问题，也存

在着无法与外界有效对接合作的问题。

管理依据以部门规章为主

虽然中国对外援助已有 60 余年的历史，对外援助管理机构也几经变迁。但是，中国对外援助法制建设却非常落后。截至目前，中国对外援助部门规章及规范性文件 40 余件，如 2014 年由商务部颁布执行的《对外援助管理办法（试行）》、2016 年颁布并执行的《对外援助项目评估管理规定（试行）》等是目前中国对外援助领域最具权威性的部门规章（见表 4）。但是，对外援助仍处于无法可依状态。

3

国际对外援助发展背景与主要国家对外援助机构分析

国际对外援助发展背景

国际对外援助缘起与主体

国际对外援助的兴起源于国际政治、经济秩序治理竞争。第二次世界大战后，美苏冷战开始，苏联实力提升及阵营的扩大威胁到了美国霸权地位及西方世界价值观。1947年美国开始实施为期四年、资金量高达 114 亿美元且 90% 以上为无偿援助的“马歇尔计划”，以实现通过援助西欧各国经济的恢复而“培育一个美国体制能够生存和繁荣的世界环境¹⁶”；与此同时，作为“官学两栖”的罗斯托等人相继出版了《经济增长进程》、《一项建议：实施有效外交政策的关键》及《经济增长的阶段：非共产党宣言》等论著，奠定了美国对外援助的理论基础，并直接推动了美国对外援助法的修改与相关机构的建立。1961 年肯尼迪就任美国总统，开始实行新的援助计划，并成立主管对外经济援助机构—美国国际开发署（USAID）。此后，援助国及援助机构数量迅速增长，形成了美国为主体多国共同参与、相互竞争的格局。

为加强援助的国际协调，OECD 于 1960 年成立发展援助委员会（DAC）。DAC 初始成员国为 18 个，分别是奥地利、比利时、丹麦、法国、联邦德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国、美国及加拿大。此后，不断有新的国家陆续加入 DAC。截止目前，DAC 成员国发展为 30 个。亚洲日本和韩国分别于 1964 年、2010 年先后加入该委员会。准备加入该组织的国家需要在以下几个方面接受 DAC 的评估：是否具有恰当的战略、政策与组织机构框架能够确保发展援助项目的实施、拥有被普遍认可的努力措施、拥有完整的绩效评估体系。

目前，DAC 是国际发展援助的主要协调国际机构，其成员国成为国际对外援助的主体。1960 年以来，DAC 成员国用于发展援助的金额逐年增长，从 1960 年的 3819.24 百万美元增长到了 2015 年的 14667.61 百万美元，增长了 2.84 倍。20 世纪 60 年代，DAC 成员对外援助支出占到 GNI 的 0.5% 以上，但此后对外援助力度不仅没有达到当初设定的目标（占 GNI 比重达到 0.7%），反而在持续下降。2005 年后，ODA/GNI 稳定在了 0.3% 的水平上（见图 11）。

16 1950 年，美国国家安全委员会 68 号文件（NSC-68）即《美国国家安全的目标和计划》：当下美国全部政策可以描述为是为了培育一个美国体制能够生存和繁荣的世界环境。该文件充分肯定了马歇尔计划与第四点计划的作用，并建议进一步增加对外援助支出。

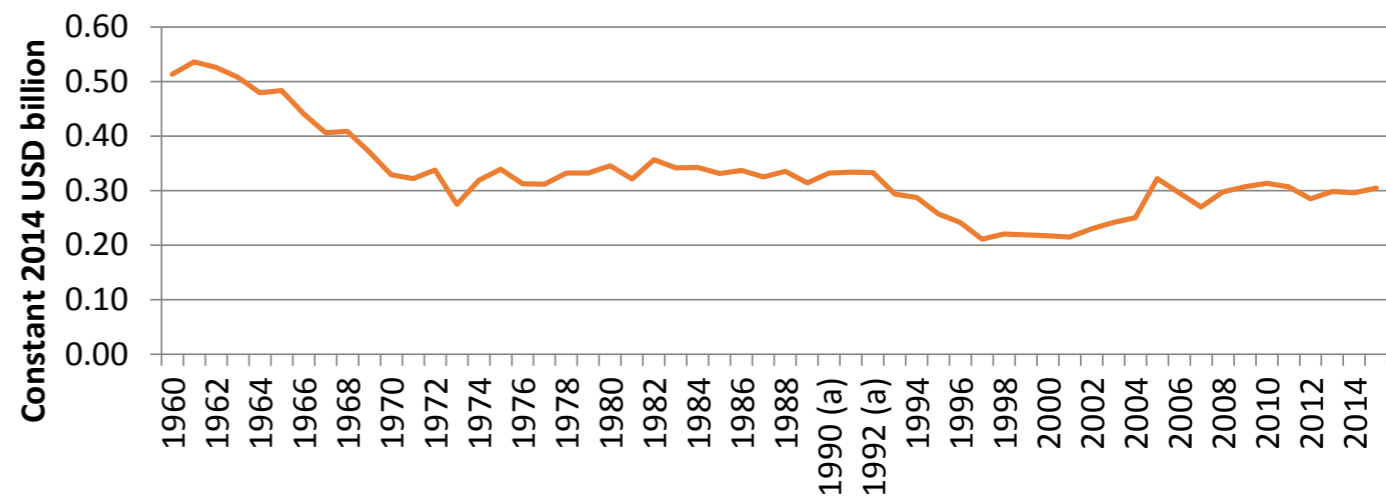


图 11: 1960–2015 年 OECD – DAC 成员 ODA/GNI 发展变化情况 单位：%

资料来源：OECD-DAC 数据库

2015 年度，在 DAC 所有成员国中，G7 国家提供了 72% 的开发援助资金，欧盟的 DAC 成员国提供资金占到全部援助总额的 56%。从规模上看，最大对外开发援助国家分别为美国、英国、德国、日本、法国，分别占到 DAC 支出总额的 23.6%、14.1%、13.6%、7% 和 6.9%。此外，澳大利亚、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、意大利、韩国、荷兰、挪威、西班牙、瑞典及瑞士的 ODA 支出在 DAC 成员国总支出中占比也都超过 1%。

但是，OECD-DAC 多数成员国援助力度均没有达到 0.7% 的目标，仅丹麦、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典、英国对外援助力度达到或超过了对外援助占国民收入 0.7% 的目标。此外，各成员国对外援助力度存在明显的减弱的趋势，不仅多数成员国援助力度增幅小于援助金额增幅，而且超过十个成员国对外援助力度增长率为负或零增长（见表 10）。

DAC 成员国的支出总额中，社会与管理基础设施援助占比最高，超过援助总额的三分之一；其次是经济基础设施，不到援助总额的五分之一；用于生产方面的援助不足 10%。从前五大援助国看，其差异主要体现在社会与管理基础设施、经济基础设施投入上：日本社会与管理基础设施援助占比最小，经济基础设施占比最大；英美则正好相反；法德处在日本与英美中间（见表 8）。总体上看，无论是 DAC 还是五大援助国，用于经济基础设施与生产的援助金额不足三分之一，这在一定程度上限制了援助效果的提升。作为世界最大的援助国美国，其用于对外援助最大的支出项目是冲突预防和解决，和平安全；其次是应急响应、人口政策与生育健康，而其用于农业的援助金额甚至低于管理费用（见图 12）。

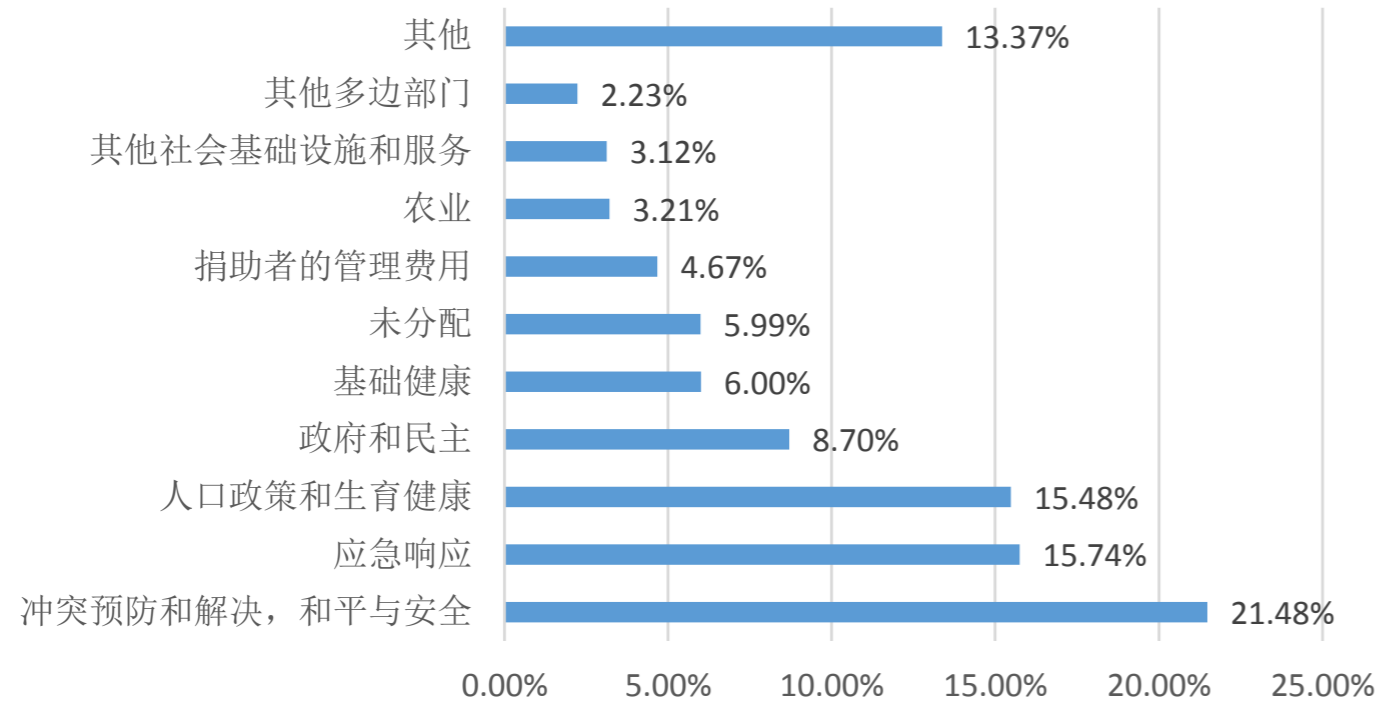


图 12: 美国 2015 年对外援助金额的领域分布

数据来源: 美国国际开发署网站

表 8: 2014–2015 年 DAC 成员国 ODA 支出及占 GNI 比例情况 单位: 百万美元 / %

	2015		2014		金额变化	援助力度变化
	ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI		
澳大利亚	3494	0.29	4382	0.31	-3.6	-2
奥地利	1324	0.35	1235	0.28	26.5	7
比利时	1905	0.42	2448	0.46	-7.3	-4
加拿大	4277	0.28	4240	0.24	16.8	4
捷克共和国	199	0.12	212	0.11	10.0	1
丹麦	2566	0.85	3003	0.86	0.8	-1
芬兰	1288	0.55	1635	0.59	-6.0	-4

法国	9039	0.37	10620	0.37	0.7	0
德国	17940	0.52	16566	0.42	27.0	10
希腊	239	0.12	247	0.11	17.3	1
冰岛	40	0.24	37	0.22	13.6	2
爱尔兰	718	0.32	816	0.38	1.9	-6
意大利	4004	0.22	4009	0.19	18.9	3
日本	9203	0.21	9483	0.20	8.5	1
韩国	1915	0.14	1857	0.13	8.5	1
卢森堡	363	0.95	423	1.06	-0.8	-11
荷兰	5726	0.75	5573	0.64	22.5	11
新西兰	442	0.27	506	0.27	2.6	0
挪威	4278	1.05	5086	1.00	8.7	5
波兰	441	0.10	452	0.09	16.4	1
葡萄牙	308	0.16	430	0.19	-15.5	-3
斯洛伐克共和国	85	0.10	83	0.09	22.1	1
斯洛文尼亚	63	0.15	62	0.12	22.8	3
西班牙	1397	0.12	1877	0.13	-11.6	-1
瑞典	7089	1.40	6233	1.09	36.8	31
瑞士	3562	0.52	3522	0.50	7.4	2
英国	18545	0.70	19306	0.70	2.3	0
美国	30986	0.17	33096	0.19	-7.3	-2
总计	131 433	0.30	137 439	0.30	6.6	

