热点透析

如何认识年均300亿元的对外援助

□罗建波

2014年7月10日，国务院新闻办公室正式发布《中国的对外援助（2014）》白皮书。数据显示，在2010—2012年间，我国共计提供对外援助893.4亿元人民币。国内民众大多对此表示理解和支持，但也有不少质疑甚至反对的声音。要正确认识年均300亿元人民币的对外援助，需要回答三个问题。

年均300亿元人民币的对外援助是否太多

根据2011年首度发布的《中国的对外援助》白皮书，从20世纪50年代至2009年近60年间，我国累计对外提供援助金额为2562.9亿元人民币。而在最近的2010—2012年3年间，则提供了将近900亿元人民币的对外援助。如果就这两组数据进行直观对比，我们无疑容易得出当前对外援助似乎增长过快的结论。

衡量对外援助多少的一个重要指标，是看对外援助额占国民总收入（GNI）的比重。笔者根据可查阅的公开资料测算（见表1），2010—2012年3年的对外援助总额占同时期GNI的比重为0.064%，这一比重既远低于20世纪六七十年代我国大力支持亚非国家反帝反殖反霸时期的援外投入（1965年为1.075%，1975年达到1.410%），也不及20世纪80年代我国实现对外关系调整后的比重（1980年为0.173%，1985年为0.138%）。虽然进入21世纪后我国对外援助有了较快发展，但这一发展主要是以国家经济的总体快速发展为前提的。

我们也可以对世界主要国家的对外援助额及其占GNI的比重进行横向比较。仅以2012年为例（见表2），虽然主要发达国家无一达到联合国早在1970年规定的“发达国家的官方发展援助应占其GNI的0.7%”的目标，但它们对外援助的数额无疑是可观的。

表1 历史上主要年份我国对外援助金额及其占GNI的比重

年度	援外支出（亿元人民币）	GNI（亿元人民币）	援外支出/GNI的比重（%）
1960	1.41	1457	0.097
1965	18.45	1716.1	1.075
1970	24.08	2252.7	1.069
1975	42.25	2997.3	1.410
1980	7.85	4545.6	0.173
1985	12.48	9040.7	0.138
1990	15.62	18718.3	0.083
1995	29	59810.5	0.048
2000	53.53	98000.5	0.054
2005	146.53	185808.6	0.078
2010-2012	893.4	1384604.0	0.064

作为一个发展中国家，我国无意与发达国家攀比对外援助。依据联合国的贫困标准，我国还有上亿贫困人口，仍面临严峻的国内减贫与发展任务。但就经济总量而言，我国又是一个大国，且发展速度仍居于世界经济发展较快国家的行列。对于这样一个大国，国际社会就有许多期待，期待快速发展的中国能够承担相应的国际责任。因此，以先富带后富，向其他更为贫困的发展中国家或出现人道主义危机的国家或地区提供与自身经济能力相适应的对外援助，自然就成为我国承担国际责任的重要体现。因此，伴随我国经济的继续增长，我国的对外援助额还会有所增长。

对外援助是否是一种单方面的恩赐

有些人认为，对外援助是一种单方面的赠与甚至是恩赐，这其实是一种误解。

首先，对外援助有助于赢得发展中国家的政治支持。作为对外关系的重要组成部分，对外援助不仅只是帮助受援国，同时也服务于我国国家利益及外交大局。在20世纪六七十年代，我国对亚非国家的民族解放运动及正义斗争给予了巨大帮助，也因此得到了这些国家的信任与支持，这是我们能够在自身实力不济的情况下同美苏两个超级大国进行斗争并恢复在联合国合法席位的重要因素。事实上在一些重大问题上，很多发展中国家都是我们的坚定支持者。在当前中国实现和平发展的进程中，某些西方大国出于对大国权力转移的担忧及对我发展模式的不信任，在欢迎中国实现稳定、发展和繁荣的同时，又在战略和安全层面对我进行防范与遏制，因此，我们在妥善经营大国关系及周边外交的同时，也要积极利用发展中国家特别是非洲国家的整体力量来改善和优化我在国际社会的处境。在中国外交战略棋盘中，发展中国家是我国撬动与外部世界特别是与西方大国关系的重要“支点”，这一价值今后仍不会改变。

