

# 中国对外援助项目的组织与管理

黄梅波 谢琪

中国目前已初步形成了以商务部为援外归口管理部门的援外管理体系,以企业总承包责任制的援外管理制度,包括企业资格认定、援外项目立项、项目实施招标、项目监督、验收与移交以及实施结果评估等一系列规制为内容的援外项目管理程序。在未来的发展过程中,中国对外援助工作应注重加强援外项目质量、建立科学合理的监测评估机制、加强各层面的协同统一。

## 一、中国对外援助项目管理的责任划分

当前中国援外项目的组织与管理工作主要是由商务部援外司及国际经济合作事务局根据宏观和微观、决策和执行的科学合理划分的原则进行的。

商务部援外司执行宏观政策、宏观决策和监督援外项目管理工作的宏观职能,并涉及援外成套项目管理的少数微观职能。其主要运用行政法规、制度对援外工作进行规范化的宏观调控;运用现场监理保证援外工程的质量和进度;运用竞争机制,视项目规则、性质和内容,分别采取相应的方式招标,通过招标择优选定

承担各类援外任务的总承包企业;实施援外任务的企业按照总承包责任制原则进行经营;择优选定技术、咨询、审计单位对援外项目进行审查、质量监督、财务审计和工程验收,实现对外援助的宏观管理。

国际经济合作事务局主要负责援外项目具体实施和管理的微观职能,包括援外项目招标、援外项目管理以及援外财务管理,对援外项目进行动态监督,确保实现援外效果。

## 二、援外项目管理的主要内容

援外项目代表国家形象,其建设及监督模式与国内工程项目类似,分为项目考察立项、设计、施工、竣工验收等若干阶段。援外项目的考察设计、设计监理、施工和施工监理单位都通过招(议)标的方式在有援外资质的企业(仅限国内企业)内择优选定,并分别与商务部签订总承包合同。项目设计单位和施工单位按照中国规范进行项目的设计和施工,并根据合同要求保证项目质量和建设进度,控制投资规模。监理单位(包括设计监理和施工监理)代表

国家监督项目的实施,履行监理职责,保证项目设计和施工质量满足国家规范要求,并对项目的实施进度和投资规模进行监控。

项目实施过程中,商务部在国家质检总局的支持和配合下,通过加强对援外物资的检验检查保证援外物资质量,依托国内专业机构对施工企业的国内后勤保障能力进行审核,并通过项目中期质量检查、竣工验收、重大项目巡检和后评估等手段强化援外项目的监控。商务部驻受援国使馆经商处代表商务部对项目实施履行行政管理职能。

总的来说,中国对外援助项目从项目前、项目进行中以项目完结后三个阶段对援外项目进行监督和管理,采取资格认定、立项、招标、订立合同、项目监督、项目验收与移交以及实施结果评估的管理程序。

### (一) 资格管理

援外项目由具有独立民事主体资格的中国法人具体实施,商务部对援外项目实施主体实行资格认定制度,同时对取得援外物资企业资格的企业实行动态资格管理,每两年进行一次资格核

自1993年以来,为适应我国

社会主义市场经济的需要, 商务部按照“公平、公正、诚信、竞争”的原则, 择优选择援外成套项目和物资项目的实施企业。为规范援外项目实施企业的资格管理, 进一步优化实施企业主体, 商务部规定从2004年7月起, 援外项目实施主体实行资格认定制度。援外项目执行机构在经资格认定的援外项目实施主体范围内通过招标方式确定援外项目的实施主体。