数据来源: OECD-DAC 数据库

国际对外援助理念变迁

在国际对外援助发展的不同时期，对外援助的目标取向随国际政治经济重点的变化而变化。20 世纪 50-60 年代，对外援助的目标是提高生活水平，降低贫困程度，以构建英美等资本主义生存的良好环境。如美国提出的第四点计划作为马歇尔计划（The Marshall Plan）的补充，实现了对被战争破坏的西欧各国进行经济援助、协助重建的计划的同时，加强了对亚、非、拉美不发达地区实行经济技术援助，以达到在政治上控制这些地区的目的。此外，20 世纪 50 年代由英联邦国家发起的科伦坡计划旨在通过以资金和技术援助、教育及培训计划等形式的国际合作，促进南亚和东南亚地区的社会经济发展，以实现加大对该地区的影响，并与美国形成抗衡。20 世纪 60 年代，印度在冷战初期遭遇了严重的粮食危机和外汇危机，生产发展缺少大量资金，对发展资金的需求增加。世界银行将援助项目投向印度，这对第三世界国家产生较大影响。1959 年日本经过 4 年的谈判后签订协定，开始向原南越伪政权提供生产物资金额和数额贷款作为赔偿。日本通过所谓的“战争赔偿”与南越伪政权建立了经济联系。

20 世纪 70 年代，促进受援国开放市场，改善经济环境成为对外援助的主要诉求。美国国内开始关注人类的发展，卡特总统提出“人权外交”的政策。70 年代美国对外援助政策的突出变化就是援助从双边援助逐渐走向多边援助，援助的对象开始向最不发达地区转移。

20 世纪 80 ~ 90 年代后，引导受援国制定相应政策，利用援助资金改善生态环境成为援助国的主要目标，如 80 ~ 90 年代日本的援助额度迅速增长，私人贷款和直接投资占比较大，日本援助的重点部门是受援国的电气化建设及公用事业建设，此类援助项目有助于促进受援国国内经济发展。法国和英国在 80 ~ 90 年代的援助具有共同点：与自己的殖民地国家保持着密切的援助与受援关系，援助的资金主要集中在帮助受援国发展出口型农产品。德国在提供物资援助的同时非常注重技术援助，在技术援助中又以公用事业部门为重点。

进入 21 世纪，对外援助目标日益多元化，合作开发及可持续性、绿色成为开发援助的重要指标。千年发展目标承诺使得发达国家将援助的精力集中在了全球卫生、气候变化等领域。以美国为例，2011 年美国政府的表示在未来 6 年将投入 630 亿美元到全球卫生领域，重点关注全球艾滋病、结核病和疟疾，并优先为受援国建立完善的、可持续发展的卫生体系。正如英国国际发展部在 2010 年的工作报告中所指出，援助的工作目标就是充分利用本地资源和人力寻求发展，帮助贫困国家发展，并逐渐摆脱对援助的依赖。

此外，不同国家基于本国价值与利益差异，分别制定了相应的对外援助目标，以引领对外援助活动的实施。瑞典基于积极的中立理念，加强同第三世界联系，2007 年瑞典将受援国从 67 个减少到 33 个以集中其援助资源。新制定的 33 个受援国可分为三类：一类为亚、非、拉的 12 个国家，瑞典将对其实施长期援助；第二类为非洲、亚洲、中东和拉美的 12 个国家，这些是战乱国家；第三类为东欧国家，瑞典希望通过援助加深合作，以促进欧洲一体化进程。法国则希望通过对外援助传播法国文化，建立欧—非共同体。

法国对非洲的援助跟法国与非洲保持着其它大国不具备的特殊影响力有密切联系。但是法国的援助重点在于法国文化在非洲的传播。如在对非洲国家马里的援助上，仅有 15% 援助资金投入到公共治理领域，但在文化和语言培训领域的项目（2007 - 2009 年）上投入了多达 10 亿美元的资金，法国对非洲的援助还是集中在培养法国的非洲“影响力”。英国以加强英联邦影响，维持提高国际地位，谋求全球性国家利益为对外援助的主要目标。英国的对外援助主要集中于社会领域，包括卫生、人道主义救援、教育以及环境等。例如，2013 年，英国对外援助对卫生和人道主义救援的投入分别达 12 亿、9 亿英镑，分别占其对外援助的 21% 和 16%。美国则继续坚持维护民主政治，维护西方安全。2012 年除了 1 亿美元的经济转型援助之外，美国也增加了对民主援助的资金，还将通过国际开发署提供 6500 万美元的民主和治理援助，其中大部分援助是对选举和政治过程支持的奖励。此外另有 6000 万美金给予了非政府组织和公民社会的成员。日本在战后经济恢复后，迅速确立了对外援助的政策体系，并希望通过对外援助实现确保日本综合安全，建立国际秩序的目标。日本对外援助独具特色，如主要以日元贷款为主、援助地区相对集中，以基础设施建设和人力资源开发为援助重点，重视日本发展经验的总结与输出，为日本对外投资、经济安全以及政治外交战略提供了卓有成效的支撑和服务。

各国对外援助的管理机构

根据 OECD-DAC 网站有关成员国的介绍，各国家均建有相应的主管机构或部门（见表 9）。目前，世界主要援助国对外援助管理体制可以分为三大类：一是独立管理机构负责型援助体制，在 G20 国家中，美英法日加，巴西、澳大利亚、土耳其、墨西哥及法国等都是设有独立的援外机构，如美国设立国际开发署（USAID）、英国设有国际发展部（DFID）、法国开发署（AFD）、日本国际协力机构（JICA）、加拿大国际开发署（CIAD）、巴西合作署（ABC）、澳大利亚发展署（AUSAID）、土耳其国际合作及协调署（TIKA）、墨西哥技术和科学合作理事会（DGCTC）、德国国际合作公司（GIZ，2011 年成立）等。独立的对外机构在上述国家对外援助效果提升方面取得了良好的效果，彻底改变了原来项目不连续、战略目标不统一以及项目设立政治应急色彩浓厚等问题，制定了完善的对外援助战略，形成了对国家安全战略的有效支撑。此外，独立的对外援助管理机构提高了对外援助合作的便利程度和有效性，如巴西合作署通过与传统援助大国，如德国及日本的合作开展三方援助，不仅充分利用传统援助国的经验、渠道与力量，提升了援助的效果，扩大了国际影响力，而且大幅提升了国内对外援助的管理能力与水平。二是由外交部管理对外援助事务，如芬兰、希腊、爱尔兰、荷兰、波兰、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、澳大利亚、新西兰等。实施此类管理体制的国家，除澳大利亚及新西兰外，都为援助小国。三是多部门协调型援助体制，如俄罗斯、印度、印度尼西亚、意大利、韩国等。此外，还有一些国家采用非政府化援助机制，南非的非洲复兴和供给合作基金（AR&ICF）、阿根廷的横向合作基金（FO.AR）、沙特的发展基金（SFD）。总体看，援助大国都建立了独立、完备的对外援助管理机构，并且形成了外交、外贸及外援相互配合的对外援助发展格局。

表 9：OECD-DAC 成员国对外援助机构及相关机构情况

国家	有关机构	国家	有关机构
澳大利亚	国外事务与贸易部 / 澳大利亚发展署 (AUSAID)	日本	外务省 (MOFA) / 日本国际协力机构
奥地利	外交部 / 发展合作署	韩国	ODA Korea / 外交部 (MOFA) / 韩国国际合作机构 / 战略与金融部 / 经济发展合作基金 (EDCF)
比利时	外交、对外贸易与合作部 / 比利时发展机构 / 发展中国家投资公司	卢森堡	外交部 / 卢森堡人道主义与发展合作行动
加拿大	外交、贸易与发展部 (DFATD)	荷兰	外交部
捷克共和国	外交部 (MFA) / 捷克发展署 (CzDA)	新西兰	国外事务与贸易部
丹麦	丹麦发展合作 (DANIDA) / 外交部	挪威	外交部 / 合作发展署 (NORAD)
欧盟	欧洲发展合作委员会 (EuropeAid) / 人道主义与人权保护委员会 (ECHO) / 欧盟外部行动服务 / 欧洲对外行动署 (EEAS)	波兰	外交部
芬兰	外交部	葡萄牙	——
法国	外交部 / 法国开发署 (AFD) / 财政部理事会	斯洛伐克共和国	外交部
德国	德国联邦经济合作部 (BMZ) / 德国国际合作公司 (GIZ) / KfW Development Bank	斯洛文尼亚	外交部
希腊	外交部	西班牙	外务与国际合作部 / 国际开发署 (AECID)
匈牙利	外交与贸易部	瑞典	外交部 / 瑞典国际合作发展署 (SIDA)
冰岛	外务部 / 国际发展署 (ICEIDA)	瑞士	经济合作发展部门 / 经济事务秘书处 (SECO) / 瑞士发展合作署 (SDC)
爱尔兰	Irish Aid, 外交与贸易部	英国	国际发展部 (DFID)
意大利	意大利发展署, 外务部 (ESTERI)	美国	国际开发署 (USAID) / 人口难民移民局 / 国务院 / 千年挑战公司 (MCC)

注：项目组根据 OECD-DAC 网站整理得到

主要援助国对外援助机构设置及比较

主要援助大国管理机构设置及运行机制

(1) 美国对外援助机构设置及职能

1961 年以前，美国对外援助分属不同机构管理，不同项目各自独立运行，包括粮食救济、国际经济合作、技术合作等（见图 13）。自 1961 年成立后，美国大部分双边经济援助都由国际开发署来执行。美国国际开发署致力于消除极端的全球贫困，使有活力的、民主的社会都能实现他们的潜力。美国国际开发署承担着美国大部分对外非军事性的援助工作。除国际开发署外，美国对外援助机构还包括国务院、国防部、农业部、财政部、千年挑战集团和其它一些机构，如贸易和开发署、海外私人投资公司以及泛美基金会等。在这些机构中，国际开发署（USAID）作为对外援助的管理部门发挥了重要作用。国际开发署接受国务院的领导，开发署署长直接向国务卿汇报。由此也形成了开发署在美国对外援助管理中的核心部门。

美国对外援助决策方案与政策一般由国务院、财政部、白宫办公室及国际开发署提出，并报告给总统。总统同意后报议会审批，议会通过后由总统签署命令生效执行。国务院有专门的副国务卿负责对外援助项目执行与管理，并交由国际开发署具体执行与管理（见图 9）。由此可见，国际开发署在美国对外援助机构体系中处于核心位置。与其它部门相比，美国国际开发署的最大特点就是集援助与资金拨付于一体，具有独立自主的管理权。其直接管理的账户包括：发展援助（Development Assistance）、国际灾难救助（International Disaster Assistance）、转型计划（Transition Initiative）、复杂危机基金（Complex Crises Fund）、发展信贷授权（Development Credit Authority）以及部分全球卫生项目（Global Health Programs）。此外，国际开发署还与其它机构合作，负责管理和实施其它一些账户，如总统艾滋病紧急救援计划（President's Emergency Plan for AIDS Relief）、经济支持基金（Economic Support Fund）、粮食换和平计划（Food for Peace Title II）。

为了迎接新的变化，2004 年 1 月小布什总统成立了一个新的机构，千年挑战集团，参议院任命一名 CEO 负责千年挑战集团的日常运行管理，由国务卿、财政部长及总统预算与管理办公室主任组成董事会进行监督。千年集团负责人每年向国务卿领导的董事会做年度报告。