其次，对外援助有助于我国商品和企业走出去，因而是实现与发展中国家互利共赢的一种重要形式。20世纪90年代初期以来，我国曾推动实施了“大经贸”战略，把对外援助看作是推动我国对外贸易、投资和工程承包的重要手段。特别是我国在1995年开始引入政府贴息优惠贷款并在此后不断扩大其规模，主要用于帮助受援国建设有经济社会效益的生产型项目、大中型基础设施项目。目前，我国提供的优惠贷款年利率一般为2%~3%，期限一般为15~20年。2010—2012年，我国对外提供优惠贷款497.6亿元人民币，占援助总额的55.7%。此种方式既弥补了发展中国家资金短缺的困难，又有助于我国回收本金并获得部分利息，还可以通过对外援助项目推动双方企业在投资、贸易和技术方面的合作，带动我国设备、材料和技术的出口。至少到目前阶段，我国对外援助大多使用的是中国自己的设备、技术和人才，且几乎都由我国企业或相关机构予以实施。事实上，我国在非洲、拉美及部分亚洲地区的投资企业或工程承包企业，很多最初都是通过承担援外项目而走出去的。

表2 2012年主要发达国家对外援助净额及其占GNI的比重

国家	官方发展援助净额（亿美元）	官方发展援助占GNI的比重（%）
美国	306.87	0.19%
英国	138.91	0.56%
德国	129.39	0.37%
法国	120.28	0.45%
日本	106.05	0.17%

不过，从长远看，在中国商品和投资已大规模走出去的今天，我们也应逐步开放对外援助市场，把对外援助的部分商品和服务让给国际社会特别是受援国，此举不仅不会影响我国的对外经贸大局，还会因为顺应了受援国希望参与援助项目的建设、解决本国就业问题的需要，而能更好地赢得受援国政府和民众的好感与认同。而且，随着我国经济的发展，我国应逐步降低优惠贷款的年利率水平，逐步提高向最不发达国家提供无偿援助的比重，以体现我国推动发展中国家减贫与发展的善意及人道主义精神。

最后，对外援助还有助于彰显我国的大国责任并提升我国的道义形象。我国历来有“义利并举”“先义后利”的传统。当前我国致力于走和平发展道路并推动与其他国家的互利共赢，正是意在说明，我国要以和平的方式实现发展，在实现自身发展的同时又积极致力于实现世界的发展与繁荣。由于当前世界的和平与发展问题主要集中在发展中国家和地区，因此，通过对外援助帮助发展中国家特别是众多最不发达国家实现减贫与发展，就是我国不断提升大国责任的重要方面。正如《中国的对外援助（2014）》白皮书所言，中国坚持把中国人民的利益同各国人民的共同利益结合起来，在南南合作框架下向其他发展中国家提供力所能及的援助，支持和帮助发展中国家特别是最不发达国家减少贫困、改善民生。2010—2012年间，中国共计在80个国家建设成套项目580个，以帮助它们建设基础设施并发展农业生产；共在61个国家和地区完成技术合作项目170个，涉及工业生产和社会管理等多个领域；向54个国家派遣55支援外医疗队，共计3600名医护人员，诊治患者近700万人次；向30余个国家提供价值约15亿元人民币的紧急人道主义援助。中国正在以自己的行动向世界证明，中国发展不仅造福自身，也必将惠及世界。

我国为何能以较少的援助取得相对较好的效果

我国对外援助坚持“不附加任何形式的政治条件”，由此赢得了受援国的广泛信任与赞誉。中国始终坚持“互不干涉内政”的外交原则，在向发展中国家提供援助时从不附加任何形式的政治条件，这是我国对外援助的显著特色。中国也关注受援国的治理与发展，但认为外界的帮助应当尊重受援国的意愿和能力，应有利于促进它们通过自身努力实现国家的稳定和发展。这体现了中国“己所不欲，勿施于人”的文化传统，表达了中国真诚帮助受援国实现独立和发展的愿望，因而得到许多发展中国家的理解、呼应和肯定。

我国对外援助以“减贫与发展”为导向，有助于推动受援国民生改善与经济发展。我国对外援助的根本出发点，不仅在于为发展中国家提供人道主义援助，帮助它们建设饮用水、医疗卫生等急需的民生项目，更加重要的是，通过援助帮助它们增强经济发展的能力，变“输血”为“造血”，以达到“授人以鱼，更授人以渔”的目的。比如，一些援助项目还注重培养当地的员工，传授技术和管理知识，一个援助项目同时也是一个技术转让或技术合作项目。