## (二) 立项管理

商务部根据对外援助协议与国务院批准的年度资金计划负责受理援外项目的立项申请, 组织立项评估、确定援外项目并与受援方签订立项协议。

## (三) 招投标管理

商务部对援外项目采取招标方式。援外项目招标可采取公开招标、有限邀请招标、议标三种形式。

中国援外项目招标项目包括成套项目考察设计、援外项目施工、项目监理、物资项目四个方面。以物资项目为例。现行援外物资项目采取委托单位评标的方式, 由评标单位对评标结果负责。同时, 商务部一直致力于推进援外物资项目评标组织方式改革。2006年由援外司和国际经济合作事务局联合启动了援外物资项目评审专家的征集工作。同时, 商务部逐步开始修改援外物资项目评标办法及其实施细则、物资项目招标书范本和合同范本, 并对评审专家进行培训, 采用随机抽取专家评标, 使评标工作更加公正合理。

商务部或援外项目执行机构根据招标结果与援外项目实施主

体签订承包合同, 必要时授权援外项目实施主体与受援方订立实施合同, 执行机构应将合同报国务院主管部门备案。

## (四) 监督管理

商务部或其授权的执行机构组织对援外项目实施主体质量、进度、投资等方面的监督管理。在实际操作过程中, 商务部及相关机构通过施工监理、中期质量检查以及重大项目巡检三项工作对援外项目进行现场监督。

### 1. 施工监理

1988年为适应援外体制改革的需要, 援外工程实行建设监理制度, 由商务部经过招标和竞标的符合资质的企业承担监理工作, 对承包企业实施项目的全过程的质量、进度、投资进行全面控制。监理单位(包括设计监理和施工监理)代表国家监督项目实施, 履行监理职责, 保证项目设计和施工质量满足国家规范, 并对援外项目的实施进度和投资规模进行监控。实践证明, 监理制度提高了援外工程质量管理水平, 取得了较好的效果。

建立监理制度以来, 商务部已出台多个文件加强援外工程项目监理管理工作, 对援外工程项目监理的资质、职责、权限、奖惩以及监理取费等问题做了具体的规定。能够承担监理任务的企业必须具备国务院主管部门批准的相应行业最高等级施工监理资质。截至2011年, 国内有101家企业通过援外成套项目监理备案, 有800多名监理工程师取得援外成套项目专家管理岗位证书。

对于援外成套项目监理, 在国内负责监控主要设备材料的订货、采购及储运环节; 在国外, 则通过派遣监理工程师, 现场落实《监理细则》, 进行全方位监控, 对援外项目的质量、进度、投资、变更、质量体系和安全六个方面进行控制。国内监理的职责包括: (1) 审核设备材料采购运输计划并监督落实; (2) 审批实施性施工组织设计; (3) 监督主要设备材料的订货采购仓储运输; (4) 审查非主要设备材料; (5) 鉴证抽样和鉴证检验; (6) 主持设计交底会; (7) 主持重大问题的工程例会; (8) 监督审核国内后勤组质量保证能力。国外现场监理的职责包括: (1) 施工组织设计的审批管理; (2) 现场人员管理; (3) 开工申请审批管理; (4) 工程质量管理; (5) 竣工验收审批管理; (6) 安全生产管理; (7) 进度和拨款管理; (8) 设计变更的审批管理。

### 2. 中期项目检查

中期项目检查由商务部国际经济合作事务局负责。国内具有相关资质的单位受事务局委托, 派遣相关专家会同事务局相关工作人员, 组成中检组, 按期赴项目所在地开展中检工作。中检组向当地使馆经商处汇报, 并与项目现场施工监理、设计代表等专家座谈, 对项目的施工技术资料、工程质量、财务管理、以及项目的设计、施工、监理等方面进行详细核查。

### 3. 重大项目巡检

援外项目巡检组一般由商务部援外司、合作局以及外聘工程专家组成。巡检组赴援外项目所在地, 听取施工技术组关于项目

进展情况和面临困难的汇报。施工技术组设计代表、工程监理和施工单位分别汇报自身进程情况。此外,巡检组通过实地走访项目施工现场,通过目视管理检查项目施工质量,以及时发现问題,并预防问题的发生。

#### (五)项目验收与移交

援外工程竣工验收是对援外工程的一个最终质量的认可,也是对监理、设计和施工单位在工程施工过程中的工作态度和工作效率的一种评价。商务部或其授权的执行机构组织援外项目的验收并与受援方办理移交手续。验收与移交的主要程序包括:

