

中国对外援助管理体系的现状与改革

胡建梅 黄梅波

内容提要 对外援助管理体系应满足援外工作的需要。随着中国对外援助的快速发展,新形势下,中国对外援助管理体系正处在改革与发展的关键期。决策体制上,可设立独立的对外援助机构,完善对外援助部际协调机制;管理机制上,应创新现有对外援助管理机制,强化对外援助人力资源管理,建立并完善对外援助评估机制,加强与其他援助方的合作;保障机制上,需建立健全法律法规体系,建立并完善对外援助统计体系,加强研究机构建设,并重视内外宣传。

关键词 对外援助 决策体系 管理机制 保障机制 改革

受不同时期援外工作实际需要和政府机构改革总体方针等因素影响,1950年至今,中国对外援助管理体系不断调整,已经发展成为在国际援助领域具有独特体系的新兴援助国,但是,中国目前的对外援助管理体系尚不健全,中国经济市场化改革和发展对中国援外管理体系的发展产生了重要影响。

改革和完善援外管理体系已成为进一步加强中国对外经济合作的当务之急。

一、决策体制建设

(一)设立独立的对外援助机构

有些西方国家的对外援助决策是由正部级发展援助机构全权负责的,如英国国际发展部(DFID)、加拿大国际发展援助署

国际经济合作 2012 年第 10 期

(CIDA)。当前我国的对外援助管理体系除主管部门商务部外,涉及到外交部、财政部等二十多个中央部委和机构,以及地方省市商务部门、驻外使领馆等。在商务部为主导的援外协调管理体系中,由于援助项目所涉及的行业领域较为宽泛而且大多具有特殊性,各部门分头实施,多点对外的状况加大了管理工作的难度。当前,中国援外规模和范围日益扩大,援外管理工作愈加繁重,中国在国际发展援助中的地位 and 话语权也在与日俱增,现有的体系已不能满足援外实践的需要。

实行对外援助的统一管理,提升援外决策的水平和项目实施的效率,是我国援外管理体系改革的主要目标之一。可以考虑设立直属于国务院的对外援助专门机构,全面负责我国的对外援

助事务。独立的对外援助管理机构拥有较高自主权,可在全面考虑国内外形势的基础上作决策,更好地为中国的内外战略服务,提高对外援助的决策效率,促进援外事业的发展。建立专门机构可以改善对外援助效果,使有限援外资金发挥更大效用,避免各部门间的相互牵制或重复援助,形成中国对外援助领域决策、管理、评估一体化的系统机制。

(二)完善对外援助部际协调机制

发达国家对外援助决策多具有明确且完善的协调机制,多数国家的对外援助政策是由多个部门协调一致做出的,如法国国际合作与发展部际委员会、澳大利亚发展有效性指导委员会等,这有利于形成具有明确指导、符合国内外发展趋势的对外援助政

策。日本将对外援助决策分为政治决策和常规决策,其中政治决策由首相和各省厅大臣组成的内阁会议审批,是日本最高级别的对外援助决策。

如前所述,目前我国对外援助管理涉及商务部、外交部、财政部等二十多个中央部委和机构,以及地方省市商务部门、驻外使领馆等,体系庞大繁杂,效率不高,尚未形成对外援助的网络化管理,对外援助协调机制有待完善。

完善中国对外援助协调机制有相对集权和相对分权两种可选方案,前者是指设立中央援外工作领导小组,后者是指提高现有援外协调机制级别。

为减少援外领域的条块分割,商务部专门成立了任务小组,定期召集相关援外机构磋商问题,但对外援助政策的制定仍主要由商务部负责,外交部、财政部等在政策制定中应发挥的作用和地位并未完全体现。因此,在当前多部门分头管理对外援助的情况下,部门间协调更加重要。可考虑成立由国务院主要领导出任组长的中央援外工作领导小组,负责召集有关援外机构定期协商中国对外援助的大政方针,协调各部门的援外活动。小组成员包括商务部、外交部、财政部以及国家发改委、农业部、教育部、卫生部、中国人民银行、中国进出口银行等部位和机构分管本部门援外工作的领导。

2008年,二十多个中央部委和单位组成了对外援助部际联系机制,这是中国对外援助管理体系改革跨出的重要一步,强化了

各机构在援外政策制定中的协调,使其在援外工作中能够与相关部委深化沟通、密切合作、统一行动,提高应对新形势、解决新问题的能力,提高援外管理水平,推动中国援外事业全面、协调并且可持续地发展。2011年初,对外援助部际联系机制升级为对外援助部际协调机制,协调程度进一步提高。但总的看来,现有的协调机制尚不完善,难以充分发挥应有的机制和作用,这也是下一步援外工作改革和发展的方向。

以上两种机制,目的都是要建立并完善高级别协调机制,优化援外政策制定的流程,提高援外的效率和效益。实际改革可根据援外工作形势发展,采用其中一种协调机制,或者把两种机制予以有机的结合。

