

学校编码: 10384

学号: 15720080150247

分类号 _____ 密级 _____

UDC _____

厦 门 大 学

博 士 学 位 论 文

政府贷款管理机制研究：国际规则与中国启示

A Study on Management Mechanism of Government Loan:
the International Guidelines and Its Inspiration to China

胡建梅

指导教师姓名: 黄梅波教授

专业名称: 世界经济

论文提交日期: 2011年4月

论文答辩时间: 2011年6月

学位授予日期: 2011年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2011年4月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其他方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

摘要

中国政府对外优惠贷款产生于 1995 年，是中国对外援助的最要组成部分，有效促进了受援国的发展，引起国际社会的广泛关注。随着优惠贷款规模的扩大，现有的管理机制已不能满足其发展需要。政府贷款是西方国家提供发展援助的重要手段，已有半个多世纪的历史，并形成了较为完善的管理机制。中国可借鉴西方经验教训，改革中国政府对外优惠贷款管理机制。

本文通过案例研究和比较研究的方法，研究了对外援助管理体系的总体框架，并在此基础上研究了日本、法国和中国三个案例国家的政府贷款管理机制，并对三国政府贷款管理机制进行对比，之后给出本文的政策建议。

案例分析的章节安排上，政府贷款管理机制是对外援助管理体系的有机组成部分，其管理对象是政府贷款，因此本文的三个案例分析都是以政府贷款的发展历程为切入点，并在案例分析时首先介绍了案例国家的对外援助管理体系。每个案例国家的政府贷款管理机制各有特点，但其涉及的主要内容是一致的，案例分析重点研究了政府贷款的决策与管理、执行机构、评估机制、社会环境因素等内容。在此基础上，比较研究了三个案例国家政府贷款的理念、机制与绩效，为中国政府对外优惠贷款管理机制改革提出政策建议。

从国际经验与中国实际出发，本文提出了中国政府对外优惠贷款管理机制改革与创新的政策建议，包括管理机制创新与保障机制建设两方面。管理机制创新方面，可设立独立的对外援助管理机构，建立对外援助部际协调机制，加强驻受援国现场管理机构建设，并建立完善的优惠贷款绩效评估机制，加强人力资源管理，加强与其他援助方的合作。保障机制建设方面，可建立优惠贷款风险评估机制及风险规避机制，构建完善的法律法规体系及对外援助统计体系，加强研究机构建设以及加强宣传等。

关键词：对外援助管理体系；政府贷款管理机制；中国政府对外优惠贷款；日元贷款；法国政府贷款

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Abstract

Chinese Government Concessional Loan appeared in 1995. As China's most important modality of foreign aid, Concessional Loan improves the economic and social situations of partner countries and that of China effectively. But the management mechanism of Concessional Loan can not acclimatize itself to its rapid development and needs urgent reform.

Over the past half-century, Government Loan has been the major approach to provide foreign aid in developed countries and they have established delicate management mechanisms. Experience and lessons of these mechanisms are useful in the process of establishing and reforming China's Concessional Loan management mechanisms.

From the view of the framework of international aid management system, this paper analyzes three cases of management mechanism of government loan: Yen Loan, Chinese Government Concessional Loan and French Government Loan. After these case studies, this paper does comparative study and gives policy proposal.

The management mechanism of Government Loan is an integral component of aid management system. Every case study begins with its development history and is under the management system of foreign aid. Every country's Government Loan management mechanism has its feature, but they all have the same management objects, which contain legal and political foundations for foreign aid, decision-making and management mechanism of foreign aid, management and implementation of government loan, and monitoring and evaluation of government loan. Comparative study includes motivation and philosophy of foreign aid, management mechanism of government, and government loan performance.

On the basis of case study and comparative study, this paper brings forward related policy suggestions to reform and innovate the management mechanism of Chinese Government Concessional Loan. The suggestions refer to two aspects. One of them is to innovate the management mechanism, and the other is to develop

guarantee mechanism for Concessional Loan.