1. 在现场具备验收条件时,由三方共同协商后打报告到经商处,在经商处同意后由其向援外司正式递交申请验收报告。竣工验收不仅是对工程质量进行检查验收,还是对工程资料及各方工作程序的检查。

2. 验收组在到达项目所在地后,与商务部驻外经商处及时联系,议定验收程序。

3. 验收组主持召开工程验收首次会议,宣布验收程序及检查内容,并听取各方的工作汇报。

4. 现场的工程质量检查验收和工程资料的检查,在检查中对现场发现的质量问题,提出整改意见,并审查资料的完整性,手续的齐备情况等问题,检查完毕后,书面列出检查结果,并下发整改通知,要求在规定时间内进行质量和资料的完善、整改。经过认真的质量整改和资料的完善补充,验收组专家判断是否通过验收。

5. 召开验收末次会议,也即

正式的验收签字仪式,宣布工程验收结果。

#### (六)项目后评估

在援外项目移交后,商务部还需对援外项目实施效果组织(追溯性)评估。商务部于2007年启动了援外项目后评估试点工作。为落实好该项工作,国际经济合作事务局成立了援外项目后评估工作小组(以下简称工作组),并制订后评估实施方案。援外项目后评估工作包括后评估工作的启动、国内调研和国外实地调研三部分。

##### 1. 启动项目后评估工作

为落实好后评估工作,商务部经济合作事务局会同援外司、财务司成立相关项目后评估小组启动后评估工作。后评估工作的启动常常通过召开后评估工作座谈会的方式进行。与会专家按照后评估工作的要求,回顾援外项目当年考察、设计、施工、竣工验收及使用期间的工作情况,介绍对外移交后项目使用状况及影响,总结项目经验教训,对援外项目实施管理工作提出建设性意见。通过座谈会,评估小组收集了部分项目资料。

##### 2. 国内调研

一般通过召开座谈会,工作组对援助项目施工单位进行调研。首先,施工单位详细介绍项目前期准备、施工过程、运营维护情况和实施过程中存在的问题,并对援外项目实施管理提出建议;其次,工作组和施工企业还依据国内调查问卷和座谈提纲,围绕项目的适当性和意义、实施效率、实施的效果与影响、可持续性

深入细致地交换意见。通过国内调研工作,工作组成员对项目情况进行进一步了解,为国外实地考察调研打下坚实基础。评估小组由商务部援外司、经济合作局相关负责人和中国国际工程咨询公司专家组成。

##### 3. 国外调研

工作组针对项目的适当性、效率、效果、影响、持续能力等五个方面,对项目的立项、管理、实施以及运营等全过程进行实地调研。通过实地后评估调研工作,工作组搜集到较为全面的项目后评估信息和资料,并结合国内调研工作,完成项目后评估工作报告的编制工作。

### 三、援外项目管理改革建议

经过五十多年的建设与改革,我国援外已基本形成了符合政治需要、适合市场经济要求的一整套援外管理机制。总体上实现了质量、进度、安全和投资控制目标。

但是我国援外项目管理中仍存在的问题,如概算审批不够严谨、项目合同执行具有一定随意性、项目后续监督评估不够完善、管理各方协调不足等。这些问题影响了援外工作的效率和对外援助的有效性。因此,我国应从国情实际出发,积极借鉴国际社会对外援助有益的做法,汲取先进管理经验,建立起符合国际规则、具有中国特色的援外项目管理体系。提高项目质量、建立健全评估体系以及加强多层次协调机制是目前我国对外援助管理体系

