

中国国际发展研究丛书

China International Development Studies Series

发达国家的 国际发展援助

黄梅波 朱丹丹 主编

非
外
借

中国社会科学出版社

中国国际发展研究丛书

China International Development Studies Series

发达国家的国际发展援助

黄梅波 朱丹丹 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

发达国家的国际发展援助 / 黄梅波, 朱丹丹主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2018. 4

(中国国际发展研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2272 - 0

I. ①发… II. ①黄…②朱… III. ①发达国家—
对外援助—管理体系—研究 IV. ①D812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 065232 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 陈雅慧
责任校对 王 斐
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 4 月第 1 版
印 次 2018 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 239 千字
定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

丛书序

经过 30 多年的改革开放，中国的经济实力迅速增长，国际政治经济地位逐步上升。中国与亚洲、非洲、拉美等地区的发展中国家的贸易投资关系日益深化，中国的对外援助也开始引起国际社会的广泛关注。根据中国对外援助白皮书（2011，2014），到 2012 年底，中国共向 166 个国家和国际组织提供了近 4000 亿元人民币的援助，建设了 2700 多个成套工程项目，年均援助资金约 66 亿元。2015 年 9 月，联合国发展峰会通过了 2030 年可持续发展议程，开启了人类发展历史的新纪元。习近平主席在会上宣布了一系列的发展合作举措，代表着中国将会在国际发展领域发挥越来越大的作用。2018 年国务院开始组建国家国际发展合作署。在这一历史背景下，中国需要对国际发展理论与政策、中国国际发展援助以及对外开发合作中遇到的重大问题进行研究，为政府和企业的国际发展援助与国际开发合作工作提供理论与政策上的支持。

战后主要发达国家均建立了国际发展理论与政策研究机构，许多大学设有国际发展专业，以加强对国际发展理论与政策的研究和人才的培养。相比之下，虽然近年中国也开始设立国际发展研究机构，如商务部国际贸易与经济合作研究院发展合作研究所、中国农业大学国际发展研究中心、对外经贸大学国际发展研究中心、厦门大学中国国际发展研究中心等，但总的来说，研究中国国际发展的机构仍然很少，迄今在教育部的专业设置中也还没有国际发展学科。当前中国对国际发展理论与政策问题的研究要么是从国际关系视角、公共管理视角、经济学视角等的研究，抑或是国际发展援助主管部门以及业务部门人员的工作介绍和总结，缺乏系统性的学科建设、人才培养和深入的理论与政策研究，难以满足政府主管部门和实际业务部门科学决策的需要及国际发展人才的需

求。中国在崛起，在国际政治经济舞台中的作用越来越大。国际发展援助体系的特点和趋势是什么？中国在国际发展援助体系中应该处于什么地位，应发挥什么作用？中国在对外援助中如何更好地实现供需对接，提高援助的精准度和实施效率，有效帮助发展中国家实现经济社会环境的发展，这些是国际上关注的问题，也是我们自己需要深入研究和把握的事项。而这些都必须以相应的理论和实证研究作为基础。

2006—2007 年我到牛津大学参与其全球经济治理项目（Global Economic Governance Program），开始接触国际发展问题的研究。2010 年经财政部推荐，我成为联合国贸发会议（UNCTAD）“负责任的主权债务的原则”专家组的中方专家，对中国的发展援助特别是政府贷款问题进一步深入探讨和研究。2011 年在联合国贸发会议的支持下我在厦门大学成立了中国国际发展研究中心，开始全方位大规模地研究国际发展援助特别是中国对外援助问题。几年来，我一方面坚持世界经济、区域与国别经济、国际发展基本理论的基础研究，另一方面以科研项目为支撑，积极参与构建中国国际发展合作理论与政策体系及南南国际发展合作体系的建设。2011 年度我获得教育部哲社科学研究后期资助重点项目“负责任的主权借贷行为研究：国际规则与中国对策”，2013 年度得到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”（13BJL054）的资助，2016 年度获得国家社科基金重大招标项目“中国国际援助和开发合作体系创新研究”（16ZDA037），整合国家发改委宏观经济研究院、商务部国际贸易经济合作研究院、厦门大学、四川大学、南开大学的相关研究力量，进一步全面深入地对中国对外援助及开发合作体系问题进行研究。

