

# 国际儿童 发展合作 研究报告

商务部国际贸易经济合作研究院

联合国儿童基金会驻华办事处





## 致谢

本摘要编写基于中国商务部国际贸易经济合作研究院于2022年12月发布的《国际儿童发展合作研究工作报告》。

研究报告由中国商务部国际贸易经济合作研究院国际发展合作所王烁、陈小宁、张晨希和贾子涵撰写。此外，姚帅、王忱、张闰祎、王雪莲、徐佳敏和张博易(实习)也为研究提供了技术支持。

衷心感谢联合国儿童基金会提供资金支持。感谢联合国儿童基金会驻华办事处公共伙伴关系处金秀丽、王轶菲和吴洪亮在研究设计和报告撰写方面给予技术支持。

**主要作者：** 商务部国际贸易经济合作研究院  
国际发展合作所

**报告编辑：** 阿斯塔·达拉科提(Astha Dalakoti)

# 目录

缩略词 .....	3
<b>1. 概述 .....</b>	<b>5</b>
<b>2. 序言 .....</b>	<b>7</b>
2.1 目标.....	7
2.2 背景.....	7
2.2.1 健康 .....	7
2.2.2 营养 .....	10
2.2.3 教育 .....	10
2.3 国际儿童发展合作.....	11
2.3.1 重要性.....	11
2.3.2 紧迫性.....	12
2.3.3 中国参与国际儿童发展合作的必要性.....	12
<b>3. 国别案例研究:传统援助国 .....</b>	<b>13</b>
3.1 案例研究:美国 .....	13
3.1.1 摘要 .....	13
3.1.2 战略与政策.....	14
3.1.3 机构设置与分工 .....	14
3.1.4 资源配置 .....	14

3.2 案例研究:德国 .....	16
3.2.1 摘要 .....	16
3.2.2 战略与政策.....	16
3.2.3 机构设置与分工 .....	17
3.2.4 资源配置 .....	17
3.3 案例研究:日本 .....	18
3.3.1 摘要 .....	18
3.3.2 战略与政策.....	19
3.3.3 机构设置与分工 .....	19
3.3.4 资源配置 .....	20
3.4 案例研究:英国 .....	22
3.4.1 摘要 .....	22
3.4.2 战略与政策.....	22
3.4.3 机构设置与分工 .....	23
3.4.4 资源配置 .....	23
3.5 国际儿童发展合作特点总结.....	25
<b>4. 中国国际儿童发展合作 .....</b>	<b>26</b>
4.1 摘要.....	26
4.2 战略与政策.....	26
4.3 机构设置与分工.....	26

4.4 合作模式 .....	28
4.4.1 双边援助 .....	28
4.4.1.1 物资援助 .....	28
4.4.1.2 技术合作 .....	28
4.4.1.3 能力建设 .....	28
4.4.1.4 人道主义援助 .....	29
4.4.2 多边援助 .....	29
4.4.2.1 推动国际交流合作 .....	29
4.4.2.2 向多边组织提供资金支持 .....	29
4.4.2.3 全球发展和南南合作基金支持 .....	29
4.5 主要挑战 .....	30
4.5.1 教育 .....	30
4.5.2 卫生 .....	30
4.5.3 营养 .....	31
4.6 资源配置 .....	31
<b>5. 政策建议 .....</b>	<b>32</b>

# 缩略词

<b>AIBO</b>	商务部国际商务官员研修学院
<b>AIECO</b>	商务部国际经济合作事务局
<b>BMZ</b>	德国联邦经济合作与发展部
<b>CIDCA</b>	国家国际发展合作署
<b>CICETE</b>	中国国际经济技术交流中心
<b>CRC</b>	《儿童权利公约》
<b>DFID</b>	原英国国际发展部
<b>FAO</b>	联合国粮食及农业组织
<b>FCDO</b>	英国外交、联邦和发展办公室
<b>GDF</b>	全球发展和南南合作基金
<b>GIZ</b>	德国国际合作机构
<b>GNI</b>	国民总收入
<b>IMF</b>	国际货币基金组织
<b>JICA</b>	日本国际协力机构
<b>KfW</b>	德国复兴信贷银行
<b>MDGs</b>	联合国千年发展目标
<b>MFA</b>	外交部
<b>MNCH</b>	孕产妇、新生儿和儿童健康
<b>MOE</b>	教育部
<b>MOF</b>	财政部
<b>MOFA</b>	日本外交部

<b>MOFCOM</b>	商务部
<b>NDRC</b>	国家发改委
<b>NHC</b>	国家卫生健康委员会
<b>NMR</b>	新生儿死亡率
<b>ODA</b>	官方发展援助
<b>SDGs</b>	联合国可持续发展目标
<b>U5MR</b>	五岁以下儿童死亡率
<b>UN</b>	联合国
<b>UNDP</b>	联合国开发计划署
<b>UNFPA</b>	联合国人口基金
<b>UNICEF</b>	联合国儿童基金会
<b>UK</b>	英国
<b>US</b>	美国
<b>WASH</b>	水、环境卫生和个人卫生
<b>WFP</b>	世界粮食计划署



# 1. 概述

随着2019新型冠状病毒病大流行进入第三个年头,全球经济增长乏力,儿童发展不平等持续加剧。在粮食不安全、传染病蔓延、气候变化和人道主义危机的背景下,儿童面临着日益增长的多维匮乏,其健康和福祉存在重大风险。为实现可持续发展目标(SDGs),加强国际儿童发展合作势在必行。

国际儿童发展合作对保障儿童权益至关重要。从人类发展角度看,儿童的大脑发育与良好营养和早期学习密不可分,二者为儿童应对挑战、管理社会交往和发展情感奠定了基础。从社会发展角度来看,儿童早期发展投入成本效益高,是积累人力资本、提高生产力、阻断贫困代际传递的关键途径。

报告摘要介绍了美国、英国、日本和德国四个主要捐助国在国际儿童发展合作方面的相关案例,探讨了国际儿童发展合作的不同背景、战略、政策、体制机制和挑战。美国始终坚持开展国际儿童发展合作,与联合国等国际组织一道,为保护和发展儿童及所在家庭、维护其尊严和安全作出贡献。英国虽然面临脱欧和新冠疫情大流行所导致的预算调整,但在外交政策和国际发展合作中仍然将儿童权益放在优先地位。日本将国际儿童发展合作与可持续发展目标相结合,并侧重于工具及产品开发,

促进母婴健康、初等教育和儿童营养三大领域的发展。德国在开展国际儿童发展合作方面采用了全面和跨学科视角,将性别平等作为核心原则。德国将可持续发展目标视为促进儿童发展的推进器,并在教育、卫生和性别平等等领域形成了自身独特的比较优势。

研究揭示了国际儿童发展合作的几个显著特点。首先,“儿童优先”意识在全球范围内已具备普遍性。国际儿童发展合作以协同方式促进了可持续发展目标的实现,包括改善人民的生活,且与受援国的发展重点具有一致性。第二,儿童发展投资的溢出效应较强。儿童发展覆盖健康、营养、水、环境卫生和个人卫生、教育、儿童保护和社会政策等不同领域。研究表明,协同优化以上领域亦有助于消除贫困和发展经济。第三,针对儿童发展的顶层设计逐渐增多。随着儿童议题愈加得到国际社会的重视,多国纷纷开展顶层设计,制定框架战略,确保促进儿童发展的协同性和系统性。第四,儿童发展合作形式多样化。总体看,比较突出的形式包括母婴健康、水和卫生、基础教育、基础设施供给、民主治理等方向。最后,儿童发展合作伙伴多元化。大部分国家通过多边和双边相结合的方式开展儿童合作,其中,联合国发展机构是各国开展儿童多边合作的主要对象。

中国的国际儿童发展合作模式在过去的几十年里不断演变。从双边援助过渡到多边和双边援助相结合,并注重发挥多边组织在支持儿童发展方面的比较优势。模式也从传统的基础设施投资转变为基础设施建设同技术投资相结合,并更加重视儿童发展方面的技术援助和能力建设。资金方面,中国从以对外援助资金为主过渡到资金形式多样化,其中包括全球发展和南南合作基金、中国-联合国和平与发展基金、中国-联合国粮农组织南南合作信托基金,以及私营领域提供的资金。

中国尚未为儿童制定专门的对外援助政策或发展议程。向儿童提供的对外援助通常由受援国提出,而不是由专门的政策或战略计划驱动。此外,中国对儿童的对外援助的管理由多个政府部委领导,没有专门机构负责以儿童为重点的项目。目前,基础设施建设在中国对外援助中占比较大,而能力建设等“软援助”方面的投资仍相对较少。与儿童发展相关的卫生、教育等方面的能力建设尚需进一步加强。

结合新形势下儿童发展需求和挑战,报告为中国参与国际儿童发展合作提出六点建议:

- 1) 加快形成儿童发展政策主张,促进儿童议题在顶层设计中的主流化;
- 2) 增加多双边交流沟通,促进儿童发展战略对接;
- 3) 重视联合国发展机构优势,与中国对外援助相互借力;
- 4) 加大儿童发展融资力度,凝聚各方资金力量;
- 5) 进一步加强“软硬结合度”,提高援助综合效益;
- 6) 发挥比较优势,推动成熟技术产品支持儿童发展。

# 2. 序言

## 2.1 目标

报告旨在总结美国、英国、日本和德国儿童发展援助的主要特点,回顾中国在儿童发展领域开展双边和多边合作的情况,为中国未来在儿童发展领域的开拓提供借鉴与参考。

## 2.2 背景

1959年,联合国大会通过《儿童权利宣言》,主张儿童享有受保护、教育、医疗、住房和良好营养的权利。1989年,《儿童权利公约》逐步获得190个联合国会员国批准,成为了第一部具有法律约束力的有关保障儿童权利的国际公约。近年来,2015 联合国千年发展目标(MDGs)和2030 可持续发展目标(SDGs)为联合国所有会员国和主要国际组织确定了全球发展目标,其中包括许多促进儿童权利的目标。为确保实现这部分全球目标并保障儿童权利,许多国家开展了国际儿童发展合作。

