

国际发展援助趋势与中国援助管理体系改革

吕朝凤 朱丹丹 黄梅波

内容提要 《巴黎宣言》签署于 2005 年,是数十年来在改善援助效果方面所做努力的最高成就,是援助领域国际协议和项目改革的里程碑。在《巴黎宣言》五项原则和 12 项具体指标的指引和约束下,国际发展援助规模和效果都取得了极大的进展。本文基于《巴黎宣言》的核心精神,结合国际发展援助近年来的变化和进展,前瞻性地分析国际发展援助管理体系未来的发展趋势和制度安排,并基于此,探讨了中国对外援助管理体系存在的问题,以及进一步改进的政策建议,以期中国对外援助能够把握趋势、改革创新,不断提高对外援助效果。

关键词 巴黎宣言 国际发展援助 有效性 管理体系

为了提高援助的有效性,2005 年《巴黎宣言》在主事权、一致性、协调、结果导向型管理和相互问责制五个方面对援助国和受援国的行为做出了规定,并制定了 12 项具体的指标评估其进展。自此之后,《阿克拉行动议程》、《釜山宣言》等国际议程纷纷出台,国际发展援助管理体系以及实际操作都发生了深刻的变化。近年来,中国等新兴市场国家逐渐由受援国转变为援助国,在国际发展援助领域的影响和作用越来越大。因此,国际社会要求它们承担更多的发展责任。然而,作为新兴援助国,中国的对外援助管理体制尚不完善,国内也缺乏系统的发展援助理论,研究国际发展援助最新的发展动态和管理框架十分必要且意义重大。鉴于此,本文基于《巴黎宣言》签署后

国际发展援助管理体系已有的进展和变化,从一定程度上探析其未来的发展方向和制度安排,从而为中国从整体上把握该领域的最新趋势并据此改革本国对外援助管理体系提供参考。

一、国际发展援助管理体系未来的趋势分析

在分析具体的管理框架之前,本文先对国际发展援助未来管理目标的变化予以分析,然后探讨在这些目标的指引和约束下,援助管理框架将作出哪些调整。

(一) 管理目标:“援助有效性”与“发展有效性”并重

2005 年《巴黎宣言》发布以来,其所倡导的“援助有效性”理念在发达国家较为盛行,其设定的 12 项指标侧重于援助本身的操作方法和程序的有效、科学,也

成为发达国家衡量其援助效果的主要参考;而 2011 年《釜山宣言》提出的“发展有效性”理念则侧重于援助实施后对受援国的经济增长、减贫等的促进作用,是为了确立符合新兴援助国的援助地位和责任的援助规范,因而在新兴援助国较为普及。实际上,“发展有效性”和“援助有效性”并不是相互矛盾、相互替代的,相反,两者之间是相互补充、相互促进的,是“方式”和“目标”、“形式”和“内容”的关系,两者对提高援助的效果都不可或缺,因而未来援助的管理或许会考虑将两者结合起来,不断改善衡量援助效果的方法和指标。

(二) 管理框架

当今国际援助框架主要是由 OECD 发展援助委员会(DAC)成员国构建的,经过多年的发展,

DAC 国家的对外援助框架经过不断改革,已经渐趋规范。其对外援助管理的总体框架主要包括援助的法律和政治基础、援助一致性(协调)、组织机构设置、执行、监督和评估等诸方面的内容。结合援助管理的总体框架和《巴黎宣言》的五项原则,我们将从以下几个方面分析国际发展援助管理框架未来的发展方向。

1. 法律和政策基础

国际援助需要各国建立相应的法律和政治基础以确保其发展援助政策和对外援助工作具有合法性和操作权力,且立法及高级别的政策声明能够确立发展援助的目标和工作重点,以明确规定政府在发展合作中的责任,确定援助的优先事项和目标,协调各部门在发展援助方面的职责,其在保证发展援助的有效性方面作用十分明显。相反,没有发展援助相关立法的国家,其援助可能会受到不断变化的其他政治事项的影响。目前,一半以上的 DAC 成员国已通过相关立法确立了发展援助的优先事项和主要目标。尚未拥有正式立法的援助国也在努力通过白皮书或其他政策文件确立援助的地位。未来将有更多国家建立专门的、规范性的援助法律法规,为对外援助奠定坚实的法律基础。