近年来我在国际发展领域的理论与政策研究主要包括国别与区域经济研究、国际发展合作研究特别是南南发展合作研究、国际发展融资研究以及南南经济合作研究等。在国别与区域经济研究领域，主要是对发展中国家经济研究，非洲经济研究；在国际发展合作领域，主要是对国际发展目标及国际发展议程研究、发达国家发展援助管理体系研究、新兴市场国家发展援助管理体系研究，关注中国发展援助及其在国际援助管理体系中的地位；在国际发展融资领域，主要是对国际发展融资机构特别是亚洲基础设施投资银行、新开发银行研究；在南南经济合作领

域，依据历次中非合作论坛中非合作政策的陆续推出，以及“一带一路”倡议的需求，积极进行中非以及中国与“一带一路”国家援助、贸易与投资关系研究，取得了一系列的重要成果。

除了国际发展领域理论与政策的研究，近年来我也积极参与国内外南南发展合作的学术交流，努力推动中国国际发展合作体系的理论与政策平台的构建。首先，积极参与中国国际发展研究网络（China International Development Research Network, CIDRN）的管理工作和学术活动，协调中国国际发展研究相关研究机构和智库的学术活动；其次，积极参与新兴市场国家发展智库 NeST（Network of Southern Thinktank）关于南南发展合作的研究工作，每年参与联合国经济社会理事会东北亚办公室组织的“东北亚发展合作论坛”，积极同日本、韩国、俄罗斯等东北亚各国同行进行国际发展合作理论与政策方面的交流，探讨国际发展援助的“东亚模式”；最后，2016年随着联合国开发计划署（UNDP）“全球南南合作智库网络联盟”南南合作的概念、态势及能力建设问题的研究工作的开始，我也积极推进此领域的研究和交流工作。

2018年我加盟上海对外经贸大学国际经贸研究所，并开始组建国际发展研究院。上海对外经贸大学学校领导充分支持该领域的研究和研究院的建设。应该说，上海对外经贸大学的学科建设和研究实力能够为国际发展教学与研究工作的开展奠定扎实的基础。一方面，上贸大多年来重视理论经济学与应用经济学的教学和研究工作，不论是在国际贸易、国际投资、国际经济、区域与国别经济的理论底蕴方面，还是在具体问题的实证研究、政策研究方面都已经具备很强的研究能力。另一方面，上贸大的国际关系、公共事务、语言学等的学科力量也可以为国际发展研究提供充分的支持。国际发展研究院成立后，将充分发挥上海对外经贸大学多学科的综合优势，以上贸大国际经贸学院、法学院国际关系等专业为基础，整合金融管理学院、国际商务外语学院等相关学科资源，在国际发展领域开展高水平的理论研究、政策研究与实证研究，为建设知名的国际发展研究机构和具有中国特色的国际发展学科体系，培养一流的国际发展研究与政策咨询人才，并为政府相关部门国际发展政策提供科学化的服务做出重要贡献。

中国国际发展研究丛书是以上海对外经贸大学国际发展研究院为主

体整合国内国际发展研究力量在国际发展合作领域推出的系列研究成果，该系列成果的推出，一方面汇集上贸大国际发展研究的阶段性成果，另一方面也希望由此推动中国国际发展研究学科的建设以及中国国际发展学术研究的进一步深入，为中国的国际发展合作事业做出贡献。

特别希望国内国际发展相关领域的专家学者、政府相关部门及国际发展实践者能对我们的成果提出宝贵意见。希望我们共同努力，为推进中国国际发展理论与政策的研究工作、为提高中国对外援助政策与实践水平发挥作用，为中国国际发展学科的建设与人才培养做出贡献。

黄梅波

2018年3月

目 录

第一篇 发达国家发展援助管理体系

主要发达国家对外援助管理体系的总体框架	(3)
援外管理机构：主要类型和演化趋势	(17)
国际发展援助的评估政策研究	(34)
国际发展援助创新融资机制分析	(46)
知识合作在国际发展援助中的作用	(62)

