

联合国开发计划署 · 南南合作



民强国盛

# 需求驱动的数据： 伙伴国家如何收集中国发展合作信息

最终报告  
2015年6月



# 目录

执行摘要与政策建议 .....	5
一、背景及引言 .....	7
二、南南合作中对发展合作数据的需求及数据缺口 .....	10
对发展合作数据的需求.....	10
南南合作及数据缺口.....	11
三、中国的发展合作概述 .....	13
中国的发展合作的管理模式.....	13
资金额、走向及使用方式.....	13
分享中国发展合作的数据.....	14
四、全球有效发展合作伙伴关系进度报告和国别数据评估 .....	15
国家层面的数据.....	17
中国的发展合作数据.....	19
我们能从数据中得到什么？ .....	24
五、国别案例研究：柬埔寨、刚果民主共和国和尼泊尔 .....	26
柬埔寨 .....	26
刚果民主共和国.....	30
尼泊尔 .....	33
六、其他伙伴国情况总结 .....	36
萨摩亚 .....	36
马达加斯加.....	37
摩尔多瓦 .....	37
塞内加尔 .....	38
塔吉克斯坦.....	39
菲律宾 .....	39
七、结论及建议 .....	41
附录一：11 个伙伴国家的统计概要 .....	44
附录二：发展合作透明度倡议和相关指标 .....	45
附录三：访谈大纲 .....	48
附录四：受访者名单 .....	49
附录五：参考文献目录 .....	50

## 缩略词

AIMS	援助信息管理系统
AMP	援助管理平台
CPIA	国家政策和制度评估
CSO	公民社会组织
DRC	刚果民主共和国
ECC	中国驻外使馆经济商务参赞处商务参赞
FOCAC	中非合作论坛
FY	财政年度
GNI	国民总收入
GPEDC	全球有效发展合作伙伴关系
IATI	国际援助透明度倡议
LDC	最不发达国家
MTEF	中期支出框架
NGO	非政府组织
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织
PFM	公共财政管理
PGAI	援助与投资管理平台
SSC	南南合作
STPCA	援助协调常设技术秘书处
UN	联合国

*本文基于外聘顾问丽芙·比约内斯塔的报告写作而成，不代表联合国或其专门机构的看法。*

免责声明：本研究报告的分析和政策建议不一定代表联合国开发计划署、执行委员会或成员国的观点。文中使用的名称并不代表联合国秘书处或联合国开发计划署对任何国家、领土、城市或地区、或其当局的法律地位，或者对其边界或界线的划分的看法。本文提出的建议仅代表研究者的观点，不反映任何政府或组织的看法。

*版权所有。在注明文章来源的情况下，均可引用、复制或翻译本出版物中的任何部分。未经联合国开发计划署驻华代表处事先书面许可，本出版物的任何部分均不得用作商业用途。*

## 执行摘要与政策建议

十多年以来,发展合作的提供方和接受方都在努力提高发展合作的有效性。在这个过程中,发展中国家不断倡导并要求发展合作提供方改进并变更操作行为,发挥了至关重要的作用。其中,发展合作伙伴就发展合作资金流动提供准确、详尽、及时以及具备前瞻性的信息,显得尤其重要。针对发展合作的资金预测和实际支出所提供的高质量数据,成为发展中国家发展规划和实施过程的基础,并最终确保伙伴国基于本国的法律和程序,自主决定自身的发展道路。本质上而言,可得的高质量数据越多,对发展成果的自主权就越强。原因在于这些数据使得政府充分了解所有的发展资源,从而根据发展目标区分轻重缓急,在议会的监督下编制计划与预算,并付诸实施。为了管理与日俱增的发展合作资金流,越来越多的伙伴国家加强了发展合作的管理能力,因此,开发、设计并实施援助信息管理系统(AIMS)的国家数目也呈现出井喷式的增长。

随着中国在全球领域成为主要的发展伙伴以及南南合作提供方之一,伙伴国家对于中国的援助资金流动信息的需求也越来越强。中国已采取措施,加大分享发展合作信息的力度,包括分别于2011年和2014年发布的《中国的对外援助》白皮书,以及于2014年发布的《对外援助管理办法》,《办法》中提出到加强中国的对外援助管理。

作为全球支持发展中国家获取更多关于发展合作资金流的倡议的一部分,全球有效发展合作伙伴关系于2011年在釜山举行的第四届援助有效性高层论坛上正式建立。全球有效发展合作伙伴关系2014年进展报告中,11个伙伴国家首次提供了中国的资金流动信息,信息显示中国的发展援助资金流较前几年有着显著的增加。这些国家包括柬埔寨、刚果民主共和国、马达加斯加、马里、摩尔多瓦、尼泊尔、菲律宾、萨摩亚、塞内加尔、塔吉克斯坦和多哥。

全球有效发展合作伙伴关系报告显示,中国为各国提供的发展援助资金数额不等,其中为菲律宾提供了120万美元,为刚果民主共和国提供了2.73亿美元,为上述11个国家总计提供了7.7亿余美元的发展援助资金。更重要的是,这些国家不仅提供了中国的发展合作数据,还针对中国的资金流的可预测性,以及相关政策如何结合国家体系加以调整,提供了有用的信息。此外,报告还提供了与这些国家的公共财政管理系统质量相关的信息,以及相应的双向问责框架。

本文分析了上述11个国家提供的数据,针对柬埔寨、尼泊尔和刚果民主共和国开展了深入的案例研究,并且对其他相关国家的利益相关方进行了访谈。结果显示:

- 中华人民共和国驻外使馆在提供发展合作信息方面的积极性越来越高,尤其是应伙伴国政府的要求之时;
- 伙伴国家越来越需要中国针对其发展合作活动,以及这些活动是否与接受国国内伙伴关系政策,以及通过援助信息管理系统关系发展援助的程序相整合,提供全面的信息;
- 本文所探讨的所有案例中,相关国家均需付出额外努力,方能获得与中国发展合作相关的数据,因此增加了伙伴国政府的交易成本。所有国家均希望中国政府在未来能够更好地整合国内收集和汇报发展合作数据的体系与程序;

- 中国的发展合作信息主要有三个来源：最精准的来源是中国的贷款协议；第二个路径则是中国驻外使馆；最后是由伙伴国政府直接通过电子邮件或电话的方式与中华人民共和国商务部和财政部联系；
- 本文涉及的所有国家都通过本国的援助信息管理系统汇报中国发展合作的数据。虽然这 11 个国家几乎都未能很好地将援助信息管理系统中的数据整合进本国的规划与预算体系，但是获取发展合作信息，并逐渐将该信息整合到国家规划与预算体系中，是一个持续的过程，此外也需要在分享信息的质量和频度逐步构建信任。然而，对于大多数国家而言，数据收集和质量保证都仍将是加强国家规划和预算过程中的一大挑战和真正的障碍；
- 在我们分析的众多指标当中，这 11 个国家在调查中提供的数据呈现出巨大的差异。这使得中国作为发展伙伴的表现以及中国的援助规模表现得参差不齐。即便如此，精确报告中国发展合作的数据是由下述一系列因素决定的：
  - （一）伙伴国政府自身获取中国发展合作信息的需求；
  - （二）伙伴国政府在与中国驻外使馆、相关部委以及其他利益相关方的接触中投入的时间与人力；
  - （三）在中国驻外使馆以及北京相关机构中指定的联络人员提供信息的意愿和动力；
  - （四）伙伴国政府负责财政与规划的相关部委中，负责发展合作管理的技术顾问提供的支持的质量。这些技术顾问通常由联合国开发计划署委派，支持伙伴国政府加强与中国政府官员的接触；
  - （五）伙伴国援助信息管理系统的质量，援助信息管理系统在公共领域的普及度，以及伙伴国政府对于获得的发展合作信息的实际利用情况；
  - （六）伙伴国针对所有发展伙伴提供的发展合作进行公共监测报道的程度。这种公开性为包括中国驻外使馆在内的所有发展伙伴，提供了激励机制，鼓励其与参与访谈的伙伴国政府分享信息。

相关政策建议与下一步工作计划如下：

- 对有志于获取中国发展数据的伙伴国而言，获取中国的数据，并且让中方合作伙伴更有效地参与数据收集与整合的过程中，同时将中方报告的数据整合进相关国家国内规划过程当中，仍然大有可为。换言之，合作的大门向各方敞开；
- 中国驻外使馆经济商务参赞处（下文简称经商处）是一个关键的合作方，确保员工有足够的时间参与搜集和汇报发展合作数据至关重要。唯其如此，中国将来就可以直接将发展合作的数据整合进国家的体系当中，并且定期核实这些数据。同理，也需要确保所有参与发展合作的中方机构与中国商务部以及经商处保持联络，以便提供基本的发展合作信息；
- 基于参与访谈的 11 个国家的要求，中国驻外使馆如能在未来指定一个专门负责协调发展合作的工作人员，并通过这个负责人提供伙伴国所需要的发展合作信息，将大有裨益；
- 通过伙伴国政府，在国家层面对信息加以整理、校对，将有助于搜集到必要信息，从而编纂中国发展合作的年度报告，这么做无需中方增派人手或者变更管理模式，就能获得根据国别归类的数据与成果，有助于人们了解中国发展合作的发展趋势以及变迁。这些数据也可以持续提供给诸如有效发展合作伙伴关系这样的进程当中，展现中国作为开放的发展合作提供方的形象；

- 伙伴国的联合国开发计划署代表处，在现有的支持的基础之上，仍需增加对伙伴国政府以及中国的支持，以便确保获得中国的发展合作数据。中国和联合国开发计划署可以携手与伙伴国共同合作，比如在接下来的几年中，在更多国家开展数据收集的试点，以期编纂出更为详尽的报告。

## 一、背景及引言

十多年以来，发展合作提供方与接受方一直试图提高发展合作的有效性，传统上这都是由经合组织成员国推动的。这种尝试促成各方就发展合作的有效性缔结了一系列协议，包括 2005 年的《援助实效问题巴黎宣言》、2008 年的《阿克拉行动议程》以及 2011 年的《釜山协议》。在釜山召开的第四届援助有效性高层论坛之后，全球有效发展合作伙伴关系以及相关的监测框架应运而生，与联合国主导的发展融资倡议以及联合国经济和社会事务部下属的发展合作论坛并行不悖、互为裨益。釜山论坛和全球有效发展合作伙伴关系有效地将来自发展中以及发达国家的为数众多的利益相关方整合在一起，以期在国家层面改进开展发展合作的方式，确保发展合作以减贫为导向，有助于促进共同繁荣。此外，在过去的几十年的时间里，南南合作提供方之间开展了无数次具有针对性的对话，其中包括 1955 年万隆会议、1978 年的布宜诺斯艾利斯会议、2009 年的内罗毕会议以及 2013 年的德里会议。在全球背景下，人们越来越清楚地认识到，近年来发展领域出现了两个实质性的转变：

首先，传统的援助方、发展中国家和其他的发展参与方已超越了传统的南北合作模式。当今的发展合作包含大批来自南北的参与方。在诸多发展合作活动当中，南南合作的重要性日益凸显，这也正是当今全球发展合作格局出现重大变迁的佐证之一。在南南合作的背景下，中国脱颖而出，成为世界上最大的发展合作伙伴之一（来源：援助数据，2014 年；日本国际协力机构，2014 年），这表明南南合作不仅有助于促进贸易和投资，同时也是流向其他发展中国家的发展合作资金的重要来源。

第二个转变与发展中国家自身有关，发展中国家对于国内发展议程的自主权日益加强，对于发展自主权的需求也愈发强烈。从需求驱动的角度来看，获得高质量的发展合作信息至关重要。因此，发展中国家成为了发展合作透明化议程的重要驱动力。的确，让发展合作伙伴提供发展合作活动透明信息的呼声空前强大，这往往与本国的问责机制密切相关。在发展中国家的领导之下，开发、设计和应用援助信息管理系统掀起了热潮。随着这些系统的出现，发展中国家越来越多地要求发展伙伴，针对发展合作资金，提供及时、准确、可用和可预测的信息。在此基础上，这些国家得以更有效地运用现有资源，最终达成可持续发展目标，实现广泛的减贫与经济增长目标。

针对发展合作支出，提供准确、详细、及时以及前瞻性的信息，是发展中国家的政策规划和决策结构的基础。获得关于发展合作的透明数据将有助于进一步加强对于发展成果的自主权，因其帮助政府全面了解自身的财政资源，从而根据发展目标的优先顺序，给予资金支持。总而言之，针对发展合作提供透明的信息，有助于政府将规划与可靠的预算挂钩，并且确保预算的可持续性和可预测性，从而使得国家发展规划和目标在执行过程中能够做到物有所值和具备有效性。

此外，许多其他非政府的利益相关方，也希望获得更好的有关发展合作的信息。伙伴国政府，尤其是财政部、相关部委和央行，需要相关信息来支持预算规划和执行，从而有效地提供

服务以及实现宏观经济管理。发展合作的信息还可以帮助伙伴国实现让发展合作的提供方为援助的质量和数量负责，从而实现双向问责和国家自主权。援助方和非政府组织需要了解双方正在执行的以及规划中的活动，以便确定自身的切入点，从而实现优势互补。议会、民间社会组织和媒体在运用与资源有关的信息，从而使政府担当责任方面，发挥着关键的作用。社区团体和公民，也即是发展合作预期的受益者，运用与发展合作有关的信息，针对相关服务是否满足他们的需求，提供反馈，从而提升政府和民间社会的责任感（国际援助透明度倡议，2014年）。

2008年在阿克拉举办的第三届援助有效性高层论坛上，发展伙伴方承诺定期公开详细即时的发展支出数据。然而，伙伴国仍在努力从所有发展伙伴方那里收集可用的、具备时效性的发展合作数据。这是一个严峻的挑战，因为经合组织援助方和南南合作伙伴方采用的报告格式和工作方式千差万别。

作为全球支持发展中国家获得透明的发展合作数据，以及针对发展合作有效性持续开展政治对话的举措之一，2011年在釜山召开的第四届援助有效性高层论坛上建立了全球有效发展合作伙伴关系。2014年，全球有效发展合作伙伴关系发布了监测框架的初稿，迄今为止已经产生了重要成果。对我们的研究而言，最重要的地方在于若干个参与访谈的国家首次汇报了中国用于发展合作的财政资金的流量。在之前《巴黎宣言》的框架下，仅有柬埔寨和菲律宾报告了来自中国的财政资金的信息，而截至2014年，提供监测报告的国家总数达到了11个，包括柬埔寨、刚果民主共和国、马达加斯加、马里、摩尔多瓦、尼泊尔、菲律宾、萨摩亚、塞内加尔、塔吉克斯坦和多哥。这些国家均针对中国的发展合作资金流量，提供了广泛翔实的报告。

表 1：《巴黎有效援助宣言》监测报告中是否涉及中国发展合作的资金流量

	《巴黎宣言》 2006年	《巴黎宣言》 2008年	《巴黎宣言》 2011年	“全球有效发展合 作伙伴关系” 2014年
柬埔寨	否	是	是	是
刚果民主共和国	否	否	否	是
马达加斯加	否	否	否	是
马里	否	否	否	是
摩尔多瓦	否	否	否	是
尼泊尔	否	否	否	是
菲律宾	否	是	是	是
萨摩亚	否	否	否	是
塞内加尔	否	否	否	是
塔吉克斯坦	否	否	否	是
多哥	否	否	否	是

来源：经合组织

---

本文的第五章和第六章将审阅伙伴国提交的关于中国发展合作资金流的数据，并且通过这些国家的利益相关方访谈，从而了解这些国家是收集到这些信息的。这些章节的研究结果表明，中国正在采取行动，使其发展合作具备更高的透明度，至少在合作伙伴国层面确保实现这一目标，越来越多的证据也都证明了这一提法。

11 个国家根据全球有效发展合作伙伴关系的监测框架，汇报他们均已收到来自中国数额不等的发展合作资金，其中菲律宾收到 120 万美元，刚果民主共和国收到 2.73 亿美元，这些国家共计从中国收到 7.7 亿余美元的发展合作资金。更为重要的是，这些国家不仅提供了关于中国发展合作资金流量的数据，同时也提供了关于资金可预测性，及其与本国体系是否整合的有用信息。该报告还从全球视角出发，提供了关于这些国家的公共财政管理系统的的质量的信息，以及这些国家和发展合作提供者及其公民之间双向问责的程度。