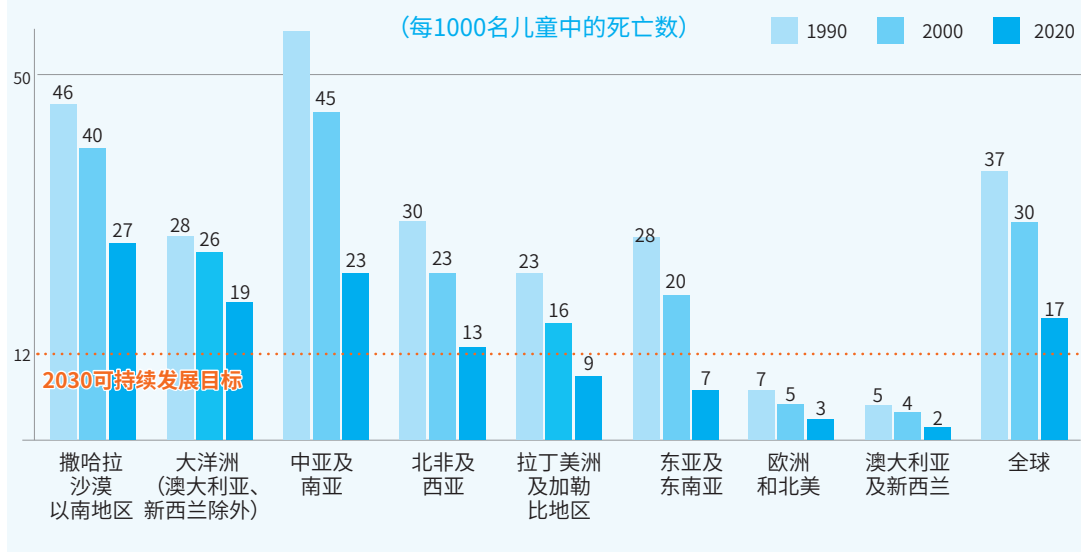
当前,受新冠疫情影响,全球经济增长动能不足,极端贫困人口数量激增,不平等现象日益加剧,发展中国家的妇女儿童处境艰难,

面临粮食安全、恐怖主义、重大传染性疾病、气候变化、人道危机等困境,这导致在保障儿童基本权利方面,尤其是在健康、营养和教育等领域,面临严重挑战。

### 2.2.1 健康

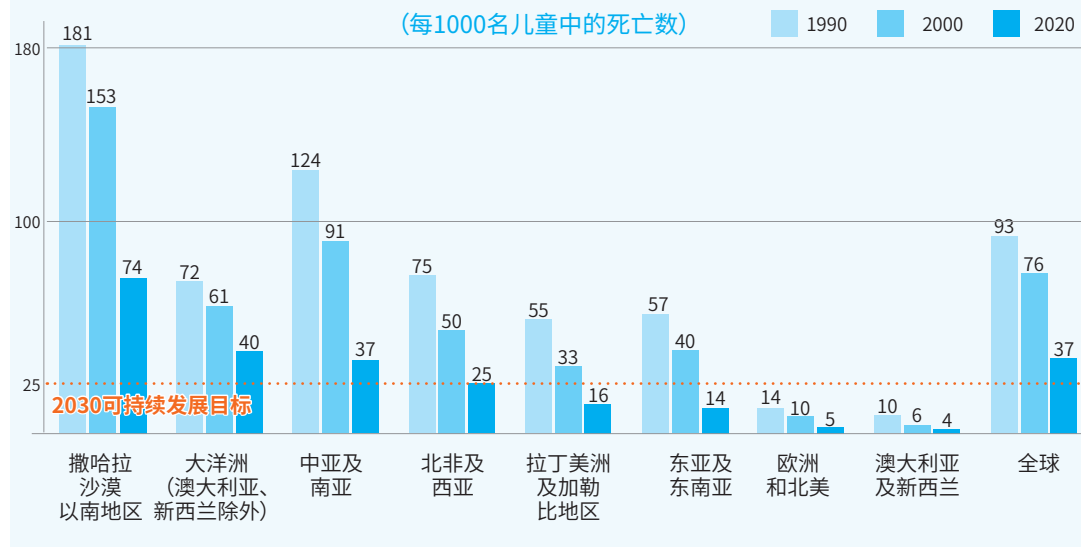
儿童健康方面,近三十年,全球健康卫生干预有效性得到很大提升,儿童健康与营养发展取得长足进步。全球新生儿死亡率从1990年的37‰降至2020年的17‰,全球5岁以下儿童死亡率(U5MR)也从1990年的93‰降至2020年的37‰(图1和图2)。值得注意的是,当前,全球儿童健康发展仍存在区域性不平衡问题,撒哈拉沙漠以南非洲、中亚和南亚、大洋洲(除澳、新两国)等地区面临儿童死亡率居高不下的困境。以撒哈拉以南非洲为例,受医疗落后、粮食不足、传染病高发等原因影响,2020年该地区新生儿死亡率达27‰,5岁以下儿童死亡率达74‰。2021年,儿童生存条件依然严峻。超过500万5岁以下儿童(包括230万新生儿)以及210万5至24岁的青少年儿童(其中43%为青少年)死亡(图3)。

图1:1990年、2000年和2020年可持续发展目标地区新生儿死亡情况



数据来源: 联合国儿童基金会关于儿童和妇女状况的全球监测数据

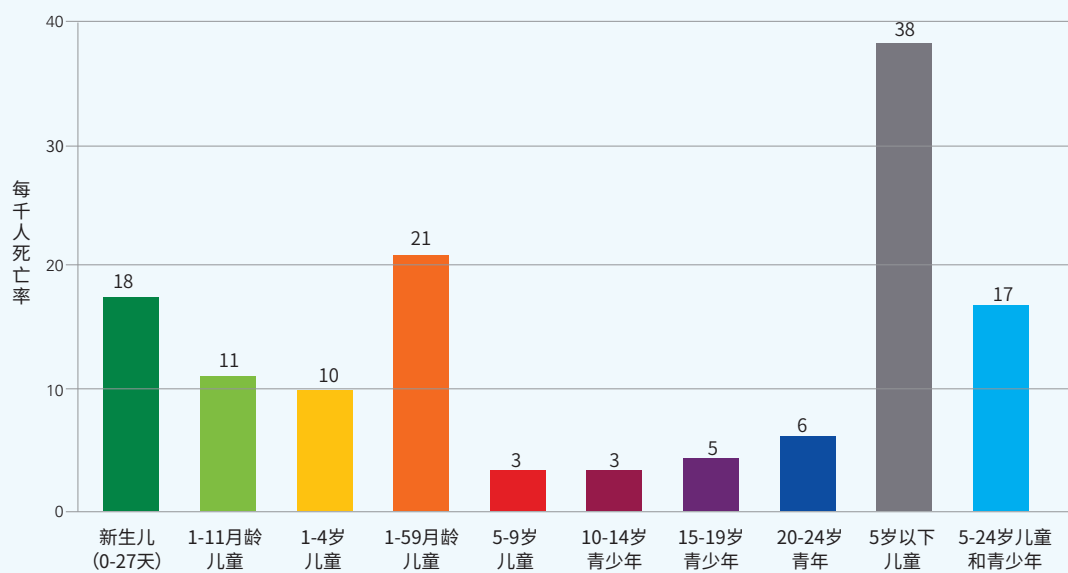
图2:1990年、2000年和2020年可持续发展目标地区5岁以下儿童死亡情况



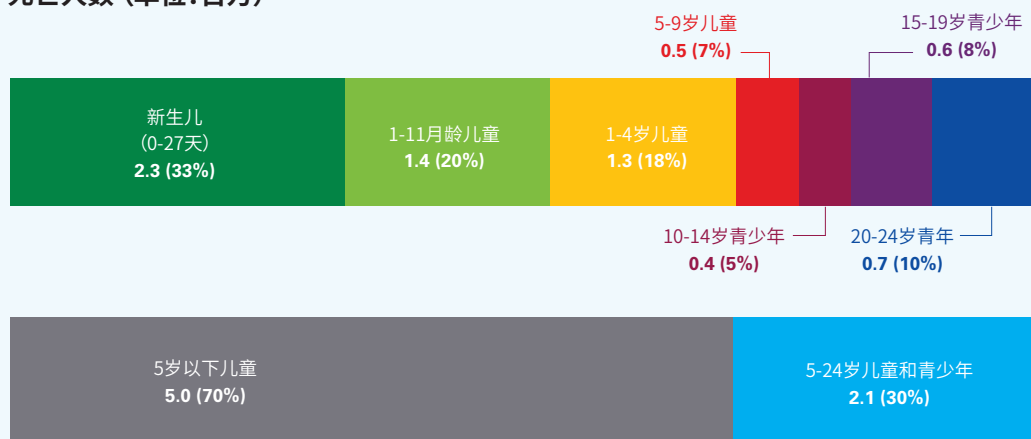
数据来源: 联合国儿童基金会关于儿童和妇女状况的全球监测数据

图 3: 2021 年全球死亡率和死亡人数 (按年龄分列)