虽然美国国际开发署在对外援助中处于核心地位，但美国庞大的对外援助依然分散在 20 余个部门，项目和账户类型众多，协调一致仍然存在很大问题。因此，2012 年 2 月 9 日，白宫发布政令，成立由国务院、财政部、开发署、千年挑战公司等部门机构及总统任命的不超过 12 个民间人士组成全球发展委员会；提升国际开发署地位，直接参加内阁会议以提高开发署的声音及协调能力。

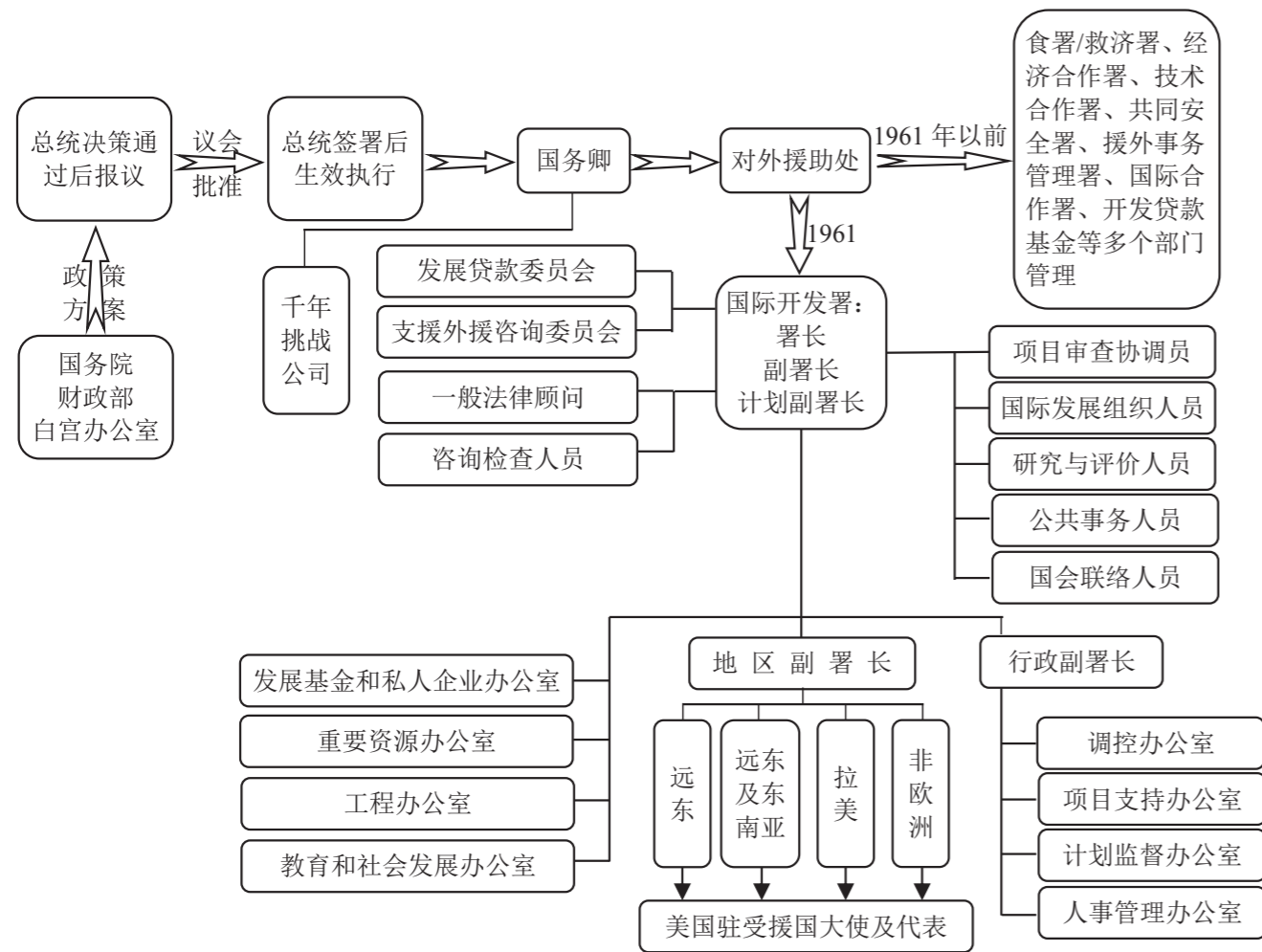


图 13: 美国对外援助主要机构设置与运行机制

(2) 日本对外援助机构设置及职能

1997 年，日本成立官方发展援助改革咨询委员会，并在 1998 年提交了《官方发展援助改革第一届理事会的最终报告》。该报告提出：制定国别援助计划、设立政策制定

所需机构以及加强政府与国际间广泛合作等具体措施，并由此开启了日本对外援助管理机构变革的历程。2002 年 3 月，官方发展援助改革第二届理事会发布报告，提出了大众参与、增加透明度及提高效率三项改革目标。2003 年日本政府发布《官方发展援助大纲》，根据大纲要求，日本对政府进一步明确了政府与实施执行机构之间分工及角色定位。2003 年日本协力机构（JICA）成为独立的政府机构，直属日本内阁，负责实施政府层面的技术合作、培训计划、外派专家及援外设备、日本海外合作志愿者计划、移民计划、紧急灾难救助计划等。

2006 年 4 月，日本政府又对官方发展援助计划进行了根本性改革，内阁设立海外经济合作委员会，由首相负责召集包括内阁官房长官、外务大臣、财务大臣及经济产业大臣在内的成员讨论海外经济合作基本战略。同年 8 月外务省设立经济合作局，以提升外务省在海外经济合作方面的规划、组织能力。外务省国际经济合作局负责总体规划与草拟官方发展援助政策，在整个政府机构中发挥了核心协调功能。2007 年，外务省国际合作局进行组织改革，下辖援助政策规划、赠与和技术合作、贷款援助、国别援助规划等部门，并新设立了发展援助政策协调部门，以加强外务省官方发展援助的政策规划与建议功能。2008 年 10 月，日本政府又将国际协力机构与日本国际合作银行负责官方发展援助贷款的海外经济合作处整合到一起。此外，原先由外务省主管的赠与贷款职能也转移到日本国际协力机构，自此 JICA 成为综合性的援助组织，统一对外提供技术合作、贷款援助、赠与援助。

自此，日本政府完成了内阁与外务省负责对外援助战略与政策制定，官方行政机构负责统一实施的对外援助管理机构改革。从而改变了原来外务省、大藏省、通产省及经济企划厅四省厅协商制定政策，多部门执行的管理体系，实现了决策一元化与决策管理分离的目标（见图 14）。2011 年，日本协力机构建立“官方发展援助视频网站”，以提高对外援助的透明度；同年，日本政府又成立了发展项目责任委员会，并开始在发展援助项目规划、实施、检查及相关行动中发挥作用。

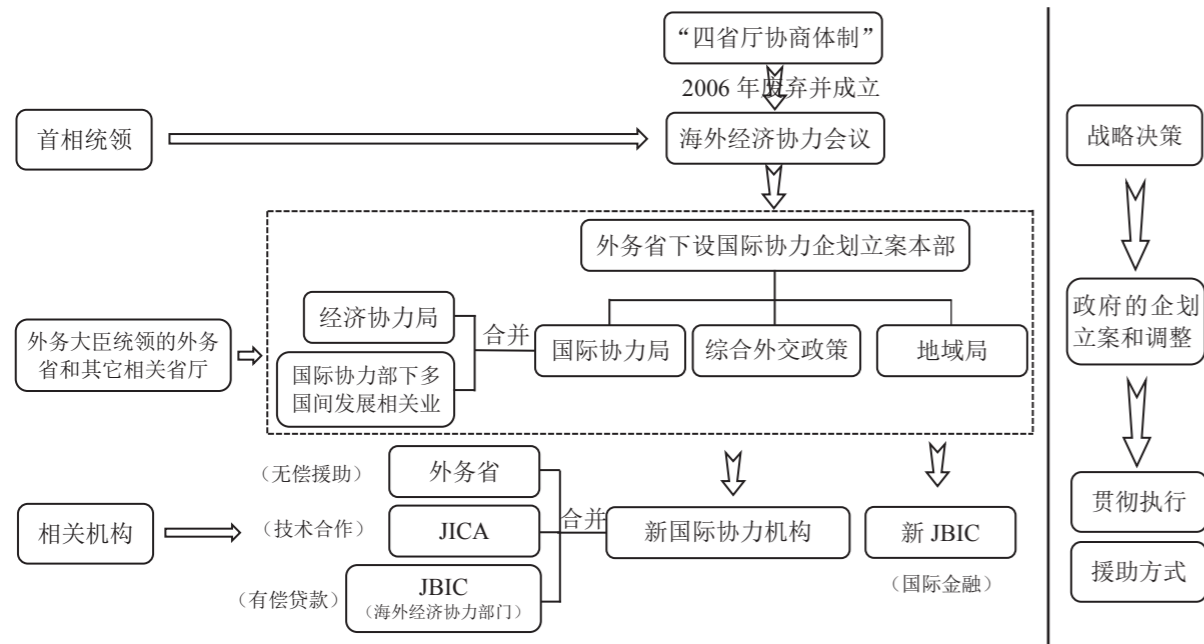


图 14: 日本对外援助机构改革及运行机制

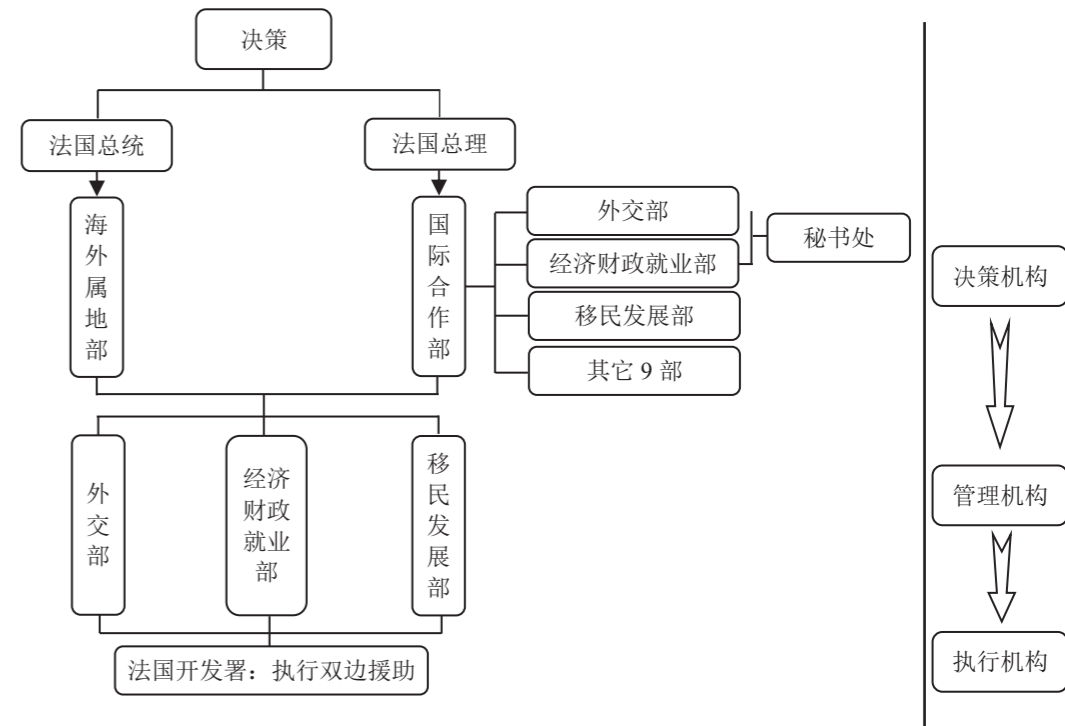


图 15: 法国对外援助机构体系及运行机制

(3) 法国对外援助机构设置及职能

法国是最早设立国际开发署的国家，目前法国对外援助体系中决策——管理——执行各类机构角色定位与功能清晰明确（见图 15）。法国对外援助决策机构为法国国际合作与发展部际委员会、法国海外属地部际委员会。前者负责对发展中国家和新型国家的对外援助事务，由法国总理担任主席，成员包括外交和欧洲事务部长、经济财政与就业部长、移民融合认同和合作局以及另外与发展合作有关的 12 个部长，其中外交部和经济财政就业部组成联合秘书处，并在对外援助决策中发挥了较大的作用。后者由总统主持，目标是支持海外属地经济发展，负责确定法国开发署在法国海外属地的战略方向。

