

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2019.04.002

中国国际援助与开发合作的 体系构建及互动协调*

黄梅波

(上海对外经贸大学国际发展合作研究院, 上海 200336)

摘要: 面对联合国2030年可持续发展议程的要求及国际发展援助体系的变化, 并根据新时期中国的大国外交战略和“一带一路”倡议的要求, 中国需要重新审视国际援助及开发合作体系, 研究国际援助与开发合作的发展趋势, 加强体系构建。近年来, 中国在对外援助及开发合作管理协调机构的设立、投融资体系的构建, 以及监督评估机制的建立方面取得重大进展, 未来中国对外援助及开发合作体系的构建应主要体现在正确认识国际援助与开发合作的交互作用、研究和总结典型国家的国际援助与开发合作之间的关系, 在充分发挥中国在制造业以及基础设施的“投建营”各领域比较优势的基础上, 明确中国国际援助及开发合作的不同职能和战略定位、统筹联动国际援助与开发合作的投融资体系和管理体系、建立和完善监督评估体系等方面, 提升中国国际援助及开发合作的管理协调水平, 提高其有效性, 切实推进“一带一路”建设向高质量发展, 发挥中国在全球发展治理中的作用。

关键词: 国际援助; 开发合作; 发展融资; 监督评估体系; “一带一路”建设

中图分类号: F114.4/F125 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8072(2019)04-0014-13

国际援助与开发合作作为重要的经济外交和经济合作手段,^①在服务国家战略目标、塑造国家形象、营造有利发展环境等方面发挥着重要作用。“一带一路”倡议是今后相当长时期中国对外开放的总纲领。习近平主席在4月26日第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式的演讲中进一步阐释了推动共建“一带一路”迈向高质量发展的前进方向。无论是从政策制定角度, 还是从贯彻实施角度, 国际援助与开发合作作为推进共建“一带一路”迈向高质量发展的重要手段, 其未来均有巨大的可供拓展的发展潜力和增长空间, 也有利于提升中国在国际发展治理领域的地位和作用。这就需要在对国际援助与开发合作进行理论与实证分析的基础上, 深入研究和借鉴发达国家的相关经验, 根据“一带一路”基本框架及其对国际援助和开发合作的新要求, 正确认识二者战略定位和要发挥的作用, 全面分析中国目前国际援助和开发合作的管理体制、投融资体系及监督评估机制, 统筹协调资源, 提出支撑“一带一路”建设的国际援助和开发合作体系改革的总体思路及对策建议, 建立科学有效的国际援助与开

* 基金项目: 本文受2016年度国家社会科学基金重大项目“中国国际援助和开发合作体系创新研究”(项目编号: 16ZDA037)资助。

① 《国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》(国发〔2015〕30号)指出国际产能合作涵盖开发合作和对外商业投资两种方式。中国在境外开展的开发合作项目包括两类: 第一类项目投资较大但短期经济效益不高, 但东道国具有较强的合作诉求、单个企业难以完成、且项目实施的政治风险、安全风险、政策风险较大。第二类项目经济效益较为稳定、项目实施风险较小, 企业缺乏建设资金, 希望获得开发性金融支持, 这类项目以能源类项目居多。

发合作体系。

一、国际援助与开发合作在“一带一路”建设中的战略定位

21世纪以来,随着新世纪千年发展目标的提出,国际援助及开发合作的主体、内容、关注点等均发生了很大变化。在国际层面,从国际援助角度,除了传统的由OECD成员国组成的发达援助国以外,不少新兴市场国家也成为援助国,非政府组织、私人机构开始在国际援助中发挥重要作用。国际援助领域也越来越聚焦民生问题和可持续发展问题。从开发合作角度,近年来发展中国家巨大的基础设施需求缺口使得国际开发合作更关注基础设施及能源经济部门的合作。从国内层面,习近平主席2013年提出的“一带一路”倡议,标志着中国国际政治、经济战略的重大调整与创新,对外援助和开发合作在“一带一路”倡议中占据重要战略地位,也是其重要内容和支柱。

(一) 国际援助与“一带一路”建设

中国通常称国际援助为对外援助(foreign aid),是指中国的官方机构通过无偿援助、无息贷款和优惠贷款的形式向发展中国家或多边机构提供成套项目、一般物资、技术合作及人力资源开发合作等多种方式的援助,旨在帮助发展中国家在农业、工业、经济基础设施、公共设施、教育、医疗卫生等领域提高自主发展能力,增强经济和社会发展基础,改善基础教育和医疗状况,促进施受双方的共同发展和互利共赢。^①中国对外援助体系从建立之初至今的60多年中,其战略定位因时调整,尽量与不同阶段中国所处的国际格局及所履行的国际责任相辅相成。