## 死亡率



## 死亡人数 (单位:百万)



数据来源:联合国机构间工作组 2022 年儿童死亡率估算报告

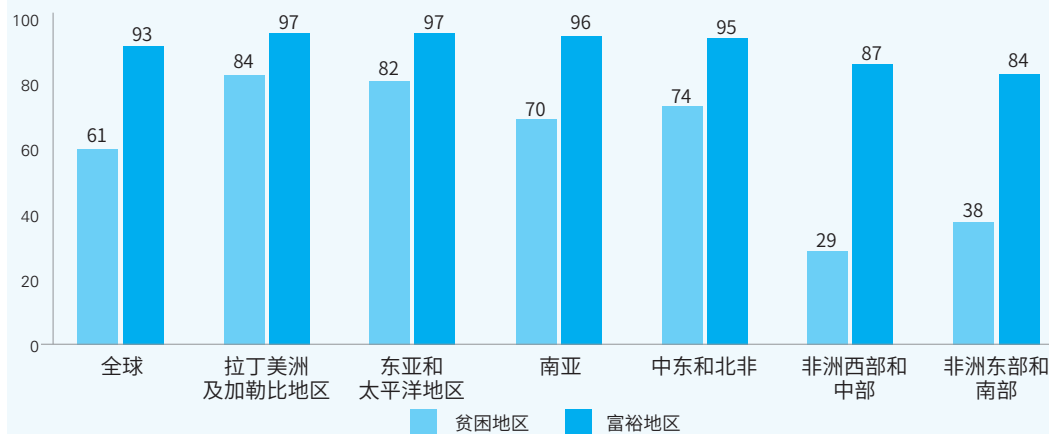
## 2.2.2 营养

全球三分之一的5岁以下儿童仍无法获得成长所需营养，营养不良重负担问题日益凸显。生长迟缓和消瘦是儿童发育不良的明显信号，威胁儿童生存、发育与成长。据估算，2020年，全球有1.49亿5岁以下儿童生长迟缓，4500万5岁以下儿童存在消瘦现象<sup>1</sup>。此外，3.4亿儿童面临维生素及矿物质缺乏，即处于“隐性饥饿”状态。隐性饥饿危害妇幼健康。研究表明，缺铁降低儿童学习能力。另外，超重问题正在快速加剧，2020年，全球有3890万儿童面临肥胖问题，主要分布在中东和北非、北美、东欧等区域国家<sup>2</sup>，引发儿童早发2型糖尿病、心理健康等问题。

## 2.2.3 教育

全球教育也面临着教育不平衡困境。2019年全球贫困地区的小学教育率仅达61%，其中非洲中西部国家的贫困区域教育率低至29%（见图4）。相比之下，全球发达地区93%的儿童可完成小学教育。新冠疫情加剧儿童教育困境，16亿儿童和年轻人受到学校关闭的影响，4.63亿人无法获得远程学习机会<sup>3</sup>。2021年以来，失学青少年儿童人数增加600万，2023年失学青少年儿童人数将达到2.5亿<sup>4</sup>。各地区严重不平衡。撒哈拉以南非洲地区的儿童受到的波及最为严重，一半学生无法远程学习。政府为应对疫情增加卫生支出，从而不得不减少教育方面的预算，弱势群体接受教育的可能性进一步减小。

图4：2019年全球小学教育完成率情况（按地区和发展水平）



数据来源：联合国儿童基金会关于儿童和妇女状况的全球监测数据

1 World Health Organization, 'Malnutrition', <[www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition)>, Fact sheet, 9 June 2021.

2 数据来源同上。

3 United Nations Children's Fund, 'COVID-19: At least a third of the world's schoolchildren unable to access remote learning during school closures, new report says', <[www.unicef.org/press-releases/covid-19-least-third-worlds-schoolchildren-unable-access-remote-learning-during](http://www.unicef.org/press-releases/covid-19-least-third-worlds-schoolchildren-unable-access-remote-learning-during)>, Press release, 26 August 2020.

4 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 'UNESCO: Global number of out-of-school children rises by 6 million', <[www.unesco.org/en/articles/unesco-global-number-out-school-children-rises-6-million](http://www.unesco.org/en/articles/unesco-global-number-out-school-children-rises-6-million)>, Press release, 18 September 2023.

表1:新冠疫情期间无法远程学习的学童人数情况(按地区)

地区	无法远程学习学童所占比例最低值 (%)	无法远程学习学童人数最低值
东非和南非地区	49%	6700万
西非和中非地区	48%	5400万
东亚和太平洋地区	20%	8000万
中东和北非地区	40%	3700万
南亚地区	38%	1.47亿
东欧和中亚地区	34%	2500万
拉丁美洲和加勒比地区	9%	1300万
<b>全球</b>	<b>31%</b>	<b>4.63亿</b>

数据来源:联合国儿童基金会2020年远程学习可及性报告

## 2.3 国际儿童发展合作

国际儿童发展援助初始于二战末,逐渐由面向战后国家的紧急人道主义行动扩展到响应全球所有发展中国家儿童和母亲的长期需求。

儿童发展对国家经济和社会发展的重要性已成为全球共识。国际儿童发展合作不仅可以有效促进可持续发展目标的实现,还能为受援国提供切实的支持和援助,既保障了儿童权益,又能在国际合作伙伴间培养共同价值观。例如,支持并赋能儿童早期发展可提高儿童受教育程度,提升儿童对营养、水和卫生的认知,从而使儿童更加健康地生活。此外,国际儿童发展合作呈现出较高的投资回报率,在该领域的长期投入有助于帮助家庭摆脱贫困、稳定社会发展。通过开展儿童发展合作,国家间可以跨部门增进互信,携手并进,获得实质成果,长久改善双边关系。

### 2.3.1 重要性

国际儿童发展合作对保障儿童权益至关重要。从人类发展角度看,儿童早期是大脑发育和能力形成的敏感期,充分的营养和学习刺激将促进大脑结构和功能发育,为应对挑战、社会交往和情感发展奠定良好基础。从社会发展角度看,儿童发展是积累人力资本、提高劳动生产率、阻断贫困代际传递的关键途径。儿童发展投入越早,其成本越低,回报越高。研究表明,在儿童早期优质教育项目上每投入1美元,将获得4-16美元的回报<sup>5</sup>。从可持续发展目标角度看,在17个可持续发展目标中,至少10项与儿童发展有关。在全球发展挑战严峻形势下,投资儿童是促进实现2030年可持续发展目标的关键抓手。

<sup>5</sup> First Things First, 'Investing in Early Childhood', <[www.firstthingsfirst.org/early-childhood-matters/investing-in-early-childhood](http://www.firstthingsfirst.org/early-childhood-matters/investing-in-early-childhood)>, accessed 22 November 2023.

### 2.3.2 紧迫性

新冠疫情、气候变化和战争冲突等多重挑战交织叠加,致使儿童面临诸多困境。2021年12月,联合国儿童基金会发起了创纪录的94亿美元紧急筹资呼吁,以帮助全球受人道主义危机和新冠疫情影响的3.27亿多人,其中包括1.77亿儿童。<sup>6</sup>为应对上述发展挑战,确保2030年可持续发展目标得以实现,加强国际儿童发展合作的需求日益迫切。

### 2.3.3 中国参与国际儿童发展合作的必要性

为促进实现2030年可持续发展议程,中国有必要加大对国际儿童发展合作的投入。2020年底,近1亿中国农村贫困人口全部脱贫。按照世界银行国际贫困标准,中国减贫人口占同期全球减贫人口70%以上。作为世界第二大经济体和最大的发展中国家,中国有机会分享行之有效的减贫干预措施,以适应发展中国家的不同情况。此外,中国长期把儿童发展摆在社会政策的优先位置,在降低儿童死亡率、改善儿童营养健康、优化基础教育、促进儿童保护等方面积累了宝贵经验。因此,中国的发展模式和技术产品,如母婴保健、残障儿童康复护理、婴幼儿辅食强化补充食品“营养包”等,可以在其他发展中国家进行测试、应用和本地化改造,进一步加强南南合作。

<sup>6</sup> United Nations Children's Fund, 'UNICEF Launches US\$9.4 billion Emergency Funding Appeal for Children Affected by Conflict, the Climate Crisis and COVID-19', <[www.unicef.org/press-releases/unicef-launches-us94-billion-emergency-funding-appeal-children-affected-conflict](http://www.unicef.org/press-releases/unicef-launches-us94-billion-emergency-funding-appeal-children-affected-conflict)>, Press release, 7 December 2021.



# 3. 国别案例研究:传统援助国

传统援助国在国际儿童发展合作方面积累了大量经验。本章节旨在总结美国、英国、日本和德国四个传统援助国的儿童发展援助历

史沿革、战略政策、领域分布、管理机制和资源配置等特点。

表3:2022年联合国儿童基金会捐助国前九位(单位:百万美元)

排名	捐助国	常规捐助	其他捐助		总计
			定期捐助	紧急捐助	
1	美国	134	167	985	1286
2	德国	98	690	259	1047
3	加拿大	12	196	55	263
4	英国	-	68	160	228
5	瑞典	63	87	72	222
6	日本	19	33	146	199
7	荷兰	34	94	45	173
8	挪威	44	57	32	133
9	丹麦	11	24	23	58

数据来源:联合国儿童基金会2022年度报告

## 3.1 案例研究:美国

### 3.1.1 摘要

美国儿童发展援助始于二战末。1943年,由美国主导、44个国家参与的国际救济机构—联合国救济和恢复署(UNRRA)成立,主要负责计划、协调和管理战争受害者的保障措施。1950

年,美国将儿童临时救济扩展为妇女儿童长期发展,大力倡导儿童发展的成本效益。多国逐渐形成共识,加大儿童方面投入,以弥合儿童发展资金缺口。在儿童发展领域,美国制定了全面、跨部门的战略政策框架。如今,美国借助联合国等多边平台持续发力,坚定支持国际儿童发展合作,加强了世界对儿童发展的关注。

### 3.1.2 战略与政策

美国积极推动立法,发布国际儿童发展合作战略。2005年,颁布《援助发展中国家孤儿和其他弱势儿童法》,2019年,推出《推进对逆境中儿童的保护和关怀:美国国际援助战略(2019-2023年)》,概述了美国政府对全球脆弱儿童及其家庭的发展、保护、尊严维护和安全保障等方面进行投资的政府承诺和实施路径。

在教育领域,美国国会2017年通过《加强发展中的教育问责制》法案,强调美国将与伙伴国加强教育合作。2018年,八个部门联合发布了《2019-2023财年美国政府国际基础教育战略》,明确指出为儿童提供高质量教育可产生“波纹效应”,能促进该国经济增长、提升民主治理、加强抗危机能力、维护全民健康和社会稳定,有效减少暴力冲突和极端主义。

在卫生健康领域,2012年美国与印度、埃塞俄比亚政府和联合国儿童基金会共同发起拯救儿童生命的《行动倡议》。呼吁到2035年,每个国家都要将儿童死亡率降低到每1000名活产婴儿死亡20人以下。为抗击新冠疫情,美国与其合作伙伴在25个重点国家中共同合作,恢复了常规性免疫服务、防止了供应链中断,确保了高质量的计划生育商品供给、改善了卫生设施的预防感染措施。

在营养领域,美国发布《2014-2025年多部门营养战略》,将美国政府的发展倡议对标2012年世界卫生大会(WHA)通过的2025年全球营养目标,八家机构参与战略执行。