外交和欧洲事务部是法国对外援助的主管部门，其下设国际合作与发展司全权负责对外援助事物，经济财政就业部、移民融合民族认同与合作发展部负责对相关活动进行管理和监督。法国开发署是双边援助的执行机构。此外，法国还有一些对外援助的辅助机构，如法国国际合作高级理事会负责协调对外援助领域公私关系。

(4) 德国对外援助机构设置及职能

早起德国的对外援助分撒在不用职能部门，代表不同战略目标：如财政外交代表了外交目标、经济部代表商业目标，联邦议员则代表发展目标。由此导致德国对外援助效率低下，效果不明显。1961 年，德国总理阿登纳决定进行改革，成立经济合作与发展部（BMZ）。但由于部门利益及路径依赖等问题，此时 BMZ 只负责协调援助政策，并没有对外援助的实际管理权。外交部与经济部仍然负责制定技术和财政援助计划与预算，德国复兴开发银行（KfW）、德国面向发展中国家技术援助公司（GAWI）、联邦经济合作署（BfE）负责对外援助执行。1975 年，GAWI 与 BfE 组建德国对外援助由德国技术合作公司（GTZ），该公司由德意志联邦共和国持有此后 GTZ 开始负责德国对外援助的执行。

1964 年和 1972 年，BMZ 先后取代外交部与经济部，掌握了对外技术援助与财政援助的控制权，并在 BMZ 下成立了三个小型机构：德国发展服务中心（DED）负责向发展中国家派遣援助人员；德国投资与发展公司（DEG）为德国企业，特别是中小企业在发展中国家投资提供财政资助。该公司在 2001 年被并入德国复兴开发银行；德国国际

发展基金（DSE），负责组织国际对话与经验交流专业人士及管理人员培训，2002年改名为德国国际培训和发展公司（InWEnt）（见图16）。

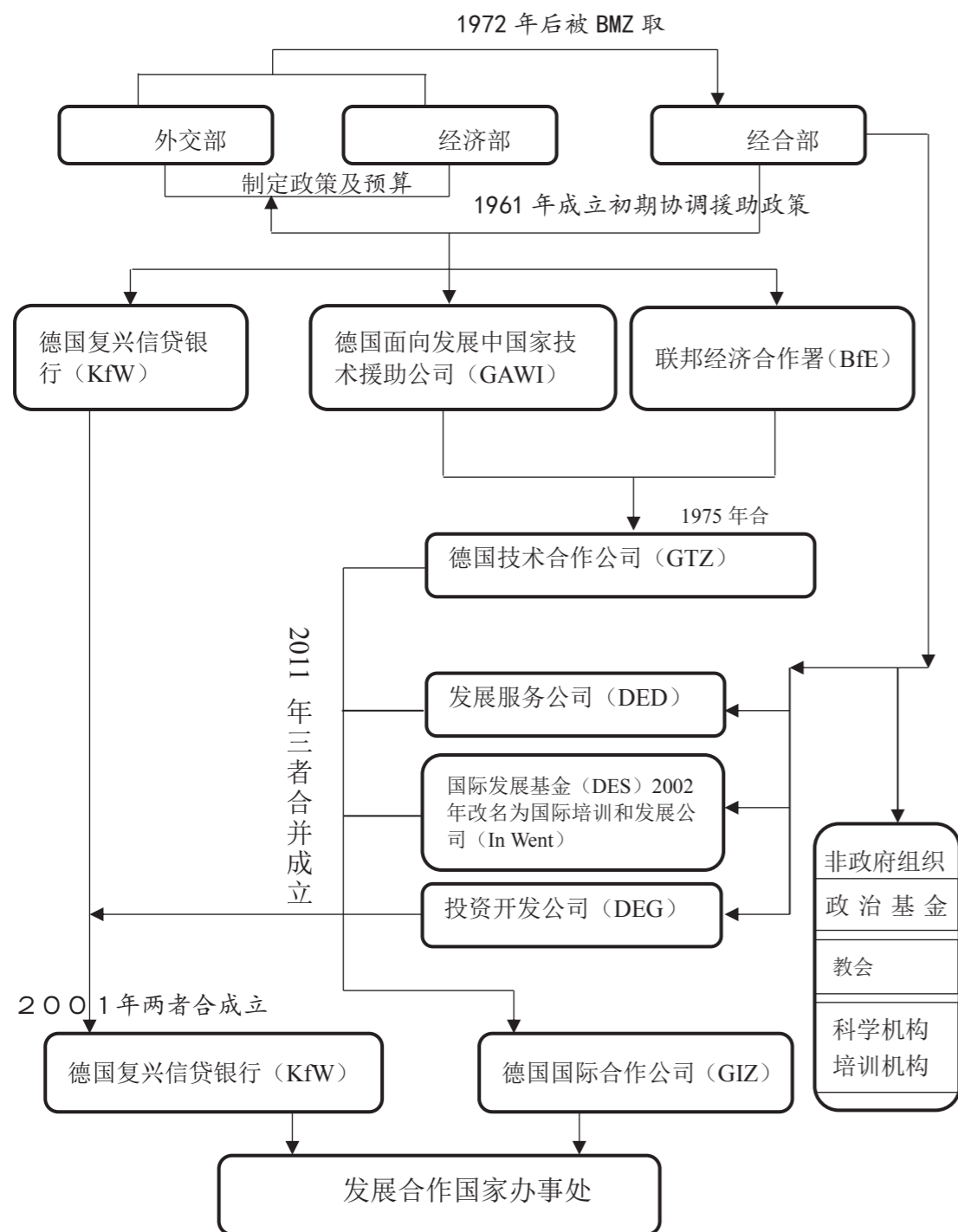


图 16：德国国际合作管理机构演变及其运行机制

虽然经合部在对外技术及财政援助方面权利得到扩大，但外交部在援助事物上的影响并没有消失，仍通过非正式渠道影响援助政策制定。此外，经合部、德国复兴开发银行（KfW）以及德国技术合作公司（GTZ）之间也有不同意见，KfW 支持优惠贷款而不是捐赠，主张援助产生收益汇报和经济增长的财政援助；GTZ 则倾向于捐赠及减少贫困的技术援助，这差异导致两个机构间难以协调援助政策，经合部的援助计划也难以落实。在总结经验教训基础上，德国联邦政府希望整合复杂多样的对外援助机构。

2011年1月1日，德国技术合作公司（GTZ）、德国开发服务中心（DED）及德国国际培训和发展公司（InWEnt）合并成新的机构，即德国国际合作公司（GIZ）（见图12）。德国国际合作公司（GIZ）是对外援助的综合执行机构，作为联邦拥有的机构，通过支持国际可持续发展的目标支持政府各项战略的实施。GIZ 为联邦德国拥有，股权由联邦经济合作与发展部（BMZ）和联邦财政部（BMF）持有。GIZ 的大部分工作直接受命于联邦经济合作与发展部（BMZ），2015年，GIZ 工作中80%来自于BMZ，另外还有12%来自于其它公有部门，如联邦环境与自然保护、建筑与核安全局（BMUB）、联邦外交部。

(5) 英国对外援助机构设置及职能

英国1997年创立了英国国际发展部，该部是英国处理国际发展事务的核心部门，直接向英国议会负责。英国议会是英国对外援助的主要决策机构，同时也是对外援助监管机构。每年3月向议会报告资金的使用情况，具体由国际发展委员会（IDC）和公共账目委员会（PAC）负责，此外国家审计署（NAO）也对对外援助资金使用的有效性富有监管责任。2007年后，为提高对外援助有效性，英国国籍发展部成立了援助有效性独立咨询委员会，对援助有效性进行审查（见图17）。

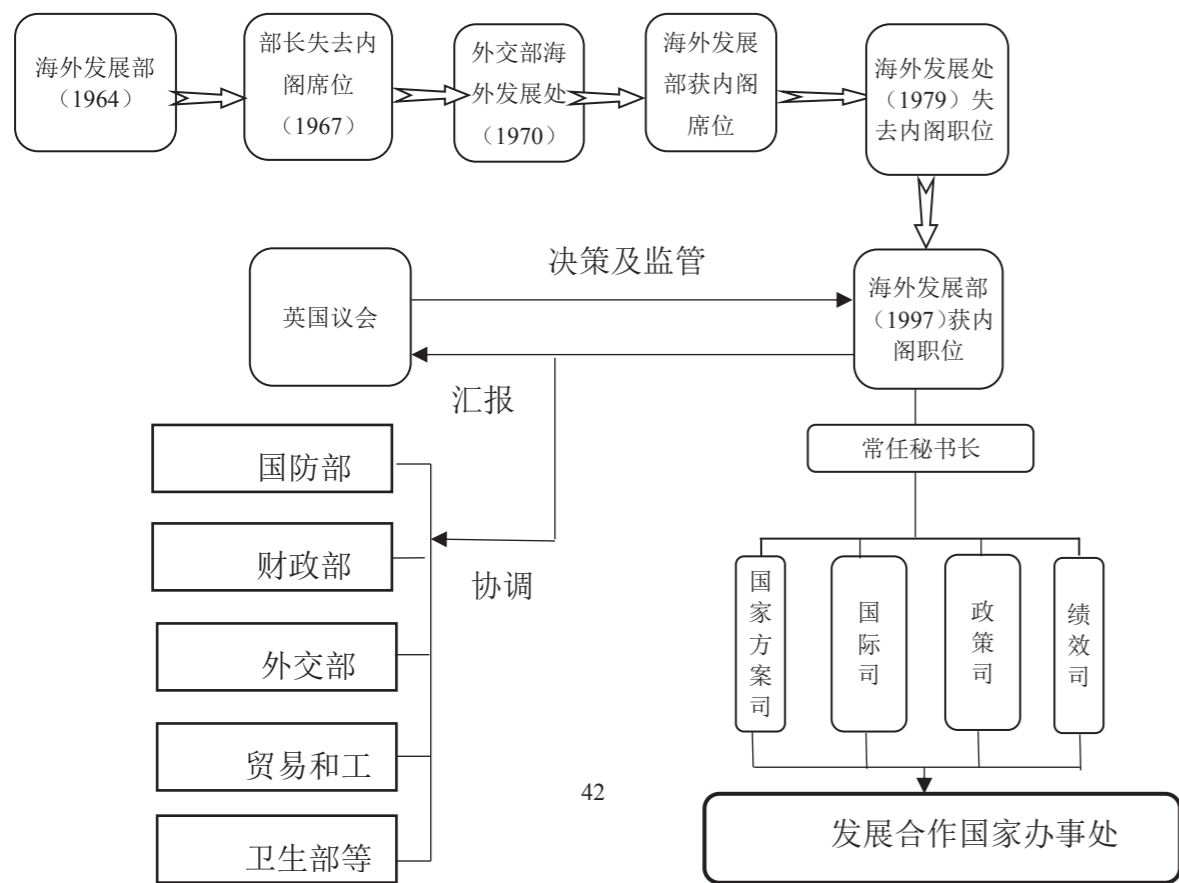


图 17: 英国对外援助机构演变情况

英国国际发展部在《国际援助法案》和《公共服务协议》框架下负责合作中的所有事务，不论是双边的还是多边的，都在英国国际发展部的管辖范围之内。英国国际发展部还负责就英国的对外援助议题同相关政府部门进行协调，如国防部 (FCO)、财政部 (HMT)、外交部 (MOD)、贸易和工业部 (DTI)、环境食物和农村事务部 (DEFRA)、卫生部 (DH) 等。他们针对《公共服务协议》(PSA) 中的目标以及一些共同领域进行合作。