从动机角度,中国的对外援助更多地体现为经济动机,这是与西方的重要差异之一。20世纪90年代中期以来,中国的对外援助更多地投入到经济基础设施部门和工业、农业等生产性部门,实践中可以发现中国的对外援助对于优化受援国投资环境作用明显。通过对外援助,改善了受援国的基础设施条件,提高了其工农业生产能力,使得援助发挥促进双边贸易和投资的作用,推进了项目的可持续和双方的共同发展。在“援助+合作”的大援助观下,互利共赢成为中国对外援助的一个基本原则。一方面部分援助项目的基础设施可以作为投资项目的重要资源,另一方面通过探索国家援助、开发性金融、基金投资、银行贷款间的协作与结合,灵活使用援外资金和政策,更好地发挥了援外项目作为企业走出去助推器的作用,也提高了援助项目自身的可持续发展能力。

“一带一路”倡议的提出,标志着中国大国外交战略的重大创新,也是中国国际经济合作内容和合作区域的重大调整。中国对外援助战略必将随着“一带一路”倡议的推进进行调整,从战略上与“一带一路”倡议对接,在资金上向“一带一路”沿线

^① 中国的对外援助[EB/OL]. 中华人民共和国国务院办公厅[2019-04-15]. <http://www.scio.gov.cn/ztk/xwfb/31/8/Document/899558/899558.htm>.

国家倾斜,并通过援外领域的调整来推动“一带一路”倡议的顺利实施。为推进国家外交总体布局,促进“一带一路”国际合作,2018年4月18日中国国家国际发展合作署成立,其职能为拟订对外援助战略方针、规划、政策,统筹协调援外重大问题并提出建议,推进援外方式改革,编制对外援助方案和计划,确定对外援助项目并监督评估实施情况等。国际发展合作署的成立一方面体现了中国积极参与国际发展合作,加大对外援助力度,对人类社会的共同繁荣和进步作出更大贡献的国际责任担当,展现中国“负责任大国”的形象,推动中国在全球治理改革中的议程;另一方面也体现中国政府借助该机构的设立,充分发挥对外援助作为大国外交的重要手段作用,加强对外援助的战略谋划和统筹协调,帮助中国企业“走出去”,助力“一带一路”建设。

(二) 开发合作与“一带一路”建设

国际开发合作是具有中国特色的国际发展概念,其直译为International Development Cooperation,但是国际上Development Cooperation,也指国际援助。中国“国际开发合作”的概念与国际产能合作直接相关。国际产能合作是在适应经济全球化趋势与结合国内经济新常态特点的前提下,将中国产业优势和资金优势与国外需求相结合,以市场为导向,以企业为主体,国内企业单独或者与国外企业合作在国外开展的各种形式的工程承包、投资设厂等企业经营活动。^①《国务院关于推进国际产能和装备制造业合作的指导意见》(国发(2015) 30号)指出国际产能合作涵盖开发合作和对外商业投资两种方式。在境外中国开展的开发合作项目包括两类:第一类项目投资较大但短期经济效益不高,东道国有较强的合作诉求,单个企业难以完成,且项目实施的政治风险、安全风险、政策风险较大,这类项目以铁路、轻轨等交通基础设施项目为主,如中吉乌铁路、中泰铁路、中缅通道和港口项目以及喇昆仑公路二期等;第二类项目经济效益较为稳定,项目实施风险较小,企业缺乏建设资金,希望获得开发性金融支持,这类项目以能源类项目居多,如巴基斯坦卡洛特水电站、老挝南欧江梯级电站等。可见,国际开发合作的基本内涵源于中国近年来大力推进的国际产能合作,从中国工程承包业“走出去”战略及国际能源合作的视角可知,国际开发合作符合国家“一带一路”建设的发展方向,是“一带一路”倡议的重点领域和优先领域。

对于中国国际援助与开发合作体系创新的问题,必须从“一带一路”倡议需求的高度对其进行理解与把握。目前,中国国际援助及开发合作体系虽然已经基本形成,但分别由国家国际发展合作署及国家发展改革委员会牵头协调,在各自独立的管理体系中运作,所对应的投融资体系缺乏统筹协调机制,项目和资金监督评估机制尚不到位,使得国际援助及开发合作在支撑“一带一路”建设上没有分工协作、相互配合、协同推进从而发挥出应有的作用。改革及创新中国国际援助与开发合作体系,用好国际援助和开发合作工具,对于有效推进国际援助及开发合作相关理论研究,扎实推进“一带一路”建设具有重要意义。