### 3.1.3 机构设置与分工

美国推行“全政府”方针,作为一个“整体”与受援国沟通儿童发展援助项目的需求和解决方案。各部门代表在受援国联合设立部际协调小组,依照综合国别战略统一对外沟通。沟通后,美国政府调动最具相对优势的部门或机构参与援助项目,并根据伙伴国家的独特条件调整项目方案。

美国儿童发展援助主要执行部门包括国际开发署、国务院、国防部、财政部、教育部、和平队等。根据美国儿童援助战略,国际开发署主要参与部门包括食品安全局,经济增长、教育和环境局,民主、冲突和人道主义援助局和全球卫生局,分管儿童营养、教育、保护、健康等方面的事务。其中儿童发展问题和人道主义危机下的儿童问题在内容上虽有重合,但由不同局分管。美国国务院也是重要参与方,例如人口难移民局为儿童提供保护,解决流离失所和无国籍儿童的问题;民主人权和劳工局、美国全球艾滋病协调和卫生外交办公室通过外交手段,推动性别平等,抵制儿童兵、儿童贩卖、童婚,促进对儿童及青少年儿童影响较大的传染病预防、艾滋病预防等。此外,国防部负责保护儿童的人道主义援助项目;财政部对接国际多边发展银行,维护儿童权益;教育部与各国开展以技术合作为主的儿童教育项目;和平队派遣志愿者,在小学中开展扫盲工作和基础科学教育。

### 3.1.4 资源配置<sup>7</sup>

2021年,美国是最大的官方发展援助捐

7 Organisation for Economic Co-operation and Development, 'Development Co-operation Profiles: United States', OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/45472e20-en>>, accessed 22 November 2023.

助国,提供了478亿美元的官方发展援助,占其国民总收入(GNI)的0.2%。美国为全球卫生事业提供了146亿美元(占ODA 30%),其中16亿美元(占ODA 4%)用于孕产妇、新生儿和儿童健康(MNCH)<sup>8</sup>。此外,有14亿美元(占ODA 3%)用于教育。<sup>9</sup>

美国将三分之一以上的双边官方发展援助(承诺金额的39.5%,169亿美元)用于发展社会基础设施和社会服务,重点支持卫生(114亿美元)和教育(9.973亿美元)领域。在全球范围内,美国提供的人道主义援助份额占比最高(占双边官方发展援助的36.6%,即157亿美

元)。就地理区域而言,美国的双边官方发展援助主要集中在非洲,共向该地区拨款142亿美元,占双边官方发展援助总额的36.5%。相比之下,43亿美元用于亚洲,占双边官方发展援助总额的11.1%。

美国儿童发展援助高度依赖多边渠道,投入约102亿美元,占多边官方发展援助的55.2%。美国积极同联合国机构开展合作,联合国接受美国多边官方发展援助最多的三个机构是世界粮食计划署、联合国难民事务高级专员办事处和联合国儿童基金会。

图 5:2021 年美国按部门分列的双边官方发展援助支出



数据来源: [https://donortracker.org/donor\\_profiles/united-states](https://donortracker.org/donor_profiles/united-states)

8 Donor Tracker, 'At a Glance: US', SEEK Development, Germany, <[donortracker.org/donor\\_profiles/united-states](https://donortracker.org/donor_profiles/united-states)>, accessed 22 November 2023.

9 同上。

## 3.2 案例研究:德国

### 3.2.1 摘要

在国际儿童发展合作中,德国贯彻务实的行事原则,强调教育、健康以及性别平等的重要性。德国援助体系并未将儿童设置为一个单独的发展议题,而是基于儿童问题高度跨领域的特质,在教育、健康和营养等领域为儿童群体提供支持。

从21世纪初开始,德国将发展合作视为二战后重塑国际形象的重要手段。1992年,德国联邦议会通过了联合国《儿童权利公约》,并将其作为法律在国内严格实施。2001年,联邦经济合作与发展部(BMZ,以下简称“经合部”)通过《2015行动计划》。《2015行动计划》根据联合国千年发展目标起草,侧重点在于减贫。联合国可持续发展目标发布后,德国关于儿童对外援助的发展进入了新阶段,儿童发展也受到了更多关注。

德国儿童对外援助发展历程具有全局性和跨学科特点,将性别平等作为核心原则。联合国千年目标和联合国可持续发展目标推动了德国在儿童对外援助领域政策项目的发展,并为德国在教育、健康、营养和性别平等等领域打造自身比较优势提供了动力。

### 3.2.2 战略与政策

当前,德国尚未将儿童作为一个单独的发展议题纳入其发展援助体系,更多地基于其高度跨领域的特质,将对儿童群体的关注分散在教育、健康和营养等发展领域。迄今为止,德国直接针对儿童这一群体发布过两项政策文件:一是2011年首次推出的立场文件——《德国发

展政策中的青年群体:德国对保障儿童与青年权利的贡献》,该立场文件基于人权和儿童权利方法视角;二是2017年推出的行动计划,即《变革的推动者:德国的发展援助活动中的儿童与青年》,总结了德国在儿童和青年发展援助领域开展的活动。

教育方面,德国《2021-2025年联盟条约》总体发展政策优先事项包括创造就业机会,促进基础教育、职业培训和继续教育。2015年,德国在遵循联合国2030可持续发展议程教育目标的基础上提出“创造公平的教育机会”教育战略,重点关注非洲大陆和受脆弱性及冲突影响的国家,旨在为所有儿童提供平等的受教育机会,提高教育质量(例如,通过教师培训),并促进包容性和性别平等。

健康方面,具体到儿童群体,德国的政策规划重点主要集中在母婴健康、两性和生殖健康、常见病预防、清洁水和卫生设施等领域。德国发布了多个指导性政策性文件,包括2020年德国联邦内阁通过的2020-2030年跨部委全球卫生战略《责任-创新-伙伴关系:共同塑造全球健康》、德国经合部2019年发布的立场文件《全球健康:对未来的投资》,以及2021年发布的《发展合作中的全健康》。

营养方面,解决营养不良问题,尤其是孕妇、母亲和幼儿的营养不良问题,是德国在农业农村发展和粮食粮食安全领域的重点关注。营养领域的基础性政策文件是德国经合部于2014年启动的《特别计划:一个世界,无饥饿》。该计划致力于在2024年前完成改善750万人口的营养状况的目标,这一目标将主要惠及妇女和儿童等脆弱群体。根据德国经合部于2020

年5月启动的最新战略《BMZ2030》,《特别计划》被列为德国经合部五大关键优先事项之一。

### 3.2.3 机构设置与分工

在联邦议会的监督下,德国联邦政府对德国儿童发展援助进行直接领导。联邦经合部是德国对外儿童发展援助的主管机构。受托执行援外业务的执行机构主要包括:德国国际合作机构(GIZ)、复兴信贷银行(KfW)、参与全球组织(Engagement Global)、对外援助评价研究所(DEval)等。其中GIZ和KfW是两大国有援助的执行机构,受经合部的监管,在德国儿童援助政策、优先设定与项目执行中发挥关键角色。此外,财政部、外交部、卫生部、教育和研究部、内政、建筑和社区部、环保部等也参与到不同领域的专业发展合作事务中。

### 3.2.4 资源配置<sup>10</sup>

2021年,德国是世界第二大官方发展援助捐助国,提供了333亿美元的官方发展援助,占国民总收入的0.76%。德国将全球卫生作为优先事项,提供了47亿美元的资金,占其官方发展援助总额的13.1%。<sup>11</sup>德国还为教育提供了37亿美元,占其官方发展援助总额的10.4%。<sup>12</sup>向母婴保健提供资金约6.86亿美元,其中14%用于基本营养。<sup>13</sup>根据德国联邦经济和社会事务部2021年公布的数据,德国还通过“一个世界-消除饥饿”机制投资6亿欧元支持营养项目。

德国双边官方发展援助的重点是减少不平等、贫困和实现联合国2030年议程的气候行动目标。德国双边官方发展援助的不到一半(43%)用于社会基础设施和服务,总额达135亿美元,其中包括对教育(40亿美元)和卫生(35亿美元)的支持。此外,德国双边官方发展援助的15.7%(49亿美元)用于经济基础设施和服务。德国的双边人道主义援助总额为30亿美元(占双边官方发展援助的9.6%)。就地理区域而言,德国的双边官方发展援助主要集中在非洲和亚洲。具体而言,67亿美元用于非洲,51亿美元用于亚洲,分别占双边官方发展援助的24.4%和18.6%。

德国的官方发展援助主要通过双边渠道完成(76.5%),其余23.5%通过包括欧洲联盟和联合国在内的多边机构完成。联合国系统收到了德国多边捐款的39%。在这60亿美元中,接受德国支持最多的三个机构是粮食计划署、联合国儿童基金会和开发计划署。

10 Organisation for Economic Co-operation and Development, 'Development Co-operation Profiles: Germany', OECD Publishing, Paris, <doi.org/10.1787/2dcf1367-en>, accessed 22 November 2023.

11 Donor Tracker, 'At a Glance: Germany', SEEK Development, Germany, <donortracker.org/donor\_profiles/germany>, accessed 22 November 2023.