在此背景下，本报告试图解析 2014 年度全球有效发展合作伙伴关系进展报告中关于中国发展合作资金流的报告。联合国开发计划署驻华代表处通过这种类型的研究，支持中国政府了解并认可国际上公认的实践与方式，从而提升全球发展合作的有效性。在全球层面上，联合国开发计划署肩负重任，积极推动发展合作遵循需求驱动的模式，力争实现透明化。秉承同样的原则，联合国开发计划署通过为 11 个国家发展合作管理办公室提供技术援助，开展能力建设，与发展中国家一起，要求获得更多的关于中国发展合作的数据，并且将这些数据整合进各国的援助信息管理系统中。数量更多的、管理得更为完善的发展合作数据将有助于伙伴国改善国内规划与预算编制，以及针对发展合作资金流量开展的监测与评估，从而确保他们获得的支持富有成效、物超所值。

本报告其余部分遵循如下的结构：第二章重点阐述了伙伴国家对发展合作的高质量数据的需求，以及南南合作中的数据缺口。第三章是关于中国目前发展合作的概况。第四章分析了 11 个国家在 2014 年全球有效发展合作伙伴关系的进度报告中提供的中国发展合作的数据。第五章提供了关于柬埔寨、刚果民主共和国和尼泊尔的三个案例研究。第六章通过与另外六个国家利益相关方的访谈，对第五章的发现予以了补充。最后，第七章总结了本研究获得的重要的经验教训和政策建议。

## 二、南南合作中对发展合作数据的需求及数据缺口

### 对发展合作数据的需求

在巴黎、阿克拉、釜山、全球有效发展合作伙伴关系、国际援助透明度倡议等一系列与发展合作相关的活动中，以及南南合作活动中，涌现出诸多紧迫的议题，其中最为迫切的当数，提供相关数据，从而帮助发展中国家自身开展有效的发展合作，这一点成为了重中之重。但是，如果认为发展伙伴披露信息是提高发展合作有效性的唯一途径，则未免显得有些过于简单化。即便如此，获取高质量的数据是政府和发展伙伴共同打造有效、高效和以结果为导向的伙伴关系的起点。针对使用的资金总额、使用方、使用时间、用于哪些行业、以及发展合作资金是否在预算之内，提供全面的、具备时效性以及可比性的数据，这些可谓关键信息，有助于伙伴国政府以一种全局观审视国内的发展合作项目，从而针对规划以及项目的轻重缓急，做出明智的决定。

此外，从发展合作以及公共财政管理的角度来看，获得发展合作数据有助于实现下述目标：（一）优化政府对预算的规划与执行、（二）加强对于本国发展优先事项的自主权、（三）将预算与国家中期财政框架和国内发展战略相统一、（四）加强政府、援助方和公民社会之间的协调、（五）增加双向问责力度、（六）更易于将财政支出与项目成果挂钩、（七）使国内的发展伙伴国更好地与本国的重点衔接以及（八）提升发展合作的效率，从而在全球层面，保证发展合作资金物有所值。

表 2：对发展合作资金流的信息需求

议题	衡量标准
时效性	需要在财政年度之前提供数据，从而被涵盖进伙伴国政府下一财年的规划与预算工具当中。
可比性	必须按照伙伴国要求的标准格式提供数据，从而有助于伙伴国政府比较并使用所有提供方的信息。
可预测性	应提供多年的信息，从而有助于实现前瞻性规划，并和中期规划和预算体系挂钩。
透明度	援助方应当提供项目、优惠贷款或非优惠贷款的附加条件。
详细分类	发展合作信息必须与当地的分类及预算系统相吻合。
统一的数据格式	只有具备可比性，信息才能以电子化的形式，整合进当地的发展合作管理系统。
覆盖面	所有在伙伴国开展合作的援助方均需就在当地开展的发展合作项目，提供相应信息。

在这一方面，两个全球倡议尤为重要：

首先，国际援助透明度倡议于 2008 年 9 月正式推出，旨在通过增加发展合作透明度，改善现有的发展合作，进而加速减贫的进程。以一种易于获得的形式，及时发布全面、详尽的发展合作信息，有助于提升发展合作的效率，遏制腐败，促进发展中国家承担更大的双向问责以及自主权。国际援助透明度倡议促使国家承诺共同努力，提升发展合作的透明度，包括就发布发展合作信息的共同标准达成一致（国际援助透明度倡议，2014 年）。联合国开发计划署与瑞典政府、加纳政府、联合国项目事务厅和其他发展倡议携手，共同为国际援助透明度倡议提供秘书处支持。国际援助透明度倡议目前由荷兰政府以及孟加拉国政府领导。已加入国际援助透明度倡议的伙伴国大多已建立了国内的援助信息管理系统，这一系统与国际援助透明度倡议相挂钩，为在国别层面彻底解决发展合作数据质量不足的问题，提供了很好的契机。

其次，全球有效发展合作伙伴关系为发展伙伴提供了一个开放的平台，以期交流经验，确保资金、知识和政策能够产生最大的发展效果。此外，它还支持定期监测发展合作承诺是否获得有效的执行。虽然全球有效发展合作伙伴关系仍处于早期发展阶段，但潜力无限，有可能在全球发展合作架构中发挥重要作用，从而有助于实施 2015 年后发展议程。

这两项倡议均为开展讨论和确认承诺提供了框架，但是目前伙伴国自己要求获得更多数据的呼声表现得越来越强烈。他们日益要求伙伴国针对发展合作做出的承诺以及实际支出，及时提供可靠的、可用的、可预测的信息。与此同时，合作伙伴政府加大了开发援助信息管理系统的力度，以期确保发展合作更为透明、有效。援助信息管理系统的目的在于为伙伴国政府管理发展合作的数量、行业、立项、预测、技术援助以及实物支持。目前，已有大约 46 个发展中国家建立了援助信息管理系统，其中最常见的是合力发展援助数据库和发展门户援助管理平台。援助信息管理系统需要发展伙伴手动提供关于发展合作活动的信息。在短期内，这的确导致了初始交易成本的飙升，但是却有助于伙伴国政府对这些平台加以调整，以便逐步适应国内发展规划以及报告的需求。比如，在拥有援助信息管理系统的国家中，逾半数已经界定了国内的行业和主题，从而与预算分类系统相匹配。此前，伙伴国试图将援助国针对不同行业做出的承诺，与国内行业及发展规划相匹配，但却不时陷入徒劳无功的境地，严重降低了国内和行业配置规划的有效性。

此外，对中期支出框架的承诺与实际支出加以跟踪，可疑由中央和其他相关部委的官员手动完成，他们通常使用 Excel 电子表格软件，因此不得不承担高额的交易成本和失误风险。在全球 46 个援助信息管理系统中，目前有 24 个是对外开放的，这是伙伴政府更好地告知国内公众有关发展工作的信息，同时激励合作伙伴提供数据的一种途径。

## 南南合作及数据缺口

在过去几十年的时间中，许多南方发展中国家都实现了经济和政治上的崛起，因此导致了全球发展格局的重大变迁：发展中国家日益被视作发展伙伴，而非仅仅是接受援助的国家。因此，有鉴于南方国家不断增长的经济能力、发展经验和专长，南南合作为传统的南北合作提供了有益的补充。此外，南南合作日益强化了发展中国家在多边谈判中的发言权和谈判能力，增加了发展中国家内部沟通的渠道，促进了发展中国家的经济一体化，提升了国家的能力，因此受到伙伴国的热烈欢迎。

南南合作与发展援助委员会成员提供的传统援助不尽相同，伙伴国家在接受不同渠道的发展支持之时，很难对这些支持活动有一个系统、全面的了解。在与发展援助委员会成员开展合作之时，伙伴国通过建立双向问责框架，成功应对了这一挑战。然而，在与南南合作提供方合作之时，获取信息仍然是一个挑战。由于尚未建立全球框架，跟踪、报告、提供有关南南合作发资金流的信息，更是在某种程度上加剧了这一挑战。这一信息缺口或许导致人们对南南合作规模和重要性产生了误读。

伙伴国家无法获得发展合作的充分信息，与第二个挑战息息相关：所有提供方与伙伴国分享发展合作信息呈现出碎片化的趋势，增加了交易成本，增加了重复和低效的风险。因此，我们需要指出，在此情形之下，伙伴国政府整合不同渠道的发展合作信息，是一项艰巨的任务，尤其是各方提供数据的表格不尽相同，预算周期的阶段也大相径庭。但是，从积极的一面来看，正如前文提及到的，46个发展中国家业已开发出了援助信息管理系统，有助于以一种更系统的方式管理发展合作资金流，并且将部分报告责任转移至发展伙伴（下文第五章和第六章对此有详尽叙述）。尽管援助信息管理系统已经建立，挑战依旧存在，对那些公共部门能力有限的最不发达国家而言，情况更是如此。

尽管如此，伙伴国发现自身面临着严峻的分析缺口。衡量南南合作依旧困难重重。这有可能是因为大多数南南合作提供方在开展合作的过程中，缺乏明确的制度框架和协调结构，导致无论是在全球层面，抑或是接受南南合作的发展中国家，获得全面的数据，均显得困难重重（联合国经济及社会理事会，2009年）。展望未来，试图获取更多的南南合作资金流的数据及知识，并且及时地这些信息提供给伙伴国政府，确保信息可用、可预测，可谓是重中之重。无论南南合作的提供方今后将采用何种发展合作管理系统，发展合作透明度的原则应当适用于所有类型的发展合作伙伴。在墨西哥举办的全球伙伴关系高层会议之前，召开了一个准备会，旋即成立了一个新的南方智库网络。南方智库网络由南方国家推动，旨在就南南合作的概念达成共识，弥补南南合作的数据缺口。同时，中国完全有机会回应伙伴国对发展合作信息的需求，尤其考虑到某些信息已经公诸于众了。

## 三、中国的发展合作概述

### 中国的发展合作的管理模式

中国已经成为了世界上主要的发展伙伴之一（援助数据，2014 年；日本国际协力机构，2014 年）。中国是一个南南合作发展伙伴，基于平等、相互尊重、互惠互利、互不干涉和无附加条件的原则提供发展合作（分别参考 2011 年和 2014 年的《中国的对外援助》白皮书）。

中华人民共和国国务院在国务院总理的领导下，决定中国发展合作以及投资的全部资金来源，因此在塑造中国的发展合作战略上发挥着最为重要的作用。国务院负责审查一定额度以上的发展援助和无偿援助的年度预算，并且针对具备重大政治意义的伙伴国家，制定政策（布罗蒂加姆，2009 年）。

中华人民共和国商务部是国务院授权管理发展合作的部委。不久前，商务部发布了《对外援助管理办法》，商务部正式成为发展合作工作的主管单位，包括起草和实施的政策和项目，制定发展合作规划，筛选并实施双边发展合作项目，管理发展合作资金并开展国际合作项目。值得注意的是商务部将负责建立一个对外援助数据库，为规划发展合作资金、制定详细的预算以及执行项目，提供主要依据。商务部负责大多数无偿援助和无息贷款发展合作项目。联合国开发计划署指出（2014 年），商务部对外援助司有大约 70 名工作人员，管理的资金，高达财政部分配的中国双边发展合作资金的 90%。此外，商务部还与中国进出口银行谈判优惠贷款条件，口行负责评估优惠贷款项目、分配以及回收贷款。

中华人民共和国财政部负责发放贷款、管理债务，以及为多边机构（如世界银行和非洲开发银行等）提供资金支持。中华人民共和国外交部与商务部协调，共同决定项目的资金条款，同时与其他负责区域及全球事务的外方机构联络，负责发展合作管理事宜。在国家层面，商务部派驻的驻外使馆经济商务参赞处参赞（而非驻外使馆或外交部外派人员）直接负责协调和管理相关国家的发展合作项目，包括分享发展合作资金流的信息。

目前估计有 23 至 30 个其他政府部委在省、地区和国家一级从事发展合作工作，给发展中国家提供无偿援助和实物援助项目，涵盖医疗卫生和教育等领域（黄，2007 年）。

### 资金额、走向及使用方式

中国的发展合作规模每年都保持持续增长的态势。2014 年发布的《中国的对外援助》白皮书中的数据显示，中国在 2010 至 2012 年期间共提供了 144.1 亿美元的发展合作资金。这些资金主要来源于三方面：无偿援助、无息贷款和优惠贷款。该白皮书同时指出，中国提供的优惠贷款占中国全部发展援助资金的比重，已从 2009 年的 28.7%，增加至 2012 年的 55.7%。这些贷款主要用作帮助伙伴国家开展制造业项目以及大中型基础设施建设工程，旨在产生良好的经济和社会收效，或者提供完整的工厂、机械设备和电子产品。

2014 年白皮书显示，中国发展合作资金中的 52.1% 流向了最不发达国家，21.2% 流向中等偏下收入国家，9% 流向其它低收入国家，5.4% 流向其它伙伴国家。鉴于大部分非洲国家被定为最不发达国家，非洲是中国发展合作资金最大的接受方，接受的资金约占中国全部发展合作资金比重的 52%。亚洲是另一个主要的接受方（占 30.5%），接下来是拉丁美洲和加勒比海地区（8.5%）。总体来说，中国目前向全球 121 个国家提供发展合作资金。然而，我们缺少针对国别细分的详细数据。

中国提供的发展合作资金，面向不同行业，包括经济基础设施（44.8%）、社会与公共基础设施（27.6%）、物资（15%），余下部分用于工业、农业和人力资源领域的合作。经过深入调查，我们发现，中国的建设项目由两个最大的板块组成，分别是医疗卫生和教育，这与中国发展合作的优先目标是相符的。（联合国开发计划署，2014 年）。

中国的发展合作项目大部分是以一揽子的形式提供的。例如，基础设施建设项目综合了发展合作融资与投资，或者混合提供优惠与非优惠贷款（布罗蒂加姆，2010 年）。中国提供八种不同类型的项目，分别是：（一）成套项目，主要为大型基础设施建设项目；（二）物资；（三）技术合作项目；（四）人力资源发展合作；（五）派遣中国医疗队；（六）紧急人道主义援助；（七）志愿者服务；（八）债务免除（布罗蒂加姆，2009 年）。

## 分享中国发展合作的数据

关于中国发展合作活动的数据，主要来源于 2011 年和 2014 年先后发布的对外援助白皮书。不过，这些数据没有根据行业、援助方式或国家进行细分。此外，中国的国别项目文件不对公众开放，也未发布过行业战略。最后，中国不向国际援助透明倡议或其它全球发展合作管理系统报告发展合作资金流。数据的缺失通常导致人们对中国的发展合作产生误解。

然而，这种情况正迅速朝着积极的方向转变。的确，中国政府的热情与日俱增，愿意同其他发展中国家和国际合作伙伴合作，在全球层面加大分享中国发展合作信息的力度。例如，近些年来，中国一直为对伙伴国政府提供关于无偿援助、贷款和其他活动的详细信息，这些国家也逐步将这些信息整合进自己的援助信息管理系统中，并亲自将其提供给全球进程（例如全球有效发展合作伙伴关系）。在伙伴国政府与中国之间的关系结构中，常常在一定程度上涉及双边会谈，对象包括伙伴国财政部、中央银行和其他部委，以及中国驻该国大使馆，此外还包括与中国商务部、财政部、进出口银行以及相关部委中直接为伙伴国提供项目或实物支持的机构直接联系。中国很可能会进一步加强在这一领域的工作。