^① 袁丽梅,来谷生.我国开展国际产能合作的动力因素及策略[J].企业经济,2016(5): 41-47

二、“一带一路”框架下国际援助与开发合作体系的框架及内容

根据“一带一路”基本框架及其对国际援助和开发合作的新要求，中国国际援助和开发合作体系的构建包括三方面的内容，即投融资体系、管理体制及监督评估体系。

（一）国际援助与开发合作的投融资体系

从融资的角度，国际援助的资金为赠款、无息贷款或政府优惠贷款，均是带有减让性质的资金，主要来源于财政资金，而国际开发合作在相当程度上需要政策性金融以及开发性金融的支持。其中，基建项目战略意义重大，建设难度高且风险大，靠市场力量难以推进，因此在融资方式上，大部分采用政策性金融及开发性金融。能源项目靠企业 and 市场力量可以完成，虽然也需要一部分开发性金融的支持，但也可以从商业性贷款以及国际资本市场获得融资。政策性金融及开发性金融不论是双边还是多边，均属于发展融资的范围。因此，国际开发合作与国际发展融资两者相辅相成，一个指项目内容，另一个指此项目融资的渠道或方式。从这个角度，开发合作就是指两国在政府间协议或双边系统性规划框架下，由开发性金融参与支持并存在一定经济收益的投资合作行为。由于国际开发合作相当程度上需要政策性金融以及开发性金融两方面的支持，完善开发性投融资体系是国际开发合作项目顺利实施的重要保障。

首先，国内开发性金融的支持作用。国际开发合作项目所需金融支持具有资金需求大、融资周期长、金融合作广、可持续要求强等特点，一国国内需发挥开发性金融综合经营优势，推动重大项目建设，推进大型基础设施建设。发展融资，或称开发性金融，是由一国或一些国家投资组建并管理的金融机构（主要是国内开发银行及国际多边开发银行），对发展中国家提供以发展基础产业为主的中长期贷款。国内开发性银行以一国设立的政策性银行、开发性银行为主导，如日本国际协力银行、德国复兴信贷银行、中国进出口银行及国际开发银行等，对低收入的贫困国家提供开发项目的长期贷款，也对发展中国家的私人企业提供小额中长期贷款。开发性银行及其开发性金融作为一种兼具政府信用和市场化运作的金融形式，可以在国家意志和商业需求上寻求最佳路径。同时，开发性金融在投资开发环境不明朗、金融支持需求复杂的地区可以作为国家大战略先遣军，履行其开拓使命。

其次，国际发展融资机构的支持作用。作为开发性项目支撑中不可忽视的重要组成部分，“一带一路”建设推进中亟需发挥多边发展银行（MDB）的重要参与者角色。自1945年世界银行（WB，当时特指国际复兴开发银行IBRD）成立后，由MDB构成的国际发展融资体系逐步建立并完善，形成了以WB为首的全球性MDB和多个区域性MDB，如欧洲复兴开发银行（EBRD）、欧洲投资银行（EIB）、亚洲开发银行（ADB）、泛美开发银行（IDB）、非洲开发银行（AfDB）等，以及一些次区域开发银行，如安第斯开发银行（CAF）。长期以来，国际发展融资体系主要由发达国家主导。近年来，世界经济格局的变化对国际发展融资体系产生了深刻的影响。中国等新兴经济体一方面国内开发性金融机构开始积极为发展中国家的项目提供

融资, 另一方面也开始积极参与到国际发展融资体系中。在逐步增加其在 WB、ADB 及 AfDB 等 MDB 中出资的同时, 中国也积极发挥自身的比较优势, 主导或参与组建了新的国际发展融资机构, 如亚洲基础设施投资银行 (AIIB) 和金砖国家新开发银行 (NDB) 等。MDB 作为国际发展融资活动的重要主体, 通过为发展中国家提供发展融资, 帮助特定地区实现区域经济一体化, 以及为其经济和社会发展提供专业咨询等, 实现发展与减贫目标。

WB、ADB 等传统多边发展融资机构和 AIIB、NDB、上合组织发展银行等新兴多边开发性金融机构以及国内的金融机构 (包括国内政策性金融机构、商业性金融机构、专项投资基金和出口信用保险机构等) 在有效促进全球发展治理改革的基础上, 在金融支撑及融资链完善等方面均可以与“一带一路”倡议形成战略互动关系, 而且充分发挥政策性金融机构、丝路基金以及亚投行等开发性金融机构的引领作用, 也可推进国内商业银行全球网络布局速度, 强化外汇储备扶持战略支撑力度以及形成有效的“人民币国际化区域”, 成为开发性金融机构助力国际开发合作过程中的重要策略选择。

(二) 国际援助与开发合作管理体制

21 世纪以来, 中国的国际发展合作尤其是对外援助快速发展, 中国已经成为国际发展援助舞台日益重要的参与者, 对外援助更成为中国传达大国形象和大国责任、开展国际合作的重要工具。但长期以来, 中国的对外援助没有专门的超部门机构负责, 而是由商务部归口管理, 外交部、财政部、中国进出口银行等 20 多个部委参与援助活动, 2008 年商务部会同外交部、财政部等成立对外援助部际联系机制, 2011 年 2 月升级为部际协调机制。但总的来说, 国际援助工作缺乏统一的援助规划、管理与协调, 各部门之间“各自为政”、相互扯皮, 导致对外援助的整体效果和效率都很差。随着中国对外援助力度越来越大, 涉及领域日益广泛, 合作伙伴的数量越来越多, 项目也越来越综合而复杂, 从管理体制上就要求必须有一个中心部门统筹协调对外援助领域的各项工作, 避免各个部门以国际合作的形式行对外援助之实而造成的资源重复投放, 避免不成系统的碎片化援助, 避免各部门之间的协调沟通成本影响援助的实施和效果。因此, 组建设立新的专门机构, 以专业方式做好援助领域的顶层设计、制度制定和监督评估, 就成为对外援助机构改革方案的首选。2018 年 3 月, 中国成立了专门的国际发展合作管理与协调机构——中国国家国际发展合作署, 该署的建立可以有效加强援外工作的统筹、规划和协调, 有利于资源的合理分配, 也有利于建立政府、企业和社会组织三位一体立体式援外模式, 也使得对外援助更有效率、更有效果。

