

中国对外援助管理体系的形成和发展

黄梅波 胡建梅

内容提要 建国以来,中国政府对外援助管理机构及管理制度几经变迁,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各级机构逐步建立和加强,管理水平逐渐提高。近年来,政府援外主管部门从管理机构、管理体制、行政规章等方面加强了援外工作体制的建设,进一步推动了对外援助工作的进行。随着我国对外援助各机制的建立和强化,对外援助管理体系正在逐步优化的过程中。

关键词 中国 对外援助 管理体系

一、对外援助管理机构的演变

政府是对外援助的主要行为体,在对外援助工作中起着主导、管理和协调的作用。新中国成立后不久,我国就开始进行对外援助活动。随着对外援助规模的不断扩大以及国内外政治经济形势的变化,我国的援外管理机构也几经改变,但总的来说我国对外援助的工作主要是由商务部及其前身进行管理的。从商务部机构变迁的过程就可清晰地掌握中国政府对外援助管理机构的设置、职能的发展过程。

(一) 我国对外援助管理初始阶段(1950—1960年)

20世纪50年代初,中国开始对外提供援助,主要是物资及少量现汇和技术援助。当时,

对外援助任务由中央人民政府直接下达,交有关部门执行。1952年8月7日,中央人民政府委员会第17次会议决定,设立对外贸易部,从此,物资援助开始由对外贸易部统一管理,组织下属各进出口总公司实施。财政部负责拨款并直接管理现汇援助。

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,由对外贸易部和国家计划委员会归口管理,其中对外贸易部负责援助谈判和协议签订工作,国家计划委员会则按照专业分工原则将项目交国务院有关部门执行。1956年对外贸易部下设技术合作局、成套设备局和对外经济联络部等,共同负责援外工作的执行。

(二) 我国对外援助管理发展阶段(1961—1982年)

1. 对外经济联络总局(1961—1964年)

1961年3月1日设立对外经济联络总局,对外经济联络总局下设成套设备局和经济合作局,负责全国对外经济技术援助工作的归口管理,将原由国家计划委员会和中华人民共和国对外贸易部负责管理的成套项目援助和由财政部管理的现汇援助改由对外经济联络总局负责管理。

2. 对外经济联络委员会(1964—1970年)

1964年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对外经济技术援助。该委员会下设三局负责对社会主义国家、亚洲地区 and 非洲地区的援助,并成立设备材

料局和技术室负责对外经援事宜。1965年3月1日在华东、华北、东北和中南等四大区成立对外经济联络局,作为对外经济联络委员会的派出机构,负责组织援外材料设备、派遣专家、培训外国实习生,以及接待外国代表团等工作。

3. 对外经济联络部(1970年6月—1982年3月)

随着中国对外关系的发展,受援国的数目以及援助项目的数量和规模都有了显著增加。为了强化援外业务的功能,1970年6月中共中央和国务院决定将对外经济联络委员会改为对外经济联络部。对外经济联络部下设办公厅、政治部和6个局,分别掌管社会主义国家、非洲国家、外国实习生、计划财务和经济合作事务等。在地方上,除了青海、宁夏和西藏外,各省、自治区和直辖市也都相继成立了援外管理机构,如对外经济联络局、对外经济联络办公室、援外办公室等等。

对外经济联络总局以及后来的对外经济联络委员会、对外经济联络部的工作任务主要是负责我国对亚、非、拉国家的经济援助和经济技术合作工作,主要职责为在中央和国务院的领导下,负责对亚、非、拉国家经济援助谈判工作,对外签订科技合作协定、议定书,掌握协议、议定书的执行情况,了解援外项目和科技合作项目的工作进度,办理清算手续等;安排对外援款的拨款使用计划,编制援外计划;处理列席八国

经互会各常委会的工作,办理国际间有关国家的铁路、交通、民航、邮电和农林电等方面的经济技术合作工作;对外派遣技术援助专家,考察专家,推荐和派遣实习生,交换技术资料 and 实物样品等工作。

(三) 援外管理体系化阶段(1982年至今)

我国对外援助管理到上世纪80年代初期已逐渐体系化,对外援助的主要工作由主管对外经济贸易的国务院直属部门承担。

1. 对外经济贸易部(1982年3月—1993年3月)