With regard to innovation of management mechanism, these suggestions contain to set up an individual agency to manage China's foreign aid, to establish an inter-ministerial committee, to build and decentralize to local management agencies, and to construct and improve evaluation system. At the same time, strengthening human resources management and cooperating with other donors and agencies are also important for a perfect management mechanism.

For guarantee mechanism, risk assessment and aversion mechanisms for Concessional Loan should be set up, perfect system of laws and regulations and statistics system should be established. Other things should do are to improve research institution, to strengthen publicity to better understanding, and so on.

Keywords: Management System of Foreign Aid; Management Mechanism of Government Loan; Chinese Government Concessional Loan; Yen Loan; French Government Loan

目 录

中文摘要.....	I
英文摘要.....	III
第一章 导论	1
第一节 选题背景与研究意义	1
第二节 研究对象	8
第三节 文献综述	17
第四节 主要内容、研究方法与创新点	25
第二章 对外援助管理体系的总体框架	30
第一节 对外援助管理的主要内容	30
第二节 对外援助的政治法律基础	34
第三节 对外援助的组织机构及管理	36
第四节 对外援助评估	41
第五节 对外援助管理中的援助有效性议程	52
本章小结	58
第三章 日元贷款管理机制	60
第一节 日元贷款概况	60
第二节 日本对外援助决策与管理机制及日元贷款管理	65
第三节 日元贷款执行机构	78
第四节 日元贷款评估机制	86
第五节 日元贷款环境与社会因素	97
本章小结	109
第四章 法国政府贷款管理机制	111
第一节 法国政府贷款概况	111
第二节 法国对外援助决策与管理机制及法国政府贷款管理	118
第三节 法国政府贷款执行机构	123
第四节 法国政府贷款绩效评估机制	141
第五节 法国政府贷款管理机制改革	152
本章小结	156

第五章 中国政府对外优惠贷款管理机制	158
第一节 中国政府对外优惠贷款概况	158
第二节 中国政府对外优惠贷款管理与决策机制	178
第三节 中国政府对外优惠贷款执行机构	189
第四节 当前中国政府对外优惠贷款管理机制存在的问题	201
本章小结	206
第六章 政府贷款管理机制国际比较	208
第一节 中外对外援助动机与理念	208
第二节 政府贷款管理机制比较	217
第三节 政府贷款绩效比较	225
本章小结	238
第七章 中国政府对外优惠贷款管理机制改革与创新	240
第一节 对外援助管理体系设置框架	241
第二节 中国政府对外优惠贷款管理机制创新	245
第三节 中国政府对外优惠贷款保障机制建设	263
第四节 中国政府对外优惠贷款的发展方向	277
本章小结	279
第八章 研究展望	281
附录 美国对外援助统计体系	282
附表	284
缩略语	296
图表索引	302
参考文献	305
致谢	319

Table of Contents

Abstract in Chinese	I
Abstract in English	III
Chapter 1 Introduction	1
1.1 Research Background and Significance.....	1
1.2 Research Subject.....	8
1.3 Literature Review.....	17
1.4 Main Content and Innovation Points.....	25
Chapter 2 The Framework of International Foreign Aid Management System	30
2.1 The main content of Foreign Aid Management.....	30
2.2 The Legal and Political Foundations for Foreign Aid.....	34
2.3 The Organization and Management of Foreign Aid.....	36
2.4 The Monitoring and Evaluation of Foreign Aid.....	41
2.5 Effectiveness of Foreign Aid.....	52
Summary.....	58
Chapter 3 Management Mechanism of Yen Loan	60
3.1 Overview of Yen Loan.....	60
3.2 Decision-Making and Management System of Japanese Aid and That of Yen Loan.....	65
3.3 Executing Agency of Yen Loan.....	78
3.4 Evaluation Mechanism of Yen Loan.....	86
3.5 Environmental and Social Considerations of Yen Loan.....	97
Summary.....	109
Chapter 4 Management Mechanism of French Government Loan	111
4.1 Overview of French Government Loan.....	111
4.2 Decision-Making and Management System of French Aid and That of French Government Loan.....	118
4.3 Executing Agency of French Government Loan.....	123
4.4 Evaluation Mechanism of French Government Loan.....	141
4.5 Reform of Management Mechanism of French Government Loan.....	152
Summary.....	156