二、管理机制改革

(一)创新对外援助管理机制
许多发达国家对外援助的决策和管理是由不同机构负责的,除上述援外决策机制外,还设立独立的援外管理机构,如德国经济合作与发展部(BMZ)全权负责德国对外援助、瑞典外交部全球发展局全权负责瑞典的对外援助等。创新我国对外援助的管理机制,首先要统一所有类型的援外管理。短期内应加强管理机构与执行机构的业务联系,充分利用对外援助部际协调机制,使管理机构与执行机构间的沟通常规化。长期内若成立独立的对外援助机构,其应承担主要的援外管理工作,并协调管理机构与执行机构间的业务关系。

创新援外管理机制还包括设立驻受援国现场管理机构,以强化对外援助的现场管理,提高援外资金使用效率,实时监督援外项目进度,及时发现并解决项目执行过程中的问题,同时还可以加强援助国与受援国之间的沟通与联系,确保援外项目的顺利实施。设置现场管理机构也是国际发展援助体系分权化趋势的一个特点,越来越多的发展援助委员会(DAC)成员国将援外管理体系分权化列入政策文件,如2003年欧委会将援助项目的日常管理与日常决策权下放到欧盟驻受援国外交机构,避免因管理者与决策者远离项目实施地而出现决策不符合实际的现象。目前中国尚未在受援国设立专门现场管理机构,而是由驻外经商机构承担援外项目的现场管理,但驻外商务参赞多不是援外领域的专家,实际工作面临较多困难。现场管理机构的设置需平衡分权和效率间的关系,且应与本国的援助规模相符。

此外,培育有利于援外项目执行企业发展的竞争性市场是援外管理机制改革的重要组成部分,需要政府和企业长期的共同努力。对中国政府而言,应制定并严格执行援外企业资质审查机制;对援外企业而言,要提升自身素质,具备敏锐的国际政治视角,明确执行援外项目的职责。

(二)建立并完善对外援助评估机制

中国目前的对外援助评估尚未形成科学完整的体系,十分零散。但主管机构已经开始借鉴国

内外成熟经验,探索援外项目的后评估工作,对部分援外项目进行中期质量检查、竣工验收和质量巡检。援外工程项目引入了ISO9000国际质量管理体系,以强化援外项目的过程管理和监控。2007年商务部起草了援外项目后评估工作方案,制定并实施了美大地区2个试点项目的后评估。然而,实践表明,现有援外评估机制不能满足援外发展的需要,亟需建立和完善科学而系统的对外援助评估机制。

对外援助管理体系本身即是一个复杂系统,涉及众多政策领域与行业范畴,援外评估机制应与其适应。为此,需要根据援助项目的不同特点,建立相应的评估机构,并定期商讨援外评估领域的最新动向。对外援助评估机制需要有评估政策与评估指南,能确保其公正性与独立性,并应构建积极的信息回馈机制。

(三) 强化对外援助人力资源管理

从国际经验看,通过人员流动、信息共享、团队间相互学习等方式推进援外机构间的广泛沟通是援外人力资源管理的有效方式,缺乏专业援外管理人员是我国对外援助管理体系的一大难题。我国现有的专业援外人员就人数和专业水平而言,远不能满足当前我国援外工作的需要。因此,应将援外人力资源建设与援外管理体系改革结合起来。一方面增加援外人力资源配置,另一方面提高援外人员技能。为此,应尽快制定针对援外人员的行为规范以及统一人员管理的政策文

件,加快援外人力资源建设。

(四) 加强与其他援助方的合作

新世纪发展援助面对着更加复杂的形势,援助国应对发展中国家的多样化处境、需求和期望做出及时反应,并与其他援助方建立新型援助同盟。加强援助合作可协调援助机构对受援国的援助量,有效避免援助重叠,简化受援国外援管理程序,降低交易成本,使有限援助资金获得最大效用。就中国而言,加强与其他援助方的合作一方面可借鉴西方国家的管理经验,另一方面可通过广泛的交流与沟通消除西方对中国对外援助的不正确看法,正面引导国际舆论。我国已经与联合国有关机构、世界银行、经合组织等国际组织以及美国、日本、法国、英国、澳大利亚、加拿大、新西兰等DAC成员国在多个层面就国际援助议题开展了交流活动,积极参加G8+5海利根达姆进程发展工作组会议、阿克拉援助有效性高级别论坛等重要多边活动,与联合国开发计划署、国际金融公司(IFC)、非洲国家援助协调组织等展开实质联系。此外,一些非政府组织,如英国海外志愿服务社、英国救助儿童会、欧洲债务和发展组织等也表达了与我政府部门和科研机构的合作意愿。

三、保障机制建设

(一) 建立健全法律法规体系

对外援助立法可高度规范援外管理,为援外实践提供明确方针,也是国家对援外工作重视的体现。从国际经验看,是否以立法形

式规范对外援助与援助国法律传统有关。经合组织发展援助委员会的24个成员中已有10个成员制定了对外援助法律。设计良好的援外立法应具有较高透明度,明确各援助机构责任。但立法会降低援外效率,尤其是在国际援助环境急剧变化时,由于法律不能及时修改,很可能会阻碍援助实践的发展,因此,日本、法国、德国等援助大国均未颁布援外法律。