每个援助国都必须考虑如何在对外援助所追求的发展目标和其他政策目标之间进行权衡和取舍,这可能涉及到一国的短期利益与长期利益,政治、外交、经济、人道主义等目标之间的权衡。超过一半的 DAC 成员国都认为发

展援助是一国对外关系的重要组成部分。美国历来都认为,发展援助无论从受援国的需要还是自己的外交政策目标来看都是十分重要的;近年来,美国已将发展和外交、国防并列,提升至美国对外政策的三大支柱之一。芬兰、法国、荷兰和葡萄牙也都明确声明,发展是全球稳定中外交政策和国家利益的重要组成部分。援助也逐渐成为各国对外贸易、投资的催化剂,未来可能演变为贸易、投资、援助“三驾马车”齐头并进的对外经济格局,这一点从日本的对外援助中可窥见一斑。

2. 一致性

一致性包含以下几个层次:(1)发展合作政策内部的一致性;(2)一国(施受双方)内部援助与非援助政策的一致性;(3)不同援助方之间援助与非援助政策的一致性;(4)援助国与受援国之间发展目标的一致性。自《巴黎宣言》签署以来,DAC 各国的援助一致性有所提升,但为了提高援助有效性,援助的一致性需要进一步提高。具体而言,在发展政策方面,未来发展中国家都将依据千年发展目标(MDGs)或 2015 年后的可持续发展目标(SDGs)等国际目标制定系统、适合且可操作的发展战略,而援助国也将依据受援国的发展战略制定其援助方案。并不断增强自身的政策制定和协调能力,以提高发展合作政策整体的一致性以及援助与非援助政策的协调性。在援助的支付系统方面,鉴于未来更多的援助将通过受援国的体制和制度来开展,因而受援国完善的政治、经

济体制以及良好的政策和公共治理能力将受到更多重视,并可能成为一个至关重要的影响援助决策特别是援助分配的因素。援助国之间在协调方面将使用更多统一的援助安排,开展更多的联合任务,并增加方案援助的比例。与此同时,不同援助国当地的办事处之间的信息交流和经验共享将逐渐增加,并开展更多联合培训和建立更多联合实践小组,也可能出现更多的类似于世界银行学院的全球性交流和学习平台或国家性、区域性的协作平台。

3. 组织机构设置

从总体发展趋势看,越来越多的援助国设立了专门机构来管理其发展援助活动,援助活动的独立性不断提高。例如,美国、德国是由独立于外交部的某个部门制定政策,另有独立的机构负责执行;而日本、法国、挪威、瑞典则是由外交部制定对外援助政策,另有独立的机构负责执行;英国则设立了一个独立于外交部的专门机构负责其发展援助政策的制定和执行。为了进一步突出对外援助的重要地位,援助国援助机构和援助活动的独立性将进一步增强,因而未来将有越来越多的援助国设立专门机构来管理其发展援助活动。与此同时,援助国将更加明确各援助部门的职能和分工,并逐渐减少项目执行单位(PIU)的数量;援助部门与其他政府部门之间的协调机制也将进一步增强。减少 PIU 和加强内外部协调都是《巴黎宣言》的基本要求和各国的承诺,根据对《巴黎宣言》实施效果的评估,两者都已经

取得一定进展,但与承诺目标仍存在差距,未来援助国需要进一步努力兑现承诺。

随着国际发展援助管理分权化趋势的日益加强,一些援助国当地代表处的自主权将越来越大,“基层导向型管理”可能成为未来的一种趋势,可将英国所实行的“集权与分权”的管理模式,作为一种参考。但是,权力下放程度取决于很多因素,包括政治意愿、管理的复杂性(涉及的部门和执行机构数)、援助数量等,如何更好地权衡集权与分权之间的关系将成为一个非常重要的课题。