新成立的中国国家国际发展合作署专门负责中国的对外援助工作, 其主要职责是制定政策、编制计划、统筹协调、监督评估。具体表现为: 拟订对外援助战略方针、规划、政策; 统筹协调援外重大问题并提出建议; 推进援外方式改革; 编制对外援助方案和计划; 确定对外援助项目并监督评估实施情况等。援外的执行工作, 仍由商务部、外交部、财政部、中国进出口银行、其他部委, 以及地方政府负责。国家国际

发展合作署负责统筹规划和协调援助领域的各项工作，这一方面加强了对对外援助的协调功能，保证援助更好地对接“一带一路”建设规划，另一方面在援助资金、援助领域、援助进入时间、援助与其他资金的协调等多个方面与“一带一路”规划更好地切合，将有限的对外援助资金集中配置，提高援助效果，更好地推动“一带一路”建设。

从管理角度，目前我国“一带一路”建设的推进以及国际产能合作、国际开发合作工作主要是由发改委牵头和协调的。其国际合作司负责对外的统揽，主要是签订多双边“一带一路”合作谅解备忘录等，此外还负责孟中印缅、中巴经济走廊区域的项目；西部司主要负责合作备忘录后的规划、纲要以及签署条约后各项目的具体推进，包括中欧班列等。基础设施建设互联互通、能源合作等具体项目根据项目具体情况分工，一般是由基础司负责境内段的基础设施实施，外资司负责境外段，但有时候也有交叉。能源局负责能源合作项目。

可以说，中国已初步形成国际发展合作署和发改委分别牵头的国际援助和开发合作管理体系。国际援助方面，国际发展合作署是我国负责对外援助工作的牵头和业务主管部门，负责对外援助的政策制定、管理协调及监督评估等。经国务院授权，国际发展合作署已牵头成立对外援助部级协调机制，成员包括外交部、财政部、卫计委、中国进出口银行、科技部、农业部、教育部等33个部门。开发合作方面，随着基础设施和国际产能合作快速兴起，中国已形成由国家发改委牵头，商务部、外交部、财政部、国家开发银行、进出口银行共同参与的开发合作管理体系，具体组织方式也是由国家发改委牵头的部际协调机制。

（三）国际援助与开发合作监督评估体系

在发展援助方面，评估作为对发展援助政策及其实践进行监测、评价并提供建议的手段，对于提高发展援助的有效性具有重要意义。OECD发展援助委员会（DAC）要求各发达援助国逐渐建立起较为完善的评估体系。德国作为国际上重要的发展援助国，援助初期其评估也存在着各方面的问题，例如可信度缺失、机构碎片化、评估一致性不足等，德国发展援助的有效性不断受到质疑。德意志联邦经济合作部2012年建立了德国发展援助评估机构，实际运作中以其评估的专业性、独立性及其透明性为德国的发展援助评估实践做出了巨大贡献。21世纪以来，国际发展援助格局发生了巨大的变化，以西方大国为主导的国际发展援助体系逐渐被新兴国家和非政府机构动摇，中国的国际发展援助快速发展。^①然而，新兴市场国家的发展援助管理和评估体系尚不成熟，因此若能对发达国家的发展援助管理体系进行分析和了解，并对发达国家的发展援助评估体系及其评估效果进行研究，这将对中国的国际援助评估体系的建立乃至提高其援助效果均具有重要的借鉴意义。

目前中国已经初步形成了国际援助项目和资金的监督评估体系。国家国际发展合作署和财政部共同承担援助项目和资金的使用和监督评估职能。国际发展合作署逐步

^① 唐丽霞,周圣坤,李小龙.国际发展援助新格局及启示[J].国际经济合作,2012(9):65-69.