1982年3月对外贸易部、对外经济联络部、国家进出口管理委员会、国家外国投资管理委员会合并,成立对外经济贸易部。对外经济贸易部归口管理我国的对外援助,其对外援助方面的主要职责为:拟定和执行对外援助的政策、规章、制度和援助方案,签署有关协议;编制和组织实施年度援助计划;监督检查对外援助项目的实施情况;管理援外经费、专项优惠贷款、专项基金等;推行援外方式改革。

2. 对外贸易经济合作部(1993年3月—2003年3月)

1993年3月16日,对外经济贸易部更名为对外贸易经济合作部。作为中央具体负责计划和管理外援的机构,对外贸易经济合作部的职责之一就是归口管理对外援助,负责对外援助工作,具体包括:拟定并执行对外援助政策和方案;签署

并执行对外援助计划,监督检查援外项目执行情况,管理援外资金、援外优惠贷款、援外专项基金等政府援外资金;推进援外方式改革。其下设的对外援助司是管理我国对外援助的专门机构,职能包括:拟定和执行对外援助的政策、规章、制度和援助方案;编制对外援助计划并组织;编制对外援助成套项目、一般物资、现汇援助、人才培养援助与决算,组织实施并监督检查实施情况,具体管理成套项目资金的使用;宏观监督、管理企业实施优惠贷款和援外合资合作项目基金项目,并解决政府间重大问题;牵头制订对发展中国家人才培养管理办法,会同地区司及有关单位提出年度工作方案,负责项目资金的管理和监督;推行援外方式改革。

3. 商务部(2003年至今)

商务部是主管国内外贸易和国际经济合作的国务院组成部门,归口管理我国对外援助工作,负责对外援助工作中政府层面的事务管理和对外援助政策的制定;主要负责拟定并执行对外援助政策,起草对外援助法律、法规,拟订部门规章,研究和推进对外援助方式改革,编制对外援助计划,拟订国别援助方案,确定援助项目并组织实施等。商务部援外司是国家援外工作的归口管理机构,负责拟订并执行对外援助政策和方案,签署并执行有关协议;编制并执行对外援助计划,监督检查援外项目执行情

况,管理援外资金、援外优惠贷款、援外专项基金等我国政府援外资金;推进援外方式改革。

从我国对外援助管理机构的演变过程可以看出,我国对外援助管理机构主要是由商务部及其前身主管的,这与其他国家对外援助主要由外交部主管有所不同。商务部及其下属的援外司在主管援外工作比较侧重对外援助的经济层面;而外交部主管则更多地考虑政治和外交利益,视援外为外交总体战略的重要组成部分。

二、对外援助管理体制

对外援助项目的实施涉及国内大量物资、人力、资金的筹集和组织,需要中央和地方许多部门、单位的协作配合;同时,还必须同受援国政府协调行动,密切合作。纵观五十多年来对外援助的发展,我国对外援助管理体制经历了从总交货人部制、承建部负责制到投资包干制、承包责任制、企业总承包责任制的变化历程。

(一) 总交货人部制(1958年—1970年)

20世纪50年代中期,中国刚开始对外提供成套项目援助,经援管理体制基本上是参照苏联向中国提供成套设备项目的做法。1958年,进一步确定实行总交货人部制,即为了确保援外项目的工程质量和按期完成,国家计委按援外项目的专业性质,指定中央有关部担任总交货人。总交货人部应该根据承担的项目,负责选调人

员,搜集资料,勘察厂址,编制和审定设计任务书,编制援外预算,供应设备和材料,进行设备安装、调整和试运转等工作,并且负责培训受援国家的生产技术人员。中央总交货人部可以根据地方的工业特点和生产能力,委托某一个省、市、自治区负责完成援外项目的全部或者一部分任务。总交货人部和有关地区必须加强协作,共同保证任务的完成。

在总交货人部制的管理体制下,可以由总交货人部调集力量,直接组织援外项目实施;也可以由总交货人部委托下属企业、事业单位或省、自治区、直辖市的专业厅(局)(总称为筹建单位)来执行,这些执行单位作为筹建单位,此时的总交货人部仅负责审定项目建设方案和设计,以及制定实施计划,组织协调,督促检查,指导出国考察组、专家组的工作。一些援外项目中包括的土木建筑、广播、电信、动力等工程,如果总交货人部没有这类专业单位和技术力量,则委托有关专业部门协作完成。接受协作任务的部门称为协作交货人部,它们大多也把协作任务委托其下属企业、事业单位或地方专业厅(局)(统称为协作单位)执行。