## 四、全球有效发展合作伙伴关系进度报告和国别数据评估

2014 年第一份全球有效发展合作伙伴关系监测报告，针对的是所有发展合作的提供方和接受方。该报告基于四项发展合作准则（分别为：注重结果、国家自主权、包容性与透明度），使用了 10 项指标，评估了各个领域的进展。2014 年度报告中的数据涵盖了为发展中国家提供的全部年度官方发展援助预算的 46%。涉及到其中六个指标的数据，也即是：国家成果框架的使用、可预见性、援助纳入预算的程度、双向问责、社会性别平等和使用国家系统，由受援国提供，数据来源是本国信息管理系统以及发展合作提供方的报告。余下的指标，包括：为公民社会创造有利的环境、私营部门的参与、透明度和不附带条件的援助。它们在现有的全球进程的基础之上，根据已有的信息，并且邀请提供国核实或者补充现有的全球信息。

2014 年年全球有效发展合作伙伴关系进展报告，在 46 个接受发展合作的国家提供的数据的基础之上，指出：

“.....对于援助有效性的承诺依旧是强有力的。然而，在全球层面，结果好坏参半。长期以来，人们一直致力于改变发展合作的方式，这些努力得到了回报。但是，如果想转变发展合作的实践，确保所有发展合作均具备国别自主权，同时促进发展伙伴之间的透明度和双向问责，尚需时日。”

### 方框 1:全球有效发展合作伙伴关系进展报告中的主要发现:

**包容性原则表现为，非国家发展参与方在国家体系和问责程序中的认可度和参与度日益强化。**然而，发展合作的架构仍然是以政府为中心的，同时拘泥于南北合作的视角。所有利益相关方需要协同努力，确保公民社会组织成为独立发展参与方。包容性同时也需要确保发展工作不落下任何人。有证据表明，越来越多的国家承诺通过追踪支持性别平等的资金分配，从而确保公共支出同时考虑到男性和女性的需求。

**推动透明度已经初见成效，然而这些努力需要根据各国不同的需求加以调整。**虽然我们获得的信息在透明度方面，已经获得了提升，但是，高级别的政策承诺需要贯彻发展合作提供方的体系和程序，从而实现真正的透明的、且可预测的合作。只有这样，信息才能用于支持发展中国家自身的规划需求和活动。同时，在国家级别的评审过程中也需要更高的透明度，从而充分反映所有利益相关方之间的双向问责，以期共同实现有效性原则。

经验显示，从现有的做法，**转变成以发展中国家为主导的监测是可行的。**全球伙伴关系利益相关方可以通过支持单个国家和区域组织的活动，来支持这一转变。这些活动主要包括：强化国家问责框架，将涉及数据采集的全球指标引入这些框架，并且针对知识和良好实践开展交流。一方面要强调国别主导，另一方面也需要提供方加强在国别层面的参与。这么做将有助于确保在全球伙伴监测框架中回顾经验教训、提出未来改进方式，能够更好地结合发展中国家自身的经验和需求。

来源：“全球有效发展合作伙伴关系进展报告：提升发展合作有效性”（2014年）

简言之，近年来透明度准则的实施已取得实质性进展。然而，透明度和其他准则，尤其是国家自主权，仍然存在着很大的改进空间。可从以下方面提高透明度：基于发展伙伴的表现，开展独立的透明度评估；改进与伙伴国政府共享的发展合作信息的种类，提升信息的及时性及

直接可用性，以便将其纳入国内的援助信息管理系统。将更多的发展合作纳入预算编制当中，虽然不无争议，却有助于在发展伙伴与本国政府的发展重点之间打造合力，并且有助于增强本国发展能力及公共财政管理系统水平（“全球有效发展合作伙伴关系”，2014年）。

由援助提供国提供的发展合作信息也不乏可靠性的问题。许多国家提供了承诺支出的数据，但却未能跟进实际支出数据。另一个问题在于年内和年间援助的可预测性。其它问题还包括：总部和驻外人员在实际发放发展合作资金之时，存在着不同的授权渠道；由于发展伙伴结构和程序，制造了拖延；国内员工的流动性较高。伙伴国一方发展合作管理不当的情况比比皆是，发展伙伴需要寻求可行的解决方案，以确保发展合作资金流的发放时断时续，因其已经对国内规划和预算系统造成了破坏（莫克罗，2011年）。的确，如果所涉发展合作资金流足够大，延迟发放，无论出于何种原因，均可能造成严重的宏观经济影响，并影响伙伴国政府的正常规划和预算周期，因此影响公共财政管理的有效性。最后，值得一提的是，一直以来未能充分重视发展地方政府的能力，因此无法管理、使用发展合作资金流，导致业已规划的项目支付率较低，甚至连纳入国家援助信息管理系统中的资金流也面临着类似的境况。

虽然中国并未参与“全球有效发展合作伙伴”的问卷调查，我们仍然可以从11个伙伴国提供的关于中国发展合作的信息中，窥见不少耐人寻味之处。越来越多的国家已经在本国援助信息系统中收录了中国的发展合作数据。可以说，这标志着南南合作接受方和提供方在共同努力、加强信息共享方面又迈出了一大步。

全球有效发展合作伙伴关系监测框架的指标见下表，涵盖四个主要的领域：（一）发展合作的自主权（指标4、6）、（二）包容性发展伙伴关系（指标2、3和8）、（三）透明度（指标5、9和10）和（四）结果导向（指标1和7）。

表格 3：“全球有效发展合作伙伴关系”监测框架

	指标	目标
1.	<b>发展合作关注结果，符合发展中国家的发展重点</b>	
	合作提供方使用国家成果框架的程度	<b>所有发展合作提供方均使用国家成果框架</b>
2.	<b>公民社会所处环境，有助于其实现最大化程度和对发展贡献的最大化</b>	
	“有利环境指数”下的一套衡量标准	<b>持续进步</b>
3	<b>私营企业对发展的参与度和贡献</b>	
	衡量公共部门与私营部门对话的质量	<b>持续进步</b>
4	<b>透明度：向公众开放发展合作信息</b>	
	衡量合作提供方实施共同标准的情况	<b>实施共同标准：</b> 所有的发展合作提供方均如期执行共同的、开放的标准，定期以电子化形式发布全面的、前瞻性的发展合作信息
5	<b>发展合作的可预测性提高</b>	
	(1)年度：由发展合作提供方规定的财年内，已支付的发展合作资金，占全部发展合作资金的比	<b>差距减半：</b> 财年内未按规划支出的发展合作资金比例减半（基于2010年的标准之上）

	例；以及  (2)中期：在国家层面，根据指示性提前支付规划衡量的发展合作资金，占全部发展合作资金的比例	<b>差距减半：</b> 国家层面，未根据指示性提前支付规划的发展合作资金比例减半
6	<b>援助纳入预算并接受议会监督</b>	
	发展中国家立法机关通过的年度预算中，包含的计划支出的发展合作资金的比例	<b>差距减半：</b> 未纳入政府预算未的发展合作资金流比例减半（至少 85%的资金纳入预算）（基于 2010 年的标准之上）
7	<b>通过包容性评审，加强发展合作参与方之间的双向问责</b>	
	针对实施既定承诺，开展包容性双向进展评估的国家的比例	<b>所有的发展中国家中</b> 对包容性双向测评的审查均已到位（基于 2010 年的标准之上）
8	<b>社会性别平等和妇女赋权</b>	
	对专门用作社会性别平等和妇女赋权的公共支出开展追踪的国家的比例	<b>所有的发展中国家均已</b> 设立系统，追踪用作社会性别平等和妇女赋权的公共资源
9	<b>有效制度：发展中国家的系统得到强化和使用</b>	
	(1)发展中国家的公共财政系统的质量  (2)国家公共财政系统和采购系统的使用	<b>一半的发展中国家在公共财政管理、国家政策和制度评估指数体系中至少前进一个量度</b> （即 0.5 分）（基于 2010 年的标准之上）  <b>缩小差距。</b> 【采用与《巴黎宣言》相同的办法，当国家政策和制度评估指数 $\geq 5$ 时，差距缩小 2/3；或者指数在 3.5 到 4.5 之间时，缩小 1/3】  （基于 2010 年的标准之上）
10	<b>援助无附加条件</b>	
	充分实现无附加条件援助的比例	<b>持续进步</b> （基于 2010 年的标准之上）

来源：“全球有效发展合作伙伴关系”（2014 年）

2014 年“全球有效发展合作伙伴关系”调查问卷抓住了发展合作管理和发展合作透明度的两个不同特点。一方面，开发了一系列指标（指标 1 到 10），反映伙伴国的普遍特点。另一方面，由于中国决定不提供自身的信息，因此，与中国的发展合作相关的信息，仅仅涵盖指标 5(1)、5(2)、6 和 9(2)。本章节分析了与伙伴国相关的数据，同时也考量了中国为本报告中涉及的 11 个国家提供的发展合作资金流的数据。

## 国家层面的数据

出于本研究的目的，该调查提供了一系列关于 11 个国家的信息，包括其与所有援助方的双向问责，及其公共财政管理系统的质量。

**指标 7：通过包容性评审，加强发展合作参与方之间的双向问责**

针对实施既定承诺，开展包容性双向进展评估的国家的比例。

表格 4：11 个国家的双向问责指标

	援助、合 作伙伴关系政策 (是、否)	国家层 面目标 (是、 否)	评估目 标 (是/否)	非执行利 益相关方 参与 (是、否)	公开结 果 (是、 否)	2013 年 至少 4/5 的标准	2010 年* (仅供参 考)
柬埔寨	是	是	是	否	是	是	是
刚果民主共 和国	否	否	否	否	否	否	否
马达加斯加	否	否	否	否	否	否	否
马里	否	是	是	是	是	是	是
摩尔多瓦	是	是	否	否	否	否	是
尼泊尔	是	是	是	否	否	否	是
菲律宾	是	是	是	是	是	是	是
萨摩亚	是	是	是	是	是	是	是
塞内加尔	否	是	是	是	是	是	是
塔吉克斯坦	是	是	是	是	是	是	否
多哥	是	是	是	是	是	是	否

来源：“全球有效发展合作伙伴关系”（2014 年）

从指标 7 中，我们可以看到，11 个国家在是否拥有援助伙伴关系政策、国家层面目标、针对非利益相关方参与的目标评估和信息公开等方面，开展的双向问责水平参差不齐。除刚果民主共和国、马达加斯加、马里和塞内加尔之外，所有国家都制定了援助合作伙伴关系政策。刚果民主共和国完全未能实现双向问责的目标。柬埔寨、尼泊尔、菲律宾、塔吉克斯坦、萨摩亚和多哥在与发展合作伙伴的合作，以及对国内公民的问责方面，均体现出高度的双向问责性。双向问责是发展合作有效性的一个本质特点，因其体现政府在开展发展合作之际，不仅对发展合作伙伴方负责，亦对国内公民负责。刚果民主共和国和马达加斯加在增强未来发展合作问责性的道路上，尚需努力。

## 指标 9(1): 国家公共财政管理系统的质量

### 发展中国家财政管理系统的质量

表格 5: 11 个“全球有效发展合作伙伴关系”国家的国家政策和制度评估指数

	2013 年 (国家政策和 制度评估指 数得分 *)	2010 年 (仅供参 考)	国家政策与制度评估 <sup>1</sup> 是世界银行使用的测 评工具。该评估第 13 条标准用以评估伙伴国 的预算和财务管理系统的的质量。评分范围从 1 到 6, 以 6 为最高分。样本中各国表现不 一: 马达加斯加最弱, 仅得 2 分, 摩尔多瓦 相比而言, 表现较好, 得 4 分。然而总体而 言, 这些样本国家公共财政管理系统都相对 较弱。即便如此, 这些国家仍能完成某些方 面的改革, 比如建立国家援助信息管理系统。 是否拥有援助信息管理系统是决定一国能否 录入和报道中国发展合作资金流的关键所 在。
柬埔寨	3.5	3.5	
刚果民主共和国	2.5	2.5	
马达加斯加	2.0	2.5	
马里	3.5	3.5	
摩尔多瓦	4.0	4.0	
尼泊尔	2.5	2.5	
菲律宾	无	无	
萨摩亚	3.5	3.5	
塞内加尔	3.5	3.5	
塔吉克斯坦	3.5	3.5	
多哥	3.0	3.0	

来源: “全球有效发展合作伙伴关系”(2014 年)

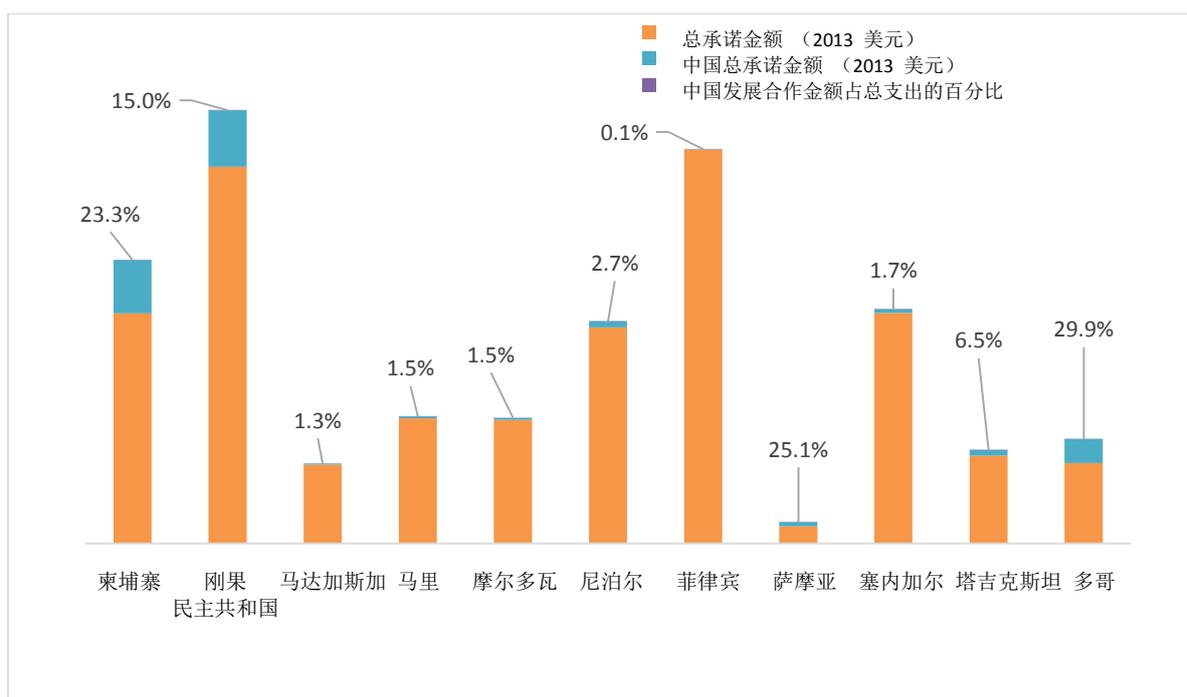
强有力的公共财政管理系统至关重要, 因其可确保援助信息管理系统并非孤立无援。援助信息管理系统如若未能整合进公共财政管理系统, 改善分享发展合作信息的益处则无从实现。

## 中国的发展合作数据

“全球有效发展合作伙伴关系”调查中前四个指标的数据以及的指标 7、8、9(1)和 10 均未包含与中国相关的数据。因此, 分析重点关注业已提供数据的指标, 对 11 个国家产生的结果, 也即是 5(1)、5(2)、6 和 9(2)。后文图 5, 针对中国承诺向上述 11 个国家提供的发展合作资金额, 以及“全球有效发展合作伙伴关系”调查收录的所有 46 个国家的总体承诺额, 进行了比较研究。由此, 我们可以得知, 中国为这些国家提供的发展合作资金, 在这些国家所有的发展合作资金中, 占据的比例, 可谓大相径庭, 如在菲律宾仅占 0.1%, 而在多哥所占的比例则高达 29.9%。

<sup>1</sup>预算和财务管理的质量评估, 用于评估全面、可信的预算在多大程度上与重点政策挂钩, 是否拥有有效的财务管理系统, 是否可以及时准确地提供会计及财务报告, 包括及时对公共帐户进行审计。