4. 执行

通过对《巴黎宣言》的评估发现,总体而言,在五个原则中,国家主事权原则推进得最为深远,而“结果导向型管理”和相互问责制原则进步最小。因此,在未来执行援助时,“结果导向型”管理将更加受到重视,且施受双方都将建立系统的“结果导向型”管理框架。在初始阶段,这一管理框架可能是相互独立的,较少考虑对方的评估指标和程序,但随着合作的进一步深入,双方将更多基于受援国的发展战略,并兼顾双方的需求和具体国情。到一定阶段,双方将合作建立统一的、规范化、制度化的“结果导向型”管理体系。

5. 监督和评估

对援助结果的监督和评估在未来将受到更多重视。其发展方向主要包括:第一,由只关注援助机构的管理和绩效转向更加关注相互问责以及受援国的评估能力建设。第二,更多的援助国将设立相对独立的评估机构,评估政策

的独立性将不断增强。第三,更多的市场主体参与到援助评估过程中,越来越多的国家将聘请外部咨询专家和领导小组指导本国的评估。因此,评估过程将更为透明,这也对援助信息的公布和获取提出了更高的要求。第四,将有更多的援助国开展联合评估,且受援国的参与度将不断提高。第五,更加重视对评估结果的反馈,以及对评估反馈和建议的实施,从而使评估真正发挥作用。

二、中国对外援助管理体系及其存在的问题

(一)忽略“援助有效性”目标

与其他新兴援助国一样,中国目前主要依据“发展有效性”理念指导和评价援助的有效性。从根本上讲,这种方式既契合“结果导向型”管理的基本理念,也充分考虑了受援国的真正需求。发达国家所倡导的“援助有效性”在具体操作程序方面提供了一定的参考。例如,“援助有效性”强调尊重受援国的主事权、更多地利用受援国的公共部门和财政体系,强调加强各援助主体之间的协调、增加联合援助、联合评估,注重利用“结果导向型”管理方法等。这些原则虽然不是提供援助的最终目标,但对最终目标的实现无疑可以发挥事半功倍的效果;而且从广义上来讲,援助的有效性也应该适度考虑所采用的方法和程序的合理性以及机会成本的大小等。所以,“发展有效性”和“援助有效性”可以相互借鉴、互相补充,不断完善。目前,中国几乎完全忽略了“援助有效性”理

念,过于强调“发展有效性”所倡导的对经济效果的评估,不仅会阻碍中国援助体系的构建和完善,而且会影响援助的实际效果。

(二)管理框架

1. 援助法律与政策基础

虽然中国的对外援助始于建国初期,但与此相关的立法工作却相当滞后。中国对外援助一直没有类似于日本《对外援助宪章》或美国《对外援助法案》之类的法律文件做支撑,这导致中国对外援助政策和执行极不规范,效果也大打折扣。这一方面是因为中国长期以来在国际援助体系中以受援国的角色存在,另一方面则是由于中国一直缺乏规范的援助理论作指导。2011年《中国对外援助白皮书》首次发布了中国对外援助的基本情况,对中国对外援助的政策、方式、分配、管理等进行了较为清晰的界定和阐释。《中国对外援助白皮书》实际上相当于中国对外援助的法律文件,从官方层面肯定了中国对外援助的地位和作用。当然,为了推进援外活动的制度化、规范化和法制化,进一步完善相关的援助立法工作,构建系统的援助法律体系且迫在眉睫。

中国对外援助是中国外交的重要组成部分,新中国成立到改革开放之前,中国的对外援助主要服务于国家的安全和政治利益,为获取第三世界支持、拓展外交空间、提高国际地位发挥了重要作用,这充分体现在周恩来总理1964年提出的对外援助“八项原则”上。改革开放以后,中国对外援助的政治色彩和外交角色逐

渐褪去,转而主要服务于中国的经济利益,成为中国参与国际经济合作和推行“大经贸战略”的途径之一。尽管拥有官方的政策支持,但由于透明度不高,导致中国对外援助不被国内民众理解和接受,对外援助政策也因此缺乏坚实的群众基础。