第二篇 主要发达国家发展援助政策与管理

新世纪美国的对外援助及其管理	(79)
法国对外援助：近期状况及走向	(93)
英国的对外援助：政策及管理	(108)
德国发展援助体系及管理制度	(123)
新世纪日本的对外援助及其管理	(138)
瑞典的对外援助及其管理	(155)
挪威对外援助政策及管理机制	(170)
欧盟对外援助政策及管理体系	(182)
韩国官方发展援助及其管理体系	(199)

第三篇 发达国家发展援助效果分析

联合国千年发展目标及发达国家承诺的履行	(215)
八国集团对非援助效果及对策	
——基于履约率角度的分析	(230)
后 记	(241)

第一篇

发达国家发展援助管理体系

主要发达国家对外援助管理体系的总体框架*

黄梅波 郎建燕

摘要：DAC 成员国所提供的对外援助占全球对外援助总额的 90% 以上。可以说当前主要发达国家的对外援助体系是由 DAC 建立并规范的。分析研究 DAC 对外援助管理体系的总体框架，对把握主要发达国家对外援助管理体系的主要内容和特点，借鉴其对外援助管理政策及实践方面的经验教训具有重要意义。

关键词：国际援助 DAC 对外援助管理 援助有效性

发展援助委员会（Development Assistance Committee, DAC）是经济合作与发展组织（OECD）属下的委员会之一，主要协调发达国家对发展中国家的援助，调整对外援助国的政策。该委员会 1960 年以经合组织属下的发展援助集团（DAG）模式为基础成立，1961 年 OECD 成立后改为 DAC。到 2010 年 DAC 有 24 个成员。据 DAC 宣称，其工作内容包括：汇总 40 多个 OECD 以及非 OECD 成员国的对外援助数据，通过数据的公开与分析使援助资金更好地发挥作用；通过集中世界上主要的对外援助国，制定确定发展领域的全球标准并进行评估；制定《关于援助有效性的巴黎宣言》（简称《巴黎宣言》），总结发展援助领域的良好政策与措施并进行推广；为各援助国提供发展援助方面观点和经验的交流平台。

* 原载于《国际经济合作》2011 年第 1 期，第 50—56 页。

2008 年 DAC 成员国提供了全世界 90% 以上的对外援助。当前的国际援助体系或者说西方的对外援助体系是由 DAC 建立并规范的。应该说,我们并不完全认同 DAC 所构建的国际援助体系,发达国家的对外援助也远没有达到其所声称希望达到的效果。但是,我们也必须承认,成立五十年来,DAC 在构建国际援助体系,规范和协调发达国家对外援助管理政策和实践过程中所取得的进展,特别是在对外援助管理体系的构建方面,很多内容值得我们深入研究。

一 援助的法律、政治基础和政策一致性

国际援助需要各国建立相应的法律和政治基础以保证其发展援助政策和对外援助工作具有合法性和操作权力。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,协调各部门在发展援助方面的职责,提高各部门对发展援助工作的重视程度,这些在保证发展援助的有效性方面的作用十分明显。

(一) 制定发展援助相关法律

很多发达国家都制定了发展援助方面的相关法律。发展援助相关法律一般会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,保证援助方案的顺利实施。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。例如,2008 年 6 月 28 日生效的加拿大《官方发展援助责任法案》,就规定了官方发展援助所必须满足的一系列条件。没有对发展援助进行立法的国家,其援助可能会受到不断变化的其他政治事项的影响。但是实践中,发展援助的立法如果过于详尽有时也会影响援助效率,特别是在法律不能定期更新的情况下。因此,澳大利亚、爱尔兰、挪威和瑞典,虽没有相关法律法规,发展援助工作却有更强的灵活性,可以根据迅速变化的发展合作问题进行政策的调整。

(二) 营造有利于发展的政治环境

对于每个 DAC 国家来说,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取舍和平衡。这涉及一国短期利益与长期利益，政治、外交、经济、人道主义等因素之间的权衡。超过一半的 DAC 成员都认为发展援助是一国对外关系的重要组成部分。芬兰、法国、荷兰和葡萄牙明确表明，发展援助是全球稳定中外交政策和国家利益的重要组成部分。美国历来认为发展援助无论从受援国的需要还是从自己的外交政策目标来看都是十分重要的。近年，美国已将发展援助和外交、国防并列，提升至美国外交政策的三大支柱之一。