中建设的当务之急。

### (一) 注重援外项目质量

质量是援外工作的生命,直接关系到援助的实际效果、关系到国家声誉、关系到我国与受援国的友好合作。要提高对外援助项目的质量,健全符合援外实际的政府采购制度,确保招标程序公正、合理、透明。对援外项目实施企业分类动态管理,提高企业准入门槛,引入退出机制,培育一批高素质骨干企业。强化驻外机构对援外实施企业和项目的一线管理、现场指导和跟踪监督。建立审计和监督长效机制,完善项目实施监督检查办法。地方政府要对本地区企业参与的援建项目加强指导协调和监督管理。禁止援外项目转包,规范分包,依法从严查处各类违法行为。

### (二) 建立健全评估管理

对整体规划或者项目决策而言,引进科学评价方法、贯穿绩效评估主线是实现科学管理的机制保证。在项目评估管理过程中,要遵循“结果导向型管理”理念,促进主管部门对援助结果负责,使援助目标同援助实际效果更加直接地联系起来。具体工作中,要注意把握以下四个方面:

首先,建立与援助项目管理直接相关的信息统计分析系统和历史数据库,这是规划决策的基础信息来源,也是评估援助绩效的基本依据。

其次,建立对外援助的政策评估、项目预评估、中期评估和后评估在内的全程评估管理体制,以据此全面掌握信息、总结经验教训、提供决策依据。

第三,建设专业评估机构,合理确定绩效评估指标体系、操作方法和实施流程,以准确测定援助目标及其实现程度,支持援外决策与规划。

第四,建立援外评估机制及其方法的功能定位,这不仅是决策规划的重要依据,而且是因地制宜调整改进援助战略以及监管项目实施的重要手段。通过目标与结果的挂钩,实现对援外管理过程的监督与制衡。

### (三) 坚持多层次的协调

对外援助的规划是国家战略,提倡协同原则,本质上是一种开放的集体决策。结合我国政府体制特点和援外管理实践,援外项目管理的协调应当涵盖三个层面的参与主体:

一是相关政府部门的协调协同。当前我国对外援助涉及商务、外交、财政等二十多个部委和单位,应在科学分析界定各部门职能内容的基础上,提出具体的职能结构优化方案,从中选择同对外援助关系最为直接和密切的一部分部门,以制度化方式确立援助规划与决策的沟通协商机制,做到业务活动的协调,援助数据的互通,切实避免由于相互制肘可能导致的援助“割裂”现象。

二是主管部门与外部专家及援外企业的协调。在援外规划决策中发挥学界独立专家的智库作用十分必要,应积极推动建立由发展援助专家、项目管理专家和政府管理学者参与的援外咨询库,重视在推动援外战略课题的研究工作,推动发展援助专业人才的培养。近年来,适应大量援助

项目有效实施的需要,主管部门重点培育了一大批援外项目实施企业。作为援外第一线的执行主体,这些企业在市场需求和项目建设领域富有经验,有必要以企业公民的身份吸收他们适度参与援外的规划决策。

三是国别政策和项目决策层面的利益相关者的协调。最大限度地邀请受援国政府、伙伴部门、学者及公众代表参与国别方案及项目的论证及评估是国际通行做法,社会公示和听证制度也是一种有效协调途径。我国历来在援外项目决策环节重视同政府部门的协商沟通,重视在项目实施环节重视同相关合作伙伴的交流,但是远未形成稳定的协同参与机制因此,有必要结合绩效管理体的建立,将各方利益相关者纳入援外决策与管理的参与主体范畴。

[本文受 2011 年度教育部“新世纪优秀人才支持计划”,2011 年度教育部哲学社会科学后期资助重点项目《负责任的主权借贷行为研究——国际规则与中国对策》(项目批准号:11JHQ007)资助。作者单位:厦门大学经济学院国际经济与贸易系/厦门大学中国国际发展研究中心]

#### 参考文献:

杜奇华、卢进勇:《商务国际合作》,中国商务出版社,2005 年。

刘睿、刘伊生、张明武:《援外工程施工监理》,《港工技术》,2004 年第 2 期。

陈德铭:《努力开创援外工作新局面——深入贯彻落实全国援外工作会议精神》,《求实》,2010 年第 10 期。