1961年以后,由对外经济联络总局(1960—1964)和后来的对外经济联络委员会(1964—1970)负责协调各总交货人部和协作交货人部的工作。总交货人部制管理体制如下表所示:

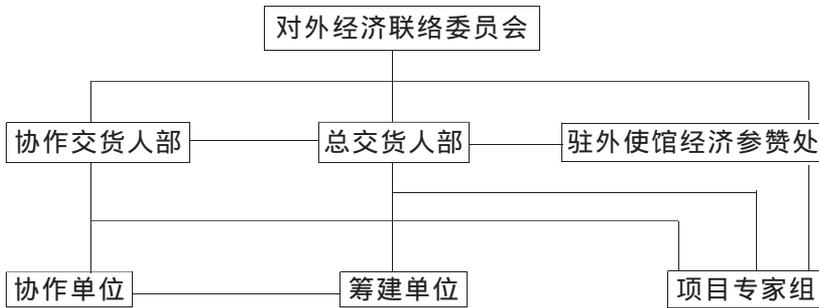
50年代和60年代,对外援助的国别和经援项目由少到多,逐步增加,但总的援助规模还不大。总交货人部制基本上同当时的援外任务和国内经济体制相适应,有效地保证了经援项目建设任务的完成。

(二) 承建部负责制(1971年—1980年12月)

随着受援国的增多,援外规模和数量日益扩大,五六十年代实行的总交货人部制已经不能适应对外援助工作的实际需要。1971年放弃总交货人部制,开始实行新的援外管理体制——承建部负责制。

承建部负责制的出发点是要充分发挥中央和地方的积极性,由承建部对经援项目的实施负经济和技术责任,而项目的具体实施工作交由地方来完成。具体做法是:国家对外承担的经援项目,按行业分工,确定由国务院有关部门作为承建部。承建部根据项目要求,征得有关省、自治区、直辖市人民政府同意后,确定项目的筹建单位、设计单位、协作单位;然后由对外经济联络部(1970—1982)代表国务院正式向有关省、自治区、直辖市人民政府下达项目筹建(协作)任务。项目的土木建筑、广播、电信、动力等工程,仍可由承建部直接委托有关专业部门(称为协作部)负责。协作部在获得地方政府同意后,也可将协作任务委托给有关企业、事业单位或地方专业厅(局)负责完成。

承建部负责制的运作,主要



总交货人部制管理体制图

依靠各承建部、协作部和各地方政府之间的互相支持，密切配合。但是这种管理体制也存在着严重的缺点：由于这种管理体制主要依靠行政手段对经援项目进行的管理，因此承建部和项目实施单位在项目实施中缺乏必要的自主权，不可避免地存在着项目实施单位责任不落实、经费实报实销等弊端。十一届三中全会后，为了避免承建部负责制的缺陷，对外经济联络部根据国家经济体制改革的精神，开始探索用经济和行政手段相结合的方式管理经援项目。

(三) 投资包干制(1980年12月—1983年12月)

1980年12月，对外经济联络部颁发了《关于对外经援项目试行投资包干制的暂行办法》。所谓的投资包干制，就是国家把实施某一经援项目的全部工作，承包给某一特定部门或地区，由其负担全面经济技术责任，并对项目实施的管理享有自主权。

(四) 承包责任制(1983年12月—1993年)

经过三年的试行，在总结经验的基础上，1983年12月对外经济贸易部颁布《对外经援项

目承包责任制暂行办法》，全面实行承包责任制。具体做法是将原规定由国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府作承包单位，改为由其所属的国际经济技术合作公司或其他具有法人地位的国营企业、事业单位作承包单位，实行政企分开，有利于真正实现独立经营、自负盈亏。同时引入竞争机制，部分项目通过招标确定国内承包单位，使承包单位的责、权、利相结合，增强了经济核算和质量与效益观念，调动了它们完成援外任务的积极性，缩短了一些项目的建设周期。

(五) 企业总承包责任制(1993年至今)

随着中国经济体制改革的发展，到1993年，根据政企职责分开，政府转变职能、企业转换机制的原则，援外工作由行政和事业单位分段管理的体制，改为行政部门集中行使管理职能，事业单位转为企业。政府部门运用行政规章和经济手段对援外工作实行规范化的宏观管理，同时建立企业总承包责任制，由总承包企业作为中国政府指定中方执行机构负责实施援外任务，以充分发挥企