图 1:在 11 个伙伴国中，中国的发展合作资金流占总资金流的比例



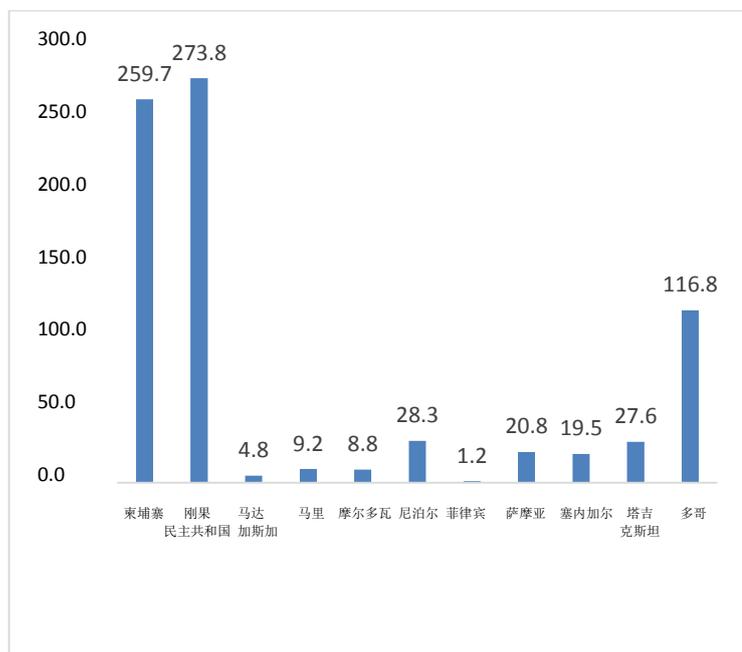
来源：“全球有效发展合作伙伴关系”（2014 年）

### 指标 5(1)：发展合作的可预测性提高

年度：由发展合作提供方规定的财年内，已支付的发展合作资金，占全部发展合作资金的比例

指标 5(1)反映了中国承诺向 11 个国家提供的发展合作资金的数额。向菲律宾提供资金最少，仅 120 万美元；向刚果共和国提供数额最高，为 2.738 亿美元，紧随其后的是为柬埔寨提供的资金 2.597 亿美元。然而，从表 6 提供的数据可得知，中国向所有国家的实际支出额和承诺额之间均存在着很大的差异。下文图 6 和表 6 总结了指标 5(1)的数据。表 6 反映出中国的发展合作资金流在年度层面可预测性不高。不过该趋势对绝大多数发展合作提供方而言，均很普遍，中国在这方面的表现与许多传统援助方不相上下。如表 6 所示，马里实际获得中国总承诺资金的 15%，尼泊尔获得 50%，柬埔寨获得 62%。同时，刚果共和国、摩尔多瓦、塞内加尔和多哥在 2013 年未获得任何中国承诺的资金。另一方面，马达加斯加和萨摩亚获得 100%的承诺资金，塔吉克斯坦获得 121%的资金，菲律宾则获得 400%，远远超过预算周期开始之际承诺的资金额。这些数据并不代表中国的发展合作在年内层面具有较高的可预测性。

图 2：2013 年中国针对 11 个报告国的总支出（单位：百万美元）



来源：“全球有效发展合作伙伴关系”（2014 年）

表格 6：2013 年中国承诺和实际支付的发展合作资金流的对比

国家	承诺资金 (单位：百万美元)	实际支付资金 (单位：百万美元)	2013 年 %
	一	二	(1、2)
柬埔寨	259.7	161.0	62%
刚果民主共和国	273.8	0.0	0%
马达加斯加	4.8	4.8	100%
马里	9.2	1.4	15%
摩尔多瓦	8.8	0.0	0%
尼泊尔	28.3	14.2	50%
菲律宾	1.2	4.8	400%
萨摩亚	20.8	20.8	100%
塞内加尔	19.5	0.0	0%
塔吉克斯坦	27.6	33.4	121%
多哥	116.8	0.0	0%

**指标 5(2) 中期：在国家层面，根据指示性提前支付规划衡量的发展合作资金，占全部发展合作资金的比例**

中期：在国家层面，根据指示性提前支付规划衡量的发展合作资金，占全部发展合作资金的比例

表格 7：财年之前提前承诺的资金额

	2014 年 财年结 束之际	2015 年 财年结 束之际	2016 年 财 年 结 束 之 际	2013 年 (单位：百 分比)
柬埔寨	1	1	1	100%
刚果民主共和国	0	0	0	0%
马达加斯加	0	0	0	0%
马里	1	1	1	100%
摩尔多瓦	1	0	0	33%

由表 7 可知，针对未来发展合作的资金流，中国政府向各国提供的信息，程度高低各有不同。虽然柬埔寨、马里、萨摩亚和多哥均提前获知了中国在 2014 年至 2016 年期间承诺提供的发展合作资金数额，但摩尔多瓦和菲律宾等国均仅有下一个财年的相关信息。刚果民主共和国、马达加斯加、尼泊尔和塞内加尔则完全缺乏提前规划的信息。中国针对这 11 个国家，提供的信息为何存在如此之大的差距，原因尚未可知。

瓦				
尼泊爾	0	0	0	0%
菲律賓	1	0	0	33%
薩摩亞	1	1	1	100%
塞內加爾	0	0	0	0%
塔吉克斯坦	1	0	0	33%
多哥	1	1	1	100%

来源：“全球有效发展合作伙伴关系”（2014年）

## 指标 6: 援助资金纳入预算

指标 6 评估年度预算中, 包含的计划支出的发展合作资金的比例

表格 8: 列入预算的援助

	纳入政府年度预算的援助资金 (单位: 百万美元)	针对政府部门的规划支出 (单位: 百万美元)	纳入年度预算的支出占全部支出的比例
柬埔寨	161.0	161.0	100.0%
刚果民主共和国	0.0	0.0	0.0%
马达加斯加	1.0	4.8	21.3%
马里	0.0	1.4	0.0%
摩尔多瓦	0.0	0.0	0.0%
尼泊尔	34.0	14.2	239.9%
菲律宾	52.6	4.8	1102.4%
萨摩亚	27.2	20.8	130.6%
塞内加尔	12.7	1.0	1271.5%
塔吉克斯坦	60.7	33.4	181.6%
多哥	52.5	0.0	5249.4%

指标 6 用来评估规划支出资金占发展合作伙伴的支出计划的比例。然而, 该指标存在着一系列的问题。如果将财年开始之际向政府承诺的资金, 与财年结束之际的实际支出的资金加以比较, 则有助于更好地界定该指标。因此, 中国的数据很难加以解读。这些数据似乎表明, 11 个国家中, 许多国家的政府记录的中国发展合作支出, 比实际承诺的支出要高。我们建议对这些数据进行谨慎的解读。

来源: “全球有效发展伙伴关系” (2014 年)

## 指标 9(2): 有效制度: 发展中国家的系统得到强化和使用

接受中国援助的 11 个国家使用国家系统的情况

表格 9: 11 个“全球有效发展伙伴关系”国家将援助纳入预算的情况

	针对政府部门的支出	公共财务管理			采购	平均值
		预算执行	财务报告	审计	采购系统	2013 年
	(单位: 百万美元)	(%)				
	1	2	3	4	5	平均值:

	针对政府部门的支出	公共财政管理			采购	平均值
		预算执行	财务报告	审计	采购系统	2013 年
	(单位: 百万美元)	(%)				
						$2+3+4+5/1$
柬埔寨	259.7	259.7	0.0	0.0	0.0	25%
刚果民主共和国	134.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0%
马达加斯加	4.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0%
马里	9.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0%
摩尔多瓦	8.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0%
尼泊尔	28.3	5.9	5.9	21.5	5.9	35%
菲律宾	1.2	未知	未知	未知	未知	0%
萨摩亚	20.8	20.8	0.0	0.0	0.0	25%
塞内加尔	19.5	未知	未知	未知	未知	0%
塔吉克斯坦	27.6	未知	未知	未知	未知	0%
多哥	116.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0%

来源：“全球有效发展合作伙伴关系”（2014 年）

该指标用于记录中国的发展合作是否纳入预算，以及（如果被纳入）被记录在哪个预算周期。表格 9 涵盖了预算执行、财务报告、审计和采购系统。根据中国发展合作在公共财政管理系统以及采购系统方面的整体表现，提供了一个综合分数。总体而言，中国的发展合作在该指标上的表现不尽如人意，在多哥、塔吉克斯坦、塞内加尔、刚果民主共和国、马达加斯加、马里和摩尔多瓦的公共财政管理或者采购系统中完全没有得到体现。而在萨摩亚和柬埔寨，仅有预算执行阶段的数据。只有尼泊尔录入了全部四个数值。然而，虽然尼泊尔记录了一些数据，但这些数据比原本承诺或支出的资金额要低。也就是说，即便尼泊尔公共财政管理和采购系统录入了中国的发展合作信息，但仅占所有信息的一部分，因此我们无法获得全部信息。

### 我们能从数据中得到什么？

本研究分析的数据是由“全球有效发展合作伙伴关系”搜集而来，关注中国的发展合作资金流，仅仅展示了发展的趋势，而非总是与“全球有效发展合作伙伴关系”进度报告中的发现相挂钩。第一个，也是最最重要的发现，表明在所有参与调查的 46 个国家中，11 个国家首次获得了关于中国承诺支出金额的数据，在某些程度上也获得了实际

支出的数据。这对于推动合作信息共享而言，可谓关键的一步。

其次，这 11 个国家在许多指标的数据中，存在着巨大的差异。这无疑为我们展开分析，并进一步得出结论，增加了难度。最后，通过分析 11 个国家的数据，对于分析中国作为发展伙伴的表现，以及这 11 个国家自身的表现，我们未能获得一个令人满意的、全局的观点。这一领域的挑战与这 11 个国家的援助信息管理和公共财政系统记录以及报告信息的质量息息相关。

值得注意的是，由国家政策和制度评估指数可以看出，这些国家的公共财政系统的平均质量都很低（尽管摩尔多瓦得分相对较高）。对于这 11 个国家中的绝大多数而言，援助信息管理系统的数据纳入国家规划和预算系统的程度仍然较低。

总而言之，通过第四章的分析，我们可以准确无误地了解到，在预算周期的某个阶段，这 11 个国家已经获得并记录了中国的发展合作资金的数据。通过受访者，我们了解到，虽然这些数据已经被纳入其援助信息管理系统，但却不一定同时与其规划和预算系统相挂钩。从发展合作管理的这一阶段（也即是从发展伙伴处获得发展合作承诺资金额的信息），能否如期展示数据是否被录入国家预算当中，以及该数据是否被进一步用作规划、制订预算和监测，以期实现发展有效性，均不在本研究的范畴内。

## 五、国别案例研究：柬埔寨、刚果民主共和国和尼泊尔

通过本研究，我们回顾了有关发展合作透明度的讨论、发展合作的国际监测框架、中国发展合作的崛起，以及伙伴国逐渐要求提供更多的发展合作信息。

然而，为了更好地了解各国的看法，进而探寻促使这 11 个国家在 2014 年《全球有效发展合作伙伴关系报告》中加入中国的发展合作信息的原因，我们有必要从发展中国家的角度加以细究，考察其在收集、报告中国发展合作资金流方面的经验。本章将重点关注三个案例研究，分别是：柬埔寨、刚果民主共和国和尼泊尔。这三个案例研究将有助于我们了解这些国家的发展合作管理结构，并更好地理解中国作为发展伙伴，与这三国的关系。在上述三个案例研究之外，我们还与来自马达加斯加、塔吉克斯坦、萨摩亚、摩尔多瓦、塞内加尔和菲律宾的利益相关方进行了访谈。第六章展示了我们从这些访谈中得到的结论。最终，本文的结论和政策建议部分提供了从案例研究或与国家利益相关方访谈中获得的全部信息。

特别值得一提的是，我们还介绍了这 11 个国家如何与中国互动，从而获得中国发展的合作信息。与经合组织发展伙伴通常采用的方式不同，这些国家通常都通过独特的方式，获取信息。

本文中的案例研究基于三角测定法，包括基于统一问卷的结构化访谈、国家层面的关键文件的文献综述，以及从这些国家的援助信息管理系统中获得的有关中国发展合作的二手数据等。我们与联合国开发计划署官员工作人员进行了访谈，在一些情况下，访谈对象亦包括这三个国家的政府官员。由于样本量较小，案例研究得出的结果是初步的，尽管我们也与另外 6 国进行了半结构化访谈。完整的受访者名单请参见附录 4。

### 柬埔寨

表格 10：柬埔寨概要统计数据

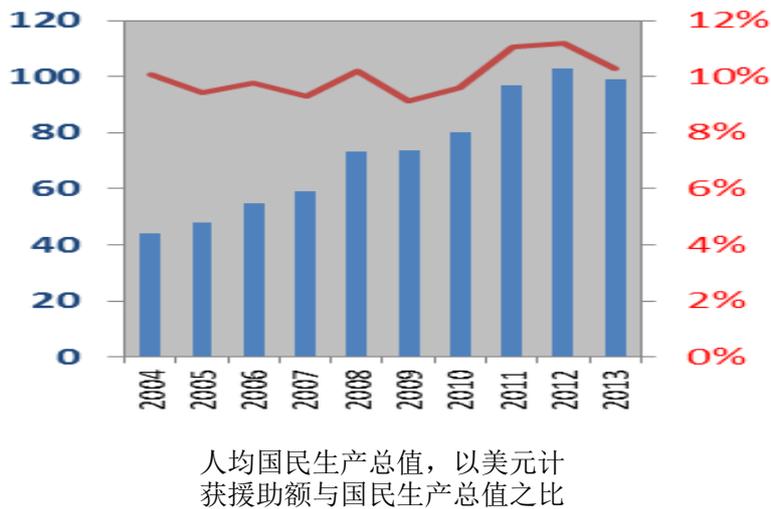
国家	2013 年总人口 (单位：百万)	2013 年国内生产总值增长率 (单位：年百分比)	2013 年总体平均预期寿命 (年)	2012 年以国家贫困线计的贫困人口占总人口比例	2012 年净官方发展援助额占中央政府开支比例	2013 年净官方发展援助占国民总收入比例	2013 年人均国民总收入 (以 2005 年美元不变计)
柬埔寨	15.14	7.4	72	17.7	49.1	5.6	675.9

来源：世界银行发展指标 (2015 年)

过去十年间，柬埔寨社会经济发展迅速，应归功于对发展过程拥有较强的国家自主权、通过国内收入渠道获得资金支持，以及获得来自发展伙伴的资金支持。这些资源都

对推动经济发展、减贫以及改善人民生活水平起到了重要作用。更为重要的是，柬埔寨正转型成为中低收入国家，表明其在国内发展方面取得了显著进展。然而，鉴于年均官方发展援助占国民生产总值比例仍在 10%左右浮动，该国对发展合作仍然具有较强的依赖性。

图 3: 柬埔寨获得的援助额占国民生产总值的比例, 以及人均国民生产总值, 2004-2013 年



来源：柬埔寨政府（2014 年）

为了巩固并维持发展进程，柬埔寨王国政府制定了一项“矩形战略”，现正处于第三阶段（2014-2018 年）。该战略指导实施政府重点行动，确保所有的目标都能在计划的时间框架内实现。在意识到发展伙伴所扮演的重要角色之后，政府还制定了“发展合作及伙伴关系战略”。在此一背景之下，政府越来越重视建立以结果为导向的发展合作和发展管理方式。“发展合作及伙伴关系战略”是建立在发展有效性原则之上的，涵盖结果、能力和伙伴关系等领域。该战略基于发展有效性基础之上，关注结果、能力和伙伴关系，确定了工具以及机制，以期实现诸多发展合作参与方之间有效的、以结果为导向的合作伙伴关系，这些参与方包括官方发展援助提供方、其他形式的发展融资提供方、南南合作提供方、私营部门以及非政府组织等。