（三）发表有关发展援助的总体政策声明

政府方面发表一个概述对外援助主要目标的总体政策声明能起到明确发展援助地位的重要作用。这类声明一方面是政府各部门发展援助工作的承诺（如政府做出的未来将 ODA 水平提高到国民总收入一定百分比的承诺，实现千年发展目标的计划，为实现《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》的改革方案等）。另一方面也有利于协调竞争性的国家利益。政策声明也可成为监测政府发展援助工作实施效果的基准，这种政策声明对于那些一国有几个机构共同执行对外援助的国家，如德国、西班牙和美国更为有效。

政府发表政策声明的方式有：白皮书、部长在议会的发言和经济发展总体规划。政府或者发布发展援助的专门的政策声明，或者在关于国际发展、对外关系或国家安全的政策声明中涉及发展援助问题。略超过三分之二的 DAC 成员国发表了高级别的政策声明。除法国之外的所有 DAC 成员有立法和/或高级别的政策声明。政策声明一定程度上可以补充立法方面的缺失。有些政策声明还涉及援助的地理范围、部门领域和国家的发展援助战略。目前，DAC 中 17 个成员发展援助的总体目标为减贫和千年发展目标。近年来，越来越多的援助国在政策声明中包含了援助有效性的原则。例如，欧洲共同体的发展共识（2005）就制定了委员会和成员国对援助有效性的共同愿景。

（四）加强各部门政策的一致性

实现发展目标、成功减贫需要一国经济、社会和环境等多领域政策之间的协调。2008 年 OECD 部长级会议通过了一项发展的政策一致性

的声明，重申了政策一致性的重要性。所谓政策一致性是指应保证政府发展政策的目标和成果不被其他政策所破坏。政策一致性包含以下几个层次：发展合作政策内部的一致性；一国内部援助与非援助政策的一致性；援助国之间即不同 OECD 国家的援助与非援助政策的一致性；援助国、受援国之间发展政策目标的一致性。

一致性政策涉及政府其他部门和特殊利益团体和发展援助主管机构之间的权衡。这就要求各部门的决策者在制定政策过程中应充分考虑其对发展中国家的发展政策的影响。2005 年，欧洲理事会决定在 12 个优先领域（即贸易、环境、气候变化、安全、农业、渔业、全球化的社会层面、移民、研究和创新、信息社会、交通和能源领域）加快推进千年发展目标的进程。随后欧洲委员会即评估了成员国在这 12 个领域的政策，以达到发展政策的一致性。DAC 成员国不同的政策制定和组织文化决定了它们会通过不同的方式来取得发展的政策一致性。影响政策一致性的主要因素有三个：一是政治承诺和政策声明对政策一致性的支持程度；二是政府部门之间的政策协调机制；三是政策监测、分析和报告体系的运作及其有效性。

（五）赢得公众对发展援助的支持

公众对发展援助的支持是对国家发展援助计划和实现这些计划的政治和立法支持的最好保证。公民是关键的利益相关者，他们一般通过投票决定和检测援助政策的实施及其效果。发展援助机构有必要向公众宣传相应的发展援助成果以赢得公众的支持。这对新兴援助国就更为重要。调查显示，公民也能认识到发展中国家更高的经济增长将会给世界带来更多的繁荣和安全，但他们对发展问题一般没有深入的了解，且常常对援助的有效性表示怀疑。公众所认识的发展援助常常指的是人道主义援助。

为提高公众对发展援助的意识，法国、日本、荷兰、瑞典和英国都定期举行年度民意调查以监测民意趋向，并有针对性地进行发展援助的宣传。但是，由于民意测验和调查成本很高，这种民意调查一般每隔几年进行一次。OECD 发展中心目前建立了 DAC 发展援助交流的非正式网络，帮助 DAC 成员在提高公众意识方面交流经验。