业的积极性，从而提高援外工作的质量、效率和效益。

我国对外援助管理体制的转变折射出我国对外援助项目的具体管理从计划经济时代的总交货人部制、承建部负责制到逐渐市场化阶段的投资包干制、承包责任制、企业总承包责任制的变化过程。建立合理的、同国内经济体制相适应的对外援助的管理体制，对于保证各项对外援助任务的顺利完成，具有重要的意义。

三、当前中国的对外援助管理体系

随着我国对外援助事业的不断发展和对外援助过程中经验的积累，我国对外援助管理体制开始形成。目前中国对外援助管理机构除主管部门商务部外，中央政府各机构和部门中，负责对外援助事务的主要有外交部、财政部等23个部委，以及地方省区商务部门、驻外使领馆等也共同参与了对外援助的管理体系。现阶段中国对外援助工作的管理机构按层级可以划分为国家归口管理机构、部门管理机构、地方管理机构和驻外管理机构四个层次。

(一) 国家归口管理机构

商务部是主管国内外贸易和国际经济合作的国务院组成部门，归口管理我国对外援助工作，负责对外援助工作中政府层面的事务管理和对外援助政策的制定。商务部下设援外司，负责对外援助工作中政府层面的事务管理和对外援助政策的制

定。援外司的具体职能包括:拟定并执行对外援助政策,起草对外援助法律、法规,拟定部门规章,研究和推进对外援助方式改革;编制对外援助计划并组织实施,拟订国别援助方案,确定援助项目;负责政府间援助谈判,商签援助协议,处理政府间援助事务,办理援外项目对外移交,负责援外贷款偿还和债务重组工作;核准各类援外项目实施企业的投标资格,组织援外项目竞标,下达援外项目任务,检查监督各类援外项目的实施;负责编报对外援助资金预决算和援外统计工作;负责使用援外经费,监督和管理援外优惠贷款和援外合资合作基金项目,并解决政府间重大问题;指导国际经济合作事务局的相关援外工作等。

2003年3月,商务部成立国际经济合作事务局,援外司将原由其负责的援外项目的具体实施和管理交由国际经济合作事务局承担,国际经济合作事务局在工作中接受援外司的指导。

(二)部门管理机构

除商务部外,国务院所属各有关部委也负责承担和管理一些对外援助事务,参与对外援助工作,按行业分工负责,组织实施。各与对外援助有关的部门,一般都设有管理对外援助的机构,有的由对外联络司(局),或外事司(局)兼管,有的专设援外办公室,具体负责组织实施对外援助的各项工作。商务部及其下属的援外司在制定和执行具体的援外项目时,比较侧重对外援助的经济层面;外交部在制定与外援有关的

政策时主要是出于政治和外交利益的考虑,往往视援外为实现外交总体战略的一个载体,对援外的原则和导向等做出规定;财政部负责财政援助,部内财务、人事、纪检和地区司等单位与商务部、外交部以及技术专家建立了对援外项目的巡检制度;卫生部负责援外医疗队的选派和管理;商务部国际司负责国际多边组织间的援助事务;中国人民银行负责与多边开发银行的联系;中国进出口银行负责优惠贷款项目;科技部管理中国对外科技援助工作;农业部承办政府间农业涉外事务,组织有关国际经济、技术交流;教育部、全国妇联也承担部分援助事务。

(三)地方管理机构

各个省、市、自治区的地方商务主管部门负责一定的对外援助的归口管理,在对外援助中发挥协调管理职能,一方面,协助商务部做好各方面工作,执行对外援助的政策、规章、制度和援助方案;另一方面对援外实施主体的监督管理、推荐属地援外企业的工作、参与与属地企业相关的援外项目管理,监督检查对外援助项目的实施情况。

(四)驻外管理机构

中国对外援助工作的驻外管理机构是驻外使馆经商处(经济参赞处或经济商务参赞处),或中国派驻受援国的经济代表处。中国驻越南大使馆1956年5月设立的中国驻越南经济代表处,是中国第一个驻外管理对外援助的代表机构。