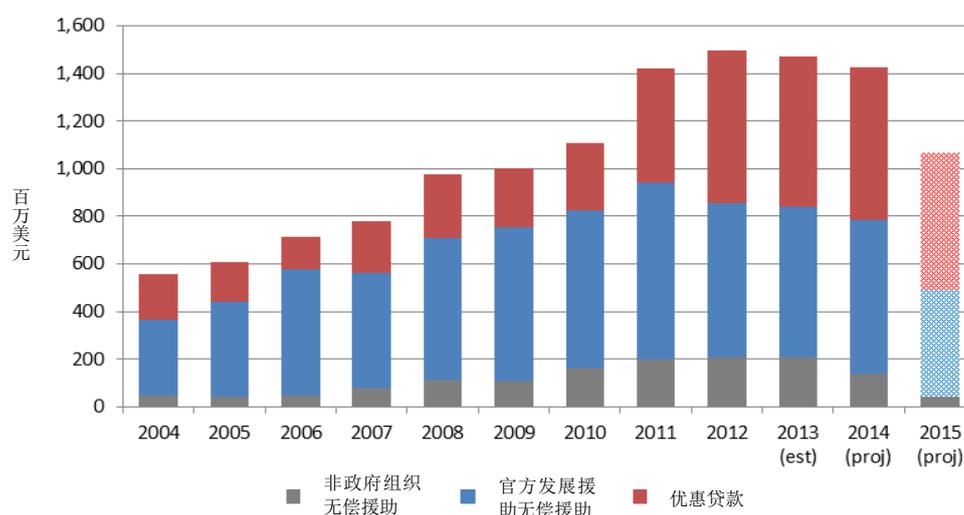
柬埔寨政府还着力对官方发展援助和非政府组织建立了完善的发展合作管理系统。该系统能够全面地掌握柬埔寨所有发展伙伴承诺的发展合作资金额，以及实际支出的信息。柬埔寨官方发展合作数据库由柬埔寨发展理事会下设的重建和发展管理局管理。该机构的职能是调动并统筹外部资金。重建和发展管理局负责记录柬埔寨所有发展伙伴提供的所有种类的官方发展援助，其中包括中国。这些援助种类包括无偿援助、优惠贷款和技术合作等等。柬埔寨财经部负责处理所有流向该国的贷款。官方发展援助数据库由政府掌握和管理，而发展伙伴则在重建和发展管理局的支持和确认下负责输入数据。在新项目签署协议时要求输入相关数据。此外，需要提供额外的数据，以便规划预测支出，从而支持该国的规划及预算战略，进而确认支出，以便支持报告、监测以及评估工作。因此，所有的提供方均须应政府要求，定期向该国汇报。

每年两次对信息加以核实，通常在第一季度和第三季度进行。数据由负责的重建和发展管理局官员进行核实，他们与各个伙伴国办公室的指定联络人保持密切联络。政府通过为公共投资项目（也即是三年期的滚动式规划）提供数据，将发展伙伴提供的发展合作数据与国家的规划过程结合起来。整合进国家预算，是进行中的公共财政管理改革的重点之一，但仅仅在一定程度上实现了目标，将官方发展援助信息（尤其是贷款）整合进行业预算战略规划和国家预算中。

总而言之，官方发展援助数据库提供了战略性的管理工具，有助于实施发展合作管理领域的良好实践，包括协调、规划、实施和报告。事后分析同样有助于支持规划过程，以一种前瞻性的视角，将发展合作信息与发展重点整合起来，并且通过比较资源流动和国家战略发展计划中确定的资源需求，开展监测，提供支持。对实施国家战略发展计划提供支持，以及对资金流量进行跟踪，有助于开展年度评估，从而衡量发展影响。

柬埔寨政府的报告指出：“2013年，柬埔寨获得的外部援助的开支达到了14.6亿美元。从2004至2013年期间，援助额的年度复合增长率达到11.4%，尽管2013年首次出现了年度开支的下降。外部无偿援助（官方发展援助与非政府组织之和）相对来说未发生变化，然而在过去三年间，优惠贷款和非政府组织的支持都有所增加。2013年，优惠贷款首次超过官方发展援助额。随着柬埔寨逐渐转变成为中低收入国家，发展资金的主要来源从无偿援助向优惠贷款转变，这一趋势预计将在2014年及未来持续下去。”（《柬埔寨发展合作趋势》，2014年）。例如，基础设施和交通领域的支出占柬埔寨发展合作全部资金额的25%到30%，主要通过优惠贷款的形式。支持柬埔寨基础设施和交通建设的主要有中国、日本、韩国和亚洲开发银行。

图 4：各发展合作方式历年实际支出及预期，2004-2015 年



来源：柬埔寨政府（2014年）

向优惠贷款和基础设施转变，表明柬埔寨需要以全面的方式对发展合作加以管理。因此，支持官方发展合作数据库尤为重要，并且将继续成为发展管理局委员会的工作重点。这与发展合作及伙伴关系战略中明确指出的资源透明目标相一致（柬埔寨政府，2014年）。

根据 2010 年度公共支出财务问责制框架报告，财经部的预算部门负责制定当前预算，以及年内预算的实施框架。规划部负责在“国家社会经济发展规划”的基础上制定“公共投资项目”。所有职能部委的资本项目规划均须规划部审查，从而决定是否将其纳入公共投资项目规划。实际上，由于大部分资本预算都由发展伙伴提供，各职能部委通常直接，或者间接通过发展理事会，与发展伙伴打交道。发展管理局的主要职责是调动外部项目资金，以及维护这些项目的数据库。近年来，在重点领域引入项目预算和战略发展规划，也使得各职能部委更加关注当前的资本预算。

2011 年的《综合信托评估及公共支出回顾》衡量了柬埔寨公共财政管理改革的进展。在改进公共财政管理和财务问责制度方面，取得了实际进展，但仍未达到政府预期目标。预算可信度正迅速提高。将更大的预算责任下放至项目经理，加强内部控制，改进问责机制，该领域的改革方兴未艾。为了成功运行财务管理信息系统，财经部的管理结构需要进一步强化，此外尚须将重点转移至有针对性的公共财政改革之上。为了达到这一目标，还需致力于实现政府战略目标、预算重点及援助方支持之间的协调统一。

## 中国与柬埔寨

中国与柬埔寨保持着密切的发展合作关系。柬埔寨是中国对外援助的主要接收方之一，主要形式为软贷款，约占中国向柬埔寨提供的援助总额的 90%，余下的 10% 则主要是无偿援助和实物支持。中国的发展合作从 2006 年的 5300 万美元增长到 2013 年的 4.14 亿美元，占柬埔寨 2013 年所获发展合作总额的 28%，中国也因此成为柬埔寨是最大的外部援助方。从 2007 年起，柬埔寨就已经开始收集中国发展合作资金流的相关数据，并将其汇报给诸多全球进程，包括最近的《全球有效发展合作伙伴关系进展报告》。柬埔寨的在线发展合作平台运行良好，公众可以通过其获取信息。然而，值得注意的是，柬埔寨援助信息管理系统的数据与该国的 2014 年《全球有效发展合作伙伴关系》进展报告中提供的数据并不完全一致，这是由于 2013 年中国延迟提供了发展合作资金流的相关数据（调查数据取自 2014 年第一季度，而中国的发展合作开支数据在该年的晚些时候才得到确认）。

柬埔寨政府在其官方发展援助数据库中，针对中国的发展合作资金流，采取了不同于其他合作伙伴的方法论。中国开展的所有项目，包括承诺与支出数据，均包含在柬埔寨援助信息管理系统中。管理中国优惠贷款资产的财经部，基于中国进出口银行和（或）商务部提供的数据，首先编写一份摘要。在财经部提供的信息的基础之上，中国驻柬埔寨王国大使馆的经商处予以核实，发展理事会利用这一信息，对中国的发展合作承诺资金加以汇总。随后，这一信息将会手动输入援助信息管理系统，并再次由中国大使馆加以核实。发展理事会每年都将与中国大使馆官员召开数次会议，以便对数据加以核实<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup>受访者认为，中国大使馆有时无法提供有关中国在柬埔寨的发展合作的完整信息，这是因为项目周期中的许多环节都由北京、省政府或多个职能部委直接管理。这些部委管理无偿援助和项目型援助。

发展理事会负责进行有关中国发展合作资金流动的分析工作，对其他援助方也是如此。尽管在收集中国的资金流动方面柬埔寨采取的方法或步骤可能有所差别，但这并不意味着中国不愿公开有关其在柬埔寨的发展合作活动的完整信息。然而，柬埔寨政府收集和核实中国的相关数据时，确实要比收集和核实国内其他发展伙伴的数据要花费更高的交易成本。政府报告称，鉴于此，他们希望中国政府能够像其他发展伙伴一样，直接将数据汇报到在线数据库中，并希望中国大使馆任命一位指定人员，加强中国发展合作信息方面的联络，让信息交流更加规范。同时，中国进出口银行向柬埔寨财经部提交的开支报告尽管有所延迟，但确保了数据的准确性。

最后，还应注意到，联合国开发计划署驻柬埔寨代表处已通过“发展成果伙伴项目”为发展理事会提供了支持，其总体目标是支持重发展理事会，政府能力建设，并加强国家发展合作管理体系。重点活动包括建立在线数据库，以及调查设计、数据收集、核实和分析，以及知识管理相关的工作流程和能力。尽管柬埔寨建立的独特的发展合作管理方式完全由本国主导，联合国开发计划署柬埔寨代表处也发挥了重要作用。而且发展理事会、财政部、央行和联合国开发计划署之间保持着密切关系（联合国开发计划署在发展理事会设有一位技术顾问）。

## 刚果民主共和国

表 11：刚果民主共和国概要统计数据

国家	2013 年总人口 (单位：百万)	2013 年 GDP 增长率 (单位：年百分比)	2013 年总体平均预期寿命 (单位：年)	2012 年以国家贫困线计的贫困人口占总人口比例	2010 年净官方发展援助额占中央政府开支比例	2013 年净官方发展援助占国民总收入比例	2013 年人均国民总收入 (以 2005 年美元不变计)
刚果民主共和国	67.51	8.5	50	63.6	193.1	8.6	260.5

来源：世界银行发展指标（2015 年）

2002 年以来，刚果民主共和国的政治、制度和形势发生了变化。2002 年，在南非举行的“刚果间对话”，标志着刚果民主共和国内战正式结束。在该国政治管理层面发生变化的同时，国际社会开始致力于在该国实施宏观经济和行业改革，旨在减贫，并促进可持续发展。2003 年，政府实现了计算机管理支出。这一改革有助于追踪开支、对承诺额和实际拨款以及支出加以比较，从而对承诺额进行监督。除了实现预算体系的计算机化管理以外，该国还在国家和省级层面成立了许多新机构。不仅如此，该国还在进行发展合作管理领域的重大改革。该国的发展议程主要反映在两份关键文献中，分

别是：《增长与减贫战略文件》和《稳定与经济复苏项目战略》。

刚果民主共和国接受的国际援助基本可以分为发展融资和重建项目，最早可追溯至 2003 年。刚果政府将国际发展合作资金流管理作为公共财政管理改革的重点之一。2008 年，刚果民主共和国决定建立一个完整的援助管理平台，也即是“援助与投资管理平台”，由规划与现代化革命部管理。自 2009 年建立以来，援助与投资管理平台在管理和协调外部援助方面，产生了重大的变化。然而，政府在管理这一系统方面仍然面临巨大挑战，且发展伙伴与刚果政府在这一领域似乎存在一些分歧。

援助与投资管理平台的目的在于强化政府过程，增加透明度和问责。目前，援助与投资管理平台正在帮助监测外部援助是否与《增长与减贫战略文件》中的《优先行动方案》相一致。自建立伊始，援助与投资管理平台对所有发展伙伴开放，并将访问权扩大至其他部委，以及地区和省级政府层面。该平台邀请发展伙伴将其发展合作承诺手动输入到系统中。这些数据近期已向公众开放，而且发展伙伴每季度都对这些承诺加以核实。

对发展伙伴提供的数据加以核实，是在发展合作工作组的监督之下进行的。在这个工作组中，有一位国际专家，由多个援助方提供的信托基金提供资助。财政部已经就发展伙伴筹资起草了多份报告，但尚未完稿。这些报告中涵盖的发展合作非常有限，但随着援助与投资管理平台的不断成熟，这一状况已得到改善。例如，政府报告称，截止 2015 年 1 月，已经记录了高达 5 亿美元的合作金额。希望年底之前能够掌握所有发展合作伙伴的发展合作活动信息。

除了一些较大的发展伙伴，例如非洲开发银行和世界银行等，规划部在收集与核实发展合作数据方面面临着挑战。例如，并非所有发展伙伴都向援助与投资管理平台汇报信息，且各方对援助与投资管理平台国家报告中发布的数据似乎存在着分歧。此外，各个发展伙伴办公室中的指定联络人，负责向援助与投资管理平台提供数据，但这些人员的流动性太大，刚果政府难以管理和维护与其的关系。不仅如此，政府未能定期向发展伙伴处收集信息，且在财年的不同节点人工输入数据。最后，还需要巩固数据收集过程、统一格式和术语，以便传送发展合作信息。当前报告的信息与政府需求的信息以及预算结构并不相符。设立单一窗口，汇总发展合作信息，对其进行处理，并发送给数据体系的使用者，是政府仍需获得支持的关键所在。

为了应对发展合作管理系统面临的挑战，刚果政府已经采取一系列行动。该国政府正在制定发展合作管理战略，建立一个部际小组负责收集数据。此外，发展合作管理的行为准则业已确立，是基于自愿基础之上的。然而，立法却是强制性的。行为准则规定了发展合作领域使用的概念，明确了所有参与外部资源管理者的责任，确定了伙伴行动有关信息的传播渠道。最后，该行为准则的适用对象是政府和非政府机构，因其是外部资金数据的主要信息来源。

尽管援助与投资管理平台面临着诸多问题，截至 2012 年，刚果已在该系统下开展了 5700 项活动，现在则更多。官方发展援助和人道主义援助总额共计 130 亿美元。系统中保存从 1999 年到 2015 年的数据，包括外部资源、国内资源（投资预算）和国外私人投资。系统还为每季度更新数据制定了严格的程序。政府认为，援助与投资管理平台最重要的影响，在于提高了发展伙伴的意识，加强发展伙伴之间的协调，以及获取更多的信息，改进战略规划。

我们注意到，刚果政府的关键目标之一，在于将援助信息管理系统整合到国家和区域性规划及预算体系之中。当前，发展合作数据并未在国家预算规划中得到很好的体现。为了将援助信息管理系统从规划部整合至财政部，仍需大量的工作。由于刚果的公共财政管理系统较为脆弱，这项改革面临着一定的挑战。然而，不仅如此，将援助与投资管理平台整合进国家预算体系，亦需要政治意愿，从旁推动。

2012 年，公共支出和财务问责项目的评估认为，自 2007 年开展评估以来，刚果的公共财政管理系统已取得了重大改善（主要在预算与立法框架的准备工作方面），但是在根据投票通过的拨款方案的基础上，执行立法和预算方面，仍然出现了挫败。这在一定程度上是因为难以引进更为复杂的治理方式（组织法、分权、中期支出框架、减贫增长策略等）。支出链条实现计算机化的数年之后，公共财政管理体系似乎仍然管理不善，且效果不佳。

尽管在组织和预算编制方面已经取得重大进步，预算执行方面的失败却不容忽视。将预算管理权下放到次国家级政府的做法，并未收到良好效果。然而，2010 年 7 月，“重债穷国动议”在刚果取得成功，刚果几乎已不再有外部欠款的负担。政府的财政稳定性得到明显提高，现在得以获得一些援助方提供的直接预算支持，并最终确立真正的发展政策。

## 中国与刚果民主共和国

对刚果而言，中国是一个中等规模、但正在不断壮大的发展合作伙伴。2011 年以来，中国每年对刚果的发展合作规模都呈现出大幅的增长。受访者称，2011 年，中国提供的发展合作额约 3700 万美元，2012 年承诺额约 4500 万美元，但截至该财年年末，实际记录的支出额达到了约 1140 万美元。2014 年，中国将承诺的发展合作金额大幅提高至 2600 万美元，这与“全球有效发展合作伙伴关系”调查中提供的 2730 万美元的数据大致相符。然而，截至 2014 年末，实际支出仅为 880 万美元。