英国国际发展部在内阁受国际发展事务大臣的直接管理，同时受下议院国务大臣和议会副国务秘书的管理，主要的发展援助议题需获得他们三位的一致同意才能通过。英国国际发展部的最高职务是常任秘书长。下设四个司分管不同工作：国家项目司、国际司、政策司和绩效司。

对外援助主要国家管理及机构设置比较

(1) 纵向看，各国在对外管理机构设施方面存在类似的发展趋势。首先逐步建立了对外援助管理/执行的核心机构——国际开发署(部)。这既是各主要援助大国总结对外援助发展经验教训的结果，也是经合组织对各国对外援助进行同行评估的主要政策结论与建议。其次，在国际开发署之外，各国也都存在着不同类型与规模的其它辅助对外援助实施机构，如各个职能部门支持的民间组织及科学机构等；另外，德国与日本将财政援助与金融援助分开，财政援助由开发署/协力机构负责，金融援助由相关金融机构负责也具有较大的借鉴价值。第三，各个国家都颁布了专门的法律，为对外援助机构的规范化运转及对外援助项目实施奠定坚实的法律基础。

(2) 横向看，不同国家之间依然存在着较大的差异，并具体表现在成立时间、决策、管理、执行及监管等方面(见表 10)。英美两国议会作为主要决策机构，执行机构均为国际开发署/部。美国决策、管理与执行分别由三个部门各负其责，英国执行与管理机构均为国际开发部。由于政治体制差异，这类决策机构设置方式并不适合我国。法国和日本决策机构为总统/总理/首相领导的委员会，管理机构均为外交部，这与我国对外援助管理历史与现实差异较大；德国决策及管理机构均为经济合作部，执行机构为政府占有多数股份的德国国际合作公司。德国经济合作部从单纯的协调机构逐步演变为对外援助的决策与管理机构，并直接管理 GIZ 发展历程既与我国当前对外援助分散在各个部门的相符，又与我国对外援助依靠国有企业执行的经验相符，因此具有较大的借鉴价值。

表 10：英美法德日五国对外援助管理机构及运行比较

	美国	英国	法国	德国	日本
成立时间	1961	1997	1941	2011	2006
决策机构	总统和议会	议会	法国国际合作与发展部际委员会、法国海外属地部际委员会	经济合作发展部	首相召集的海外经济合作委员会
管理机构	国务院（副国务卿）	国际发展部	外交部	经济合作发展部	外务省
执行机构	国际开发署	国际发展部	法国开发署	德国国际合作公司（GIZ）	国际协力机构
监管机构	国际开发署、国务院及千年挑战公司	议会、审计署援助有效性委员会及公民社会	法国开发署及外部独立专家组	联邦议会经济合作与发展委员会	外务省

4

国际对外援助发展新形势与经验借鉴

国际对外援助发展新趋势

20 世纪 80 年代后，OECD-DAC 成员对外援助力度逐渐减弱。1997 年与 2007 年两次金融危机的爆发，不仅使得欧美霸权为基础的治理秩序出现危机，新的全球治理机制与秩序也处于酝酿中，更直接导致对外援助发生了新的变化，并表现在援助管理机构、管理理念、援助主体及援助方式等多个方面。

援助理念从援助有效性向发展有效性转变

自国际援助体系建立以来，西方国家以“干预”为核心理念的发展援助倡导“援助有效性”，即侧重援助本身程序与方法的科学性与合理性，而不是援助效果。虽然经历半个多世纪的发展，但援助并未取得理想效果，反而是引起援助国国内对援助本身的怀疑与政府“援助疲劳”。如即使在非洲接受西方援助的高峰时期（1970-1998），非洲国家的贫困率不仅没有下降，反而从原来的 11% 上升到了 66%；特别是 OECD-DAC 国家整体对外援助力度持续下降，到 2015 年仅为国民收入的 0.3%，远低于 2002 年《蒙特雷共识》设定的 0.7% 的援助力度。这在一定程度上导致发达国家援助理念的变化，如美国总统奥巴马 2010 年 9 月 22 日在联合国“千年发展目标峰会”上提出，美国不再用金钱衡量发展援助效果，而是结合外交、贸易与投资等多种途径，促进受援国的发展。中国及其它新兴援助国从自身经验出发，以“发展”为核心理念的对外援助实践构成了对传统援助国援助理念与体系的发展与完善，并在援助中发挥着越来越重要的作用。2011 年通过的《关于新的全球合作关系的釜山宣言》明确将援助政策理念从“援助有效性”转变为“发展有效性”。2014 年 4 月在墨西哥召开的“有效发展合作全球伙伴关系”高级会议上，联合国秘书长呼吁建立有效发展合作伙伴关系。发展中国家及新兴援助国在国际援助体系中的影响与作用越来越大。中国在本国发展过程中一直坚持“发展是硬道理”，并在对外援助中注重受援国能力的提升。特别是在“一带一路”倡议中提出“五通”更是发展有效性的重要体现和实现手段。但由于中国过于强调“发展有效性”，未能及时将“援助有效性”与“发展有效性”纳入对外援助管理评估体系，由此导致欧美学者及相关方面对中国援助的内在动力及对现有主导的援助机制与秩序的关注与担忧。造成这一问题的原因主要在于中国现有援助管理体系的设置，即缺乏公开透明法制程序与整体协调一致的行动。

援助主体从以 DAC 国家为主体向主体多元化转变

首先在发达国家内部，美国依然是最大的援助国，但是欧盟在援助体系中的地位和

作用越来越大（见图 18）。此外，非 DAC 成员及新兴援助国作用越来越大。如巴西、俄罗斯、印度、印度尼西亚、马来西亚、智利、阿根廷、委内瑞拉及中国等发展中国家也在积极扩大对外援助规模。金砖五国对外援助规模与影响力日益提高。其中，中国提供的对外援助最多，目前已经成为仅次于美国、德国、日本的第四大援助国。2001-2013 年间，中国对外援助额从 7.43 亿美元增长到了 74.62 亿美元，年均增长 21.2%，是世界平均值增长率的 2 倍，占世界比重从 2001 年的 1.25% 上升到了 2013 年的 3.89%¹⁷。援助主体的多元化发展打破了发达国家垄断局面，为处于对外援助快速发展的中国提供了难得的机遇。中国应尽快建立统一的对外援助管理机构，以提高对外援助决策效率，提升对外援助效果。

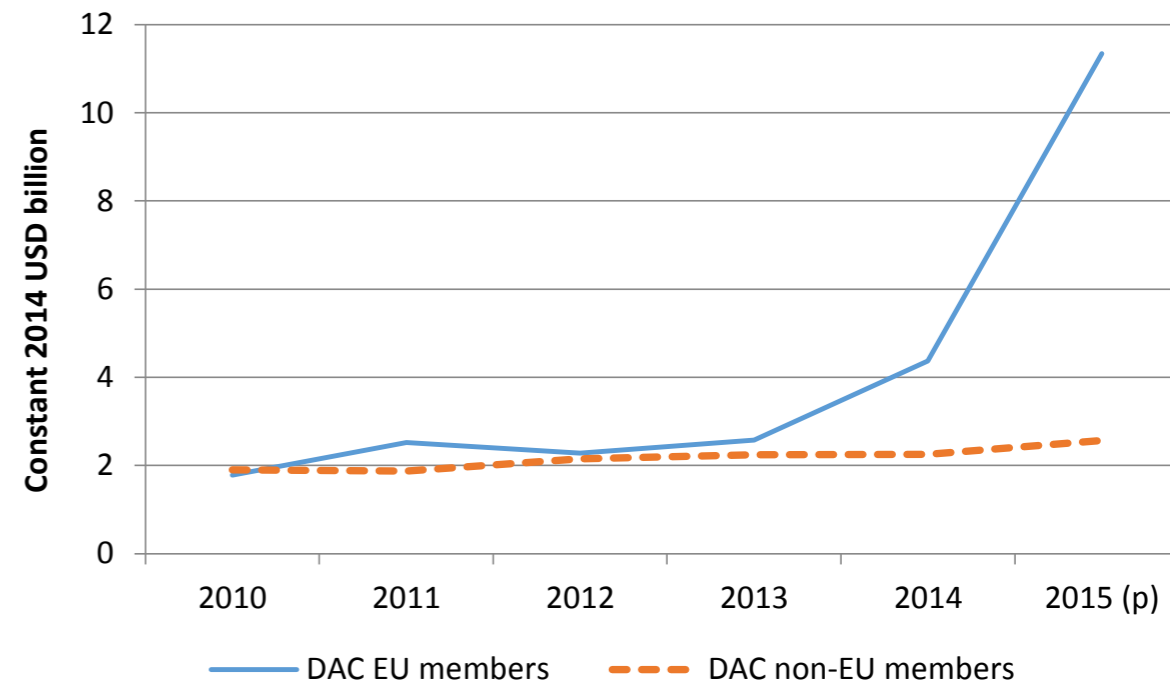


图 18: DAC 成员中欧盟与非欧盟援助支出变化情况 单位: 十亿美元

多边及三方合作成为新世纪援外的重要形式

联合国早在 1978 年的“布宜诺斯艾利斯行动计划”中就提出对外援助三方合作的

17 胡鞍钢 张君忆 高宇宁 对外援助与国家软实力: 中国的现状与对策, 武汉大学学报(人文社科版) [J], 2017 年 5 月

概念，但直到 1980 年德国前总理维利·勃兰特担任德国国际事务独立委员会主席期间提出：“应在发展中国家经济合作语境中讨论三方合作”，三方合作才被作为对外援助专有名词。这是因为 20 世纪 90 年代后，中国、巴西、印度及南非等新兴市场国家陆续减少或不再接受国际援助，并在国际援助领域迅速发挥越来越大的作用，兼具受援国与援助国双重身份。如巴西与日本、德国开展了一系列合作项目，取得了良好的效果。而美国总统奥巴马在 2010 年联合国“千年发展目标峰会”上宣布，美国将承担更多的责任，并要求其它援助国、受援国共同承担责任。这一发展趋势要求：各国尤其是援助大国应建立对等的对外援助管理机构，以平等、高效地进行对外援助合作。

全球治理秩序变革、机制调整期成为新兴大国崛起的最佳时期。加强同新兴市场国家和发展中国家对外援助战略协调，齐力推动国际秩序和国际体系朝着公正合理方向发展，就必须统筹考虑和综合运用国际国内两个市场、两种资源、两类规则。因此，应充分注意到国际援助趋势发展变化，适时对对外援助管理进行改革，提升对外援助力度与效果，提升“政府驱动”这一条腿的作用空间。

国际对外援助管理经验借鉴

上世纪 60 年代后，一些发达国家纷纷成立国际开发署，主要承担对外的非军事援助。作为一个独立的政府机构，国际开发署一般依照本国的外交政策和国家利益，同时考虑受援国的实际情况，开展农业、减贫、卫生、教育、环保、防灾减灾等广泛领域的援助活动。经验表明，有效的发展援助可以产生积极的效果，并通过资金与知识、经验、专业技术的有机结合以及加强合作，在近 20 年里取得良好成绩。

建立独立机构，统领对外援助工作

在 G20 国家中，对外援助管理有三种体制，一是建立独立的机构，二是多部门协调机制，三是非政府化援助体制。其中以建立独立机构管理是当前援助大国的主流与趋势，美国、英国、德国、法国、日本、加拿大、巴西、澳大利亚、土耳其及墨西哥等都建有独立的对外援助管理机构。法国于 1941 年就建立了开发署，统一管理对外援助事务；美国由于对外援外中不连续的援助、无规划的项目取向、僵化拖沓的运行机制、应急近视的政治目标等问题，特别是在与前苏联的竞争中的不利情形直接促成了《1961 年对外援助法》和国际开发署在 1961 年的成立。英国也于 1961 年就成立了统一负责对外援助活动的机构——海外技术合作部，并于 1964 年因职能扩大而改组为海外开发部，但由于执