Chapter 5 Management Mechanism of Chinese Government

Concessional Loan.....	158
5.1 Overview of Chinese Government Concessional Loan.....	158
5.2 Decision-Making and Management System of Chinese Government Concessional Loan.....	178
5.3 Executing Agency of Chinese Government Concessional Loan.....	189
5.4 Problems in Current Management Mechanism of Chinese Government Concessional Loan.....	201
Summary.....	206

Chapter 6 An International Comparison of Management

Mechanism for Government Loan.....	208
6.1 Motivation and Philosophy of Foreign Aid.....	208
6.2 Management Mechanism of Government Loan.....	217
6.3 Comparison of Government Loan Performance.....	225
Summary.....	238

Chapter 7 Reform and Innovation of Chinese Government

Concessional Loan.....	240
7.1 Theoretical Basis for Management Mechanism of Government Loan...241	
7.2 Innovation of Chinese Government Concessional Loan.....	245
7.3 Guarantee Mechanism of Chinese Government Concessional Loan.....	263
7.4 Development Direction of Chinese Government Concessional Loan.....	277
Summary.....	279

Chapter 8.....281

Addendum: The Statistic System of U.S. Foreign Aid.....	284
--	------------

Appendix.....	285
----------------------	------------

Abbreviation.....	296
--------------------------	------------

Figures and Tables.....	302
--------------------------------	------------

Reference.....	305
-----------------------	------------

Acknowledgement.....	319
-----------------------------	------------

第一章 导论

第一节 选题背景与研究意义

一、选题背景

中国政府对外优惠贷款是中国对外援助的重要组成部分，虽然已取得一定成绩，但仍存在较多问题，这些问题集中体现在优惠贷款的管理机制。本文拟借鉴政府贷款管理机制的国际经验，为中国政府对外优惠贷款管理机制改革服务。

（一）中国对外援助与中国政府对外优惠贷款的发展

对外援助是一项战略性、政治性支出，是各国政府实现外交和政治目标的重要手段。中国对外援助已走过 61 年的历史，从维护国家主权、争取重返联合国、涉台关系及人权斗争，到争取加入世贸组织、参与联合国安理会改革等重大外交活动，对外援助都发挥了不可替代的作用，极大地提高了中国的国际地位和国际影响，推动了中国与其他发展中国家的团结合作。援外工作承担着提升中国形象和地位的重任，60 多年来，中国的经济社会发展处处闪耀着援外工作的亮点。在国内外复杂的形势下，援外工作对上可引起政府高层的高度关注，对下关乎受援国百姓和中国援外工作者的衣食住行，涉及方方面面。随着国内外形势的变化和中国对外关系的发展，对外援助的重要性更加突出。当前形势下，对外援助是加强中国与其他发展中国家传统友好合作关系的需要；是推动国内经济发展战略实施的需要；是配合重大外交活动的需要；是展示负责任大国形象的需要。

经过 60 多年的发展，中国对外援助取得了较好成绩。截止 2008 年 6 月底，中国累计免除亚非等 49 个重债穷国和最不发达国家债务 247 亿元；提供各类援款 2065 亿元，其中无偿援助 908 亿元；对 42 个最不发达国家的商品给予零关税待遇，税目为 736-1115 个，占最不发达国家对中国出口贸易额的 98%。中国还为非洲培训了 15000 名各类人才，派遣 100 名高级农业技术专家，派出医疗队，援建 30 所医院、100 所农村学校，无偿提供防治疟疾药物。^①

中国对外援助方式主要有无偿援助、无息贷款和优惠贷款，涉及成套项目、

^① 温家宝在联合国千年发展目标高级别会议上的讲话[EB/OL].2008-9-25,
<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2008/09-26/1394835.shtml>