二 对外援助的组织与管理

国际援助管理体系的组织与管理包括建立发展援助政策的制定和执行机构，并根据国内外政治经济形势的变化进行调整，努力推进部门之间发展援助方面的协调，加强人力资源管理，开展援助的监测与评估等。

（一）组织机构的设置及其改革

DAC 各国援助管理的组织机构的设置并不相同。就每个国家来说，其发展援助的组织结构也是动态演化的。DAC 成员国的发展援助方面的组织结构主要有四种类型：一是外交部自身负责发展政策的制定与执行，丹麦和挪威即采用此模式。二是外交部的内部机构负责发展政策的制定与执行，芬兰、希腊、爱尔兰、意大利、荷兰、新西兰、瑞士采用此模式。如芬兰的对外援助政策的制定与执行由其外交部的发展政策部（Department for Development Policy）负责；瑞士大部分的发展援助和人道主义援助由外交部的瑞士发展合作署（SDC）负责，经济援助和贸易援助由处理经济事务的国家秘书处管理。三是一个部门全权负责发展政策，另设一个独立的机构负责执行，如奥地利、比利时、法国、德国、日本、卢森堡、葡萄牙、西班牙、瑞典和美国等。瑞典就由外交部的全球发展部全权负责瑞典的对外援助，国际开发合作署负责执行。四是由外交部外的部门或机构负责对外援助的政策和执行，典型的如澳大利亚国际发展署、加拿大国际发展署和英国国际发展部。

各国负责发展援助的组织结构不是一成不变的，其调整可能是由于政府更替，或者由于主管部门如外交部领导的变化，或者由于政府对发展援助的定位和政策发生了变化，如政府可能希望协调发展援助各机构之间的关系，或者希望对发展援助实行集中管理等。例如，新西兰在外交部和贸易部建立了一个新的半自治的发展机构。美国则建立了一个美国国际开发总署（USAID）之外的独立政府公司——千年挑战公司（Millennium Challenge Corporation），以吸引其他政府机构、私营部门、大学、国际发展机构以及非政府组织对发展援助的参与。

（二）跨部门的协调与管理

与发展援助有关的减贫、性别平等、良好治理、环境可持续性、能力发展、艾滋病毒/艾滋病（HIV/AIDS）和人权等问题涉及所有政府部门。为缩小跨部门政策及其执行之间的差距，使援助产生更有效和更持久的影响，必须协调各部门之间的政策。几乎所有的 DAC 成员都制定了跨部门的协调政策，但是只有少数成员国拥有实施这些协调所必需的人员、预算和管理。政策和执行之间尚存在较大的距离。为推进跨部门之间的协调，一方面需要拨付相应的专项基金，另一方面，需要匹配政策目标与执行它们所需的人力资源。

（三）发展援助的监测和评估

为保证发展援助计划得到有效的执行，必须对发展援助工作进行监测，对援助效果进行评估。对发展援助工作的监测与评估可以提供反馈机制，有利于总结经验教训并促进问责制。监测和评估的结果将有助于决策者调整援助政策，改变今后的援助资源的使用和分配。对发展援助效果的评价包括监测和评估、成果管理、国家审计、反馈和咨询机构的审查。

对发展援助工作的监测与评估提供反馈机制，有利于总结经验教训并促进问责制。DAC 各成员国监测与评估发展援助工作的程度不同。英国和美国已制定了较为完善的战略管理体系，制定了监测和评估程序，能够较有效地监测和评估一个发展援助方案对整体发展援助目标的影响。一些 DAC 成员国根据具体的发展援助活动和国家的总体目标确定评估指标。还有一些国家则采用受援国政府的监测和评估系统。监测和评估要想获得成功，必须保证其独立性和透明度。为确保评估结果的客观和可靠，许多 DAC 成员国建立了独立的评估系统。目前瑞典的评估工作就由一个外部机构——瑞典开发评估署（SADEV）实施，爱尔兰则在外交部设立了一个独立的咨询委员会以进行更独立和更有价值的评估。

近年来越来越多的 DAC 国家开始采用联合评估。2006 年，DAC 发展评估网络推出了关于发展方案联合评估的指南，推动并鼓励联合评