2. 一致性和组织机构设置

从整体上来看,中国对外援助的一致性和协调性程度较低,这与中国的援助管理体系的设置有很大关系。在援助初期,援外规模较小,援外事务也相对较少,仅靠单个部门基本上就可以承担整个援助工作,因而几乎不存在在国内各部门之间的协调和一致性问题。随着援外工作的开展和扩张,中国的援助管理体系也经历了几次调整。目前,中国已经建立了由商务部、外交部和财政部三个部门为主,23个部委以及地方省市区商务部门共同参与的对外援助管理体系。这一管理体系存在三个主要问题:其一,三大部门共同管理对外援助难免会出现政出多门和行政低效率问题,设立专门的援助机构则可以及时地做出援助决策,有效且迅速地引导和汇聚援助资源、援助活动。从国际发展援助总体的发展趋势来看,越来越多的援助国通过设立专门机构来管理对外援助,该模式已经成为国际上最典型的援助管理机构设置模式。其二,评估本身是对援助政策和执行的一种间接的激励机制,其评估结果和反馈机制对援助效果的进一步改进不可或缺。主要发达国家基本上都设立了独立的评估机构,这亦已成为

发展援助未来的发展趋势。其三,多部门共同参与对外援助固然有利于调动各方资金和人力资源,但也面临较大的协调难度和较高的协调成本,因而完善的部际和部内协调机制对统筹整个援助工作至关重要。一直以来,中国各个援助部门之间基本上是相互独立、“各自为政”的,2008年,中国商务部会同财政部和外交部等有关部门和机构,正式成立了对外援助部际联系机制,并于2011年升级为部际协调机制,迈出了援助活动部际协调的重要一步。不过,该协调机制实际的实施效果如何尚待检验,而且部门内部的协调机制也急需构建和推行。此外,中国的对外援助一直游离于国际规则和做法之外,缺少与其他援助国、多边机构及其他援助主体的协调与合作。这不仅可能加大受援国的协调和管理成本,影响其整体援助的使用效果,而且导致中国的对外援助一直遭受西方发达国家的批评和非议。

3. 执行

虽然中国对外援助的总体目标是促进受援国的经济和社会发展,但在援助活动具体的执行过程中,各援助部门之间并没有明确而统一的目标,更未提及“结果导向型”管理方法。

正因如此,中国的对外援助往往没有系统和详细的支出和分配方案,也缺乏精细的成本-收益管理规划,加之有太多部门参与援助的执行,彼此之间又缺乏协调,这使得中国早期的对外援助出现了过度援助、重复执行、资源浪费等现象,严重违背了事实

求是、量力而行的原则,也是导致目前中国一些对外援助项目失败和严重亏损。在开展对外援助项目的过程中,中国企业多是援助的接收方和受益主体,而受援国自身的发展战略常常被忽略,其实际的参与度很低,特别是在援助目标设定阶段。

4. 监督和评估

从决策制定到最终项目完成,在整个援助过程中,监督和评估对确保资金的有效利用和项目的顺利进行无疑发挥着至关重要的作用。然而,中国一直不太重视对援助效果的监督和评估,缺乏系统的援助监督和评估体系。因此,建立独立、透明的监督和评估体系迫在眉睫。

三、中国对外援助管理体系改革的政策建议

目前,中国的对外援助在国际援助体系中已经产生了广泛的影响,已经不可能像过去那样独立于国际发展援助体系之外了。鉴于此,我们有必要基于国际发展援助管理体系未来的发展趋势,并根据国内外政治经济形势的变化,进一步改革中国的对外援助事业,不断完善中国的对外援助管理体系。

(一) 援助的目标:坚持“援助有效性”与“发展有效性”相结合

中国在对外援助过程中,需要顺应国际发展援助的趋势,兼顾“发展有效性”和“援助有效性”,真正提高援助的效果。具体来讲,实施“援助有效性”原则将使一国面临政治、政策和实施等方面的挑战,如需要重新分配援