中国在大量行业向刚果提供优惠贷款和项目支持。中国与刚果外交部之间拥有直接联系，后者能够获得中方提供的完整信息。规划部与中国大使馆进行联系的关键机制，在于中国大使馆的经商处。经商处与援助与投资管理平台就交换发展合作数据建立了良好关系。援助与投资管理平台也与经商处分享其他发展伙伴的活动，但建立并维持这一关系耗时良多。在获取中国发展合作数据方面，中国大使馆提供信息的积极程度日益提高，因其希望发展合作信息能被载入国家级的关键文件中。

由于中国和刚果政府使用的汇报格式有所不同，中国发展合作数据在汇报到规划部的过程中面临着一些困难。双方已就此开展对话，中国大使馆已经承诺按刚果政府要求的格式提供发展合作数据。刚果政府面临的另一项挑战，在于缺乏中国私营部门开展的活动的信息。中国大使馆尚未决定是否与刚果政府分享这些项目的信息。

刚果政府希望中国大使馆提高发展合作资金流的透明度，中国官员在今后可以直接向援助与投资管理平台内输入信息，并且每季度核实一次。由于中国在刚果开展的一些项目一直存在数据缺失的情况，刚果政府还希望中国大使馆帮助填补数据空缺。在这方面，经商处发挥着关键作用，负责对当地的发展合作项目进行直接协调和管理。与此同时，政府认识到，由于许多不同机构都各自与中国签署了发展合作协议，且彼此之间不分享相关信息，因而刚果各有关部委之间需要进行更好的内部协调。

联合国开发计划署向规划部派遣两名专家，协调国家和部门层面的发展合作，向刚果提供发展合作管理方面的技术支持，帮助协调发展伙伴向援助与投资管理平台输入信息，加大各行业在国家和省级层面协调发展合作。两名技术顾问负责向国家和省级政府的官员提供培训。

## 尼泊尔

表 12：尼泊尔概要统计数据

国家	2013 年总人口 (单位：百万)	2013 年 GDP 增长率 (单位：年百分比)	2013 年总体平均预期寿命 (年)	2010 年以国家贫困线计的贫困人口占总人口百分比	2013 年净官方发展援助额占中央政府开支比例	2013 年净官方发展援助占国民总收入比例	2013 年人均国民总收入 (以 2005 年美元不变计)
尼泊尔	27.80	3.8	68	25.2	29.6	4.5	412.3

来源：世界银行发展指标（2015 年）

尼泊尔是世界上最贫穷的十个国家之一。当前，提高发展合作有效性是尼泊尔发展规划的关键组成部分。尼泊尔政府和发展伙伴都充分认识到，只有尼泊尔政府对发展拥有自主权，发展合作有效性的议程才能得到强化。尽管在将发展合作与该国重点工作挂钩方面已经有所改善，实施的结果却好坏参半。在这方面仍有一些挑战，包括将挂钩的信息传递至基层、加强国家公共财政管理系统、以及加强内部能力进而将所有发展伙伴与国内体系相整合（尼泊尔政府，2014 年）。

尼泊尔于 2007 年首次发布了《对外援助政策》。2014 年，又发布了修订后的《发展合作政策》，也就是通常所知的《针对发展有效性的国际合作政策》。国际经济合作协调司，也就是之前财政部管辖的对外援助协调司，负责领导尼泊尔的发展合作管理工作。自 2007 年初版发行以来，《发展合作政策》经过了几次重大修改，加入了《巴黎宣言》

中的承诺，以及与“全球有效发展合作伙伴关系”中的内容进行统一等。这一新政策还计划更好地解决尼泊尔发展合作分散性的问题。国际经济合作协调司还开始发布关于发展合作管理及有效性的年度《发展合作报告》。尼泊尔还根据通过援助管理平台收集的信息，发布了 2011/12 财年和 2012/13 财年的两份报告。下一份 2013/14 财年的报告将于 2015 年 4 月中旬发布。

尼泊尔政府和发展伙伴也在积极开发一个中央援助管理平台，提供能力建设和支持，以改善政府内部和发展伙伴自身的发展合作管理和协调。援助管理平台由国际经济合作协调司负责搭建和管理，旨在加强政府流程，提高透明度和问责。该系统于 2010 年 4 月建立，并于 2012 年投入使用。通过政府与发展伙伴的合作，已有 700 多个项目被记录到该系统中，总额超过 60 亿美元，包括预算内和预算外的项目。援助管理平台已在几乎所有发展伙伴中推广，并计划于今年扩展至 131 个国际非政府组织，且正在进行与该国预算管理信息系统的整合。

预算管理信息系统及财务管理信息系统的建立，以及援助管理平台公共信息门户于 2013 年上线，均旨在响应提高发展合作透明度的要求，堪称重要的里程碑。在随后的阶段，援助管理平台还将与国际援助透明度倡议建立关联。在尼泊尔引入并获取有地理编码的发展合作信息，为政府和发展伙伴带来了巨大价值。该信息有多种用处，包括编写各种报告、绘制发展伙伴分布图，以及开展长期规划和目标干预等。此外，该信息在确定发展合作如何在地区间进行分配，以及了解 75 个地区的贫困和文盲情况，均有所裨益（国际援助透明度倡议，2014 年）。

尼泊尔政府制定了公共财政管理改革项目的第一战略阶段（2010–2013 年），目的在于采用政府全局视角，实现制度和技术层面的公共财政管理改革。该项目将提供一个框架，将所有相关的改革倡议整合进单一的“伞”之下，让发展伙伴能够以“联合”和“项目方式”为基础，提供资金支持。尼泊尔的援助管理平台及其获取并管理发展数据的能力，将成为该过程中不可或缺的部分，有助于激励发展伙伴更多地使用该国系统，输送和汇报资金流。

2008 年，公共支出和财务问责项目对尼泊尔公共财政管理进行了评估。结果显示，尼泊尔的系统设计良好，但并未得到均衡的落实。尽管 2014 年的公共支出和财务问责项目评估结果尚未公布，于该国的政治局势对预算周期和公共财政改革可能造成一定影响，进展可能不大。预算已经成为可信的政策工具，与某些行业的政策存在着明显的关联，能够严格控制总体结果，并在交易层面建立合理的控制框架（尤其在支出额上）。然而，当前控制框架仍然存在许多空缺，实施上也存在着严重的阻碍；大规模的财政活动仍然处于中央预算之外。另外一些不足之处，则是因为政府和外部利益相关方对提高预算信息（财务与实物上的）质量和预算管理的需求不高而造成的。

## 中国与尼泊尔

尼泊尔 2012–13 财年的记录，表明其官方发展援助开支总额为 9.6 亿美元（共计 508 个项目），其中约 49%来自多边援助方，41%来自经合组织发展合作委员会。其余的 10%来自双边南南合作提供方，诸如印度和中国等。中国提供的预算内的发展合作资金

约占总额的 3.9%。受访者称，中国承诺在 2013 年支出 3410 万美元，这一数字与“全球有效发展合作伙伴关系”调查中提供的 2370 万美元并不相符。之所以存在这一差异，是因为尼泊尔与“全球有效发展合作伙伴关系”对财年的定义不同，因而无法完全统一相关数据。

尼泊尔发展伙伴合作的标准方式，是通过加德满都的发展伙伴办公室指定的联络人收集并核实各发展伙伴的承诺和开支数据。财政部为指定联络人提供培训，帮助其使用援助管理平台。每个发展伙伴均应定期将发展合作的承诺信息上传至援助管理平台。随后，财政部前台人员采集所有的开支信息，交由财政部进行核实，并人工输入援助管理平台。此后，政府将编写包括尼泊尔所有发展伙伴信息的发展合作年度报告。

印度和中国大使馆未指定负责援助管理平台的联络人。也就是说，收集中国和印度的数据的方式与收集其他发展伙伴数据的方式不同。中国在尼泊尔开展的项目中，记录在案的主要是水电和交通领域的优惠贷款。因此，有关中国的发展援助的信息主要是通过中国商务部与尼泊尔财政部签订的优惠贷款合同加以收集。随后，财政部手动向援助管理平台中录入中国向尼泊尔提供的承诺信息。一些预算外项目<sup>3</sup>也收录在了 2012/13 财年的发展合作报告当中：在 3410 美元的总额中，约 970 万美元属于预算外项目。

即便如此，尼泊尔财政部与联合国开发计划署驻尼泊尔代表处认为，中国正越来越积极地提供承诺和支出的实时信息。他们认为，年度发展合作报告发挥了积极作用。中国已成为世界上最大的发展伙伴之一。由此我们可以推断出，中国向尼泊尔提供的发展合作正在不断增加，中国有可能更加积极地提供包括支出数据在内的所有形式的发展合作的完整信息，以期通过《发展合作报告》更好地反映中国的发展合作工作。然而，这仅仅是一种推测。尼泊尔认为，中尼两国在改善两国发展合作信息共享机制方面，仍然存在提升空间。

联合国开发计划署驻尼泊尔代表处一直支持尼泊尔国际经济合作协调司管理并协调发展合作工作，包括建立援助管理平台等。2009 年以来，联合国开发计划署实施了一个名为“加强有效援助管理能力建设”的项目。通过“发展门户”，建立援助管理平台，以外，还实施了多个能力建设项目。目前正在执行的项目将于 2015 年结束。然而，联合国开发计划署正在筹备新的支持项目，以确保这些项目的持续性。

---

<sup>3</sup>预算外项目，指的是国家财政管理系统之外的直接资金转移。

## 六、其他伙伴国情况总结

除了上述案例研究，我们还对来自其他六个伙伴国家相关机构的官员进行了访谈，以更好地理解其获得更好的中国发展合作数据的要求。这些伙伴国也汇报了中国发展合作资金流的信息。本章的信息来自对萨摩亚、塞内加尔、马达加斯加和塔吉克斯坦的联合国开发计划署官员以及一位摩尔多瓦政府官员的访谈，以及对菲律宾政府所做的问卷调查。本章的目的在于为上述案例研究提供补充材料，从而更好地了解这些国家的援助信息管理系统，并在条件允许的情况下，为伙伴国和中国在收集和汇报发展合作数据提供借鉴。

### 萨摩亚

萨摩亚面临的一系列的制度能力制约，无法管理国内的发展进程。这些挑战还涉及到对发展伙伴资助的项目进行管理。萨摩亚所有的发展合作项目均包括能力建设内容，采取了不同方式，包括制度建设、培训，以及通过南南合作方式进行经验与知识分享等。

对萨摩亚政府而言，改善发展协调和管理是该国制定政策的关键目标之一。政府充分认识到协调外部资源的重要性，从而提升发展合作资金流的可预测和项目管理的的有效性。该领域取得的部分成就与 2010 年采纳的援助政策有关。该政策通过单一的、强有力的协调机构，也即是援助协调及债务管理部门，规划、确保、使用和监测外部资源及资金流。伙伴国政府针对实施有效发展合作做出的承诺和能力，极大地激励了发展合作伙伴，运用本国系统，输送并报告资金流。

截至目前，萨摩亚已与关键发展伙伴签署了九项伙伴关系协定，每季度召开发展伙伴会议，每两年举办一次双边政策对话，确定了正式的磋商机制。

尽管面临着诸多挑战，萨摩亚被认为拥有太平洋岛屿地区最强有效的援助信息管理系统。萨摩亚与包括中国在内的所有发展伙伴均保持着良好关系。援助信息管理系统与该国中央规划以及预算体系相挂钩。所有的发展伙伴均向援助信息管理系统提供发展合作数据，协助制定行业规划。萨摩亚的发展伙伴已同意与政府合作建立一个“联合政策”矩阵，为实施发展合作提供基础。

近期，中国在太平洋地区发展合作规模不断扩大，在很大程度上改变了太平洋岛国的发展状况。中国提供的发展合作建立在相互尊重和理解的基础之上。萨摩亚是太平洋地区首批被免除债务的国家之一。

2006 年以来，萨摩亚得到了大批来自中国的优惠贷款设施的基础设施建设项目，包括政府大楼以及国立医院等，也在一定程度上导致了较高的外债水平。中国是该国第四大发展伙伴，仅次于澳大利亚、新西兰和日本。实际上，中国在萨摩亚常驻外交使节的历史比澳大利亚还要长（只有新西兰使馆的建馆时间早于这二者）。

萨摩亚政府认为，中国能够较好地响应该国需求。在其他发展伙伴不愿介入的领域，中国都愿意提供资金支持。萨摩亚政府请求中国在数据不一致的情况下，更好地回应政府的问询。这可能需要萨摩亚政府更多参与中国执行的项目当中，包括参与项目合同的招标流程等。

该国并无联合国开发计划署官员，专门直接负责发展合作管理。但是联合国开发计划署参与了发展合作有效性的圆桌讨论，并通过太平洋地区、亚太地区和全球层面的项目提供各方面的支持。

## 马达加斯加

迄今为止，马达加斯加政府尚未制定伙伴关系战略。政府每年发布一份《发展合作报告》，为所有发展伙伴提供援助管理平台录入数据的总览。除数据收集之外，还会开展分析工作，以便作为政府决策的关键工具。此外，《发展合作报告》还被普遍视作加强对发展合作问责的工具。

马达加斯加的发展伙伴通过两种方式录入发展合作信息：主动将相关信息录入发展合作管理数据库，或将信息直接提供给援助协调常设技术秘书处，由其录入。

中国向马达加斯加提供的发展合作的数据，首先汇报给援助协调常设技术秘书处，再由其录入援助管理平台。2009年，中国向马达加斯加提供的发展合作资金达2730万美元。这一数字在2013年下降至1680万美元，2014年则下降至820万美元。

中国大使馆并未指定负责发展合作的联络人。但向援助协调常设技术秘书处提供中国发展合作承诺和支出信息，大使馆仍然是最主要的渠道。中国提供给马达加斯加的发展援助资金主要是无偿援助，例如用于建造国立医院。

无论如何，援助协调常设技术秘书处始终与中国大使馆保持着良好关系。中国大使馆定期分享发展合作的信息。中国对该国发展规划的贡献显而易见。援助协调常设技术秘书处成员每年都邀请中国参与援助管理平台的能力建设，以期更好地在未来获取中国的发展合作数据。

## 摩尔多瓦

摩尔多瓦与发展伙伴方建立了伙伴关系，签订了《援助伙伴关系及援助合作协议》。除中国之外，摩尔多瓦的所有发展伙伴均签署了该协议。该协议的目标在于将发展合作与《巴黎宣言》相挂钩。摩尔多瓦每年从中国获取500万美元至900万美元的发展合作资金，包括所有无偿援助资金，主要用于建筑和原材料，例包括修路和修建学校的设备。

摩尔多瓦的援助信息管理系统建立于 2014 年 1 月。起初，所有相关部委都将项目数据输入系统。后来，援助信息管理系统向发展伙伴开放，并根据摩尔多瓦政府提供的操作指导，将发展合作承诺数据输入系统。

中国并未积极参与发展合作伙伴关系会议。中国并未指定专门联络人，负责与摩尔多瓦政府的发展合作。摩尔多瓦每年发布一份发展合作的报告。然而，2012 年的报告并未提及中国。中国政府随后将向摩尔多瓦政府反映了这一问题。此后，中国发展合作数据均被收录至年度监测报告，并在摩尔多瓦的援助管理平台中有所反映。

该信息是从中国与摩尔多瓦之间的年度谅解备忘录中获取的，总体上看，并不完整。因此，摩尔多瓦政府正与中国大使馆官员跟进，以获取有关新项目的信息和开支方面的数据。

摩尔多瓦希望中国今后更好地与本国系统和程序挂钩，以便在未来更好地收集和汇报发展合作数据。

## 塞内加尔

塞内加尔与技术 and 财务伙伴保持着优越的合作关系。在此背景之下，2011 年，塞内加尔获得的实际官方发展援助支付约 5410 亿中非法郎（8.89 亿美元）。2010 年，该国获得了 4790 亿中非法郎（7.87 亿美元）的官方发展援助，与之相比，绝对值增加了 620 亿中非法郎（1.01 亿美元），相对增长率为 13%。