建立完善国际援助项目的监督评估体系。财政部主要从预算资金管理角度履行支出管理职能。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。2014年11月商务部以部令形式发布《对外援助管理办法》。这是中国在对外援助管理方面颁布的第一个综合性的部门规章,也是援外项目管理体制改革的一项重要内容。国际发展合作署成立之前,商务部也采取了一些措施,包括出台勘察管理规定,严格审批重大设计变更,加大对违规企业的处罚力度,修订招议标办法以及规范预算编报、执行和调剂程序等,以及会同审计署对部分援外项目进行延伸审计。制订了以《对外援助管理办法(试行)》为基础的一批规范性文件,如《对外援助成套项目管理办法(试行)》、《对外援助物资项目管理办法(试行)》、《对外技术援助项目管理办法(试行)》、《对外援助项目采购管理规定(试行)》、《对外援助项目立项管理规定》、《对外援助项目评估管理规定(试行)》等。有效的监督和评估需要建立一个独立于援助决策和执行部门的监督和评估部门。中国国际发展合作署成立后已设立了专门的监督评估司,负责监督和评估援助部门的决策和执行效率及效果,客观评价“一带一路”建设中的对外援助项目(如地区配置、项目运行、资金拨付等等)。其职能包括:负责监督援外项目实施情况;会同有关部门建立重大项目监督检查机制;建立援外项目评估制度并组织评估工作;建立全口径统计制度,收集、汇总和编制对外援助统计资料。为强化对援外项目实施主体的诚信管理,国家国际发展合作署建立对外援助实施主体诚信评价体系,对实施主体参与援外项目过程中的行为进行信用评价。2018年国际发展合作署推出《对外援助管理条例》征求意见稿专设一章“对外援助的监督与管理”,其中规定国际发展合作署建立援外项目评估制度,负责监督评估对各援外执行部门组织实施援外项目的情况,以及驻外使领馆(团)履行援外项目境外监管职责情况;评估工作包括常规评估、专项评估和综合评估。同时,国际发展合作署会同有关部门建立重大项目的监督检查机制,对重大项目的实施情况进行监督。可见《对外援助管理办法》等已经规定了一些对援外项目的监督和评估原则,但还没有可操作的监督和评估实施规范,也未涉及对援助的经济社会效果的评价。

从开发合作项目管理和评估体制来看,国际产能合作项目的顺利实施,需要依靠政府对投资项目建立有效的监督评估体系,以及企业对其经营性风险的正确预测与精确把控。

2016年国家发改委、商务部对境外直接投资管理体制进行改革,除少数敏感投资国别、投资项目必须经过审批之外,其他境外投资一律取消项目核准,实行备案制。但到目前为止仅国内投资项目涉及的中央部委就有16个,数十项前置审批事项在线审批监管平台^①仍在探索和试验之中,事中事后监管体制机制也没有完全建立。涉及国有企业的海外投资管理体制机制一直处于“放”与“管”的摸索之中,至今不清晰更不健全,亟待明晰并完善。

^① 全国投资项目在线审批监管平台. <http://www.tzxm.gov.cn>.

国际开发合作项目的一个重要监督评估主体是国资委。截至2017年5月，中央企业投资设立境外单位9112户，分布在全球185个国家和地区。境外业务集中于工程承包、能源资源开发，近年又向高铁、核电、电信、电网建设运营等领域拓展，共有47家央企参与、参股或者投资，或者和沿线国家的企业合作共建了1676个项目。近年来国资委对这些项目进行的监督和评估包括从国资委监管角度和央企自身角度的监督和评估。从国资委角度，其监督评估主要包括对“一带一路”建设前期项目的立项、尽职调查、可研报告、经济分析等一系列程序，以及项目中期的督导、指导和项目后的追责；从央企自身角度，也在加强海外项目的决策过程监管。项目的提出、风险评估都由第三方或国际权威机构来参与、共享。但其评估主要是事前和事中评估，事后评估是欠缺的。另外，民营企业运营项目的监督与评估也基本空白。

三、“一带一路”框架下推进中国国际援助及开发合作体系构建的政策建议

在当代国际发展议程积极向前推进，“一带一路”建设加快实施的国内外背景之下，国际援助与开发合作体系的创新问题首先必须解决理论认识问题。要对现有的体系进行改革创新，要对国际援助与开发合作进行正确的定位必须要厘清相关国际发展合作理论，掌握国际发展领域的变化趋势。同时，国际援助与开发合作体系创新问题更是非常重要的实践问题。在相关理论及知识背景之下，必须从实际出发深入思考体系改革与创新的各个环节，这就要求不仅要谙熟相关的理论，更要调查研究，通过实地调研，深入研究典型国家国际援助与开发合作之间的关系，作用机制及相关协调政策，同时总结中国发展经验用以丰富国际发展理论，并在“一带一路”倡议的要求下重新审视中国的国际援助与开发合作体系，为改革创新我国的国际援助与开发合作体系提出具体、可行、可操作的政策建议。

从战略层面，构建中国国际援助与开发合作体系需要对以下问题进行把握和研究：对国际援助及开发合作的相关理论进行全面系统的梳理与验证；对发达国家及我国当前国际援助与开发合作的战略地位、管理体系、投融资体系以及监督评估机制进行深入的分析并探寻其发展规律；对2030全球发展议程、我国“一带一路”倡议、中外产能合作等国内外全球发展治理领域的重要的结构变化以及影响因素进行综合分析；深入思考对中国国际援助及开发合作体系改革与创新中如何构建适应“一带一路”建设需要的国际援助及开发合作的管理体系、投融资体系以及监督评估机制等。对以上关键性问题的解决及突破是当前构建“一带一路”框架下国际援助及开发合作体系的关键点所在。