合资合作项目、一般物资、现汇援助、技术合作、人员培训、紧急人道主义救灾、派遣高级专家顾问和青年志愿者等援助内容。1995年援外工作方式改革将政府贴息优惠贷款（也即中国政府对外优惠贷款）确定为中国对外援助的三种主要方式之一，在其短短16年的生命里为中国对外援助事业的发展做出了突出贡献。优惠贷款援助方式在受援国和援助国之间建立起长期的合作关系，促进了双方的良好合作，有利于双方经济增长，实现双赢。经过十几年的改革与发展，当前形势下，优惠贷款将继续作为中国对外援助的重要方式，发挥越来越重要的作用。

随着中国国力的不断增强和国际地位的逐步提高，对外援助规模也随之逐渐扩大，援外工作的重要性及其独特作用日益凸显，在中国外交政策中的地位也不断提升，提高对外援助工作水平和工作质量已成为现实的必然要求和时代的迫切呼唤。十七大报告明确提出的中国将“提供力所能及的援助，维护发展中国家的正当要求和共同利益”^①的指导思想，成为了新时期中国对外援助的行动指南。新形势下，党和国家领导人对援外工作未来的发展方向、援外战略性任务等大政方针都亲自部署、亲自决策，先后做出了一系列重要指示。在新的时代背景下，对外援助作为中国对外战略的重要组成部分，将继续发挥深化中国同其他发展中国家友好关系的桥梁作用。

（二）中国对外援助日益受到国际社会的关注

多年前，邓小平同志根据当时中国面临的国际环境与自身条件，为中国设计了兼具受援国和援助国角色的定位。^②作为受援国，中国要把世界一切先进技术、先进成果作为发展的起点，加强与发达国家的联系。作为援助国，中国自身仍很穷，在无产阶级国际主义方面还不可能做很多，在中国实现了四个现代化、国民经济发展后，中国对人类特别是对第三世界的贡献可能会多一点。这一论断不仅改变了中国对西方国家援助的看法，更使中国在使用外国援助的过程中积累起丰富的理论与实践经验，为中国对外提供援助储备了丰富养料，促进了中国对外援助事业的发展。邓小平关于中国援助国角色的定位奠定了中国在当前国际发展援助体系下应发挥的作用，也即要为无产阶级国际主义多做贡献。

^① 胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[EB/OL].

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm, 2007-10-24/2011-1-6.

^② 邓小平.实现四化，永不称霸[A].邓小平.邓小平文选第二卷[C].北京：人民出版社，1993年版，第112页。

随着中国国际影响力的日益上升，西方密切关注中国对外援助的发展。西方国家对中国对外援助采取了怀疑与行动并行的态度：怀疑表现在西方国家指责中国对外援助不透明，以获取非洲资源为目的，支持罪恶政府（Odious Government），支持受援国内战等。行动主要体现在对中国对外援助政策的反应，如 2006 年北京峰会后中非经济合作日益繁荣，2007 年 G8 峰会随即将非洲发展援助列为重点讨论议题之一，并宣称加大对非援助力度；2007 年 12 月里斯本欧非峰会上，欧盟领导人承认中国对非洲的援助，非洲领导人表示欧盟的自由贸易提议不符合非洲利益，而中国对非洲大陆的经济影响正在扩大，中国对非援助促进了非洲大陆的发展。欧洲与非洲关系的变化为中国在非洲的对外援助提供了新的发展机遇。

中国已成为全球政治经济的新兴力量。中国经济快速发展，综合国力不断增强，为对外援助提供了坚实的物质基础。与此同时，一些西方国家与国际组织明确表达了与中国在国际援助领域开展合作的意愿，这对于对外宣传中国对外援助政策，纠正西方国家对中国的援非指责等都是良好机遇。当前必须综合考虑对外援助体制、资金、人员、服务保障体系等多重因素，通过合理调整和优化对外援助管理体系，来满足中国对外援助快速发展的需要。进入 21 世纪，对外援助成为大国博弈的重要领域，十分有必要研究中国的对外援助活动，构建中国对外援助的理论基础和实践指南。