助资源、改革援助实施程序等,这往往与一国的政治目标、与某些利益集团的利益相悖,从而可能对援助本身乃至本国政治、经济造成重大影响;而实施“发展有效性”往往需要很多援助主体的参与,协调难度较大,且衡量“发展”的指标体系除了可测量的经济指标,可能还涉及文化、道德等方面的指标,主观性太强,会产生不真实、片面的评估结果。因此,中国在考察援助的效果时,必须根据本国的援助实践,适当参考“发展有效性”和“援助有效性”评估框架,建立符合自身实际情况的援助有效性评估体系,以切实提高援助的效果。

(二)援助管理体系改革

1. 援助法律与政策基础

中国应考虑尽早制定一部总括性且可操作的援助法案,系统地规定中国对外援助的战略和政策、目标和工作重点,提高各部门对发展援助工作的重视程度,并指导中国中长期的对外援助工作。在制定相关立法之前,政府也可以通过发表政策声明明确发展援助的地位。政府发表政策声明的方式包括白皮书、经济发展总体规划中的发展援助计划等。政策声明涉及援助的地理范围、部门领域和全球、区域和国别战略,还可以包含援助有效性的原则,可以在一定程度上补充立法方面的暂时缺失。2011年《中国对外援助白皮书》明确了中国对外援助的原则和目标等,今后可将此工作进一步常规化、法制化,进一步增加对外援助的透明度和法律、政治基础。

2. 建立系统的组织机构框架
首先,进行发展援助组织机构改革,建立独立的对外援助机构,统筹中国的对外援助活动,同时建立援助部门与其他相关政府部门之间的协调机制。可以考虑设立独立的“国家国际发展合作署”,将分散在各个部门的涉及到对外援助的工作综合到一个部门,从而改变目前仅靠商务部的一个司几十个人管理全国对外援助工作,同时又有多个部门都在从事不同类型的对外援助工作的复杂状况。

其次,在受援国当地中国可以委托大使馆经商处管理和执行各项具体的援助活动;考虑到国际发展援助管理分权化的趋势,中国也可在当地建立办事处,并适当增加受援国当地的代表处的自主权,可以考虑实施“基层导向型管理”和“集权与分权”的管理模式。更加明确各援助部门的职能和分工,并尽量避免和减少职能重复的援助执行单位的数量。

3. 实施“结果导向型”管理

在政策执行方面,可考虑实施“结果导向型”管理,以更好地管理整个援助进程。具体来讲,第一步,通过事前对项目可行性和分析,合理确定援助的目标和进程。这可以通过与受援国的政策对话、实地调查等方式来实现。第二步,以确定的目标为导向和标准,实时监控援助项目的实施状况,适时、适当地调整援助活动和进程,以求最终达成预期的援助目标。最后,在援助实施后,针对援助的结果进一步分析,并

在各援助机构中交流结果,总结经验教训,为以后的援助规划做准备。

4. 重视对援助活动的监督和评估

完整的监督和评估体系包括内部和外部的监督和评估两方面。机构内部的监督和评估最重要的是建立独立于援助的决策和执行部门的监督和评估部门,建议在对外援助项目中引入包括前期社会、经济和环境影响评价在内的、科学的中期监测以及后期影响评估系统,可参考国际金融公司的《赤道原则》;而外部监督和评估,一方面可通过加大宣传,发挥公众对援助政策和活动的监督作用来实现,另一方面可聘请专门的外部委员会来进行,该外部委员会可由来自高校、民间社会团体和部分援助部门的专家构成,具备完全的中立地位。

在建立独立、透明的监督和评估体系后,中国在执行援助监督和评估时,应当:第一,尽可能地确保监督和评估职能的独立性以及监督和评估过程的透明性,要求中国援助信息的公布和获取要尽量符合相关的国际准则;第二,监督和评估政策应该更加关注相互问责以及受援国的能力建设。同时,要重视对评估结果的反馈,建立管理层监督和评估应对系统,从而使评估真正发挥作用。第三,积极参与区域性、全球性的监督和评估体系的构建,增强与其他援助方的相互监督和评估,并开展更多联合监督和评估,尤其是要增加受援国的参与。