12 同上。

13 同上。

图 6:2021 年德国按部门列的双边官方发展援助支出(百万美元)



数据来源:[https://donortracker.org/donor\\_profiles/Germany](https://donortracker.org/donor_profiles/Germany)

### 3.3 案例研究: 日本

#### 3.3.1 摘要

2021年,虽然日本国内预算整体收紧,但日本官方发展援助依然呈现增长态势,超过英国,成为仅次于美国、德国的全球第三大援助国。日本视发展援助为参与全球发展、探讨政策制定、树立领域标杆、维护自身利益主张的重要渠道。儿童作为重要的跨领域发展议题,是日本推进全球健康、人道与发展、防灾减灾和妇女赋权等发展政策的重要切入点。

日本对儿童的关注起始较早。20世纪40年代到60年代,日本政府颁布了一系列儿童救助政策<sup>14</sup>,完善儿童救助机制<sup>15</sup>,1947年颁布了《儿童福利法》。20世纪60年代到80年代,日本在国际上参与儿童发展的讨论,并向非洲派遣了第一批海外合作志愿者。90年代至今,日本积极参与国际发展合作。1994年,日本正式批准《儿童权利公约》,此后依照《公约》促进和保护儿童权利。近年来,日本专注于推广“人类安全理念”,助力“结束针对儿童的暴力行为、实现任何人都不能掉队的社会”。

14 如《救护法》(1929年)、《少年保护法》(1933年)、《儿童虐待防止法》(1933年)。

15 如《战后孤儿等保护对策纲要》(1945年)、《有关实施流浪儿童及其他儿童保护的紧急措施》(1945年)。

日本没有针对儿童发展议题制定专门战略及政策,也没有设置专业部门对口负责儿童发展相关国际合作项目。日本的儿童发展援助主要依托与儿童发展相关领域政策,以项目形式逐一开展,重点开发促进儿童发展的特定工具及产品,以发展妇幼健康、基础教育和儿童营养补充等事业。日本政府将相应领域的可持续发展目标引入本国领域政策,将本国发展经验与国际规则相“关联”。

#### 3.3.2 战略与政策

《官方发展援助大纲》是日本发展援助最重要、最基本的法律文件,经内阁决议通过,于1992年出台,2003年首次修订,2015年再次修订,并更名为《发展合作大纲》,《大纲》强调了日本发展合作应与联合国可持续发展目标保持一致。

教育方面,日本于2016年发布了两份重要战略文件:《性别平等和妇女赋权的发展战略》(强调了支持女童教育的重要性)和《关于可持续发展目标4(教育)的立场文件》(强调开发人力资源,促进科学技术创新,发展学习教育,建设包容和平的社会等内容)。2019年,日本编制了《G20人力资本投资促进可持续发展倡议——优质教育创造包容、韧性和创新的社会》,宣布了“教育x创新”倡议,承诺在2019年至2021年三年期间,支持900万儿童和青年。此外,日本还进一步加大对儿童基础知识培养、STEM教程、在线学习等方面的投入。

卫生方面,由于导致五岁以下儿童的死亡的主要原因为疟疾、结核、艾滋病等传染性疾病,日本在卫生领域的儿童援助也主要集中在传染病防控。2011年,日本制定“母婴健康专题

指南”并获得巨大成功。日本以母婴健康手册为基础与多国开展合作,通过多层次的能力培训,推广“孕产妇、新生儿和儿童健康的连续护理”的理念。2013年,日本推出全球卫生外交战略,旨在分享日本的知识和专长,实现人人都能负担的基础保健服务。

营养方面,日本重点关注的五个方向包括:(1)营养和全民健康覆盖,(2)安全、可持续和健康的食品系统,(3)应对弱势情况下营养不良的措施,(4)数据驱动的问责制,以及(5)营养融资。2019年,日本与世行合作,设立了“日本扩大营养投资信托基金”,以解决营养不良问题。2021年,日本宣布将在未来三年向世界提供超过28亿美元的营养相关援助,为实现全民健康覆盖和建立以科技等为支撑的可持续粮食体系做出贡献。

#### 3.3.3 机构设置与分工

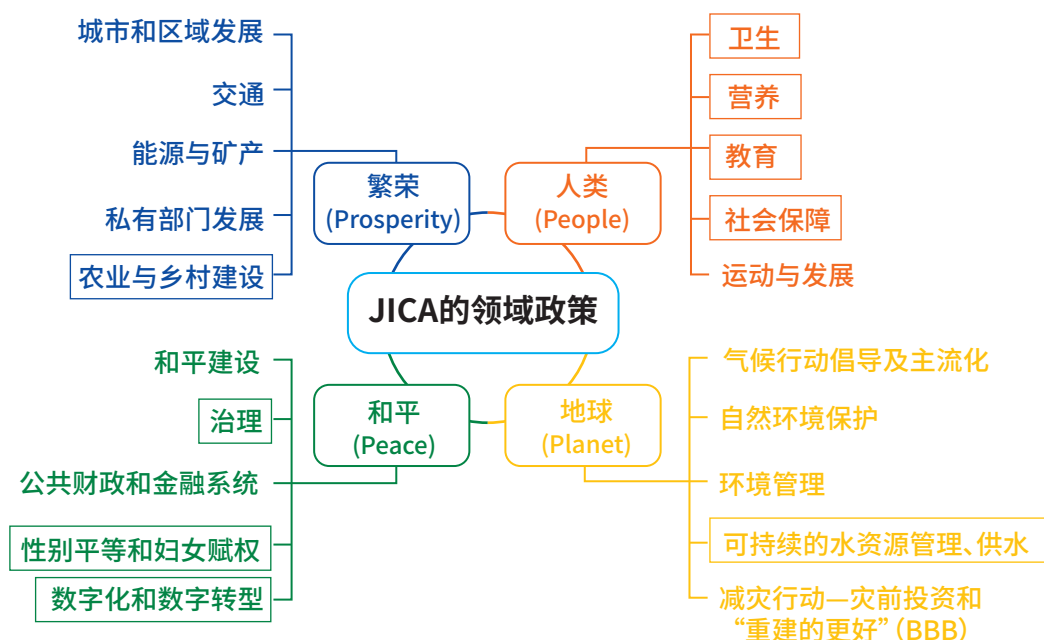
日本参与发展援助的主要部门有外务省、财务省和日本国际协力机构(JICA)。其中,日本外务省是发展援助主要决策部门,负责制订援助政策,监督管理日本协力机构,审核无偿援助和日元贷款的项目立项,协调联合国发展合作事务等。外务省组织并参与国际论坛、在多领域倡导儿童发展合作,分享日本的发展经验和理念,利用少量投入撬动对该领域更广泛的发展融资。财务省负责发展援助预算总体协调,在儿童发展领域,主要体现在对世界银行、IMF和地区开发银行的多边援助合作。

日本国际协力机构是日本发展援助的主要执行机构,管理过半的日本双边官方发展援助资金。在儿童发展方面,日本国际协力机构需要将外务省的战略、倡议通过具体的技术合

作项目、无偿援助项目等实施落地。日本国际协力机构第五个中期计划(2022-2026)主要涉及基础设施和经济增长、以人为本的发展、普世价值和和平建设以及全球问题。日本国际协力机构将发展中国家面临的重大问题划分

为“4P”，即繁荣(Prosperity)、人类(People)、和平(Peace)和地球(Planet)(图7)。日本国际协力机构并未针对儿童问题单独设置议题，而是将其纳入健康、教育、营养、性别平等和妇女赋权等部分。

图7:日本国际协力机构国际发展战略中与儿童有关的领域



数据来源:根据2021年日本国际协力机构年报整理

### 3.3.4 资源配置<sup>16</sup>

2021年,日本是世界第三大官方发展援助捐助国,提供了176亿美元的官方发展援助,占国民总收入的0.34%。日本捐助了20亿美元(占其官方发展援助的9%),优先用于全球卫生事业,其中4.42亿美元用于孕产妇、新生儿

和儿童健康项目(其中13%用于保障基本营养)。<sup>17</sup>2021年,为应对新冠疫情,对孕产妇、新生儿和儿童健康领域的拨款增加了一倍多。日本还为教育捐款6.95亿美元,占其官方发展援助总额的3%。<sup>18</sup>特别是在日本双边教育官方发展援助中,51%或(2.95亿美元)集中于高等教育。

16 Organisation for Economic Co-operation and Development, 'Development Co-operation Profiles: Japan', OECD Publishing, Paris, <doi.org/10.1787/2dcf1367-en>, accessed 22 November 2023.

17 Donor Tracker, 'At a Glance: Japan', SEEK Development, Germany, <donortracker.org/donor\_profiles/japan>, accessed 22 November 2023.

18 同上。



2021年,日本双边官方发展援助的大部分集中在工业、创新和基础设施、气候行动以及可持续城市和社区领域,为实现联合国2030年议程的目标做出了贡献。具体而言,35.8%的双边官方发展援助用于经济基础设施和服务,总额达55亿美元。社会基础设施和服务占其双边官方发展援助的27.8%,总额为43亿美元,重点支持健康(18亿美元)、水和卫生(12亿美元)以及教育(4.982亿美元)。日本的双边人道主义援助总额为9.505亿美元(占双边官方发展援助的6.2%)。

2021年,日本官方发展援助中,81.1%采用双边援助模式,其余的18.9%采用多边合作

模式。联合国系统收到的捐款占日本多边捐款的28.7%。2021年,在众多联合国机构中,联合国儿童基金会获得日本多边官方发展援助最多。日本共向联合国系统捐赠16亿美元,其中,接受日本援助最多的前三个联合国机构分别是联合国儿童基金会、联合国开发计划署和世界粮食计划署。

2021年,日本的双边官方发展援助主要集中在亚洲,向亚洲拨款107亿美元,占双边官方发展援助总额的60.3%。日本还向非洲拨款24亿美元,占双边官方发展援助总额的13.5%。此外,亚洲也是日本向多边组织提供专用捐款的主要地区。

图 8:2021 年日本按部门分列的双边官方发展援助支出 (百万美元)



数据来源: [https://donortracker.org/donor\\_profiles/japan](https://donortracker.org/donor_profiles/japan)

## 3.4 案例研究:英国

### 3.4.1 摘要

英国长期关注儿童群体,寻求为发展中国家儿童群体提供优质的医疗、营养和教育,保护儿童身心健康,发挥儿童最大潜力。虽然英国脱欧为英国对外战略带来不确定性,但英国仍将儿童议题列为当前及未来的国际发展优先事项。

1990年,英国儿童发展援助尚处在起步阶段。此阶段的最大突破是1990年英国政府签署了联合国《儿童权利公约》,并在全国范围内将公约作为法律实施<sup>19</sup>。1997年至2015年间,英国十分重视国际发展合作,将其视为与防务、外交并列的对外政策三大支柱之一。2013年,英国的官方发展援助占国民总收入的比例首次超过0.7%,成为七国集团中唯一实现这一目标的国家,这表明英国为国际儿童发展合作提供了强有力的财政支持。2015年前,英国是世界官方发展援助捐赠大国。然而,2015年后,特别是英国脱欧和新冠疫情爆发后,英国不断收缩对外援助战略,削减对外援助预算。2020年,英国官方发展援助占国民总收入的份额由0.7%降至0.5%,英国将更多精力投放在符合国内利益目标的领域中。英国对外援助战略的调整将对国际儿童发展合作产生重大影响。

