

刘悦|国家发展与改革委城市与小城镇改革发展中心副研究员

徐奇渊|中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员

陈哲|中国社会科学院世界经济与政治研究所博士后

美日经验对中国援外工作的启示¹

据香港《南华早报》网站5月31日报道，根据美国研究人员的一份报告，中国大规模的对外援助计划令其在全球范围内的影响力超过日本和印度，并缩小了与世界最大捐助国美国之间的差距。

这份报告指出，自总部在美国的援助行动调查追踪机构上次于2014年对有影响力的全球外国援助捐赠者进行调查以来，中国的排名从第29位（共33个）升至第21位（共35个）。

报道称，这一排名是在中国3月宣布成立国际发展合作署来监督其对外援助项目后得出的。

2018年3月两会期间，全国人大表决通过了关于国务院机构改革方案的决定，组建中华人民共和国国家国际发展合作署（以下简称“合作署”）。我国援外工作进入以合作署牵

¹本文已经发表于《财经国家》周刊

头，重新盘整，统筹发展的新阶段，再此改组和发展的转折阶段，借鉴发达国家相关机构此方面的实践经验十分重要。

一、构建人财物三位一体的援外机制

长期以来，我国援外工作重点集中在财、物两方面。这在过去也取得了一系列积极成果。

然而，我国援外项目脱离受援国实际需求和能力的问题也逐步显现，甚至出现了“近而不亲”的现象。在新时期，我方宜重视人员援助，让民心相通“软实力”项目先行。

在美国的对外援助当中，向政府机构与社会团体提供的援助金额，占各领域首位。美国国际开发署于1961年一成立，肯尼迪政府就建立了和平队，向发展中国家派遣经济、文化、农业等领域志愿者，为受援国家带来先进技术、教授英语等，作为美国外交的“软实力”组成部分，服务于国家战略。

日本国际协力机构也于1965年设立了青年海外协力队，主要派遣有志于从事支援发展中国家建设的青年人前往当地，进行为期2年左右的志愿者活动。同时，日本还举办进修培训活动，为发展中国家培养大量专业人才，加强了同受援国各界人士的联系。通过这些方式，日本改善了外交关系，从心理和感情上赢得了受援国的好感。

派遣专家或志愿者的行为很大程度取决于本国的人力资本优势。我国合作署成立后，在成建制地大量派出志愿者和培训国外人才方面的优势将更为明显：中国拥有庞大的人口基数和日渐强大的国力，同时，新一代年轻人的全球化视野、努力对外探索的精神等“人文红利”也是重要因素。

国与国的关系，最终表现为人与人之间的关系。民心相通，将使其他领域的推进得以事半功倍。

二、根据国家需要确定重点国别

首先，对日本而言，东南亚国家是重点区域。

其次，对美国而言，中东、北非、东非及西亚地区国家是重点区域。

其中，美国采用的选择性援助标准可供参考。选择性援助的三个标准是：

1、该国与美国的历史关系；

2、国家安全考虑；

3、该国在国际或地区的重要程度。

美国政府的对外援助是以政府间援助为主要形式，从美国国际开发署的统计资料中，可以了解其对外援助概况：2013年，提供400亿美元对外援助，遍及全球194个国家，涉及1至2万个项目。接受援助最多的10个国家与地区依此为：阿富汗、以色列、埃及、约旦、约旦河西岸/加沙、肯尼亚、巴基斯坦、印度尼西亚、叙利亚、埃塞俄比亚。这十个国家得到的美援占总量的38%，大部分国家与地区在中东、北非、东非及西亚，其中信奉伊斯兰教的国家占绝对多数。

对于中国而言，应重点选定对自己最有利、最优先的国家空间范围。从“周边是首要”的外交布局来看，东盟国家和“一带一路”支点国家应作为未来较长一段时期我国的援助重点。进一步地，可以分层次实施并规划援助示范项目。从我国外交总体布局和服务国家利益的角度出发，我们的重点国别援助项目，需要按照“实施一批、布局一批、调整一批”的顺序来逐层推进。

三、平衡对外援助条件的原则性和灵活性

任何国家的对外政策都服务于国家利益，对外援助也不例外。在对外援助过程中，美国国际开发署关注的具体援助条件包括：

1. 援助行为不能损害美国的经济稳定；
2. 只对友好国进行援助；
3. 受援国的贸易出口、国内经济发展计划必须经美国国际开发署同意；
4. 受援国出现农产品短缺情况时，美国有优先向该国出售过剩农产品的权利；
5. 美国有权购买受援国生产的战略物资；
6. 受援国必须消除贸易壁垒、降低关税、不得进行贸易歧视等等。

可以看出，美国在进行对外援助时的政治附加条件非常明显。尤其是第3项，等于变相干预、甚至控制受援国经济命脉。

日本通过对外援助谋求的国家利益主要体现为三大类：经济发展、能源安全和外交利益。

1993年，日本政府首次明确地表达了希望成为安理会常任理事国的愿望，并开始把是否支持日本“入常”作为衡量提供ODA（官方开发援助）与否的标准。

非洲地区国家众多，而且大多处于贫困状态，亟需国际援助。为此，日本一改长期以来对该地区援助相对滞后的做法，积极推进对该地区的援助，以期加大影响并换取非洲国家对其“入常”的支持。此后的两年内，日本对非援助占其 ODA 总额的比重，就从 1993 年的 10%，增加到了 1995 年的 12.6%。

相比之下，我国一贯有不干涉内政、不提附加政治条件的历史传统，这是我们在开展援外工作时的有利条件。但是，美国、日本的对外援助条件仍然可以提供借鉴。这是因为：

首先，对外援助过程中，援助提供方的利益和经济稳定必须要得到保障，这是任何国家在提供对外援助时都必须考虑的基本原则。中国也不能例外。

其次，对受援国提出经济上的附加条件，与干涉内政、附加政治条件有着重要区别。

并且，只要获得受援国的共识，符合受援国的利益，甚至为受援国的内部经济改革提供外部压力，这种原则、规则也有积极意义。

在对外援助过程中，中国有必要提出明确的原则、条件，同时兼顾这些条件实施的灵活度。

四、援外项目要发挥比较优势、可评估、可持续

在具体项目方面，我们应充分结合自身优势进行项目设计和开发。可充分挖掘我们在农业、城市化、扶贫、卫生、科技等各方面的优势，重点开发一批示范性、贴近民生的项目。在确保资金和人员到位的前提下，因地制宜援助相关国家，比如以产业商业园区管理建设、沼气池、太阳能面板、办公软件、净水设备等贴近民生的形式。这样一方面可以引导部分产能进行转移或承接，同时也有利于一些优势行业进入当地国。

对援助的每一个项目，要科学制定评价指标，按时提交成果报告并进行跟踪评价，确保项目实施环节公开、透明、可溯。援外效果的评估需要从多个维度来进行考察：

- 1、是否促进了我国国家利益的实现，有助于我国的温和崛起？
- 2、是否推动了受援国居民福利水平的真正改善？
- 3、是否推动了受援国宏观层面的经济发展？
- 4、这种发展是否是可持续的？

其中，从受援国角度进行的评估，可以对国际公布，或者直接与国际组织合作进行评估，这样可以对中国相关的工作成果起到宣传和推广的作用。

在上述评估当中，可持续性的关键在于帮助受援国家进行能力建设。我们既要自己过得好，也要别人过得好。对大多数受援国而言，一味等、靠、要是永远摆脱不了被边缘化的命运的。只有帮助受援国从根本上获得经济、教育、卫生等各方面的内生动力，才能让其更好地融入国际大家庭，实现可持续发展。

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：xuqiy@163.com