我国对外援助有自己的独特方式，保证了援助的效率并有助于我国与受援国的互利合作。我国对外援助大多采取“项目援助”而非“方案援助”或“现金援助”的方式。由于中方掌握着资金的管理、使用和拨付，且援助项目大多由中方企业负责管理、运作或直接施工，在很大程度上保证了援助项目建设的质量和效率，也能极大避免援助资金被受援国方面挪用或贪腐。此种方式还直接体现了中国一贯坚持的援助理念，即中国的对外援助是发展中国家之间的相互帮助，而非单向的赐予，因此援助要能够带动与发展中国家间的互利合作与共同发展。

美国公务员的监督制度

□高海青

从19世纪20年代后期到1883年，伴随着工业革命和政党分肥制，美国面临着第一次政府官员的严重腐化。标志着美国现代公务员监督制度初步建立的1883年《彭德尔顿法》就是于此背景下颁布的，它确立了功绩制原则，有效遏制了政党分肥中的公务员腐败。但贪腐问题在高级公务员的队伍中重又生根，有鉴于此，美国国会1978年通过《从政道德法》，确立了独立检察官制度，在预防堕落上效果明显。与此同时，《监察长法案》颁布实施，设立了监察长办事处，有力加强了对公务员的监督。从1993年开始，美国联邦政府又进行了一场延续8年的“重塑政府”运动，建立起了世界民主国家中比较完备的公务员监督制度。美国公务员监督制度历经100多年持续不断的改革探索，确立了目前行之有效的公务员监督制度的基本构架。

健全的公务员财产申报制度是利刃

在增强政府公信力、强化公务员约束力、预防治理腐败上，财产申报制度发挥着重要作用，是目前许多国家预防腐败的有效手段。美国的财产申报制度在世界上颇具代表性、堪称典型。1978年美国国会颁布了《从政道德法》，正式确立了官员财产申报制度。仅一年时间，美国就有近3/4的州制定了地方性的财产申报法。1989年，作为《从政道德法》的修订法案，《从政道德改革法》的颁布实施使美国确立了更加完备规范的具有主体广泛、内容全面、建制规范及审查严格四大特点的申报制度。从涉及的申报人员范围来看，负有申报义务的公务员包括白宫官员在内的所有政府官员、参议院和众议院的议员及其雇员、法官和司法雇员等，涵盖了行政、立法和司法三大系统。不仅申报主体范围广泛，申报内容也极为全面。美国公务员申报财产不仅包括财产及其收入、买卖交易、债务、任职协议与安排、兼职收入、5000美元以上来源以及馈赠、旅行、补偿等七项内容，精细程度可见一斑。审查过程权责明确，政府道德署负责白宫官员，部门的专职道德官负责本部门政府官员，议院的书记官或者秘书长负责参议院和众议院的议员及其雇员，联邦法院专门设置的司法道德委员会负责法官和司法雇员，不同的机构对应不同的群体，十分规范。在对待申报结果上，《从政道德改革法》对财产申报中的违规行为规定了严厉的处罚措施，对拒不申报、无故拖延、漏报、谎报者处罚特别严厉。

规范的绩效评估制度是铁笼

自奠定绩效制原则的《彭德尔顿法》实行以来，美国政府不断补充和修正绩效评估的法律体系，直到1978年，在对近百年来的美国文官制度进行全面总结的基础上，美国国会通过了美国制度史上具有划时代的意义、现如今持续发挥效力的《文官制度改革法》。美国政府不仅颁布了宏观的、系统的法典，还制定了具体可操的配套规章制度，将整个公务员绩效评估纳入到了法制化管理的框架中，形成了一套富有管理弹性的公务员绩效评估制度。配合制度建设，美国政府同时建立了人事管理局、功绩制保护委员会、联邦劳工关系局等相应的管理机构。作为最高人事机构，美国联邦人事管理局主要负责制定人事政策，为政府的人事管理业务提供咨询和指导，还负责执行政府推出的各项人事方案，监督政府人事管理业务的开展。自1990年代开启的重塑政府运动以来，联邦人事管理局实施分权，将公务员绩效评估权力下放，允许政府各职能部门自行设计公务员绩效评估体系并负责开展公务员绩效评估工作。美国还广泛吸纳普通民众的参与，为确保公民能够在透明的环境下监督公务员绩效评估的全过程，政府定期会向社会公众公布其年度绩效目标、绩效计划、绩效评估标准及绩效评估结果等。