发端于 2007 年的国际金融危机将西方国家带入普遍的衰退深渊，历史经验表明，西方国家的对外援助通常会在本国经济衰退两、三年后大减，与此同时，中国等新兴援助国对不发达国家的援助活动却与日俱增。这意味着，过去几十年内发达国家所倡导的南南合作将在国际金融危机的背景下快速实现。^①在此背景下研究中国对外援助，尤其是在中国对外援助中占据重要地位的中国政府对外优惠贷款的发展及其管理创新机制具有十分重要的意义。

（三）中国政府对外优惠贷款研究内冷外热

中国对外援助领域的理论研究远落后于对外援助实践的发展。中国政府对外优惠贷款是上世纪 90 年代中期中国援外方式改革的产物。这一已有 16 年历史的

^① 吴怡静. 经济学人：金砖四国加速拉拢亚非穷国 [EB/OL]. http://www.ibtimes.com.cn/articles/20100326/jinzhuanSIGUO-jingjixueren_1.htm, 2010-03-26/2010-12-22.

事物并未引起中国学术界太多关注，现有的专门研究优惠贷款的文献多是援外方式改革初期，由当时外经贸部及中国进出口银行从事优惠贷款业务的相关人员做出的，多是对优惠贷款业务的介绍以及对实施过程中可能遇到的问题的分析。此后，也仅有零星文献介绍外国政府贷款的经验，如张艳（2002）等，在有关对外援助的相关文献中也会提及优惠贷款问题，但都是点到为止，并没有进行深入研究。

其实，政府贷款在中国并不是新鲜事物，自 1979 年起中国就开始接受西方国家的政府贷款。中国现有的政府贷款领域的研究也多是接受外国政府贷款的角度进行的，而从中国对外提供政府贷款角度进行的研究较少，已有成果主要集中在商务部主办的《国际经济合作》期刊，多是对中国对外优惠贷款业务的介绍，对政府贷款管理机制的研究较少。

中国对外援助虽然起步较早，但真正引起国际社会的注意却是近十年的事情。研究中国对外援助问题的学者已经开始重视中国政府对外优惠贷款在中国对外援助中的地位，并对中国对外援助管理与决策机制保持了较大兴趣。Lancaster(2007)已经注意到优惠贷款是中国对外援助的主要方式，在这篇文献中，她提出了一系列涉及中国对外援助的问题，所有这些问题都与中国对外援助及优惠贷款管理与决策机制相关。Bräutigam（2009）详细统计了中国对外援助的规模，尤其是中国政府对外优惠贷款的规模。西方学者对中国对外援助尤其中国政府对外优惠贷款多有诟病，Bräutigam 在其 2009 年的新书中认为中国不是一个西方诟病的“流氓捐赠者”（Rogue donor），^①认为中国对非洲的援助和经济合作值得关注，但不必惊慌。这是研究中非关系的西方权威学者第一次提出对中国有利的结论。^②

（四）国际援助界更加重视对外援助管理体系建设

20 世纪西方最早的对外援助活动是二战后美国对欧洲的经济援助计划即马歇尔计划^③，西方对外援助体系以此为开端快速发展起来。当前对外援助已经成为西方国家向发展中国家输出其价值观念的重要工具。西方国家将技术进步和经济体制改革作为经济增长的内生动力，强调良治、人权、民主等在长期可持续发展

^① Bräutigam, D. *The Dragon's Gift* [M]. New York: Oxford University Press, 2009, P307.

^② 李梓新. 中国龙如何教非洲象跳舞

[EB/OL]. <http://gcontent.oeeee.com/c/17/c17a9b84c3c3ade4/Blog/ba1/865f48.html>, 2010-01-24/2010-12-22.

^③ 马歇尔计划于 1947 年 7 月正式启动，持续了 4 个财政年度。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库