政党更替及国内经济等原因，分别在 1970 年和 1979 年被裁撤，业务归口到外交和联邦事务部管理。但最终在 1997 年成立国际发展部，并将其资金从政府预算中剥离，由议会直接审定并拨付运行至今。日本战后依据《海外经济合作基金法》确立了部际协调的决策管理机制，经过多年发展最终在 2006 年成立了由首相直接领导的内阁海外合作理事会，代替原来的经济企划厅、通产省、外务及大藏共同进行对外援助决策的格局，由外务省统一协调另外 11 个厅进行对外援助管理，并由国际协力机构具体执行。2011 年 1 月 1 日，德国技术合作公司、德国开发服务中心(DED)及德国国际能力建设公司合并成新的机构，即德国国际合作公司(GIZ)。国际合作署接受德国联邦经济发展合作部(BMZ)的领导。至此，DAC 成员中排名前五名的援助国都已经建立了独立的对外援助机构。

确立法律依据，依法开展对外援助

依法行政是现代政府的一个基本特征，是建立合理的政府与社会、政府与市场、政府与人民关系的前提。发达国家法律体系较为成熟，对外援助工作法律依据充分。如美国早在 1950 年就颁布了《国际开发法案》，并在肯尼迪政府的努力下出台了《1961 年对外援助法》。以该法案为基础，设立了国际开发署，从而确立了对外援助机构存在的法律依据。此外该法案还强调了对外援助费用的国际分摊与援助核心利益区。这为对外援助战略的制定与政策稳定奠定了法律基础。该法案几经修改，从最初的 49 页增加到 417 页，有 108 个目标和优先事务，涉及 37 个政府部门和 60 个办公室。此外，国会还在不同时期针对特定问题制定特定法案。截止 2014 年底，美国国会针对特定地区、特定问题、特定时间或国家出台了专项法案 20 余部。

日本不仅以法律的形式确立了决策机构，如《海外经济合作基金法》明确了日本初期对外援助决策机构，如该法案第 36 条规定：通过基金提供的日元贷款，要由经济企划厅长官事先与通产、外务和大藏三省大臣协商。自此确立了日本共同对对外援助进行决策的制度。此外，日本在 1974 年公布了《国际合作事业团法》，并于 1978 年进行了修改。2002 年公布《独立行政法人国际合作机构法》为国际协力机构成立、整合及业务开展确立了法律依据。如 2006 年又颁布《日本国际协力机构法案》，明确规定：JICA 是日元贷款、技术合作及赠与援助的唯一机构。2008 年国际协力机构合并国际合作开发银行，成为日本开发援助的综合实施机构。

此外，韩国、巴西、德国、英国及加拿大等国都通过法律形式对对外援助管理决策机构设置、资金来源以及对外援助活动管理做出了明确的规定。

建立评估体系，提高评估透明度

DAC 主席 Erik·Soiheim 说：“目前我们努力使发展援助在支持经济增长和减缓贫困方面更加有效，而评估位于这一努力的核心位置”，且“评估领域将持续反映和影响未来发展思维的趋势”。正是在这一认识引领下，主要援助国大多依据 DAC 评估体系和

标准构建了本国的评估体系，如日本早在 20 世纪 80 年代就引入了 DAC 评价标准。虽然美国并未采用 DAC 标准，但其国际开发署在 1968 年建立了第一个评估机构 PPC，并采用逻辑框架模型作为主要评估工具；1983 年成立了发展信息与评估中心（CDIE），负责对援助数据和信息进行整理，为援助人员提供资料和培训，为决策机构提供咨询。受财政等方面影响，20 世纪 90 年代美国国际开发署评估中心经历了扩张——收缩的历程，但到 2011 年成立了学习、评估与研究办公室，全面加强援助评估工作。特别是美国国际开发署与国务院 2011 年联合出台了新的评估政策：评估纳入项目设计、提高透明度和公开性、利用数据修正未来方案。特别需要注意的是，评估政策要求评估报告必须在相关网站上公开。无论上述国家是否采用 DAC 标准，但对于评价报告的公开透明要求是一致的，都要求在指定网站上对评价报告进行公开，接受公众监督。

发动社会力量，充分利用 NGO

美国非常注重 NGO 在对外援助中的作用，USAID 设有专门组织机构管理资助 NGO。USAID 要求：NGO 若想获得资助，首先必须注册为私人自愿者组织，并获得相应编码。目前，已有 686 家志愿者组织获得资助，包括 117 家其它国家在 USAID 注册，成为可获得资助的 NGO。而英国国际开发署设计了 8 个针对 NGO 的政府基金。早在 1989 年，日本外务省设立了 NGO 事业补助金制度；2006 年又通过了“NGO 能力建设与协作愿景”五年计划，大力提升 NGO 组织与活动能力。法国则政府积极支持 NGO 参与开发援助，如企业、职工工组、工会及大学等。据统计：2002 年法国有数千 NGO 组织在国外援助活动。

应对挑战，不断调整发展援助管理方式

发达国家对外援助方式及管理机构一直处于调整变化过程中，唯一不变的是其作为服务国家战略的工具属性，服务于国家战略目标和国家利益。如法国、美国、英国、日本及德国随着对外援助的需要而进行援助机构的调整，并逐步实现了对外援助管理机构的独立性。如日本与德国分别在进入 21 世纪后改革原有分散的管理体系，建立了独立统一的对外援助管理机构。法国则根据海外属地情况，成立了由总统主持的法国海外属地部际委员会。又如美国 2010 年发布历史上第一份《总统全球发展政策指令》，不仅对对外援助进行了评估，而且明确了对外援助方式与理念的转变方式。在不同的发展时期国内外发展战略需求不同，及时调整援助方式、管理机构与相关理念成为发达国家对外援助发展的共同特征。

发达国家对外援助的上述特征中，独立的对外援助管理机构处于核心地位，是目前援助大国的共同选择，是对外援助事业的核心。相关法律法规的颁布与完善，为援外机构的设置、职能奠定了法律基础，而独立的对外援助管理机构对于对外援助理念的锤炼、国际合作、援外战略及绩效、评估等方面发挥了主体作用，对于对外援助项目及活动的执行及效果提升起到了保障作用。

5

中国对外援助机构 改革建议

对外援助是一个大国增强其国际影响力、国际软实力，服务外交和国际战略的重要工具，可视为一国国家投资、国际战略投资、长期投资及竞争性投资¹⁸。增强国家国际影响力，提升国家软实力是践行国家总体安全观，保障国际安全的重要途径，更是在“一带一路”倡议推进过程中，推动区域合作顺利进行的重要保障。因此，对外援助的重要性与战略价值在未来一段时期内将进一步提升。以往沿用的外援管理体系不能适应中国对外援助工作发展需要和有效应对国际形势新挑战，需改革现有对外援助管理机构与管理体系，成立独立的能够协调多个政府职能部门的“国际开发署/部”。

机构的定位

国际开发署/部作为国家对外政治经济政策的主要执行部门之一，是国家“软实力”的具体决策、策划和管理的政府部门，原则上以经济技术援助手段为主，塑造中国的国际形象，传达政治理念，诠释政府外交政策，介绍中国的历史文化，同时支持和帮助发展中国家以更加绿色低碳的模式发展和进步。“国际开发署/部”要根据国家政治、经济和战略的需求，以资金、技术、知识、产品等多种援助形式相结合，在不同领域设立相关的项目，一方面对外直接援助，一方面支持国家事业单位、科研机构、民间组织全方位“走出去”，利用对外援助资金、项目的方式，为中国的对外发展做早期调研铺垫，规避跟随的大规模投资和企业“走出去”的风险；同时也为中国在“走出去”过程中发生的问题，及时了解、沟通和疏导，以便问题得到解决，从而更好地维护中国在全球的中长期利益。

机构职责

第一，制定对外发展援助的国家战略、规划和政策。在当前复杂多样的国际发展援助背景下，制定中国国际发展援助尤其是南南合作的战略及相应实施规划。制定相关政策，

18 胡鞍钢 张君忆 高宇宁 对外援助与国家软实力：中国的现状与对策，武汉大学学报 [J].2017-05:5-13

明确南南合作的原则、标准和优先领域；同时，规范企业海外合作行为，包括强化履行企业社会责任制度，并要求将环保低碳的相关内容纳入其企业社会责任报告。

第二，负责对外援助活动的执行监管，并协助完成中国在国际上的承诺，帮助受援国发展。近些年来，国际政治动荡起伏，发达国家往往以人权、环境和社会问题，制约中国的发展。我们需要利用有针对性的对外援助，争取大多数国家的支持，特别是赢得发展中国家的支持，为中国赢得发展空间与时间。应该注意的是，这些援助活动应该以绿色低碳为基本原则，甚至以直接援助绿色低碳产品的方式，帮助受援国发展绿色经济和实现可持续发展。

第三，通过对外援助活动支持多层面交流，提高“软实力”，塑造国际形象，获取国际信任和支持。随着中国“走出去”战略的实施，企业“走出去”和出境旅游的快速发展，企业和游客的行为都承载着国家的国际形象，同时，国际政治的动荡使单一的政府间外交往往不能应付瞬息万变的政治形势。除了政府与政府的外交，也需要大规模的民间外交和公共外交。外援项目要支持多层面的双边、多边国家间的交流，显现我们的“软实力”，塑造国际良好形象。

第四，支持国家和民间研究机构为国家战略投资项目开展前期研究工作。如项目实施过程中的社区民众问题研究，可以减少项目投资的政治、经济、环境和社会风险。新的国际舆论压力挑战企业“走出去”的单一的对外投资方式。中国一些海外投资企业由于缺少经验，对当地国的政治、政策、文化缺少深入了解，造成很多不必要的摩擦，增加了环境与社会风险，甚至最终导致直接的经济损失和“中国威胁论”等论调。因此在投资推广一个目标项目之前，应首先利用项目资金开展项目的前期开发和研究，然后再考虑投资方式，以减少投资风险。现在的“中非基金”、“南南合作基金”都需要首先进行环境和社会的评估、社区原住民的需求调查，然后再做项目投资，避免很多不必要的风险。

机构成立方案

中国开发援助职能分散在多个部门，需要在充分发挥现有机构的比较优势基础上，设置国际开发署负责对外援助的决策与任务实施。独立的国际开发署可以突破现有司局人事编制设置，使原来部际之间联系及沟通机制由实体机构代替，实现原来基于事件的联系机制被常态化工作替代，保证工作的持续稳定性。独立的国际开发署具有与其它国家对外援助机构对等的地位和职能，能够充分开展国际交流与合作。设立方案有以下两个建议：

第一，成立国务院直属机构，即国家对外援助管理局/署。作为对外援助的最高决策机构，制定发展战略与年度计划，确定中国对外援助战略、援助国别、重点领域及援助方式等，管理中国对外援助资金及项目，具体事务仍由现有各个部委作为对外援助的管理与执行机构。负责对外开发援助具体项目政府间协调，对外开发援助年度报告发布，对外援助项目的评价，对外援助项目资金的审核与拨付等。这一方案下成立的机构类似于德国经济合作部初期的职能，主要在于协调当前对外援助相关政策。

这一机构的成立可以以商务部援外司为主体，在适当吸收其他部门主管援外业务的人员基础上构建。

第二，成立国务院组成部门，即建立国际开发部/署。即平行于各个部委的国际合作开发署/部机构，将原来散落在各个部门的对外援助开发业务、财权与事权全部归口到国际合作开发署统一执行。这一方案需要逐渐增加编制，建立相应实体处室，在职责上，对外援助项目决策、管理、实施及评估的实施将成为该部门任务的重要部分。这一方案使对外援助的决策和实施更加集中，但近期的机构整合任务量较大。

备选方案比较及限制性因素分析

建议方案比较

第一种方案建议成立国务院直属机构与第二种建议成立的国务院组成部门之间具有明显的差异。

首先，从机构成立程序看：当前中华人民共和国国务院机构设置分为八大类型：（1）办公厅；（2）组成部门，即各个部委；（3）直属特设机构，即国务院国有资产管理委员会；（4）国务院直属机构，如海关总署及工商管理总局等职能局；（5）国务院办事机构，包括国务院侨务办公室、法制办公室、港澳事务办公室及研究室；（6）国务院直属事业单位，如新华社、中科院及相关委员会；（7）国务院部委管理的国家局，如信访局、能源局等；（8）国务院议事协调机构：国务院扶贫开发领导小组办公室、国务院南水北调工程建设委员会办公室、国务院三峡工程建设委员会办公室。