对于中国来说,对外援助立法一方面可总结中国六十多年的援外经验教训,另一方面,在当前国际社会对中国对外援助十分重视的情况下,可将中国对外援助战略、方式、目标等以法的形式提供给世人。当前中国对外援助多是以行政条例或行政法令进行调节的,援外立法的讨论已有多时,2003年中国正式启动《中国对外援助条例》的起草工作,但进展缓慢。援外立法应充分论证其对中国对外援助的影响,深入研究各国援外立法的经验教训,周密考虑是采用立法还是行政条例形式管理对外援助;立法过程中应理顺对外援助管理体系内的各种关系,确定科学合理的立法内容,同时援外立法应与援外机构改革紧密结合。

(二) 建立并完善对外援助统计体系

援外统计体系建设不仅是完善中国对外援助管理体系建设的要求,也是国际规则的要求。2009年11月在塞内加尔达喀尔召开的21世纪统计促进发展(Statistics for Development)伙伴关系专题研讨会呼吁各国采取必要行动

完善对外援助统计工作。中国政府目前不公布对外援助数据,是基于多方面的考虑。但是,随着对外援助重要性的提高,中国政府援外政策的制定需要更坚实的数据资料支撑,而详尽数据也是研究中国对外援助效果的基础。在中国与 DAC 对对外援助的界定存在较大差异的情况下,可借鉴美国对外援助统计方法,采用两套统计标准:一套按照当前中国对外援助实践构建,面向国内,用于指导援外政策制定;另一套根据国际规则制定,用于国际比较。但不论哪种标准,对尚无任何援外统计基础的中国而言,都是一项浩大工程。

(三)加强研究机构建设

随着中国对外援助国际地位的上升,西方社会对中国援助的诟病也不断增加,主要集中在良治、社会和环境责任、信息不透明等方面。加强对外援助研究不仅是对抗西方国家不当指责的重要途径,也是改革中国对外援助体系的必然要求。中国的智库虽多,但专门研究对外援助的机构很少,总体而言,目前中国对外援助的研究机构和研究能力还十分微弱,西方援助国与智囊机构想与中国建立联系时很难找到合适的对话者,中国政府应采取必要措施,促进援外研究工作的开展,如设立对外援助专项研究基金、拨款资助对外援助宣传项目等,并重视研究成果的使用,使援外研究真正起到为对外援助服务的作用。

(四)重视内外宣传

公众支持是对外援助及其改革得以实现的最好保证。通过多

种方式宣传援外工作,可增强社会各界对援外工作的认同感,提高公众意识及公众支持。有必要开拓更多有效的宣传手段,向公众传递更多援外信息,如定期、不定期发布援外宣传资料,开展一系列综合性、技术性援外知识竞赛,为市民组织提供讨论援外事务的场所与机会,加强援外教育,发展良好的公众关系。

中国对外援助对受援国的经济社会产生了良好的效果,但由于缺乏主动宣传的意识和措施,国际社会对中国对外援助产生了许多扭曲看法。中国援外宣传远落后于援外实践的发展,应意识到积极及时地宣传我援外政策、立场和成效,是正确引导国际舆论的重要途径,也是提高我援外影响力的重要手段。援外宣传要遵循韬光养晦、有所作为的原则,注意提法,把握尺度,对西方国家的中国威胁论、新殖民主义论等错误言论准备有针对性的宣传预案,还应重视向受援国和潜在受援国宣传我援外政策和做法。通过积极地对外宣传,营造良好的国际环境,使国际社会认识到中国对外援助是真心实意地提供帮助,是为了促进发展中国家经济社会的可持续发展,是为了加强中外友好合作促进共同发展。

[作者单位:胡建梅,河北工业大学管理学院;黄梅波,厦门大学经济学院国际经济与贸易系。本文受 2012 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“对外援助的经济学分析:理论与中国对策”(批准号

12YJC790060)资助。]

参考文献:

刁莉、何帆:中国的对外发展援助战略反思,《当代亚太》,2008 年第 6 期。

黄梅波:中国对外援助机制:现状和趋势,《国际经济合作》,2007 年第 6 期。

黄梅波、胡建梅:中国对外援助管理体系的形成和发展,《国际经济合作》,2009 年第 5 期。

黄梅波、郎建燕:主要发达国家对外援助管理体系的总体框架,《国际经济合作》,2011 年第 1 期。

胡建梅、黄梅波:中国政府对外优惠贷款的现状及前景,《国际论坛》,2012 年第 1 期。

李安山:浅析法国对非洲援助的历史与现状——兼谈对中国援助非洲工作的几点思考,《西亚非洲》,2009 年第 11 期。

王晨燕:西方国家发展援助管理模式及特点,《国际经济合作》,2005 年第 8 期。

周弘:中国对外援助与改革开放 30 年,《世界经济与政治》,2008 年第 11 期。

Asian Development Bank. Impact Evaluation: Methodological and Operational Issues. Manila: Asian Development Bank, 2006.

Banerjee, Abhijit V., Making Aid Work. Cambridge: MIT Press, 2007.

World Bank. Assessing Aid. New York: Oxford University Press, 1998.

World Bank. Impact Evaluation: The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank. Washington DC: World Bank, 2006.