（一）把握国际援助与开发合作的理论发展和演进规律，明确中国国际援助及开发合作的战略定位

第二次世界大战之后，发达国家开始以多种形式提供多样化的国际援助，助推世

界经济的全面发展。时至今日,国际发展理论已日趋成熟,国际援助已经成为世界经济、政治与社会发展中的重要一环,并随着时代进步呈现出多元化发展的趋势。对此,我国一方面需要在理论上梳理国际援助与开发合作的理论基础与演进过程,分析主要国家国际援助与开发合作的动机和目标的变化及其规律,从而深刻理解一个国家需要根据其经济阶段确定其国际援助及开发合作的原则、规模、方式及其发挥的作用。另一方面需要在把握新世纪以来国际援助与开发合作的发展趋势,特别在深刻理解2030可持续发展议程的本质和特征的基础上,正确认识国际援助和开发合作在新时期的角色定位及“一带一路”建设中国际援助与开发合作应发挥的战略作用。

(二) 从理论层面深入研究国际援助与开发合作的交互作用,认识其与援助国贸易、投资及经济增长之间的关系

国际援助与开发合作本身有不同的目标和动机,两者各自有其最适宜的领域和项目类型。在对外经济活动中,只有国际援助和开发合作各有侧重、协同发力,才能确保对外援助及开发合作各自战略目标的实现。但另一方面,国际援助对基础设施投资等国际开发合作及贸易投资等经济活动也具有交互推进作用,并进而推进援助国经济增长。我们必须在理论方面充分认识国际援助是否具有促进开发合作、通过开发合作促进援助国自身经济增长的作用,理清其作用机制,并通过构建理论模型,对OECD国家及新兴市场国家对外援助及其开发合作、经济增长之间的关系进行实证分析,探讨国际援助与开发合作及援助国经济增长之间的交互影响,为后续相应理论问题的分析及政策的推出奠定理论基础及实证证据的支持。

(三) 研究和总结典型国家国际援助与开发合作之间的关系,为中国国际援助及开发合作体系的改革提供国际经验及借鉴

战后典型发达国家都曾经或正在利用国际援助及开发合作推进本国的贸易投资及经济发展,它们在国际援助与开发合作体系的构建和演变中均积累了丰富的实践经验。但是多年来,特别是21世纪以来,OECD国家均标榜其国际援助的利他性,它们降低了援助的捆绑率,也采取一些措施弱化国际援助中的经济动机。发达国家的对外援助真的不考虑其自身的经济利益吗?其在通过对外援助促进受援国的减贫和可持续发展的旗帜之下,事实上是如何处理国际援助与其贸易投资之间的关系的?20世纪90年代以来,发达国家的对外援助领域越来越聚焦于社会领域,那么对基础设施建设对受援国经济增长的作用是如何认识的?其关于社会领域的援助政策倾向与20世纪80年代以来各发达国家在基础设施融资与建设领域国际竞争力的下降是否有关?发达国家在政策上是如何利用对外援助与开发合作促进其本国贸易投资的?通过深入系统的研究,厘清美国、英国、日本、德国等发达国家以及印度、巴西等新兴市场国家的国际援助、开发合作与其贸易投资之间的关系的理论认识及政策演进过程,其体制机制的建立以及相应的配套政策及其效果等。特别是要深入研究美国对其国际援助及国际开发的战略定位及其体系的构建、日本典型的援助-贸易-投资三位一体的对外经济战略

及其实现、德国国际援助与发展融资相互协调及科学完善的援助项目和资金的监督评估机制、印度南南合作的对外援助与开发合作相互促进模式和通过优惠贷款推动本国贸易投资的方式等，为正确认识和定位我国国际援助及开发合作在本国经济政策以及“一带一路”建设中的作用，为中国国际援助与开发合作体系的改革、创新和发展以及与国际国内政策的协调提供借鉴。

（四）明确国际援助和开发合作的不同职能，为中国国际援助及开发合作体系的构建建立支点

在我国现有的国际援助与开发合作松散型、碎片化的政府管理架构下，目前尚无一个从国家总体目标和长期战略层面出发，综合政治外交、经济发展、国防安全等方面因素系统制订的国际与开发合作的总体战略。这直接导致了我国国际援助与开发合作的职能与定位的不清晰。一方面，国际援助重视经济动机忽视战略和安全动机及推动受援国经济社会发展的发展动机；另一方面开发合作又往往“被”赋予过重的战略意义及政治色彩而影响经济效益。由此，国际援助和开发合作重点领域常常存在交叉。国际援助“重物轻人”，基本上是以物资援助和成套项目等对“物”的援助为主，而技术合作、人力资源开发合作、派遣志愿者等对“人”的援助所占比重较小。与此同时，部分开发合作项目考虑了过多的地缘政治等因素，挤占了大量援助资金，也降低了开发合作的效率和效益。