塞内加尔并未制定有关发展合作管理的国家伙伴关系政策，也未与中国就提供发展支持签订协议。但是，该国建立了援助信息管理系统，以反映发展援助资金流。财经部负责管理援助信息管理系统，要求发展伙伴向援助信息管理系统手动录入发展合作数据。然而，大多数发展伙伴都有一位咨询师帮助收集发展合作信息，并手动录入援助信息管理系统。

发展伙伴、相关部委的部长和技术合作伙伴均会参与到调查和数据收集当中。然而，并非所有伙伴都提供官方发展援助的信息。因此，为编写发展合作报告，开展数据分析，亦受到制约。无论如何，政府均会发布有关发展合作的年度报告，并与所有发展伙伴分享。

财经与规划部和中国大使馆共同负责汇报中国发展合作资金流信息。然而，塞内加尔政府报告称，从大使馆的中方工作人员处获取数据并不容易。中国政府未在 2011 年提供发展合作活动的相关信息。这一状况在 2012/13 财年有些许改善。

联合国开发计划署通过开展一项支持公共财政管理的项目，支持发展合作管理过程。

该项目提供的支持包括加强公共财政管理官员的能力建设、编制单年度和多年度预算文件，以及国家和行业部门规划的政策指定等。

## 塔吉克斯坦

塔吉克斯坦制定了《友好关系及合作伙伴关系协定》，旨在规定发展合作伙伴关系。当前，在塔吉克斯坦政府与国际发展伙伴间，亦存在《合作共同原则》。塔吉克斯坦政府与发展伙伴的合作协调机制以《国家联合伙伴关系战略》为基础。塔吉克斯坦有自己的援助信息管理系统，向所有发展伙伴开放，要求其定期向数据库中录入内容。援助信息管理系统是报告该国所有发展合作方式的主要信息来源。每年年初，发展机构都会基于前一年的结果对系统进行更新。援助信息管理系统得出的结果，有助于政府分析来自发展伙伴，基于不同部门、地区、支出种类和资金来源等方面的信息。每个财年伊始，一旦开始录入信息，国家投资及国有资产管理委员会就会编写并发布发展伙伴资料以及发展合作报告。

英国国际发展署资助的“支持有效的国内援助协调及监测”项目，针对加强发展合作协调，提供能力支持。该项目最切实的成果之一，在于建立并实施了一个实时的援助信息管理系统。援助信息管理系统使得发展伙伴和国家机构各自输入并更新在塔吉克斯坦实施的发展合作项目的相关信息。

塔吉克斯坦与中国有效地实施了《友好关系及合作伙伴关系协定》。塔吉克斯坦充分掌握中国贷款和项目的相关信息。2007年以来，塔吉克斯坦从中国获得了超过10亿美元的贷款和项目支持，仅在2014年就获得了3930万美元。中国在交通和能源领域向塔吉克斯坦提供软贷款和无偿援助。中国与塔吉克斯坦签订了多个双边协议，包括在联合国公报中指出提前告知发展合作承诺，以及进一步拓展战略合作伙伴关系，此外还包括《2015-2020年合作项目规划》。

项目执行单位按照标准化过程，直接向援助信息管理系统中录入中国公共投资项目的发展合作信息。之前几年采用了离线数据库，由国家投资及国有资产管理委员会从中国大使馆处获得其他类型发展合作形式信息，并录入。2012年援助信息管理系统投入使用以来，所有信息均已从离线数据库转移至援助信息管理系统。

## 菲律宾

早在《巴黎宣言》发布之前，菲律宾国家经济发展署就与主要发展伙伴建立了强有力的伙伴关系。此外，国家经济发展署还与这些发展伙伴定期分享官方发展援助数据。1996年颁布的《官方发展援助法案》要求国家经济发展署于每年6月份向国会提交《年度项目报告》。

数据收集过程中，需要与发展伙伴开展数轮商讨，首次会议讨论的“全球伙伴关系”监测框

架的背景、数据要求和时间要求。通过监测框架工作表，向各个发展伙伴收集数据，随后由发展伙伴加以核实。至于发展伙伴提供的数据，财务数据来自由总部管理的全球发展合作管理系统，报告则来自分别管理官方发展援助数据的专门机构，以及全部发展合作项目。其他各方定期收集数据，以便向国家经济发展署汇报。同时，根据向菲律宾政府汇报的各项指标，数据主要来自《官方发展援助项目回顾》、2011年菲律宾《巴黎宣言》调查结果等。一些由双边机构，诸如中国，支持的贷款项目，其支出数据则来自实施项目的政府部门。

对发展成果的监测，反映在年度《官方发展援助回顾报告》，或是对业已完成的项目进行的事后影响评估中。有关发展成果的数据将与项目登录框中的目标进行比较，从而检视这些成果对完成菲律宾《发展规划结果体系》中列举的更高层次的发展目标有何作用。

中国是菲律宾政府认可的，资助公共资本项目的诸多发展伙伴之一。获得中国官方发展合作的优势包括：获批速度快、利率低、偿还周期长。此外，中国能够为该国政府的优先基础设施项目提供高额资助。每两年，从中国大使馆经商处获取有关中国无偿援助的数据。

菲律宾政府希望中国及时提供贷款数据。与此相类似的，针对中国支持的发展合作项目，开展项目审查，或实施审查，也应定期开展。

联合国开发计划署通过资助“维持有效的和高效的官方发展援助管理和监测”项目，强化该国的援助信息管理系统。联合国开发计划署通过无偿援助，提供咨询服务，开发了国家经济发展署的“计划和项目信息系统”，旨在改善以结果为导向的公共投资项目的管理、监测和评估。开发“计划和项目信息系统”，为改善规划中的及现有发展项目的实施和数据库管理做出了贡献。

## 七、结论及建议

十多年以来，发展合作的提供方和接受方都在努力提高发展合作的有效性。在南南合作不断崛起的背景之下，近年来在发展合作的领域内出现了两个重大的转变，且表现得愈发显著。

首先，当今的发展合作涉及了大批来自南北的参与方。在南南合作的背景下，中国日益崛起，成为世界上最大的发展合作伙伴之一（援助数据，2014年；日本国际合作机构，2014年）。这表明，南南合作不仅成为了贸易和投资伙伴关系的来源，而且还代表了流向其他发展中国家的发展合作资金的重要来源。

第二个转变是发生在发展中国家本身。发展中国家日益要求主导国内的发展进程。在发展中国家的领导下，出现了开发、设计和应用援助信息管理系统的热潮。随着这些系统的出现，发展中国家越来越多地要求发展伙伴及时提供准确、可用和可预测的发展合作资金流信息。对这些国家更有效地利用现有资源，最终获得可持续发展成果，实现大规模减贫和经济增长而言，是必不可少的先决条件。

准确、详细、及时、具备前瞻性的发展合作支出信息是发展中国的政策规划和决策的基础。更多、更透明的发展合作数据，有助于进一步加强发展成果的自主权，有助于帮助各国政府全面了解自己国家的资源，从而根据自身发展目标，为发展项目设立先后顺序。总而言之，透明的发展合作信息，有助于将国家规划与更可靠的预算相结合，有助于实现预算的可持续性和可预测性，确保物有所值，有效执行国家发展规划、实现目标。

随着中国成为全球层面主要的发展伙伴和南南合作主要的提供方之一，伙伴国家对中国的资金流信息的需求逐渐增多。在此背景下，中国已经采取了各种措施来提高发展合作信息的共享，例如先后发布了两份对外援助白皮书（2011年和2014年），颁布了对外援助管理办法（2014年）。但是在响应伙伴国家的需求方面，中国尚有大量的工作去做。随着伙伴国家要求中国提供更多的、更好的关于中国资金流的数据，中国可能在近期内采取行动，加强发展合作方面的信息共享。

本文研究了11个国家在2014年“全球有效发展合作伙伴关系”进展报告中提供的中国发展合作数据，考察了三个国家的案例：柬埔寨，刚果民主共和国和尼泊尔，此外还包含对另外6个国家利益相关者的采访。该分析表明：

- 中国驻外大使馆在提供发展合作信息方面表现得越来越积极，尤其是应伙伴国政府的要求之时；
- 伙伴国要求中国针对发展合作活动与各国基于援助信息管理系统管理发展合作的伙伴关系政策及程序之间，是否存在一致性，提供完整的信息；
- 本文涉及的案例国家，为了获取中国发展合作数据，都付出了额外的努力，这给伙伴国造成了更高的交易成本。所有国家都希望中国政府在未来更好地与其国内系统和流程保持一致，以便收集和报告发展合作数据；

- 中国的发展合作信息有三大重要来源：最精准的来源是中国的贷款协议；其次是中国大使馆；最后是由伙伴国直接通过电子邮件或电话与中国商务部和财政部沟通；
- 本文涉及的所有国家都通过本国的援助信息管理系统汇报中国发展合作的数据。尽管对于这 11 个国家中的大多数而言，援助信息管理系统中的数据与本国规划与预算体系中的整合程度相对较弱，获取发展合作信息并逐渐整合进国家规划与预算体系，将是一个长期过程，取决于能够获得信任，从而提升信息分享的质量和频率。然而对于大多数国家而言，数据收集和质量把关，对于加强国家规划和预算过程而言，均是挑战；
- 从本文分析的很多指标上看，这 11 个国家在报告中呈现的数据大相径庭。这使中国作为发展伙伴的表现以及中国的援助规模看起来参差不齐。即便如此，中国发展合作数据的精确性是由一系列因素决定的：
  - （一）伙伴国政府自身获取中国发展合作资金流信息的需求；
  - （二）伙伴国在与中国大使馆、部委以及其他利益相关方打交道时投入的时间与人力；
  - （三）中国大使馆以及中央机构指定联络人员提供信息的意愿和动力；
  - （四）这些国家财政及规划相关部委内，负责发展合作的技术顾问，提供的支持的质量与力度。这些顾问通常由联合国开发计划署委派，以期支持伙伴国政府与中国政府官员沟通；
  - （五）伙伴国援助信息管理系统的质量、援助信息管理系统在公共领域的普及程度，以及伙伴国对发展合作信息的实际运用水平；
  - （六）伙伴国基于所有发展合作伙伴提供的发展合作，撰写公共监测报告的程度和水平。这种公开性，有助于激励发展伙伴，包括中国大使馆在内，与参与调查的伙伴国政府分享信息。

#### 政策建议以及下一步行动方案：

- 伙伴国如果保有兴趣，那么还存在很大的空间，继续获得来自中方的数据，同时更有效地与中方开展合作，获取并核实数据，将报告的数据与国内规划过程挂钩。换言之，这为拓展合作敞开了大门；
- 经商处是一个关键的对话者，需要确保员工有足够的时间用于收集和汇报发展合作数据，这一点至关重要，中国将来有可能将发展合作的数据直接输入所在国的系统，并且定时核实这些数据。反过来，也需要确保所有参与发展合作的中方机构与中国商务部以及经商处，针对如何提供基本的发展合作信息，保持联络；
- 基于这 11 个参与调查的国家的要求，中国大使馆如能在未来指定专门负责发展合作的协调人员，并通过此人提供伙伴国所需的发展合作信息，将大有裨益；
- 在国家层面，通过伙伴国政府整理信息，有助于收集必要信息，从而针对中国的发展合作，编纂年度报告。这样做无需中方扩展在京机构的管理能力或做额外的制度安排。数据和成果均按国家归类，以便更好地了解中国发展合作的趋势。这样的数据也可以继续被用于类似有效发展合作伙伴关系的过程，展现中国作为一个开放的发展合作提供方的形象；
- 联合国开发计划署驻伙伴国的代表处有潜力在现有支持机制的基础上，增加对伙伴国政府和中国的支持，确保获取中国的发展合作数据。中国和联合国开发计

划署应携手与伙伴国开展合作，比如在接下来几年的时间里，在更多国家开展数据收集的试点，以期编纂更为全面的报告。

## 附录一：11 个伙伴国家的统计概要

国家	2013 年总人口 (单位：百万人)	2013 年国内生产总值增长率 (单位：年均百分比)	2013 年出生时平均预期寿命 (单位：岁)	按国内贫困线标准衡量的贫困人口比例 (单位：占总人口的百分比)	已收到的官方援助净额（占中央政府支出的比例） (单位：百分比)	2013 年已收到的官方援助净额占国民总收入的比例（单位：百分比）	2013 年人均国民总收入 (单位：2005 年不变价美元)
柬埔寨	15.14	7.4	72	17.7 (2012 年)	49.1 (2012 年)	5.6	675.9
刚果民主共和国	67.51	8.5	50	63.6 (2012 年)	193.1 (2010 年)	8.6	260.5
马里	15.30	2.1	55	43.6 (2010 年)	79.3 (2013 年)	13.5	未知
马达加斯加	22.92	2.4	65	75.3 (2010 年)	46.2 (2011 年)	4.9	262.2
摩尔多瓦	3.56	8.9	69	12.7 (2013 年)	19.5 (2012 年)	4.2	1258.9
尼泊尔	27.80	3.8	68	25.2 (2010 年)	29.6 (2013 年)	4.5	412.3
菲律宾	98.39	6.0	69	25.2 (2012 年)	0.0 (2012 年)	0.1	1896.8
萨摩亚	0.20	-1.1	73	未知	61260.8 (2012 年)	15.3	未知
塞内加尔	14.13	2.8	63	46.7 (2011)	45.3 (2012)	6.7	786.1
塔吉克斯坦	8.2	7.4	67	未知	未知	4.5	477.1
多哥	6.82	5.1	56	57.7 (2011 年)	34.3 (2012 年)	6.0	398.0 (2011 年)

来源：世界银行发展指标（2015 年）

## 附录二：发展合作透明度倡议和相关指标

### 《援助实效性巴黎宣言》（2005年）

背景	指标
<p>《巴黎宣言（2005）》是一个务实的、以实际行动为导向的路线图，旨在提高援助的质量及其对发展的影响。它提供了一系列具体的实施措施，并建立了监测体系，评估进展情况，确保援助方和接受方互相保证对方承担相应的承诺。为了提升发展合作的有效性，《巴黎宣言》提出了如下五条基本原则：</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>自主权原则：</b>受援国自行制定减贫战略、改进制度和惩治腐败。</li> <li><b>结合原则：</b>援助国须结合接受方的发展目标，使用当地系统。</li> <li><b>统一原则：</b>发展合作提供国协调并简化程序，分享信息，避免重复。</li> <li><b>注重成果原则：</b>发展中国家和援助方转而关注发展成果，并且衡量实际成果。</li> <li><b>双向问责制原则：</b>提供方和接受方均应对发展成果负责。</li> </ol>

### 《阿克拉行动议程》（2008年）

背景	指标
<p>《阿克拉行动议程》旨在强化和深入执行《巴黎宣言》，总结了实现《巴黎宣言》目标的工作进展，并制定日程，加速实施上述目标。它提出了下述三个亟待改进的方面：</p>	<p><b>自主权：</b>通过加大对发展政策制定过程的参与，强化对援助协调工作的领导，更多地使用国内体系交付援助，国家对自身的发展过程拥有更多的决定权。</p> <p><b>包容性的伙伴关系：</b>所有的合作伙伴，包括经合组织发展援助委员会中的提供方和发展中国家，以及其他发展伙伴，基金和公民社会，均可充分参与。</p> <p><b>交付成果：</b>援助关注真实的、可以测量的发展影响。</p> <p><b>能力建设：</b>塑造国家能力，管理自身未来，这也是阿克拉行动议程的核心所在。</p>

### 《国际援助透明度倡议》（2009年）

背景	监测
<p><b>国际援助透明度倡议</b>是一个开放的信息标准，可供所有发展援助提供方使用，包括：发展援助委员会成员、非发展援助委员会的援助方、南南合作提供方、非政府组织、私人基金会和私营部门组织。</p> <p>国际援助透明度倡议为成员提供了兑现《阿克拉行动议程》承诺的方式。这些承诺包括：在近年颁布的《信息自由法》和《信息披露政策》的指引下，提升援助资金流的透明度。联合国开发计划署主导国际援助透明度倡议的秘书处。</p> <p>国际援助透明度倡议是一个数据标准，比统一的标准输入格式更加全面和详细。因为国际援助透明度倡议与统</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>捐助方将及时、定期公开详细的信息，包括数量、分配，以及发展支出的结果等信息（在信息可得的前提下）。</li> <li>捐助方和发展中国家定期将所有与支出相关的条件公之于众。</li> <li>捐助方充分、及时提供年度承诺和实际支出的资金额的相关信息，从而有助于发展中国家在预算和会计系统中准确记录所有的援助资金。</li> <li>捐助方定期、及时为发展中国家提供三到五年的预期支出和或实施规划相关的信息，或者至少提供指示性的资源分配信息，有助于发展中国家将其纳入中期规划</li> </ol>