5. 尊重受援国的主事权,提

高受援国的参与度

援助有效性标准的两个核心问题是受援国的参与程度和援助的条件性。国际发展援助效果一直低下的一个重要原因就是缺少受援国的参与。所以,中国在提供援助时,应充分尊重受援国在制定和实施发展战略上的自主权,确保受援国切实参与到援助活动中。尊重和发挥受援国的主事权应当贯穿在整个援助过程中。在项目的准备阶段,中国需与受援国的各利益相关方密切沟通,深入、全面地了解其发展需求,以进行项目的可行性分析;在项目执行阶段,要确保受援国的企业及相关人员真正参与到项目执行中来,通过项目的实施提高受援国独立开展项目规划、实施和管理的水平;在项目评估阶段,受援国的参与度尤为重要。中国可以与受援国开展联合评估,并确保受援国的利益相关者能获得同等、及时的信息。

6. 加强与其他援助主体的协调

为了获得预期的效果,中国对外援助要顺应国际发展援助的趋势,加强援助的内外部协调。国际发展援助体系由四大部分构成,即国际多边发展机构,如世界银行,双边发展机构,如 OECD 发展援助委员会的 24 个成员国,各种发展基金会以及各种企业。因此,中国应加强与其他援助国、多边机构及其他援助主体的协调与合作,但要采取不同的合作战略。

在与双边发展合作机构合作时,既要坚持中国的基本原则和自主权,也要考虑和学习其他援

助国有益的援助经验。应改变中国当前不参与或被动参与国际发展援助议程的政策,积极参与有关国际发展政策制定的高级别会议,通过积极介入使中国逐渐成为国际发展援助政策和框架制定的重要影响者。DAC 是西方对外发展援助体系的代表,在国际发展援助体系中有很大的影响力,应积极与其接触,了解其发展趋势和运作规律,学习其对外援助管理方面的经验和做法,提高中国对外援助的效率。加强与新兴援助国的合作,主要采取“南南合作”形式,彼此之间可以在联合融资、联合监督和评估、减贫经验共享等方面相互协商与合作,增强发展援助的联合效能,树立“南南合作”的典范。

按照增强中国的话语权和软实力影响力的原则,加大对多边国际发展机构和区域发展机构的支持力度。在与多边援助机构合作时,一方面,要充分发挥不同多边机构的比较优势,与国际货币基金组织、世界银行以及联合国开发计划署等联合国系统合作时要有不同的侧重点。而且,中国可增加对区域发展银行,如亚洲开发银行、非洲发展银行的援助,以增强在亚洲和非洲大陆的影响力。另一方面,中国要及时向多边机构呈报本年度的援助预算报告,便于多边援助机构对援助资金进行合理的分配和使用;与其他援助国合作,共同开展对多边援助机构援助活动的评估,以敦促其提高援助有效性;充分发挥多边机构在知识合作方面的比较优势,并加强与其在知识合作方

面的学习和交流。

积极探索与国际非政府发展组织的合作。这些组织在国际上影响巨大,基层穿透力很强,但其地位和影响力尚未得到中国的重视。尤其是,要开始探索如何支持中国的非政府组织“走出去”和如何支持当地的本土非政府组织。中国的大型国有企业应该设法参与到国际发展援助的进程中,这样一方面有助于改善我们国有企业的现象,同时也有助于这些企业顺利经营国际业务。

(本文得到 2013 年国家社科基金一般项目“援助有效性、发展有效性与中国对外援助的质量研究”支持,项目批准号为 13BJL054。作者单位:吕朝凤,西南财经大学经济学院;朱丹丹,厦门大学经济学院)

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。

国务院新闻办公室:《中国对外援助白皮书》,2011 年;2014 年。

黄梅波、朱丹丹:知识合作在国际发展援助中的作用,《国际论坛》,2013 年第 2 期。

李小云等:《国际发展援助概论》,社会科学文献出版社,2009 年。

张郁慧:《中国对外援助研究(1950-2010)》,九州出版社,2012 年。

OECD,Managing Aid:Practices of DAC Member Countries,2009.

OECD,The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action,2008.