构建适应“一带一路”建设需要的国际援助与开发合作体系，首先需要解决的一个重要问题就是如何聚焦“一带一路”建设的战略目标、重点领域、重点方向，正确定位国际援助和开发合作，准确把握援助和开发合作各自最适宜的领域和项目类型，提高国际援助与开发合作的针对性和有效性，使其在“一带一路”建设中各归其位、各尽所长，一方面将有限的国际援助资源应用在最能体现中国国际战略意图、政治经济社会连带效应最为显著、能对受援国带来显性经济社会发展的区域和领域，例如民生项目、社会公共设施和能力建设类项目，甚至安全项目。另一方面，“一带一路”的基础设施互联互通等经济效益较为稳定、项目实施风险较小、能够通过商业合作以市场化机制完成的基建项目及能源合作项目原则上则应采取开发合作方式。同时国际援助与开发合作相互促进，交互影响，具有战略意义的开发合作项目实施一定程度上必须要有相应的短期甚至长期的援助进行铺垫、为开发合作项目的实施营造安抚民心、奠定民意基础和创造有利的舆论环境。为满足东道国降低建设成本方面的要求，也需要考虑统筹运用国际援助和开发性金融等综合融资手段开展一揽子项目建设。只有国际援助和开发合作各有侧重、协同发力，才能确保援外战略目标的实现、援外资源的高效利用和开发合作项目的投资回报。

（五）统筹联动国际援助与开发合作的投融资体系，以形成对“一带一路”建设的强大金融支撑

为满足“一带一路”建设中国国际援助与开发合作的资金需求，“一带一路”国际援

助与开发合作的投融资建设需要解决两个问题。首先,明晰政策性金融与开发性金融的边界。国际援助资金大部分具有减让性质,主要目的是帮助发展中国家提高自主发展能力,增强经济和社会发展基础,促进其经济社会的可持续发展。而开发合作项目主要是以市场为基础的基础设施及能源合作项目。受经济发展水平的影响,“一带一路”沿线国家政府大部分财力有限,难以对大型基础设施及其他开发合作项目进行融资。对这些国家开展的基础设施互联互通等开发合作活动,应重视项目的可行性研究,突出开发性投资的特点,避免陷入简单扶贫的陷阱。我国政策性金融和开发性金融分别由进出口银行和国家开发银行主导。但是长期以来它们之间也存在职能定位不清晰,业务范围随意扩大,甚至在贷款业务上相互竞争的问题。近年来中国新成立了包括丝路基金在内的服务特定地区开发合作项目的投融资平台十余个,已成为开发性金融的重要组成部分,但其各自定位及服务对象也并不明确,政策性金融、开发性金融及产业投资基金之间缺乏统筹联动机制。其次,构建支撑“一带一路”建设的投融资体系。为推进“一带一路”建设中的对外援助及开发合作项目的顺利实施,必须思考如何推动政策性金融、开发性金融及商业性金融共同为国际援助和开发合作捆绑性项目提供融资,综合运用无息贷款、“两优”贷款、开发性金融、产能合作基金、商业贷款、股票、债券、风险投资、出口信用保险等多种融资工具拓宽融资渠道,降低项目贷款利率,构建“财政援助和政策性金融先导、开发性金融引导、商业投资和社会资本跟进”的投融资体系,形成对“一带一路”建设的强大金融支撑。这方面可以考虑是否需要借鉴日本等发达国家的经验建立类似财政投融资计划的国际援助和开发合作基金,以政府为发起人,吸收社会资本,包括商业银行、企业及个人的捐赠,并建立合适的利息回报补偿政府贴息机制,实现政府和民间参与国际援助与开发合作项目的有机结合。

(六) 协调国际援助与开发合作管理体系,以实现国际援助和开发合作战略层面的对接和战术层面的联动

总的来说,我国国际援助和开发合作活动仍较为独立和分散,尚未形成国际援助的网络化管理,国际援助和开发合作分属两个不同的管理部门等原因也导致两者没有形成分工协作的管理格局。分头管理的体系难以推动国际援助和开发合作在战略层面的对接和战术层面的联动。从宏观上看,国际援助和开发合作的重点区域分布差异较大,国际援助和开发合作资金在区域上存在“错配”的现象,使得国际援助对开发合作的先导性和配套辅助作用没有很好体现。从微观上看,我国在一些国家的国际援助项目也没有有针对性地向对开发合作项目集中的地区倾斜,未能为开发合作项目的开展营造一个良好的社会环境、舆论环境和民意基础,导致我国基础设施建设类和资源开发类开发合作项目在推进过程中,不时遭遇不利的舆论攻击,比如蒙内铁路建设过程中竞标建设、征地拆迁、环境保护、劳工征用等环节都受到各种质疑,周边群众的不理解使部分项目或多或少受到影响。