驻外使馆经商处是中国与受援国发展经贸合作的桥梁和纽带,协助商务部对援外物资项目进行监督管理,并根据商务部授权处理有关的政府间事务。驻外使馆经济参赞处或经济代表处在管理中国对外援助工作方面的职责包括:执行国家援外方针政策和国务院关于援外工作的指示。重视国别研究,加强与驻在国政府有关部门的交流和沟通,疏通和拓展经济技术合作的渠道,促进双方经济技术合作关系的发展;根据国内主管部门的授权,及时办理政府间协议(包括协定、换文、会谈纪要、交接证书、账务处理细节等)的有关事宜;加强对各类援外项目的管理与协调。要将项目中方人员纳入援外人员管理,关心他们的思想、工作、学习和生活;做好对受援国的人才培训工作。及时了解对方的培训需求和对中国培训项目的反馈意见,审核受训人员,研讨新的培训方式;及时反馈受援国援助要求,如认为可行,应报国内主管部门研究;做好中国援外工作的对外宣传工作,以增进了解,扩大影响,促进双边关系和经贸合作。

经过逐步的调整和改革,中国已经建立了从中央到地方,从国内到国外,从政府到企业和中介机构的援外管理网络,形成了由商务部牵头,有关部门、金融机构和企业参与,国内外相互配合的援外工作格局。2006年,以“中非合作论坛北京峰会”为契机,商务部、外交部、

财政部与中央各有关部委、地方商务主管部门进一步加强了部门沟通与协作,采取积极有效的措施,不断优化援外管理机制,提高援外管理水平。随着我国对外援助各机制的建立和强化,对外援助工作发生了积极的变化,援外管理体系总体框架基本形成。

三、对外援助执行机构

对外援助包括成套设备项目、一般物资援助、现汇援助、人才培养援助、援外合资合作、政府优惠贷款等,根据对外援助方式的不同我国对外援助的程序及执行机构也有所不同。

(一) 对外援助成套项目

成套项目援助历来是我国对外援助的主要方式。受援国政府提出项目要求后,两国政府签订政府间援助协议,由中国专家组成的考察组考察受援国提出项目的可行性;若项目可行,则两国政府办理立项换文手续,选择中国国内的设计咨询机构与受援国签订设计合同,对项目进行设计;再通过招议标方式选择中国企业与受援国签订施工合同实施项目;项目完成后,由两国政府主管部门各自派专家组成项目验收组进行项目验收,并签订交接证书。

中国成套设备进出口(集团)总公司(简称中成集团)成立于1959年11月。在此后的三十四年间,公司受中国政府委托,作为我国对外援助成套项目唯一的专门执行机构,对内行使政府职能,统一组织管理

我国对外援助项目的建设,对外作为我国援外项目的总实施单位,在亚非拉等发展中国家组织实施了1400多个大、中型成套项目,在我国成套项目对外援助中发挥了重要作用。1993年中成集团进行改组,改组后的中成集团在实施我国对外援助中成套设备和技术进出口中依然具有优势。

(二) 技术合作项目

对外经济技术合作是在中国已在受援国援建成套项目的基础上进行的,应受援国政府请求,我国可对已援建成套项目进行技术合作。双方政府办理换文手续,对技术合作的内容、派遣人数、专业、合作费用、合作期限及提供项目所需维修零配件等加以规定,由中国商务部选派中国企业(一般为原项目实施企业)承担项目的技术合作。在项目技术合作期间,受援国政府主管部门负责提供技术援助的中方企业必要的生活条件,办理所需物资进口,派遣合格人员参加培训等。

(三) 政府贴息的优惠贷款项目

政府贴息优惠贷款项目始于1995年5月,是我国对外援助改革的一项重要内容,中国政府指定中国进出口银行作为该项贷款的唯一承贷行,负责优惠贷款的项目评审、贷款协议的签订、贷款发放、贷后管理和本息回收等工作。商务部为该项业务的政府归口管理部门,负责制订政策和计划及与受援国商签政府间框架协议,

并向中国进出口银行推荐优惠贷款项目。

“优惠贷款”主要用于我国企业与受援国企业合资合作建设、经营的生产性项目,或提供我国生产的成套设备和机电产品等。根据受援国的要求和我国的可能,我国政府同受援国政府就提供“优惠贷款”的额度、主要贷款条件、使用范围、承贷行、转贷行等签订政府间框架协议。我国企业和受援国企业在两国政府签订框架协议前可以先行探讨项目供我国向受援国提供“优惠贷款”时参考。中国政府主管部门审核由受援国政府或两国合资企业或中国企业提出的拟使用优惠贴息贷款项目,并推荐给中国进出口银行。中国进出口银行同受援国政府指定银行对项目进行经济和技术可行性分析,对确有经济效益的项目,中国进出口银行与受援国政府指定银行或政府部门签订借贷协议。在借贷协议签订后,中国进出口银行会同受援国银行选择贷款使用企业实施项目,并规定监督贷款使用,以及收回到期贷款本息。

