



关于加强和改善中国对外援助的建议

■ 徐伟忠 王磊

20世纪五十年代以来,中国对外援助在实现外交目标和维护战略利益方面发挥了重要作用。进入新世纪特别是近几年来,中国外援规模迅速扩大,涉及的领域更加广泛,面对的内外形势更加复杂,亟需采取新政策和举措加强和改善,以便外援更好服务中国对外战略利益,推动世界和平和发展。

近些年来,中国外援本身已发生很大变化,其规模、内涵和涉足的领域明显扩展,援外主体由政府向企业、个人、民间团体等延伸。在2000-2012年间,中国援外资金协议金额从62亿元增至404亿元,这12年间的对外援助额占此前60年中国援外总额的三分之一强,援助方式也由传统的项目建设、提供实物和派遣专家等,延伸到多种金融援助、技术援助、人力资源开发合作、派遣援外医疗队和志愿者、提供紧急人道主义援助以及减免受援国债务等。从受援国的反应来看,大部分受援国对中国援助的要求更加多样化,期待值也随着中国经济的迅速增长而大幅提升。一些受援国领导人甚至将中国视为“发达国家”,要求中国提供更多的经济援助,认为中国援外支出占GDP和国家财政收入的比例过低,此外,苏丹、埃塞俄比亚、肯尼亚等国还明确表示愿意学习中国治国理政经验,要求中国增加对其党政官员培训和执政技能援助。与此同时,受援国对中国经济的重要性也有显著提升。中国与美、日、欧等发达国家的贸易额占中方的比例从2000年的50%降为2013年的34%,而作为中国受援国主体发展中国家占比则从23%增至50%。广大受援国不仅是中国海外能矿资源的主要供应地,

还成为中国企业、产品与投资流向的新兴地。以非洲为例,截至2013年中国对非洲投资存量十年增长数十倍达250亿美元,李克强总理还提出要力争在2020年将其提高到1000亿美元。在此基础上,中国与其他援助国之间的相互影响也在逐渐增强,尤其在南南合作大背景下,中国正推动新兴国家突破西方主导的援助理论体系和实践范式,努力消解传统援助国希望借助国际规则“规范”中国外援的企图。

针对上述援外过程中出现的新变化和发展趋势,我们就如何加强和改善中国对外援助提出以下建议。

第一,应成立中国“国际发展署”,统一筹划和协调援外工作。商务部作为当前援外工作的主管部门,在实际工作中与外交部、农业部、科技部、卫生和计划生育委员会等涉及援外的部门在职能上存在交叉,不同部门对援外管理体制有不同理解,援外资金切块、援外管理多头等问题严重影响“部际协调机制”的工作效果。不难看出,管理体制的分散多头已经不适应甚至阻碍当前中国援外规模的迅速扩大,以商务部一个司的力量已难以应对涉及多部委的援外工作,建议成立专门、统一的援外管理机构,如“国际发展署”统一筹划和协调援外工作。

第二,应尽快制定专门的援外立法。美、日、欧等国家均形成了比较成熟的国内立法,以有效规范援外活动,而目前中国尚无专门的对外援助法律和行政法规,仍以部门规章为主体,以规范性文件 and 内部规定为主要内容,层级较低、法律效力严重不足。中国可以借鉴西方发达国家援外法律制度的合理成分,制订出有中国特色、体现





国际发展 研究观点



南南合作特点的援外法律法规。当前援外立法可先由国务院制定行政法规启动，待条件成熟时再由全国人大及其常委会制定法律。

第三，应强化对援外项目的监管和评估机制。目前中国援外项目只有“总结报告”，但缺少有效的评价体系和专业的评估机制对其综合评估，既降低援外效果，也易招致外界误解和指责。如中国在非洲援建的一些体育场馆、在东南亚援建的政府办公大楼被认为过于“超前”，当地缺少合适的场馆设备操作和维护人员与之匹配，在一定程度上造成了资源浪费。建议中国援外项目引入系统的规划、监督和评估体系；同时突出“中国特色”，将“经济增长”和“减贫”作为两大标准，并注意实效；分离项目执行和项目评估的责任方，将监管评估工作交由独立的第三方专业机构实施。

第四，应加快中国援外理论与人才的培养，以补充对国际援助发展研究的不足，提升中国援外能力。中国援外人员多来自外交、外语、经贸等学科背景，缺少与国际发展合作直接对口的专业人才，相关理论积淀、人才培养不足的缺陷成为制约援外工作开展的瓶颈。应加速中国大学的发展学学科建设和专业援外人才培养基地建设，既要培养理论人才，也要培养农业、教育、卫生、社会等领域的专业援外人才。

第五，采取更为灵活和有效的援助手段，在援外中更具有创造性。改革目前以项目援助为主的援外方式，拓展、创新金融援助、方案援助等手段。事先经过缜密、科学论证，使中国援外工作更契合当地需要。援助应向促进当地“民生和能力建设”倾斜，更多融入受援国主导的社会经济项目。部分援助项目可适当引入国际招标，通过竞争提升中国援外质量。

作者简介

徐伟忠，中国现代国际关系研究院非洲研究所所长，研究员，联系方式：xuweizg@yahoo.com
王磊，中国现代国际关系研究院非洲研究所助理研究员，联系方式：wangleigao123@yeah.net

第六，中国应当考虑使非政府组织和公民社会组织在援外中扮演更为积极的角色。民间力量具有一定的独立性和公益性，既可以提高中国援外的可信度和透明度，减少国际社会误解，又可以吸纳更多的社会资源和民间资金参与中国援外，扩大规模、增添活力。中国援外由政府主导，并以大型政府工程项目为主，企业、个人、民间团体虽参与到援外之中，但处于边缘化地位。特别是在非政府组织的援外方面，中国明显落后于西方发达国家。2011年“援助马其顿校车”事件表明中国援外工作已深入公共视野，争取民众支持和参与更加迫切。据此，可考虑成立政府与民间共同出资的“促进国际发展基金”，更多利用民间组织扩大中国援外在受援国当地民众中的影响力。

第七，中国应当更加积极地加入三边和多边国际发展合作，既能借鉴他国经验，又可在国际援助的规则制定和决策中发挥更大作用。中国应更主动介入国际发展援助政策的制定，深度参与涉及国际发展援助的高级别会议，强化中国在二十国集团、金砖国家集团等多边发展援助议程中的话语权和规则制定权，突出中国代表发展中国家和新兴国家的身份地位；积极参与多边发展援助机构，增加中方雇员数量，并竞争相关高级职务；鉴于“经合组织”发达国家集团的属性，原则上中国不应加入其发展援助委员会，但鉴于该组织援外工作经验丰富，且国际发展合作成为新趋势，建议中国向经合组织发展援助委员会派驻观察员；探索与发达国家和发展中国家开展三边合作，如首先在农业水利、环保、卫生等低敏感领域进行，并建立发展合作基金促进三边合作。