完备的道德监督制度是屏障

公务员的腐化堕落与道德缺失是各国政府普遍面临的问题，美国也不例外。作为公务员制度比较完备的国家，美国历来重视从政道德对防腐治贪的重要作用，不断加强道德立法。1829年美国邮政管理局局长颁布美国第一部伦理法典，1883年《彭德尔顿法》出台，1958年联邦政府第一个文官职业道德法规《政府机构道德法规》的颁布将公务员道德从道德约束上升到了法律的强制，1961年肯尼迪总统签署的第10939号行政令确立了政府官员的道德标准，随后《从政道德法》《从政道德改革法》《行政部门雇员道德行为准则》《政府职业道德法案》和《政府道德办公室许可法》等也相继出炉，从国家法律法规的层面对公职人员的从政行为给予了严格细致的规范，形成了科学严谨、操作简易、全面系统的公务员道德法律体系。相应地，美国政府设立了联邦道德署、政府道德办公室等配套的廉政监察机构负责监督相应法律法规的执行。这些部门主要负责检查监督道德的执行情况，评估道德法和道德条例，提出立法建议，培训官员和政府雇员，以及预防道德失范。美国政府不仅强调政府监督，积极完善政府监督机制，还特别重视建立行政道德的社会监督机制，极力借助群众力量从政府的外围对公务人员产生约束效应。除此之外，美国政府将道德品行作为一项重要的选拔标准，凭此又将监督工作与人才储备工作联系了起来。

西方社会

环球瞭望

日本地方债的市场化变革

□徐田华

日本地方债制度是最具代表性的中央集权国家的过渡性地方债券制度。早在明治初年日本就已开始地方债的发行，二战后逐渐形成了一套比较完备的地方债制度。20世纪70年代以来，日本地方债迅速增加，1975年地方债发行额约11万亿日元，到20世纪90年代累计达52.2万亿日元，2010年已达141万亿日元。日本的地方债包括地方公债和地方公企业债两种类型，其中地方公债是日本地方债券制度的主体。地方公债包括地方各级政府都道府县和市町村的举债，由地方政府直接发行，主要用于地方道路建设、地区开发、义务教育设施建设、公营住宅建设、购置公用土地以及其他公用事业。地方公企业债是由地方特殊的公营企业发行、地方政府担保的债券，使用方向主要集中于下水道、自来水和交通基础设施等方面。

日本地方债制度是一种由国家主导的债务运行模式，其债务安全性较高，风险相对较低。对地方自治体而言，这是一种低成本融资方式，也因此成为地方财源的重要组成部分，对推进日本地方公共事业的发展、改善民生起到了重要作用。但由于债务偿还财源主要由政府来承担，近年来，随着地方债的迅速扩张问题不断凸显。首先，地方债占GDP比重已高达40%，远超过国际上这一比例最大的国家瑞典和美国（二者均为11.3%）。其次，地方债负担率高，已接近国际危险线。2006年，日本北海道夕张市宣布财政破产，引发了对政府财政破产的隐忧。此外，中央政府对地方政府的预算约束软化、市场规律和纳税人的监督职能弱化以及地方政府隐性债务等问题使得本已恶化的财政雪上加霜，地方政府债务风险加大。为改变这种现状，20世纪末开始，日本地方债制度走向了市场化变革。

发行制度由审批制转向协议制

由于财政上的高度集权，日本地方政府举债受到严格限制。按照规定，地方公债根据债券发行审批制度发行，地方自治体不能随便发行。地方政府发行债券要得到总务省或都道府县知事的批准，总务省与财务省协商审批后下达，地方公债的发行额度、发行期限、发行条件、偿还方式、资金使用用途等都被严格限定。预算赤字、以往发行债券需要偿还的比例、地方税征收比例，甚至地方公务员工资都会影响到地方债券的发行审批。