根据《中华人民共和国国务院组织法》规定，国务院直属机构指的是各总局、总署，国务院有权根据需要自行决定这些部门的设立及其首长人事任免事务等事项，而无需经过人大及其常委会。而国务院组成部门包括各部、各委员会、中国人民银行和审计署。

此类机构的设立、撤销或者合并，须经总理提出，由全国人民代表大会决定；在全国人民代表大会闭会期间，由全国人民代表大会常务委员会决定。因此，在程序上，第一种方案难度小于第二种方案。

其次，从工作职责上看，成立新的机构意味着原有机构被替代，新老机构在业务、人员等方面的衔接不仅要处理现有机构中人员安置、分流等问题，更面临新机构人员选聘等问题。国务院组成部门依法分别履行国务院基本的行政管理职能。国务院直属机构主管国务院的某项专门业务，具有独立的行政管理职能。因此，第一种方案实际上是将对外援助认定为国务院的专门任务，国务院实际承担起了对外援助的管理职责，这对于该机构充分发挥政策协调作用，提高协调效果具有极大的支撑作用，并且容易被当前具体实施对外援助工作的部门所接受。第二种方案直接成立国务院组成部门，不仅面临着人员能力、资格等问题，特别是现有商务部援外司作为业务实际管理部门，而且容易在各个部委间造成权责及业务管理的不协调。

因此，无论是从机构成立程序还是从相关业务职责看，第一种方案都优于第二种方案。第一种建议方案中，新机构只负责宏观战略统筹与实施后期的审核评估，并不涉及具体业务；同时，原有商务部援外司与新成立机构的行政级别相差不大，岗位设定及相关人员安排难度较小；而第二种方案则将对外开发援助实施层面业务集中进行，不仅涉及到各部委之间权责协调与部门整合，而且也涉及到地方相关业务整合与机构设置，因为在目前体系中，商务部负责制定对外援助政策、规章、总体规划和年度计划，审批各类援外项目并对项目实施进行全过程管理。地方商务部门配合商务部，负责协助办理管辖地有关对外援助的具体事务。两个方案在一定意义上是一个循序渐进的过程。

机构改革的限制性因素分析

无论是第一种方案还是第二种方案，其设立都在一定程度上会涉及人才、理念及新机构与原有机构和业务的整合与优化问题。首先是机构整合难度较大。目前对外援助工作涉及二十余个部门，各个部门在人员配置、业务流程等方面已经相对完备。机构改革势必对现有人员、岗位及流程造成冲击，所涉人员及部门的不解及适应需要时间。其次，人才成为对外援助发展及机构改革的首要限制因素。援外项目不同于一般的翻译和管理工作，工作内容涉及政治、经济、文化、贸易、科技、军事、教育等多个领域；特别是受援国语言、文化等一般具有较大的独特性，因此对人才综合能力水平要求较高。目前，每年我国援外项目呈现日趋增多的局势，项目的高水准和国际化水平对翻译人员和管理人员的要求也相应更高于一般外事工作。因此，目前存在专业翻译人才和高层次管理人才的缺乏的问题已成为迫在眉睫的首要问题。

为了不影响对外开发援助工作正常开展，机构改革的同时需要充分发挥现有机构的比较优势，进行增量调整、错位组合，逐步健全和完善机构职能；特别是要充分借鉴国际经验，采用更为灵活高效的组织模式；建立现代人力资源管理体系，确保人才供给，有效管控风险。

附表一

近年来中国政府及相关部门对外合作备忘录（不完全统计）

名称	国家（组织）	备忘录内容	政策沟通
《共同推进丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设的谅解备忘录》	中国与联合国开发计划署	这是中国政府与国际组织签署的第一份政府间共建“一带一路”的谅解备忘录，是国际组织参与“一带一路”建设的一大创新。	发挥各自优势合作推进“一带一路”建设，推动沿线国家的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，为沿线国家的繁荣和发展共同努力。
《白俄罗斯钾肥公司与中国中化集团签署钾肥供应备忘录》	中国与白俄罗斯	中化集团与 BPC2015-2019 五年合作备忘录，采购钾肥贸易总量约 400 万吨（含选择量），贸易额约 13 亿美元。	为中国的农业发展和粮食安全提供支持保障。
《中国与伊朗签署加强邮政领域合作的谅解备忘录》	中国邮政与伊朗国家邮政公司	就邮政行业发展、邮政事务合作、万国邮联改革等话题进行交流，共同签署加强邮政领域合作的谅解备忘录。	根据备忘录，双方就有关邮政和快递的法律法规、战略、邮政普遍服务、邮政和快递市场监管、科技创新等主题组织交流、合作或培训等活动，以相互学习，合作共赢。
《吉尔吉斯斯坦与中企开发的合作区签署经贸合作备忘录》	吉尔吉斯斯坦经济部与中国河南贵友实业集团	吉经济部下属国家投资和出口促进署将与“亚洲之星”农业产业合作区建立合作伙伴关系，在互惠互利原则下，推动合作区商品和食品出口中国。	合作区为更多企业提供境外集群式发展平台，主要为中国企业在吉发展提供拎包式入驻平台，为其迅速投入生产、销售提供法律、市场咨询等服务。
《“一带一路”沿线 14 个国家代表签订电影合作备忘录》	14 个“一带一路”沿线国家电影节及电影机构	电影节及电影机构将以电影节为载体和平台，增进各国之间文化艺术、人文风俗的传播和交流，加强各国电影人之间的跨国交流与学习。	进一步加强电影合拍、电影展映、电影节交流等方面的交流与合作，电影文化交流促进世界电影多样化、多样文明的融合与发展。
《丝路基金与上合组织银联体签署关于伙伴关系基础的备忘录》	丝路基金与上合组织银联体	丝路基金将与上合组织银联体各成员行共同推进在上合地区开展多元化投资，构建各方长期高效的互利合作模式。	上合组织银联体是哈萨克斯坦开发银行、中国国家开发银行等各国银行间联合体，对上合地区投资项目提供金融支持和服务。

《国家发改委与联合国欧洲经济委员会签署 PPP 合作谅解备忘录》	中国发改委与联合国欧洲经济委员会	帮助“一带一路”沿线的联合国欧洲经济委员会成员国建立健全 PPP 法律制度和框架体系、筛选 PPP 项目典型案例、建立“一带一路”PPP 国际专家库、建立“一带一路”PPP 对话机制	要建立稳定、可持续、风险可控的金融保障体系，创新投资和融资模式，推广政府和社会资本合作。
《上交所与马来西亚交易所交换备忘录——服务“一带一路”建设》	上海证券交易所和马来西亚交易所	马交所提供交易所全价值链服务。主要交易产品包括股票、期货、期权、ETF、REITS 等。双方保持着高层员工互访，交流各自市场最新情况、分享业务发展经验等良好的合作关系。	两所将本着精诚合作、互惠共赢的原则，在产品、市场推介、市场数据等领域进行合作，充分发挥两国资本市场的作用，服务“一带一路”建设。
《国开行与德银签署谅解备忘录》	中国国家开发银行与德意志银行	推动人民币国际化，为沿线国家加强金融与经济合作做出贡献。双方同意在未来五年内实现上述领域合作价值 30 亿美元。	加强中国与欧洲在基础设施建设方面的连接对相关国家是重要的发展机遇。德银广泛的业务网络能力为“一带一路”的实施提供坚实支持。
《商务部代表中国政府与出席“一带一路”国际合作高峰论坛的有关国际组织签署“一带一路”合作谅解备忘录》	商务部与出席高峰论坛的有关国际组织	商务部代表中国政府与出席论坛的联合国儿童基金会、联合国人口基金、联合国贸易与发展会议分别签署了关于在“一带一路”倡议下加强合作的谅解备忘录，促进沿线国家妇女儿童、人口、卫生事业进步。	推动中方与有关国际组织围绕“一带一路”倡议加强合作，提高沿线国家参与国际贸易的能力，维护全球自由贸易体系和开放型世界经济，帮助其它发展中国家落实联合国 2030 年可持续发展议程。
《关于加强在“一带一路”倡议下相关领域合作的谅解备忘录》	财政部与多边开发银行	多边开发银行是推动国际发展合作的重要力量，是“一带一路”建设的重要发展伙伴。将联合多边开发银行设立多边开发融资合作中心，努力构建稳定、多元、可持续的融资机制。	世界银行集团在“一带一路”沿线国家有大量投资项目，亚洲基础设施投资银行贷款承诺额 17.3 亿美元，亚洲开发银行等认为“一带一路”倡议将为支持相关国家的可持续发展提供机遇。
《中国尼泊尔签署“一带一路”合作备忘录》	中国与尼泊尔	“一带一路”倡议为加强中尼合作、为南亚地区发展带来新的机遇。	在“一带一路”倡议推动下，尼泊尔发展有“无限可能”，必将实现经济的繁荣。
《中国与 21 国签署备忘录——推进“亚洲基础设施投资银行”建立》	亚洲基础设施投资银行与世界银行	双方共同感兴趣的领域包括发展融资、员工交流、分析调研工作等。备忘录为两个机构在地区和国家层面进一步加强合作铺路。	对于规模庞大的基础建设项目来说孤军奋战很难完成，考虑到国家间、地区间的连接项目更需要一个团队的通力合作。
《世行与亚投行签署合作备忘录》	亚洲基础设施投资银行与世界银行	双方共同感兴趣的领域包括发展融资、员工交流、分析调研工作等。备忘录为两个机构在地区和国家层面进一步加强合作铺路。	对于规模庞大的基础建设项目来说孤军奋战很难完成，考虑到国家间、地区间的连接项目更需要一个团队的通力合作。

《FerrumCorp 公司与中企共同签署项目备忘录》	中国中冶、马钢（集团）控股有限公司与 FerrumCorp 公司	钢铁企业高效“走出去”，新的观念包括现代化的视野，本土化的运作，国际化的标准和多元化的输出。创新模式是指采取股权合作、矿权合作等多种方式，实施灵活管理。	加强合作的方式既可以是中资和外资合作，国有和民营合作，也可以是钢企和金融、海运等相关企业合作。
《教育部与甘肃签署“一带一路”教育行动合作备忘录》	教育部与甘肃省	大力开展更大范围、更高水平、更深层次的教育国际合作交流，形成面向中亚、南亚、西亚国家的中外人文交流基地和教育国际合作交流高地，带动沿线国家互学互鉴、合作共赢。	教育部将给予甘肃省重点支持，形成“携手同行、顶层设计、政策倾斜、重点突破”的教育行动新局面，支持打造“留学甘肃”品牌，提升高等教育实力和国际影响力，重点支持甘肃省加强中外人文交流。
《中国国家发改委与埃及通信和信息技术部签署谅解备忘录》	中国国家发改委与埃及通信和信息技术部	备忘录旨在加强埃中两国电子商务项目、投资资讯服务、信息技术交流及双边城市对接等方面合作，中国在信息技术的应用发展方面有不少宝贵的成功经验。	通过进一步加强双方政策沟通对接、重大项目对接和双边城市对接，推动两国企业在数字经济领域开展务实合作，共同开启中埃面向数字经济的美好未来。

资料来源：根据公开资料整理

附表二

2015 年前五大援助国与 DAC 对不同项目上援助力度 单位：%

项目	法国	德国	日本	英国	美国	DAC
社会与管理基础设施	31.1	30.1	18.1	33.4	48.4	34.4
教育	13.6	11.5	2.7	6.6	4.2	6.8
基础教育	0.5	1.5	0.2	1.5	2.6	1.8

健康	2.5	2.8	3.6	7.0	7.6	5.1
基础健康	2.1	1.7	1.3	5.4	7.3	3.8
人口与生育健康	0.7	0.6	0.2	3.7	22.0	6.6
供水与环境卫生	9.5	5.4	9.0	3.0	1.0	4.3
政府与市民社会	1.6	8.9	2.0	11.0	12.6	10.1
其它社会福利设施	3.1	1.0	0.5	2.0	1.1	1.4
经济基础设施：	25.3	26.3	52.9	12.1	5.4	18.8
交通和通信	5.1	4.4	33.4	1.6	0.9	7.7
能源	18.7	12.6	19.3	1.7	3.1	7.8
其它	1.5	9.4	0.2	8.7	1.4	3.3
生产：	7.5	5.6	7.3	7.0	5.9	6.4
农业	4.5	4.5	3.6	5.7	4.9	4.3
工业、采矿和建筑	2.8	0.8	3.5	0.9	0.3	1.5
贸易与旅游	0.1	0.2	0.3	0.4	0.6	0.6
多部门	17.0	11.5	8.9	12.0	5.4	9.9
项目援助	2.0	0.9	3.8	1.2	3.7	2.2
与债务有关的活动	1.6	0.2	0.2	-	0.0	0.4
人道主义救助	0.4	4.6	5.6	16.2	21.9	11.2
管理费用	5.4	3.0	3.1	12.7	6.7	5.6
其它未指明项目	9.7	17.8	0.2	5.3	2.6	11.2
合计	100	100	100	100	100	100

数据来源：OECD-DAC 数据库

参考文献

[1] Deborah Brautingam.Chinese Aid and African Development:Exporting Green Revolution[J]. London:Macmillan Press,1988:4.