### 3.4.2 战略与政策

英国发展援助的优先目标是通过经济发展减少贫困,深化可持续发展,同时遵守国际承诺,努力提高援助透明度和援助效率。英国2006年发布《国际发展法案(报告与透明度)》,要求每年汇报国际发展援助情况。英国分别在2014年和2015年针对性别平等和官方发展援助目标发布了两个法案,分别是《国际发展法案(性别平等)》与《国际发展法案(官方发展援助目标)》。这一系列的法案为包括儿童群体援助在内的英国发展援助提供了扎实的法律支撑。此外,迄今为止,英国还发布了七份国际发展战略白皮书<sup>20</sup>,具有很强的政策连续性。

在教育议题上,2011年,英国发布教育援助指导性政策文件《英国援助:改变生活,获得成功》,重点关注基础教育、师资培养、基础设施建设和教育质量等方面,并将女童教育作为优先事项。新冠疫情是健康危机,亦是教育危机,使最弱势的女童面临永久辍学的风险。因此,英国宣布追加500万英镑的教育紧急援助,作为英国更广泛的全球人道主义应对措施的一部分。多达26个国家将从中受益。在最新的《发展战略2022》中,女童教育被视作英国当前乃至今后一个阶段最核心的发展目标之一。

在健康领域,当前的指导性政策是2008年英国发布的《全球健康:2008-2013英国政府

<sup>19</sup> This includes 1) Overseas Development: the Changing Emphasis in British Aid Policies: More Help for the Poorest (1975); 2) Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century (1997); 3) Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor (2000); 4) Eliminating World Poverty: Making Governance Work for Poor People (2006); 5) Eliminating World Poverty: Building Our Common Future (2009); 6) UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interest (2015); and 7) UK Government's Strategy for International Development (2022).

<sup>20</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, 'Development Co-operation Profiles: United Kingdom', OECD Publishing, Paris, < <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>, accessed 22 November 2023.

战略》，文件重点关注母婴健康、艾滋病、结核病、疟疾等儿童常见病预防。为帮助儿童等脆弱群体更好地应对新冠疫情，英国将在未来五年内投入16.5亿英镑，用于支持世界上最贫穷国家的儿童免疫接种。此外，英国还发布了其他几项战略，包括《改善生殖、孕产妇和新生儿健康的结果框架》，重点关注怀孕和分娩安全。

在营养领域，英国于2011年发布的战略立场文件《营养提升计划》旨在解决儿童群体和孕产妇群体的营养不良问题。2017年，英国发布《拯救生命、投资子孙后代和建设繁荣——英国全球营养立场文件》，概述了英国有关从怀孕到两岁的“1000天窗口”期间的优先营养支持以及治疗严重营养不良的五岁以下儿童的主张。

### 3.4.3 机构设置与分工

1997年，英国设立国际发展部，为开展儿童发展援助奠定了良好的体制支撑，有利于进一步改善儿童福祉，促进儿童保护参与，确保服务高效可持续。1997至2020年间，英国国际发展部负责英国国际儿童发展合作事务。2020年6月，英国将国际发展部与外交和联邦事务部合并，成立了新的外交、联邦和发展部。外交、联邦和发展部既是政策制定机构，也是项目管理机构，在援助事务中居于核心地位，在与其他部门协调时能够发挥主导作用。2020年，外交、联邦和发展部拥有英国73.7%的官方发展援助分配权，其余政府部门共同支配剩下的26.3%官方发展援助资金。

十几个政府部门参与管理对外援助资金，主要包括：国防部、财政部、贸易和工业部、环境食物和农村事务部、卫生部等。具体到儿童相关的议题和领域：在卫生健康领域，发展援助战略设计和实施的牵头部门主要是外交、联邦和发展部和卫生部；在教育领域，外交、联邦和发展部和教育部在其中扮演重要角色；在营养议题方面，外交、联邦和发展部负责制定和实施英国在发展中国家的营养政策。

### 3.4.4 资源配置<sup>21</sup>

2021年，英国是第四大官方发展援助捐助国，提供的官方发展援助总额为157亿美元，占国民总收入的0.5%。英国为全球卫生事业提供了24亿美元（占官方发展援助总额的15%），其中3.18亿美元（占官方发展援助总额的3%）用于孕产妇、新生儿和儿童健康。<sup>22</sup>此外，8.39亿美元（占官方发展援助总额的5%）用于教育。<sup>23</sup>

英国的双边官方发展援助重点关注性别、和平、贫困和健康。超过三分之一的英国双边官方发展援助用于社会基础设施和服务，占双边官方发展援助承诺（14亿美元）的39.7%，主要集中在卫生（5.004亿美元）和教育（2.454亿美元）。双边人道主义援助占第二大类（5.936亿美元，占双边官方发展援助的16.5%）。此外，英国承诺提供5.303亿美元（占双边官方发展援助的15.2%），用于解决发展中国家营养不良的直接或根本决定因素，包括孕产妇保健以及水、环境卫生和个人卫生（WASH）等领

21 Organisation for Economic Co-operation and Development, 'Development Co-operation Profiles: United Kingdom', OECD Publishing, Paris, < <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en> >, accessed 22 November 2023.

22 Donor Tracker, 'At a Glance: UK', SEEK Development, Germany, < [donortracker.org/donor\\_profiles/united-kingdom](http://donortracker.org/donor_profiles/united-kingdom) >, accessed 22 November 2023.

23 同上。

域。就地理区域而言，英国的双边官方发展援助主要集中在非洲，向该地区拨款24亿美元，占双边官方发展援助总额的24.1%。相比之下，向亚洲拨款13亿美元，占双边官方发展援助总额的12.5%。

2021年，英国依然更多地通过双边官方发展援助开展对外发展援助，双边官方发展援助份额约占总官方发展援助的61%，剩下39%

的官方发展援助通过多边渠道组织，多边组织如联合国儿童基金会、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金等依旧为英国的主要合作伙伴。联合国系统收到20亿美元资金支持，占英国多边官方发展援助的23.9%。获得核心捐款和指定用途捐款最多的三个机构是世界粮食计划署、联合国儿童基金会和联合国开发计划署。

图 9:2021 年按部门分列的英国双边官方发展援助支出



数据来源: [https://donortracker.org/donor\\_profiles/united-kingdom](https://donortracker.org/donor_profiles/united-kingdom)

## 3.5 国际儿童发展合作特点总结

研究揭示了国际儿童发展合作的五个显著特点。儿童发展议题政治敏感度低,拥有很高的国际认可度,各国关于儿童发展重要性的共识日益深化。此外,儿童发展符合全球发展目标。可持续发展目标的宗旨在于不让任何人掉队,可持续发展目标将儿童和其他弱势群体置于全球发展的中心位置。国际儿童发展合作重在合作,既能促进可持续发展目标的实现,又能改善民生,符合受援国的重点发展需求。

儿童发展投入具有强大的溢出效应。儿童发展覆盖面广,涵盖多个不同领域,包括健康、营养、水、环境卫生和个人卫生、儿童保护和社会政策。研究表明,协调改进上述领域也有助于消除贫困,促进经济增长。例如,发展义务教育有助于改善营养、水安全和儿童保护现状。这些溢出效应凸显了国际儿童发展合作积极而深远的影响。

儿童发展顶层设计有所改善。过去几十年来,儿童发展日益受到国际社会广泛关注。多国制定了顶层政策框架战略,以统一协调的方式发展儿童事业。美国、德国、英国和日本围绕国际儿童发展合作,制定完善顶层设计,并着眼具体领域发展政策,关注儿童健康、基础教育、女童发展和儿童营养等方面。

国际儿童发展合作优先事项呈现多元特征。各国国情和发展优势并不相同,因而在国际儿童发展合作领域的重点和战略也各有不同。例如,英国重视加强受援国的基础教育和女童教育,日本教育援助的重点则是利用国际平台,助力亚太地区改善教育情况。总体而言,

母婴健康、水和卫生、基础教育、基础设施以及民主治理是国际儿童发展合作的突出主题。

国际儿童发展合作伙伴多样。多数国家采用双边和多边模式开展国际儿童发展合作,例如与联合国机构和国际金融机构等开展合作。在德国的案例中,德国积极与各种多边组织合作。2020年,德国是联合国儿童基金会第二大捐助国。

## 4. 中国国际儿童发展合作

### 4.1 摘要

中国通过双边和多边合作,向其他发展中国家提供经济和技术援助,以增强其发展能力,丰富民生,促进经济发展和社会进步。中国儿童发展合作由政府高层领导宣布的重要举措推动,相关政府部门牵头开展工作。近三十年,中国在治国理政中始终坚持儿童优先原则,制定了一系列保护儿童权益的法律法规、政策措施。

中国尚未为儿童制定专门的对外援助政策或发展议程。向儿童提供的对外援助通常由受援国提出,而不是由专门的政策或战略计划所驱动。此外,中国对儿童的对外援助的管理由多个政府部委领导,没有专门机构负责以儿童为重点的项目。

中国主要通过双边援助开展国际儿童发展合作,也与多边组织和私营部门有部分合作。

中国有必要进一步加强儿童发展合作的可持续性,重视儿童领域设施的运营维护和技术合作,加强能力建设。此外,应充分识别和验证具有比较优势的中国产品、技术和经验,因地制宜的推广和惠及更多发展中国家。

### 4.2 战略与政策

目前,中国尚未有对外援助战略规划,也

未专门就儿童发展合作制定政策。不过,值得注意的是,儿童发展合作越来越多地获得高层领导的关注和支持。中国于2013年的中非部长级卫生合作发展会议上承诺派遣500名妇幼专家,帮助非洲国家降低孕产妇死亡率、婴幼儿死亡率,支持10所中国医院与非洲国家医院“结对子”。在2015年的全球妇女峰会上,中国承诺帮助发展中国家实施100个“妇幼健康工程”项目。在2018年的中非合作论坛北京峰会上,中国承诺积极实施“幸福生活工程”等减贫项目,改善乡村社区环境和生活条件,保护非洲妇女儿童健康。