因此,在管理体制上必须研究如何统筹协调国际援助和国际开发合作两大体系,

以理顺决策、管理协调和监督评估为重点，实现国际援助和开发合作全流程统筹联动、协同发力，建立由国家国际发展合作署和国家发改委牵头、其它相关部门和机构参与的战略决策体系。宏观层面，根据“一带一路”沿线国家对国际援助和开发合作项目的建设需求，统筹考虑与开发合作项目配套的民生项目、资金、技术等援助方案，与有意向的国家共同组建联合工作组，就对外援助及开发合作项目等重大事项充分沟通协商，签署项目合作建设谅解备忘录和协议，并在评估项目战略意义基础上确定对项目实施单位提供何种额外的政策和资金支持。微观层面，建立与对外援助与开发合作项目实施单位的定期交流机制，一方面研究具体援助项目及开发合作项目的衔接与互补，另一方面就项目实施过程中的各种政治风险、经济风险、安全风险等与东道国政府进行沟通，及时化解各类可能存在的风险，也提升援助与开发合作项目的实施效果。

（七）建立和完善国际援助与开发合作项目监督评估体系，切实提高国际援助及开发合作的有效性

国际援助与开发合作急需建立和完善科学系统有效的对外援助及开发合作项目的监督评估机制。中国目前还没有建立援外及开发合作的评估机制，不能满足援外及开发合作发展的需要，而国际援助与开发合作项目监督评估机制的建立，必须制定项目评估工作方案和标准，强化项目的过程管理和监控。同时，研究如何健全和完善支持国际援助和开发合作的法律、会计、审计等专业服务体系和风险保障、信息服务和统计监测体系等。

长期以来，中国一直忽视对国际援助项目效果的监督和评估，没有建立起系统的援助监督和评估体系。为了加强对援外项目的监督和管理，中国制定了一些援外项目管理的政策、法规，涉及援外项目实施效果的评估问题，但是并没有设立独立的监督评估机构，没有制定监督评估的实施细则，监督评估的力度有限。为支撑和推进“一带一路”建设，建立独立、透明、有效的对外援助项目的监督和评估体系迫在眉睫。一方面，完整的监督和评估体系应当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就是建立一个独立于援助决策和执行部门的监督和评估部门。而外部监督和评估，一是可通过加大宣传、提高援助的透明度等，发挥公众对中国对外援助政策和活动的监督。二是建立独立的外部评估机构（如德国建立的独立的国际援助评估机构），或成立一个完全独立的外部监督评估委员会，由外部专家如来自高校、民间社会团体和部分援助部门的专家构成。另一方面，监督评估不仅应包括援外项目的评估还应包括整体援助的经济社会效果及中国对外援助的有效性评估。

面对2030联合国可持续发展目标的要求、国际发展援助体系的变化，以及国内外共建“一带一路”的走深走实，必须从全球视野认识国际援助与开发合作的发展趋势，通过一个更开阔和长时段的历史视野与战略眼光，重新审视中国的国际援助及开发合作体系，并根据新时期中国的大国外交战略和“一带一路”倡议对其进行正确的

理解和定位，确定中国的国际援助及开发合作的目标与方向，使中国的对外援助与开发合作体系的构建既顺应国际发展的历史潮流，又符合中国对外政治经济战略。2018 年以来，中国在对外援助机构的设立、管理协调机制以及监督评估机制的建立方面取得重大进展，未来中国对外援助及开发合作体系的构建应主要体现在战略制定、资金融通、管理协调、监督评估等方面。近年来发展领域是中国参与全球治理最有优势也最有成效的领域。构建全球经济治理是中国十八大以来特别重视的领域。“一带一路”倡议推进中可以充分发挥中国在制造业以及基础设施的“投建营”各领域的比较优势，通过国际援助+开发合作工作，大力推进“一带一路”建设，发挥中国在全球发展治理中的作用。

【作者简介】 黄梅波：上海对外经贸大学国际发展合作研究院院长，教授。研究方向：国际发展援助，对外投资，世界经济。

Chinese Foreign Aid and Development Cooperation: Financing, Management and Evaluation

HUANG Mei-bo

(International Development Cooperation Academy, Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 200336, China)

Abstract: In recent years, China has made significant progress in the establishment of international assistance and development cooperation management and coordination agencies, the construction of development financing systems, and the establishment of supervision and evaluation mechanisms. In order to meet the requirements of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development and the Chinese diplomatic strategy of great power and the Belt and Road Initiative, and in order to enhance Chinese international assistance and development cooperation effectiveness, the construction of China's international assistance and development cooperation system should be based on the empirical research and case studies on traditional donor countries and New Donors, and conclude the mechanic relationship between the international assistance and development cooperation. Then emphasis should be put on the strategic positioning and clarifying the different functions and mandates of international assistance and development cooperation, complementing different sources of development financing, coordinating each other's management system, and establishing supervision and evaluation system of international assistance and development cooperation. Based on these efforts, Chinese international assistance and development cooperation will be improved and strengthened, and vigorously promote the high-quality development of Belt and Road Initiative and play a more important role in global development governance.

Keywords: foreign aid; development cooperation; development financing; assessment and evaluation system; Belt and Road Initiative

(责任编辑：马莹)