[2] 胡鞍钢,张君忆,高宇宁. 对外援助与国家软实力: 中国的现状与对策 [J]. 武汉大学学报 (人文科学版),2017,03:5-13.

[3] 万喆. “一带一路”建设和国家金融安全的共赢 [J]. 金融论坛 ,2017,06:3-6+49.

[4] 黄梅波,唐露萍. 南南合作与中国对外援助 [J]. 国际经济合作 , 2013(5):66-71.

[5] 黄梅波,王璐,李菲瑜. 当前国际援助体系的特点及发展趋势 [J]. 国际经济合作 ,2007,04:45-51.

[6] 杨义凤,邓国胜. 发达国家 NGO 参与对外援助的制度比较与经验借鉴 [J]. 经济社会体制比较 ,2014,04:224-232.

[7] 胡建梅. 发达国家对外援助管理体系规则设置及对中国的启示 [J]. 河北工业大学学报 (社会科学版),2013,04:22-27.

[8] 胡建梅,黄梅波. 法国对外援助管理体系及对中国的启示 [J]. 国际展望 ,2012,03:72-81+141.

[9] 于浩淼,杨易. 新世纪国际发展援助格局的变迁对中国对外援助的启示 [J]. 世界农业 ,2016,09:4-10.

[10] 徐勤. 国际经济组织援助重点变化 [J]. 世界知识 ,1991,23:13.

[11] 向丽华. 20 世纪 50 年代美国对拉美的经济援助外交 [J]. 世界历史 ,2012,04:25-33+158.

[12] 周强,鲁新. 发达国家官方发展援助新趋势 [J]. 国际经济合作 ,2011,11:77-81.

[13] 杨满堂. 美国国际开发署的建立与美国对外援助 (1961-1969)[D]. 黑龙江大学 , 2014.

[14] 张斌,张芸. 美国的对外援助及对中国的启示 [J]. 世界农业 , 2016(7):102-105.

[15] 王箫轲. 美国对外经济援助研究 [D]. 吉林大学 , 2014.

[16] 廖沛伶. 浅析日本对越南的政府开发援助 (ODA)[J]. 东南亚纵横 ,2011,09:17-21.

[17] 黄梅波,朱丹丹. 瑞典的对外援助及其管理 [J]. 国际经济合作 ,2011,05:57-63.

[18] 余南平. 法国在南部非洲国家的影响力塑造——以法国对非洲援助为视角 [J]. 欧洲研究 ,2012,04:90-108+7.

[19] OECD.Development Assistance Committee members's ODA Performance in 2014-2015

[20] 刘涛. 促进中国对外援助发展的法治化建议 [J]. 广西政法管理干部学院学报 ,2016,01:26-31.

[21] 王法. 中国对外援助法律制度研究 [D]. 中国政法大学 , 2014.

[22] 李锟先. 论中国对外援助专门立法的必要性 [J]. 国际经济合作 , 2014(11):37-40.

[23] 姚鹏宇. 中国对外援助的法律制度探析 [J]. 中共成都市委党校学报 , 2016(1):54-59.

[24] 杜永军,马培芳,朱成. 构建“一带一路”教育共同体的时代背景与民间实践 [J]. 世界教育信息 ,2016,09:55-58.

[25] 崔岩. 亚洲开发合作转型中的中国与日本——基于日本 ODA、中国“一带一路”构想的视角 [J]. 日本学刊 , 2016(2):91-106.

[26] 杨鸿玺. 中国对外援助的回顾与发展 [J]. 学习月刊 , 2009(21):42-44.

[27] 黄梅波,胡建梅. 中国对外援助管理体系的形成和发展 [J]. 国际经济合作 , 2009(5):32-39.

[28] 代春霞. 试论对外援助对中国软实力提升的作用 [J]. 法制与社会 , 2008(26):233-234.

[29] 郑金武. 高效利用外资可持续性解决环境问题——中科院中国环境技援项目 (A 部分) 取得巨大成绩 [J]. 科学新闻 , 2003(2).

[30] 王箫轲. 总体安全观视角下的中国援外战略分析 [J]. 太平洋学报 , 2015 , 23(2):55-62.

[31] <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm/2017-06-06>

[32] <http://dfat.gov.au/aid/Pages/australias-aid-program.aspx/2017-06-07>

[33] <http://www.entwicklung.at/en/2017-05-07>

[34] http://www.entwicklung.at/en/https://diplomatie.belgium.be/en/policy/development_cooperation/2017-06-07

[35] <https://www.btcctb.org/2017-06-07>

[36] https://diplomatie.belgium.be/en/policy/development_cooperation/2017-065-07

[37] <http://www.international.gc.ca/international/index.aspx?view=d&lang=eng/2017-06-07>

[38] <http://www.czda.cz/?lang=en/2017-0607>

[39] <http://www.mzv.cz/aid/2017-06-07>

[40] <http://um.dk/en/danida-en/2017-06-07>

[41] http://eeas.europa.eu/index_en.htm/2017-06-07

[42] <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49273&contentlan=2&culture=en-US/2017-06-07>

[43] <http://www.afd.fr/lang/en/home/2017-06-07>

[44] <https://www.giz.de/en/html/index.html/2017-06-07>

[45] <http://www.mfa.gr/en/http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/peer-review-hungary.htm/2017-06-07>

[46] <http://www.iceida.is/english/2017-06-07>

[47] <http://www.iceida.is/english/2017-06-07>

[48] <https://www.jica.go.jp/english//2017-06-07>

[49] <http://www.mofa.go.jp/policy/oda//2017-06-07>

[50] <http://koica.go.kr//2017-06-07>

[51] <http://www.gouvernement.lu/maee/2017-06-07>

[52] <http://www.government.nl/ministries/bz/2017-06-07>

[53] <https://www.mfat.govt.nz/en/aid-and-development/>

[54] <https://www.norad.no/en/front//2017-06-07>

[55] http://www.msz.gov.pl/en/foreign_policy/polish_aid//2017-06-07

[56] https://www.mzv.sk/en/foreign_policy/slovak_aid/2017-06-07

[57] http://www.mzz.gov.si/en/foreign_policy_and_international_law/international_development_cooperation_and_humanitarian_assistance/international_development_cooperation_of_slovenia//2017-06-07

[58] <http://www.aecid.es/EN/2017-06-07>

[59] <http://www.sida.se/English//2017-06-07>

[60] <https://www.eda.admin.ch/sdc/2017-06-07>

[61] <https://www.seco-cooperation.admin.ch/index.html?lang=en/2017-06-07>

[62] <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development/2017-06-07>

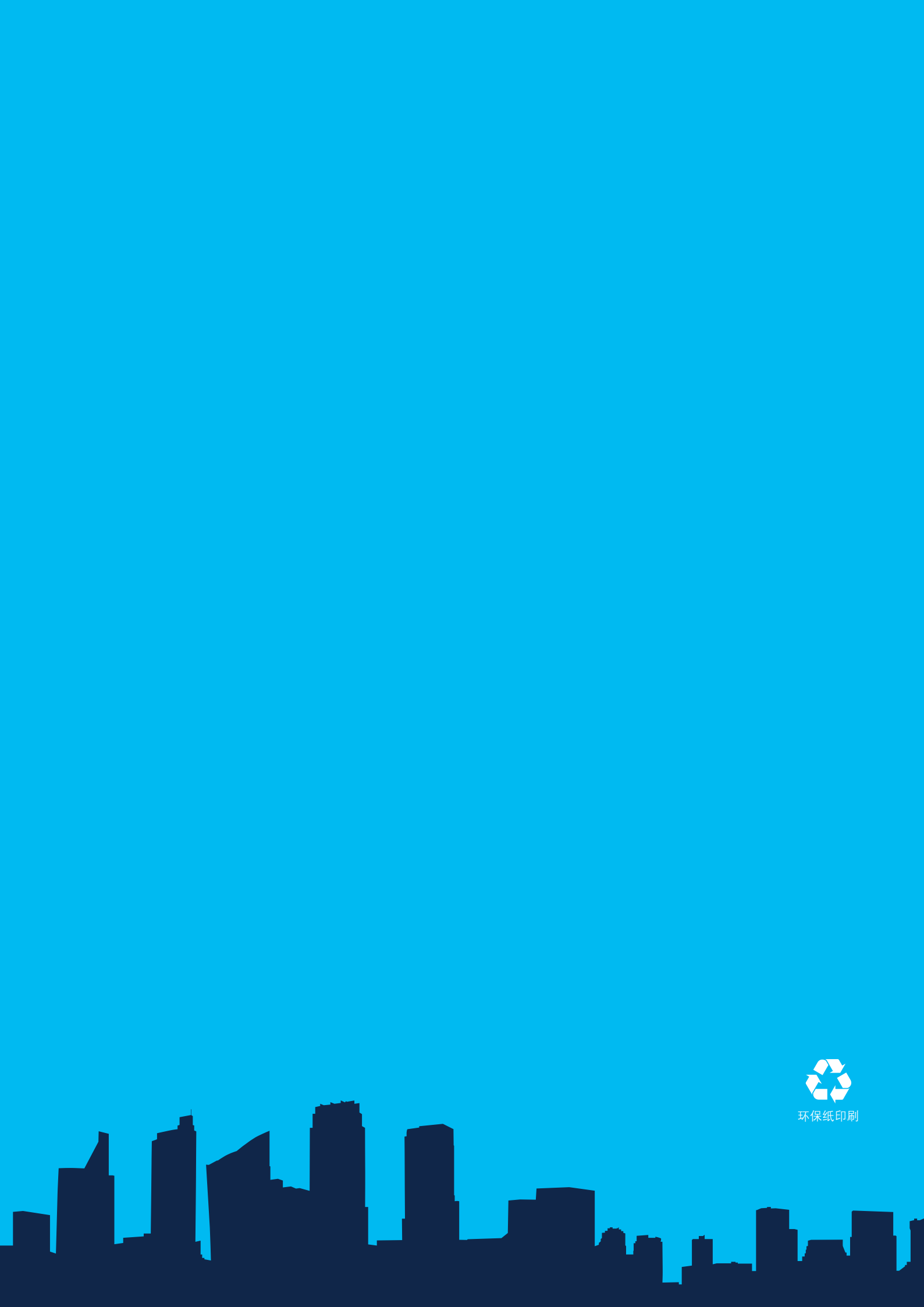
[63] <https://www.usaid.gov//2017-06-07>

[64] <https://www.mcc.gov//2017-06-07>

[65] <http://aiddata.org/china>

[66] AIDDATA

[67] A Research Lab at William & Mary' WORKING PAPER 46/Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset/2017.10



环保纸印刷