### 4.3 机构设置与分工

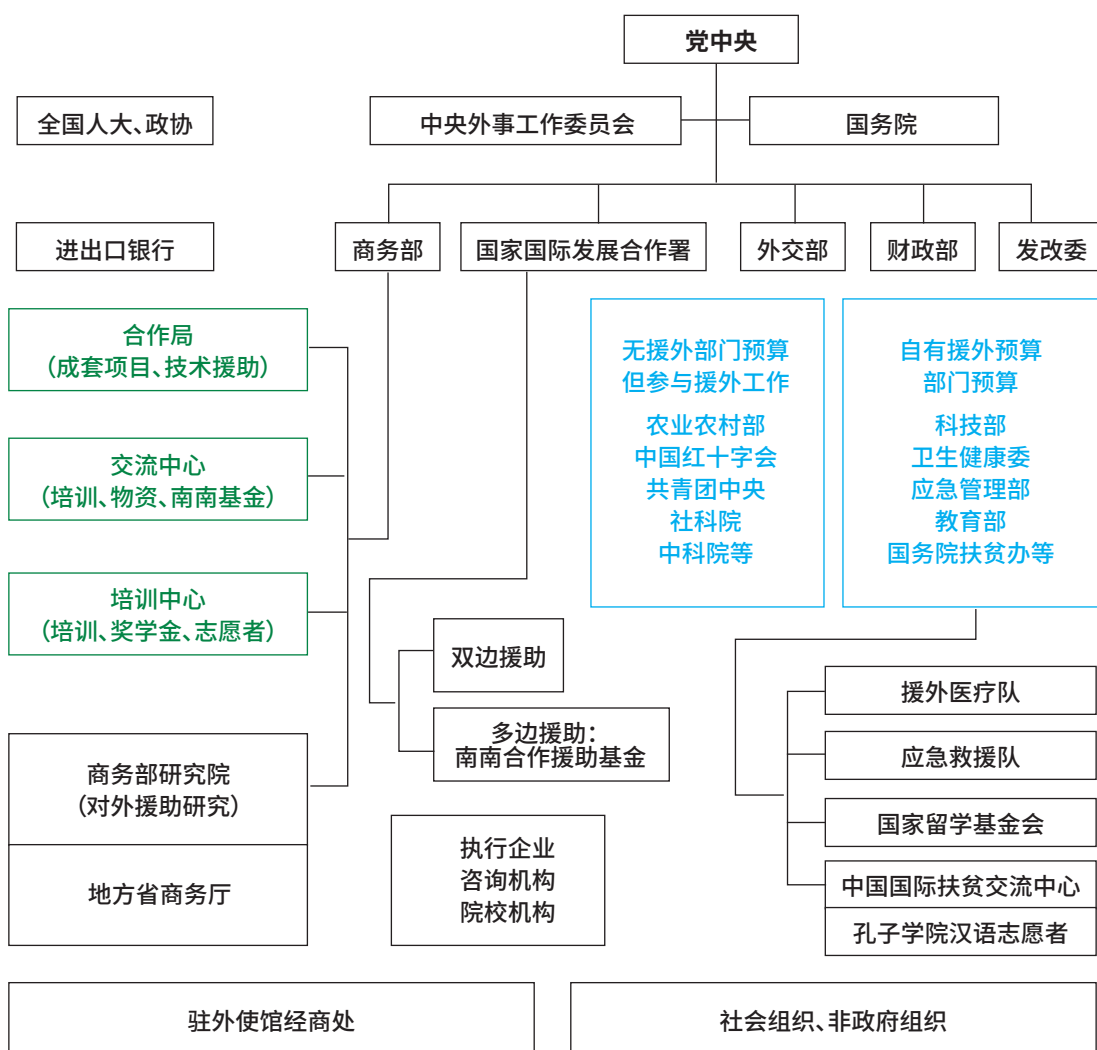
儿童发展是中国国际发展合作和对外援助的重要组成部分。在2018年国务院机构改革中,为“充分发挥对外援助作为大国外交的重要手段作用,加强对外援助的战略谋划和统筹协调,中国组建了国家国际发展合作署。

目前,参与中国对外援助的机构主要包括负责援外战略和政策规划的部门,即国家国际发展合作署;商务部下设的项目管理和实施单位——国际经济事务合作局、中国国际经济技术交流中心、商务部培训中心分别承担不同援外类型项目执行管理工作,以及自有援外预算的参与部门,如卫健委、教育部等(图10)。

具体而言,国家国际发展合作署、卫健委、国际经济事务合作局和中国国际经济技术交流中心参与国际儿童发展合作。其中,卫健委在妇幼保健项目的管理和实施中发挥着重要

作用。传统以国别分类的双边援助项目中,成套物资、技术合作、优惠贷款等项目由地区司对应国别处室负责。多边儿童发展项目主要得益于全球发展和南南合作基金<sup>24</sup>支持。

图10:中国对外援助机构管理概况



24 2022年6月24日,习近平主席在主持全球发展高层对话会时宣布将“南南合作援助基金”升级为“全球发展和南南合作基金”。

## 4.4 合作模式

近年来,中国儿童发展合作模式逐步演变:形式上,由过去双边援助向多双边并举转变;方式上,由传统的硬件援助转向“软硬”兼施,重视技术传授和能力建设;融资上,由过去的援助资金向多元化资金发展,其中,私人部门资金也发挥着补充作用;合作伙伴上,由传统的双边政府合作,发展为政府主导、多边机构和民间组织、企业等多方力量共同参与的新模式。

### 4.4.1 双边援助

双边援助是中国投入儿童的主要形式,具体方式主要包括物资项目、技术合作项目、能力建设项目、人道主义援助项目等。成套项目是中国对外经济技术援助的重要方式,传统实施模式为“交钥匙”方式,即由中方承担项目的设计和组织实施任务,在建成后移交给受援国政府。2013年至2018年,中国共建设成套项目423个<sup>25</sup>。教育方面,2013-2018年间,中国对外援建了86所学校,并提供相应配套的课桌、计算机、教具等设施,同时注重学校外围条件建设,例如修建通往学校的小型道路、提供打水供井、小水电设施等。卫生方面,2013-2018年间,中国实施完成了80个援建医院项目,重点保障妇女儿童健康。近年来,中国宣布了卫生健康相关的援助举措,援建了综合医院、妇幼医院/诊所、诊疗中心、基层卫生中心、抗疟中心、药品仓库、医学院、实验室、疾控中心、儿童康复医院等成套项目。

#### 4.4.1.1 物资援助

为支持儿童发展合作,2013年至2018年,中国共向124个国家和地区提供物资援助890批。中国不仅提供学校配套资源(包括课桌椅、媒体教学设备等学习用品和体育文化用品),还捐赠了医疗物资(包括救护车等运输工具,CT机、多普勒彩超仪等医疗设备器械,防护服等耗材,以及防治埃博拉出血热、黄热病、疟疾等威胁儿童生命疾病的药品和疫苗)。

#### 4.4.1.2 技术合作

中国儿童发展合作也包括教育、卫生健康、营养等领域的技术合作。教育方面,中国支持受援国开展师资培训、开发教材、搭建平台,向发展中国家派遣汉语教师和汉语教学志愿者队伍。卫生健康方面,中国向发展中国家派遣长期援外医疗队<sup>26</sup>,提供各专科临床服务,推动妇幼临床学科建设,筛查救治病患儿童,开展疾病监测预警、实验室能力建设、重点疾病干预等项目。

#### 4.4.1.3 能力建设

中国在发展中国家开展儿童发展能力建设,重点关注教育、卫生和营养领域。教育方面,中国针对学前和中小学教育开展相应培训,主题覆盖学前教育环境、农村教育、职业教育等主题。卫生方面,中国开展了大量的人力资源开发合作项目,主题包括卫生体系管理、医院管理、传染病防治、妇产科、儿科、免疫规划等。截至2018年底,累计在华培训受援国医疗卫生领域官员、管理者和技术人员达2万多

<sup>25</sup> 数据来源:《新时代的中国国际发展合作》白皮书。

<sup>26</sup> 其他捐助国主要派遣短期医疗队和紧急救援医疗队,很少派遣长期医务人员。长期医疗服务主要由非政府组织提供。



人次。<sup>27</sup>营养方面,中国组织举办了农产品安全加工和储藏、儿童营养包普及、谷物育种技术与应用等主题研修班。

### 4.4.1.4 人道主义援助

为帮助受灾国开展紧急救援、减少人员伤亡和财产损失,中国通过双边渠道向受灾国家提供紧急人道主义援助,包括提供紧急救灾物资或现汇援助、根据实际需要派遣救援队和医疗队等具体方式。在应对西非埃博拉疫情等重特大突发公共卫生事件时,中国第一时间向受灾国提供紧急人道主义援助,方式包括提供物资和现汇、培训当地医护人员、援建实验室和治疗中心等。中国也支持灾后恢复与重建。在菲律宾台风“海燕”救灾行动之后,中国与菲律宾红十字会开展合作,共援建了166套临时校舍。此外,中国还通过多双边渠道对外提供粮食援助,主要覆盖亚非自然灾害多发国家。

## 4.4.2 多边援助

中国多边援助始于上世纪80年代,为克服双边援助的局限性,在发展中国家间技术合作(TCDC)框架下,中国与联合国有关机构合作提供多边援助。

### 4.4.2.1 推动国际交流合作

中国定期开展政策交流与对话,从国际交流合作层面与国际社会探讨妇女儿童发展合作理念、促进政策优化、推动多元合作。近年来,中国积极参与了二十国集团(G20)早期儿童发展倡议、亚太地区儿童权利国际合作高级

别会议、全球妇女峰会、“每个妇女、每个儿童”倡议高级别会议、联大促进和保护儿童权利议题一般性辩论等高级别论坛。

### 4.4.2.2 向多边组织提供资金支持

2018年中国成为联合国第二大会费国,2016年中国跃居联合国第二大维和摊款国。中国在联合国设立以发展为目的的基金,例如,2015年设立“中国-联合国和平与发展基金”(10亿美元),2015年为联合国粮农组织南南合作项目追加5000万美元捐赠。同时,中国设立了区域性、领域性发展基金,例如,设立3亿美元的澜湄合作专项基金、200亿元人民币的气候变化南南合作基金<sup>28</sup>。此外,中国还向联合国专门机构和多边发展金融机构捐赠,并倡导设立亚投行等新机构。