以政府贴息优惠贷款形式的对外援助实施过程涉及到较多部门,商务部与中国进出口银行是主要管理机构,财政部提供贴息资金,中国人民银行负责监督中国进出口银行业务。每年的贷款规模,由中国人民银行会同商务部、外交部、中国进出口银行提出,并报国务院批准。

政府贴息优惠贷款项目实施过程中,地方商务主管部门起到较大作用,尤其表现在协

助商务部对申请援外优惠贷款项目企业资质进行审核。而且地方商务主管部门须参加由属地企业承担实施援外成套项目的检查验收及重大援外工程联合检查。

(四)援外合资合作项目

援外合资合作项目基金是用于支持我国企业利用受援国当地资源和我国设备、技术,与受援国企业在受援国经营有市场、有效益并以生产性为主的中小型合资合作项目的专项资金。

援外合资合作项目基金由商务部和财政部统一实施管理。商务部负责援外合资合作项目的立项审批,对外签订协议,向财政部报送“基金”的年度使用计划和“基金”的年度决算,负责项目借款合同的签订、拨款和借款催收,并根据财政部核准的“基金”年度使用计划、决算和有关规定进行帐务处理。

国务院有关部委,省、自治区、直辖市或计划单列市的外经贸厅、委对申请基金的项目进行审核,合格后转报商务部。我国各驻外使馆经商处配合企业做好境外项目的考察和当地市场的调研工作,并根据驻在国的经济、政治情况,对项目进行审核,合格后向商务部出具项目建议书。援外司负责对项目进行审核、计财司负责审查借款单位财务状况并核定借款金额,对于借款金额超过(含)1000万元人民币或等额美元的项目,由商务部会同财政部共同审核并确定借款金额。

(五)援外人力资源项目

进入新的历史时期,我国的援外人力资源培训得到快速发展。2002年以来,用于人力资源开发培训的援外支出增长近五倍,且培训领域和专业范围不断扩展。援外人力资源项目的实施需要国家教育主管部门、相关部委、省级商务主管部门以及全国性行业的推荐,并由商务部最终评审确定。

2000年,我国面向非洲国家设立的“非洲人力资源开发基金”用于帮助非洲国家培训各类管理和技术人才等,该基金的使用根据培训专业的数量和非洲国家学员报名的情况而定,不设固定限额。由商务部负责以经济管理官员研修活动、发展中国家技术合作项下的专业技术培训、双边培训、派专家“走出去”培训等方式为非洲国家进行人员培训。

(六)一般物资赠送

受援国政府提出物资赠送要求后,两国政府签订政府间协议。受援国政府主管部门提出所需物资清单,并与中国商务部根据协议金额确定物资的品种和数量。中国商务部选定中国企业负责物资的组货和发运,如有必要即提供售后服务,如设备安装、人员培训等。

(七)紧急人道主义援助

紧急人道主义援助是指在海啸、地震、飓风、旱灾等自然灾害发生后,我国政府向受灾过提供紧急救灾物资、派遣救援队和医疗队,以及现汇资金等的援助。紧急人道主义援助实施过程中涉及外交部、商务部、卫生部、国家地震局等,各

部门按各自职能,协调配合,落实救援事项。

对外援助项目通过中央和地方各部门、单位的密切合作,对于保证各项对外援助任务的顺利完成,具有重要的意义。

四、法律法规建设

随着我国对外援助工作的开展,特别是1994年对外援助改革以来,相关部门相继出台了一些行政法规、管理办法等,对援外活动进行协调管理,这些部门法规对援外资金使用、项目管理、援外人员的管理等方面取得了一定的成果。到目前为止,我国尚没有相应的对外援助法律、法规。现有的对外援助工作主要是在由部门规章为主体,由一系列规范文件和部门规章构成的援外制度体系下进行的。

(一)援外资金使用

关于援外支出预算资金的使用,1998年财政部颁布了《对外援助支出预算资金管理办法》,对对外援助支出的范围、预算编制、预算执行和调整、财务监督和管理做出了相对较为具体的规定。援外资金由财政部按预决算制统一管理,国务院有关主管部委根据职责分工具体管理本部门的援外资金。