随着地方分权改革的推进，为提高地方自治体的自主性，2006年日本严格的审批制转变为协议制。在协议制的情况下，即使没有中央和都道府县的同意，只要向地方议会报告就可以发行地方债，但地方政府并不是就可以完全不受限制地发债，在筹措偿还本息、赤字或起债限制比率等方面都受到某种程度的约束。此外，虽然地方政府在一定条件下可直接举债，但报请总务省审批的地方政府可获两项优惠：总务省在计算对地方政府的转移支付时考虑偿债因素；中央政府为满足条件的地方政府提供优惠借款。受此激励机制影响，地方政府大多选择中央政府批准后再举债，实际上总务省对地方政府债务的监管力度并未减弱。协议制下，增加地方政府自主性的同时又不失其约束性。

资金来源由政府主导转向民间主导

日本地方政府债务资金的来源主要包括中央政府资金、公营公库资金、市场公募资金、银行资金和其他资金。一直以来，日本地方债的融资结构严重依赖政府资金。首先，中央政府资金是日本地方债的重要资金来源。其次，公营公库资金（1957年设立）低息稳定地对水道事业、交通事业等提供贷款，具有近似于政府资金的性质。再加上政府与银行等金融机构的长期合作关系，地方债资金来源一定程度上得到了保证。此外，中央政府还通过地方交付税的倾斜分配解决一些地方债的偿还，这些都意味着地方债有中央政府的最后财源保障。20世纪90年代以来，中央政府资金始终占地方政府债务余额的一半左右，如果加上实际属于财政投融资资金的公营公库资金，政府提供的资金占地方政府债务资金的65%左右。

1999年以后，政府进行财政投融资计划改革，随着邮政存款、年金公积金全额预托于资金运用部规定的废除，简易公积金对财政投融资机构融资、邮政公社资金、公营公库资金的先后废止，政府资金在地方政府新增债务中的份额逐年下降，民间资金在地方债资金来源中比例不断扩大。“2007年度地方债计划”要求民间资金所占比重达到60%以上，此后地方债的融资由政府主导转向民间主导。2002年地方债资金构成中，公共资金95000亿日元，占57.5%（其中政府资金76000亿日元，公营公库资金19000亿日元）；民间资金70239亿日元，占42.5%（其中市场公募19400亿日元，银行承销50839亿日元）。2007年地方债资金构成中，公共资金46300亿日元，占37.0%（其中政府资金32800亿日元，公营公库资金13500亿日元）；民间资金78808亿日元，占63.3%（其中市场公募34000亿日元，银行承销44808亿日元）。

发行方式日趋多样化和市场化

日本地方债的发行方式分为地方单独发行的市场公募债和由多个自治体共同发行的市场公募债。长期以来，无论是单独发行还是共同发行的市场公募债，其发行方式是缺乏自由度的。地方债的发行规模、发行价格、发行名义利率以及偿还方式等基本由总务省来定，自治体无论财力大小，都以统一的价格、统一的利率、统一的偿债方式，无差别地发行地方债。

2001年起，地方政府除了可以发行地方债，还可以发行一定额度的“临时财政对策债”。“临时财政对策债”的募集资金可以作为地方政府的经常性开支使用，其本息偿还将以地方交付税为担保。2002年，东京都因其财政状况较好，首先突破了总务省的主导和统一的发行条件，采用了与其他自治体不同的发行利率，此后横滨市、神奈川县和名古屋市也加入这一行列。2003年，已有27个自治体共同发行市场公募地方债，即共同发行债。这27个自治体每月联名以负连带债务的方式发行地方债，同时附有相应的流动性补充措施，目前参加共同发行债的自治体已有30多个，其债券发行额也在持续扩大。2007年9月，日本地方债的发行方式进行了根本性的变革，所有自治体的公募债发行都由“统一条件的交涉方式”转变为“个别条件的交涉方式”，从而使地方债的发行开始能够真正反映自治体的财力状况和债券市场的实际需要。

此外，总务省还帮助地方政府进行地方债的海外推销，开拓海外买家。继2008年10月的首次地方债欧洲推介会之后，日本总务省于2009年10月在北京、首尔等亚洲4个城市面向当地的金融机构举行推介会，向当地投资者宣传推销日本地方债。民间机构和外资机构越来越多地参与日本地方债市场，其发行方式日趋多样化和市场化。