<p>一标准输入格式的定义一致,所以任何捐助方按照统一标准输入格式,提供给发展援助委员会的信息,都能自动通过国际援助透明度倡议系统发布,反之亦然。</p> <p>国际援助透明度倡议旨在满足不同的需求。随着利益相关方的数量与日俱增,亦呈现出多元特征,关于发展援助资金如何花费的需求逐渐增多。如果没有信息标准,捐助方将面临压力,不得不整合来自不同渠道且互不兼容的数据。尽管达成一致、开始实施的过程旷日持久,但是从长远来看,一个通用的信息标准将有助于减少信息提供方和使用方的负担。</p>	<p>和宏观经济框架中。</p> <p>国际援助透明度援助方计划以如下方式提供数据:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 至少每季度一次;</li> <li>• 采取与受援方的财政年度和预算分类相衔接的报告方式;</li> <li>• 公布接受款项的机构名称</li> <li>• 无论是否纳入预算,均公布支付(在援助系统内转帐)和支出(商品或服务)相关信息</li> <li>• 公布每一个国家指示性的总预算、项目预算和规划的支出</li> <li>• 与国家特定的政策、规划和项目文件相衔接,包含结果和条件</li> <li>• 公布详细的地理分布信息</li> <li>• 参与项目实施的人员的联系方式</li> </ul>
---	--

#### 釜山合作伙伴关系 (2011 年)

背景	指标
<p>釜山合作伙伴关系协议规定了原则、承诺和行动,旨在为有效的合作奠定基础,支持国际发展。</p> <p>《釜山有效合作关系协议》体现了上述的范式变迁。包容性的协商和谈判过程,产出的结果,进一步强化了《巴黎宣言》(2005年)和《阿克拉行动议程》(2008年)的核心原则,同时也注重多样性,认可所有参与发展合作的利益相关方的作用。有鉴于不同的利益相关方可能采取不同方式,寻求共同的议程,在自愿参与的基础之上,确立了四个基本原则,成为有效的发展合作的基础。</p>	<p><b>发展中国家自主决定优先发展事项。</b>发展伙伴关系,只有在发展中国家占据主导地位的前提下,并且根据各国不同的国情和需求,调整实施方式,才能获得成功。</p> <p><b>注重结果。</b>我们的投资和努力必须对减贫、减少不平等、可持续发展和提升发展中国家的能力,产生持续的影响,并且需要与发展中国家自行决定的优先事项和政策相一致。</p> <p><b>包容性的发展伙伴关系。</b>为了支持发展目标,达成有效的伙伴关系,核心在于实现开放、信任、相互尊重和学习。</p> <p><b>双向的透明度和问责。</b>发展合作的预期受益者、各自公民、组织、涉众、利益相关方之间的双向问责和责任,对于交付成果而言,至关重要。透明度相关举措是加强问责的基础。</p>

#### 有效发展合作全球伙伴关系 (2011 年)

背景	监测
<p>《有效发展合作全球伙伴关系》成立于2011年,旨在针对发展合作的质量以及有效性议题,持续开展政治对话。它使得大量发展合作相关方齐聚一堂,改善国家层</p>	<p>釜山监测以及有效发展合作全球伙伴关系框架为进展报告提供了事实依据,进而为2014年4月15日至16</p>

<p>面上的发展合作,确保有助于实现减贫以及共享繁荣的目标。已有161个国家及地区,以及54个国际组织签署了《釜山有效合作关系协议》。全球伙伴关系为这些发展伙伴提供了开放的论坛,以期分享经验,确保资金、知识和政策带来最大的发展效应。它还指出定期监测在釜山达成的承诺的履行情况。联合国开发计划署驻各国代表处正在支持伙伴国家履行《有效发展合作全球伙伴关系》,加强各国系统。</p>	<p>日召开的全球伙伴关系第一高级别会议的讨论作出了贡献。</p> <p>该报告在一定程度上提供了发展伙伴履行承诺、改进发展合作的信息。各发展伙伴于2011年釜山第四次援助有效性高级别论坛上,就上述事宜达成了一致。</p> <p>通过各方一致同意的监测框架收集证据,是全球伙伴关系支持全球层面的高级别政治问责的重要途径。</p> <p>全面监测框架可参见本报告的第四章。</p>
--	---

## 附录三：访谈大纲

在整个研究过程中，访谈是在全球层面以及国家层面获得信息的主要来源。访谈主要用作收集证据，结合从其他访谈以及文件回顾中得到的证据，从而构成完整的咨询过程。这些采访都是保密的，通常都是一对一进行的。除非事先获许，报告都是匿名的，不会直接或者间接引用受访者的言论。

1. 联合国开发计划署国别代表处是如何强化所在国的公共财政管理以及援助信息管理系统的？
2. 您认为在发展合作议程上，中国与贵国政府的关系如何？
3. 贵国有无国内伙伴关系协议？如果有的话，该协议包含哪些要点？
4. 贵国有无发展合作管理框架吗？根据报告类型、模式、尤其是针对中国的发展合作提供信息来分类，贵国援助信息管理系统采取哪种模式？
5. 所有与贵国开展发展合作的国家，是否定期应贵国政府要求，提供发展合作数据？贵国多久、通过何种形式提出此类要求？
6. 您能解释一下如何为全球有效发展合作伙伴关系的监测报告提供有关中国发展合作的数据？这些数据的来源是什么？
7. 您是否与中国驻贵国大使馆建立了联系，以便定期汇报中国的发展合作数据？中国驻贵国大使馆经商处是否会确认来自援助信息系统的的数据？
8. 除了经商务处，您还与其他中国政府机构保持联络么？
9. 您如何比较由发展伙伴提供的发展合作数据，以及每年或者一年之内实际接收的发展合作资金流？
10. 您使用何种类型的监测系统，并与援助信息管理系统相挂钩？您是否可以详细介绍这两者之间的关联，以及它们是否能有效地监测发展的成果？
11. 贵国政府如何将发展伙伴提供的发展合作数据与本国的国内规划过程挂钩？
12. 未来中国向贵国提供有关发展合作的数据，在及时获得更加透明、细分、可用的信息方面，您认为应该作出哪些改进？
13. 对于国内规划和预算过程而言，发布数据的意义何在？
14. 中国政府公布的发展合作数据，取得了哪些具体的成果？

## 附录四：受访者名单

机构	国家	姓名	职务
援助数据	美国	查尔斯·培拉	研究员
布朗大学	美国	芭芭拉·斯道林斯	研究员
柬埔寨政府	柬埔寨	周恒（音译）	柬埔寨发展理事会政策及发展援助协调司，处长
摩尔多瓦政府	摩尔多瓦	卢克瑞提亚·秋利亚（音译）	政策协调及外部援助司，员工监测与评估处，处长
菲律宾政府	菲律宾	罗德里克·普兰达	菲律宾国家经济发展署，监测与评估四处处长
萨摩亚政府	萨摩亚	努门·西米	财政部
联合国开发计划署	马达加斯加	依曼努尔·苏比兰	援助协调专家
联合国开发计划署	马达加斯加	鲁芬·安德里亚赫里祖	技术总监
联合国开发计划署	尼泊尔	提拉克·布安达利	资深项目分析师
联合国开发计划署	尼泊尔	达玛·斯旺纳卡	项目顾问
联合国开发计划署	中国	库努森	助理国别主任、政策专家、南南政策处处长
联合国开发计划署	中国	查莫莉	政策分析师
联合国开发计划署	中国	韩玥	政策支持官员
联合国开发计划署	柬埔寨	飞利浦·库特纳吉	柬埔寨发展理事会资深顾问
联合国开发计划署	刚果	厄内斯特·巴姆	经济顾问
联合国开发计划署	刚果	塞巴斯蒂安·提布努	规划部技术顾问
联合国开发计划署	塔吉克斯坦	瓦利·穆萨耶夫	项目经理
联合国开发计划署	塞内加尔	阿布·萨拉姆·提安姆	国家经济学家
联合国开发计划署	萨摩亚	阿斯夫·提达	包容性增长及私营部门专家
联合国开发计划署	萨摩亚	李军	可再生能源专家（中国商务部派遣借调人员）
联合国开发计划署	萨摩亚	托马斯·林格·詹森	联合国开发计划署政策与项目支持局，能源项目专家

## 附录五：参考文献目录

非洲发展银行	黛博拉·布罗蒂加姆：《中国、非洲和国际援助架构》，工作文件第107号，突尼斯市，突尼斯，非洲发展银行。
援助数据	奥斯汀·斯特兰奇、布赖恩·奥唐奈尔、丹尼尔·甘博亚、布拉德利·帕克：《援助数据基于媒体的数据收集方法论》，2014年。
援助数据	《中国对非洲的发展融资：基于媒体的数据收集方法》，援助数据，2014年。
美利坚大学，华盛顿	《有中国特色的援助：中国对外援助和发展融资符合经合组织发展援助委员会的援助机制》
布鲁金斯布鲁姆圆桌会	拉尔·布雷纳德、德里克·乔列特：《发展正在经历改头换面：新的参与方、不变的挑战和全新的机遇》，2007年布鲁金斯布鲁姆圆桌会开场主题发言，2007年。
协作非洲预算改革计划	《协作非洲预算改革倡议针对援助透明度的立场文件》，比勒陀利亚，协作非洲预算改革倡议，2011年。
全球发展中心	卡萝尔·兰卡斯特：《中国援助系统》，全球发展中心文章集，全球发展中心，华盛顿，2007年。 可通过如下网址阅读文章： <a href="http://www.cgdev.org/files/13953_file_Chinese_aid.pdf">http://www.cgdev.org/files/13953_file_Chinese_aid.pdf</a>
斯泰伦博什大学中国研究中心	思万·戈瑞、蕾切尔·兰克、马修·麦克唐纳、伊丽莎白·斯史可林：《中国援助的透明度：针对中国已公布的对外援助资金流的分析》，斯泰伦博什大学中国研究中心，伦敦，2011年。 可通过如下网址阅读文章： <a href="http://www.ccs.org.za/wpcontent/uploads/2011/09/Transparency-of-Chinese-Aid_final-for-print.pdf">http://www.ccs.org.za/wpcontent/uploads/2011/09/Transparency-of-Chinese-Aid_final-for-print.pdf</a>
发展倡议	《后釜山时代：评估全球有效发展合作伙伴关系的进展》，发展倡议，2014年。
联合国经济及社会理事会	《南南与三方合作：改进信息与数据》，作为对2010年联合国发展合作论坛的支持，2010年。
全球有效发展合作伙伴关系	《提高发展合作的有效性：进展报告》，2014年。
全球有效发展合作伙伴关系	《全球伙伴关系监测框架指引》，全球有效发展合作伙伴关系，2013年。 可通过如下网址阅读文章： <a href="http://effectivecooperation.org/about/global-monitoringframework">http://effectivecooperation.org/about/global-monitoringframework</a>
全球有效发展合作伙伴关系	《面向2015年后发展议程：全球有效发展合作伙伴关系第一次高级别会议》，2014年。
柬埔寨政府	《柬埔寨发展合作的趋势：运用事实证据，促进伙伴关系和发展有效性》，2014年。
柬埔寨政府	《柬埔寨公共财政管理评估》，2010年。

柬埔寨政府	《柬埔寨官方发展援助数据库使用手册》，2014年。
柬埔寨政府	《基于公共支出财务问责制框架的公共财政管理评估》，2010年。
中国政府	《对外援助管理办法（试行）》，2014年。
中国政府	《中国的对外援助白皮书》，国务院新闻办公室，中华人民共和国，2014年。
中国政府	《中国的对外援助白皮书》，国务院新闻办公室，中华人民共和国，2010年。
刚果民主共和国政府	《刚果民主共和国援助管理平台》，2015年年。
刚果民主共和国政府	《刚果民主共和国政府对外信息交流部际联合规定》
刚果民主共和国政府	《刚果民主共和国政府实现千年发展目标进展评估》，2012年。
刚果民主共和国政府	《刚果民主共和国政府公共财政管理评估》，2007年。
刚果民主共和国政府	《公共支出财务问责研究中中期报告：针对宏观经济形势、公共财政管理及其监督机制的分析》，旨在支持世界银行为公共支出财务问责所作的筹备工作，2012年。
尼泊尔政府	《发展合作政策：通过开展国际合作提升发展有效性》，2014年。
尼泊尔政府	《公共支出财务问责评估》，2008年。
萨摩亚政府	《发展合作政策及发展伙伴：提升援助有效性》，2010年。
塞内加尔政府	《经济和财政合作指南》，2014年。
《卫报》贫困问题博客	马克·特兰：《透明度可能是中国在釜山会议中的症结所在》，《卫报》贫困问题博客，2011年11月14日。 <a href="http://www.guardian.co.uk/global-development/povertymatters/2011/nov/14/busan-aid-china-rejects-transparency">http://www.guardian.co.uk/global-development/povertymatters/2011/nov/14/busan-aid-china-rejects-transparency</a>
海德堡大学	阿克塞尔·德雷尔、安德烈亚斯·福克斯、罗兰·霍德勒、布拉德利·帕克斯、保罗·拉斯基、迈克尔·蒂尔尼：《对援助的需求：非洲领导人以及中国对外援助的地理分布》，2014年。
海德堡大学	奥斯汀·斯特兰奇、布拉德利·帕克斯、迈克尔·蒂尔尼、安德烈亚斯·福克斯、阿克塞尔·德雷尔：《跟踪未被充分报告的资金流：重新考察中国的发展资金和援助冲突之间的关系》，2014年。
国际经济合作	黄美博（音译）：《中国的对外援助机制：现状和趋势》，国际经济合作，第6期，第4—11页，2007年。
日本国际协力机构研究所	北野尚宏、原田幸宪：《推算中国的对外援助：2001—2013年》，日本国际协力机构研究所。
经合组织	《脆弱国家国际参与报告：刚果民主共和国》，经合组织，2011年。
经合组织	《釜山有效发展合作伙伴关系》，于第四次援助有效性高级别论坛通过，釜山，

	<p>韩国，2011年11月29日—12月1日。</p> <p><a href="http://effectivecooperation.org">http://effectivecooperation.org</a></p>
经合组织	<p>《巴黎有效援助宣言》，于第二次援助有效性高级别论坛通过，巴黎，2005年2月28日—3月2日。</p> <p><a href="http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm">www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm</a></p>
经合组织	<p>《阿克拉行动议程》，于第三次援助有效性高级别论坛通过，阿克拉，加纳，2008年9月2日—4日。</p> <p><a href="http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm">www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm</a></p>
联合国开发计划署	<p>《中国的第二部对外援助白皮书》，系列简报第5期，2014年。</p>
联合国开发计划署	<p>《中国的援助资金流和机制》，系列简报第1期，2013年。</p>
联合国开发计划署	<p>《太平洋岛屿国家的发展需求》，2014年。</p>
欧文在国外博客	<p>欧文·巴德：《釜山发生了什么？》，2011年12月11日。</p> <p><a href="http://www.owen.org/blog/5131">http://www.owen.org/blog/5131</a></p>
世界银行博客	<p>汉·福莱斯特：《三方学习：釜山会议南南合作议程》，2011年12月1日。</p> <p><a href="http://blogs.worldbank.org/voices/three-way-learning-the-southsouth-agenda-in-busan">http://blogs.worldbank.org/voices/three-way-learning-the-southsouth-agenda-in-busan</a></p>
世界银行	<p>《柬埔寨提升政府支出效率：实现强劲和包容性增长》，综合信托评估及公共支出回顾，2011年。</p>