关于援外专项基金的管理,1992年对外贸易经济合作部、财政部联合下发《多种形式援外专项资金管理办法》规定“多种形式援外专项资金”由财政部和经贸部共同管理,并对专项资金和借款单位的资金使用情况进行

监督和检查。1998年用新的《援外合资合作项目基金管理办法》代替原管理办法,加强对援外专项资金的管理,并制定《援外合资合作项目基金管理办法细则》,加强对援外合资合作项目基金的财务管理。

(二)援外项目管理

1998年以来,外经贸部以及后来的商务部在援外项目管理方面制定了大量的政策、法规,用以规范援外物资项目、成套设备项目、人员培训项目工作。1998年对外经贸部制定了《对外援助物资检验管理办法(试行)》、《对外援助工程质量检验评定及验收办法》、《对外援助工程施工技术资料管理办法》;1999年又颁布了《对外援助项目奖惩办法》;2004年商务部又出台了《对外援助成套项目施工任务实施企业资格认定办法》、《对外援助物资项目实施企业资格认定办法》;2005年商务部全面启动各类援外项目合同标准文本的协定工作,并开始起草《援外成套项目安全生产管理办法》、《对外援助物资项目管理办法》、《对外援助人力资源项目管理办法》,同时制定并发布了《商务部关于进一步加快对外援助实施进度的意见》、《对外援助培训项目实施管理内部暂行规程》等规范性文件;在此基础上,2006年商务部正式颁布了《对外援助物资项目管理暂行办法》、《援外成套项目安全生产管理办法》,同时制定了《对外援助成套项目考察设计评标办法(暂行)》和《商务部关于对外援助项目评标结果公

示和质疑处理的规定(试行)》。由此逐步形成了基本完备的援外项目法规制度,明晰了援外项目的分类管理,规范了援外项目招标制度和实施企业的资格认定,并加强了对援外项目的质量和安全的监督、管理。《对外援助成套项目管理办法(试行)》(商务部2008年第18号令)2009年1月1日起施行。

(三)援外人员的管理

商务部于2004年颁布了《援外青年志愿者选派和管理暂行办法》,就援外青年志愿者范围、相应条件、招募方式、志愿服务期限、业绩考核和奖励、主管部门和管理机构等做出了明确规定,将援外青年志愿者服务纳入援外人员进行管理,援外青年志愿者成为援外人力资源开发合作的新方式。同时,更广泛的《援外人员的管理办法》也在制定过程中。与此同时,为了提高援外人员的素质,中国连续几年坚持举办援外管理规章培训班,对援外项目执行单位的国内负责人、技术组负责人、设计代表、监理工程师和项目质检员进行培训,切实把好援外项目质量关。以2003年为例,全年共举办5期培训班,对27个项目的近200人进行了培训。

另外,其他援外相关部门也制定了一些相关规章,规范援外管理工作。例如,国家税务总局1999年就对援外出口货物的税收征收工作做了安排。《对外承包工程及援外物资报检指南》对援外物资质量提供了检验检疫法律规定,对援外物资

的检验检疫需国家质检总局、商务部援外司协调管理。

随着对外关系和对外援助工作的发展,我国政府对外援助的管理机构逐步规范,管理制度逐渐健全,管理网络逐渐完善,法制法规逐步健全。随着我国对外援助各机制的建立和强化,对外援助管理体系正在逐步优化的过程中。

(作者单位:厦门大学经济学院国际经济与贸易系)

参考文献:

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。

刘小云:中国对外援助改革与调整二十年,《国际经济合作》,1998年第10期。

薛红:中国对外援助的特色和改革方向,《国际贸易》,1993年第9期。

林玫:对外援助方式的改革与实践,《国际经济合作》,1997年第11期。

石林:《当代中国的对外经济合作》,中国社会科学出版社,1989年。

石志夫:《中华人民共和国对外关系史(1949.10-1989.10)》,北京大学出版社,1994年。

吴天:中国对外援助的政策分析,硕士论文,外交学院,2004年。

张彩霞:试论20世纪90年代以来中国的对外援助,硕士论文,北京语言大学,2007年。

贺创新:我国对外经济援助中的问题和对策研究,硕士论文,国防科技大学,2004年。

丁培洋:改革开放以来我国对外援助政策分析,硕士论文,华中师范大学,2007年。