### 4.4.2.3 全球发展和南南合作基金支持

全球发展和南南合作基金于2015年设立,其宗旨为支持其它发展中国家实现可持续发展目标,目前基金的总量为40亿美元。南南基金主要资助联合国等有关多边机构实施民生援助项目,具体来看,覆盖了女性与儿童发展、农业与粮食安全、防灾减灾、难移民援助等民生领域。截至2021年,中国通过南南基金在亚非拉等53个发展中国家开展了105个项目,惠及2000多万民众,其中妇女儿童在以上多个领域项下成为受益群体。

在女性与儿童发展领域,中国通过联合国儿童基金会、联合国人口基金等机构,在乌干

27 中国国际贸易经济合作研究院:《国际发展合作之路-40年改革开放大潮下的中国对外援助》,中国商贸出版社,北京,2018年5月,第144页。

28 习近平主席在2015年联合国可持续发展峰会期间宣布建立200亿元的“中国气候变化南南合作基金”,支持其他发展中国家应对气候变化,该基金由中国生态环保部管理。

达、加纳、孟加拉、尼泊尔、津巴布韦、黎巴嫩、埃塞俄比亚等国实施妇幼项目。基金项目涵盖孕产妇新生儿卫生保健服务、疫情预防控制、营养不良筛查防治、水源性疾病预防、儿童保护、女性经济赋权、提供金融服务和农业培训、性别政策优化等内容。

在农业和粮食安全领域，中国主要通过世界粮食计划署、联合国粮食及农业组织、联合国贸易和发展会议、联合国儿童基金会、联合国工业发展组织等机构，在埃塞俄比亚、津巴布韦、吉布提、贝宁、莫桑比克、刚果(布)、刚果(金)、南苏丹、马达加斯加、缅甸和柬埔寨等国实施项目。为帮助受援群体减少饥饿、减缓营养不良情况，基金提供了粮食、营养食品、组织种植营养作物等援助；为提高受援群体的农业生产能力，改善妇女儿童贫困状况，基金提供了农业资产和服务、组织农村家庭参与建设农业生产、建立农户与市场联系、开展农业培训等援助。

在防灾减灾领域，中国主要通过联合国开发计划署、世界粮食计划署、联合国儿童基金会等机构，在卢旺达、津巴布韦、马拉维、莫桑比克、苏丹、古巴、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦等国实施项目。具体来看，基金援助涵盖以下几方面内容：一是开展救灾响应，包括安置受灾群众，提供食物、生活物资、安全用水、营养治疗等支持，提供必要教学教具，为受灾的儿童提供关键和适当的保护服务；二是促进灾后城市复原力，包括提供灾害风险管理工具和设备、修缮基础设施、管理固体废物和医疗废物；三是提高防灾能力，包括优化当地灾害响应的政策和标准，开展应对灾害风险培训。

在难移民人道援助领域，中国主要通过联合国难民署、国际移民组织、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、联合国儿童基金会等机构，在索马里、阿富汗、叙利亚、黎巴嫩、约旦、巴勒斯坦、尼日利亚、吉布提、南苏丹等国实施项目。具体来看，为改善难移民妇女儿童的生活条件，基金项目援助包括提供粮食和生活物资、提供避难所并改善住房条件、提供紧急庇护和服务、建设储水池等；为保护难民生命健康，基金项目援助包括提供医疗用品、药物、采血服务、医务人员培训、营养补充等；为支持难民儿童获得教育机会，基金项目援助包括修缮校舍、提供教材教具等。

## 4.5 主要挑战

### 4.5.1 教育

中国教育领域以为基础教育、中等教育和职业教育援建学校为主。建成学校的利用率和儿童教育水平受多方面因素影响，包括：家庭是否支持儿童入学、师资力量是否充足、是否配备必要教材和设备、校园水电供应等，也成为当前中国教育援助面临的挑战之一。除硬件设施外，中国还对部分受援国的校长和教师开展能力建设，以提高教育质量，但还未成为教育领域主要援助形式。日后应思考如何利用多双边援助，撬动更多教育资源，提高教育援助效果。

### 4.5.2 卫生

中国医疗卫生援助主要集中在撒哈拉以南非洲地区。中国基于受援国需求建立医院并提供必要的医疗设备，以减轻受援国疾病负

担。与教育领域相似,如何提高援建医院和设施利用率,如何促进医院可持续发展是中国面临的主要挑战。虽然每个医院援建项目建成后均有1到2年的质保期(承建企业技术人员驻在医院指导维护设施),但质保期后,确保医院得到较好运营维护存在挑战。为应对设施维护和人员能力建设方面的挑战,有必要探索更多元的解决方案。

### 4.5.3 营养

在可持续发展目标的指引下,中国在营养方面的国际发展合作优先考虑提供紧急粮食援助,加强营养知识传播及能力建设,开展改善营养环境的综合项目,为儿童营养合作提供新思路、新路径等。然而,目前中国营养领域中兼具专业知识和国际经验的机构数量有限,对发展中国家的儿童营养需求了解不够深入,不利于制定符合“本土化”的营养发展方案。此外,由于各国食品安全标准不统一,中国在营养商品标准化方面面临挑战,需要投入资金开展进一步产品检测和验证。

## 4.6 资源配置

从1950-2009年,中国累计对外提供援助金额达2562.9亿元人民币;2010年至2012年,三年间中国对外援助金额为893.4亿元人民币;2013年至2018年,五年间中国共提供对外援助2702亿元人民币<sup>29</sup>。中国的对外援助资金

分为无偿援助、无息贷款和优惠贷款三种。其中,用于支持民生项目的无偿援助占比约达一半。总体看,中国对外援助规模年增长率约30%。虽然中国尚未对妇女儿童援助专门进行统计,鉴于医院、学校、卫生合作、疫情援助、南南基金援助等惠民项目日益增多,可基本判断,惠及妇女儿童权益的项目规模与中国对外援助规模成正比增长。

<sup>29</sup> 国务院新闻办公室分别发布了《中国的对外援助(2011)白皮书》,《中国对外援助(2014)白皮书》,《新时代的中国国际发展合作白皮书(2021)》。

## 5. 政策建议

中国的国际儿童发展合作以消除贫困、改善民生为落脚点，聚焦妇幼卫生、教育、人道主义等领域，提供医院、学校、紧急粮食援助、传染病应对、防灾减灾等受援国急需的社会福利项目，受益直接、见效快。

同时，中国的国际儿童发展合作应从战略上加强，不仅停留在项目层面，并在长期、可持续的战略项目规划中，优化基础设施建设、物资援助以及技术援助间的粘合度。目前的儿童援助以双边形式为主，多边和民间援助尚未成规模，且具备有比较优势的中国技术和经验尚未得到充分挖掘和利用。

2021年，中国提出全球发展倡议，致力于实现可持续发展目标，为进一步加强国际发展合作提供了基本政策方向。结合新形势下儿童发展需求与挑战，报告为中国参与国际儿童发展合作提出六点建议。

### 1) 加快形成儿童发展政策主张，促进儿童议题在顶层设计中的主流化。

应在顶层设计方面赋予儿童发展“主流化”角色，通过专门的政策引导带动更有针对性的儿童投资。在项目设计和管理层面引入与妇女、儿童相关的社会因素的考量也十分重要，例如，在基建领域中，加强能力建设，提供注重妇幼、母婴和儿童的友好型服务。

### 2) 增加多双边交流沟通，促进儿童发展战略对接。

加强与受援国的双边沟通，充分了解受援国民生发展规划体系、理解地区/国家儿童发展诉求，保证项目符合当地需求。加强与国际组织、区域组织的对接，重点考虑与联合国机构的儿童保护、妇幼健康发展等战略规划对接。加强与美、日等发达国家，以及巴西、印度等发展中国家在儿童方面的双边对话与合作，汲取有益经验，增进儿童发展共识。

### 3) 重视联合国发展机构优势，与中国对外援助相互借力

联合国儿童基金会等多边机构在儿童发展领域具有独到的发展视角和专业能力，可以有效弥补双边援助的短板。同时，中国在经济快速发展、减贫过程中积累了丰富鲜活经验，应与联合国儿童基金会等多边机构加强儿童知识分享和技术本地化等方面的合作，共同促进实现2030年可持续发展目标。

### 4) 加大儿童发展融资力度，凝聚各方资金力量

与儿童相关的可持续发展目标的实现存在巨大资金缺口，增加融资力度迫在眉睫。第一，现有的援助政策和资金应更多向儿童发展倾斜，在减贫、公共卫生、气候变化、粮食安全等投入中，需优先保障妇女儿童权益。第二，

发挥援助的杠杆作用,调动更广泛的发展资源,这包括国际金融机构、中外工商企业、非盈利基金会、与其他援助国开展三方合作等,以实现“聚沙成塔、汇滴成海”效果。第三,加强政府在顶层的整体规划和引导作用,使各界资源投入有方向、有重点、有合力。

### **5) 进一步加强“软硬结合度”,提高援助综合效益**

应提升已建成的医院、学校等设施的利用率,特别是重视在可持续发展方面的能力建设、人文交流等软援助的需求。探索以项目为切入点,开展能力建设,提升援助整体效益。以教育领域为例,可结合现有援建学校,加大提供教育规划咨询、教师进修和培训、教育信息化建设、校园营养改善等软援助。此外,重视驻受援国的伙伴关系建设,协调各方力量,共同对受援国开展需求评估、优化资源分配。

### **6) 发挥比较优势,推动成熟技术产品走出去**

中国儿童发展事业已衍生了一批国外可采用的经验、技术和产品,特别是在妇幼健康、环境卫生设施、儿童营养、学前教育、安全饮用水等领域的技术产品已凸显了援助有效性。应同包括联合国儿童基金会在内的机构开展合作,进行经验总结和因地制宜转化,进一步为其他发展中国家提供帮助。







联合国儿童基金会

携手为儿童

为本出版物提供了支持