

黄梅波 胡建梅

八国集团对非援助效果 及对策

——基于履约率角度的分析

[内容提要] 对非援助是八国集团峰会的主要议题之一, 历次峰会在该领域做出了较多承诺。本文探讨了八国集团对非援助承诺的执行情况, 对外援助对受援国的实际影响, 以及对非援助效果对八国集团合法性的影响。提出建立合适的援外监管机制、改善对非援助总量与结构、制定合理的良政水平要求、加强对外援助政策的协调等四条政策建议, 以提高八国集团对非援助效果。

[关键词] 八国集团 非洲 援助效果 履约率

中图分类号: F114·44 文献标识码: A 文章编号: 1007-1369(2010)4-0163-10

发展援助是八国集团峰会的重要议题之一, 对外援助尤其是官方发展援助(Official Development Assistance, ODA)对于促进非洲国家发展、解决全球经济失衡以及应对其他全球性问题具有重要意义。因此, 分析八国集团对外援助效果, 深入探讨其成败得失, 商议问题解决之道, 不仅可以提高八国集团对外援助效果, 而且也是提高八国集团合法性的重要途径。八国集团对非援助效果的提高, 需要摒弃传统的管理理念和治理模式, 探索全新的对非援助模式。时至今日, 八国集团在多大程度上履行了其对外援助承诺, 是否履约对捐助国

收稿日期: 2010 6 15

作者简介: 黄梅波, 厦门大学经济学院国际经济与贸易系教授, 博士生导师; 胡建梅, 厦门大学经济学院国际经济与贸易系世界经济博士研究生, 361005。

与受援国有何影响,以及如何提高八国集团对非援助效果是本文关注的重点问题。

八国集团对非援助发展历程

1. 八国集团对非援助历史回顾

二战后,国际援助与国际贸易、国际投资一起构成了国际经济关系的三大支柱,形成制度化、经常性、大规模的国际体系。^①对外援助是八国集团自成立之初就开始关注的领域。

从峰会议题看,在1975年法国朗布依埃召开的第一次峰会上,参会的六个国家就注意到发展中国家在世界经济中的作用,之后历次峰会发展中国家问题常出现在峰会议题中。1977年七国集团峰会开始讨论南北关系问题,1981年蒙特贝罗峰会首次提出对发展中国家的援助。冷战期间七国集团峰会主要关注东西关系问题,1988年多伦多峰会制定了对最贫穷发展中国家减免债务的“多伦多宣言”。1991年伦敦峰会确立了建立全球伙伴关系计划,1996年重点关注南北经济关系问题。20世纪末,非洲各国面临严重的债务危机、恐怖主义、与发达国家的数字鸿沟、流行病肆虐等问题,严重阻碍了发达国家倡导的全球化进程,因此自1997年起八国集团峰会成立了专门的对非工作组,并在2001年热那亚峰会上确定了首脑的非洲事务私人代表制度,确定由较高级别官员专门负责八国集团的对非事务,显示出八国集团对非洲发展的重视程度。

从历次峰会对非援助承诺看,早期对非援助承诺主要蕴含在八国集团对发展中国家的援助承诺内。早在1978年八国集团峰会时,与会各国就承诺要加强对发展中国家能源领域的援助。1981年七国集团首脑决定维持并不断提高对发展中国家的ODA水平,增强与发展中国家的联系。1982年发展援助开始作为独立议题出现在八国集团峰会宣言中。1985年八国集团峰会首次作出对非援助承诺,即继续八国集团对非洲国家的紧急粮食援助,加强与非洲

^① 林晓光.国际政治经济关系:以国际援助为视点.世界经济研究,2002(5)

国家在长期粮食政策领域的合作,消除非洲大陆普遍存在的贫困现象。之后历届峰会基本都有援助非洲的承诺,包括对非技术援助、粮食援助、司法及人权领域的援助和债务减免。2000年9月联合国确立千年发展目标,对非发展援助正式成为八国集团的中心议题。2001年热那亚峰会,八国集团承诺为23个发展中国家减免530亿美元的债务;2004年佐治亚海岛峰会承诺为27个国家减免310亿美元的债务;2005年格伦伊戈尔斯峰会承诺2010年对非援助将在2004年基础上增加250亿美元,同时减免非洲和拉美37个国家共计550亿美元的债务,其中非洲18国占400亿美元,为历年之最;2007年八国集团重申2005年对非援助承诺,并重申当时正在进行的总额达600亿美元的多边债务减免;2008年洞爷湖峰会再次重申格伦伊戈尔斯峰会的对非援助承诺,并承诺向非洲有关国家提供100亿美元以上的农业援助;2009年拉奎拉峰会八国集团承诺在此后五年内为穷国提供总额达200亿美元的农业和粮食安全援助。

2. 八国集团对非援助承诺及其执行

承诺是指八国集团会议文档中规定的、由各国领导人公开表示、一致同意、将要实现的具体目标、许诺或保证,成员国将采取必要行动以实现既定目标。^①承诺必须是独立的、具体的、面向未来的。自1996年起,加拿大多伦多八国集团研究中心开始研究历届峰会八国集团承诺的履行情况,自2002年起,开始总结两届峰会期间的承诺执行情况。

据八国集团研究中心统计,20世纪八国集团每年对非援助承诺数较少,1997年数量最多为10个。进入21世纪后,八国集团对非承诺数显著提高,2002年可以说是八国集团的非洲年,对非援助承诺数达到107个,2005年、2007年在40个左右。^②

① Kokotsis. Background on Compliance Assessments. 2004. <http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/methodology/g7c2.htm>

② 根据 G8 Research Group. All G7/8 Commitments, 1975—2009. www.g8.utoronto.ca 整理。

八国集团研究中心对历次峰会履约情况的数量化分析表明,^①整体来看,各国的承诺履行情况并不好。具体到八国集团对非援助承诺的履行情况。八国集团研究中心对2000年、2002年ODA履约率的评分等级分别为C和B。^②若按百分制计,这两年的得分在64—66、74—76之间,虽及格但仍有较大上升空间。对八国集团2008年洞爷湖峰会到拉奎拉峰会对非ODA履约情况的分析发现,洞爷湖峰会到拉奎拉峰会期间,八国集团在该问题上的履约情况不容乐观,平均得分仅0.44,其中6个成员国履行了对非ODA承诺,2个成员国和EU未能履行其承诺。^③2010年3月,八国集团拉奎拉峰会中期执行报告^④显示,八国集团仍未全部兑现格伦伊戈尔斯峰会的援非承诺,该阶段的总体执行情况比前一阶段更差,平均得分仅-0.11。

八国集团履约率受多种因素影响,如成员国实力、不同时期的国家利益焦点、国家偏好等。其中,国家偏好既受国内政治力量和利益集团的影响,也与民选领导人的意愿及个人作风有关。

八国集团对非援助效果分析

虽然援助非洲早已成为八国集团的中心议题之一,对非援助的承诺数量也呈现逐年增加趋势,但总体来看八国集团对非援助承诺的遵守情况不容乐

① 对履约进行数量化衡量的奠基之作是 George Von Funstenberg 和 Joseph Daniels 的 *The Meaning and Reliability of Economic Summit Undertakings, 1975—1989*。Ella Kokotsis 和 John Kirton 在他们的文章 *National Compliance with Environmental Regimes: The Case of the G7, 1988—1995* 中使用了这一方法,将履约情况分为三个等级,完全遵守或接近完全遵守得分为+1;完全失效或接近完全失效得分为-1;未能执行或正在执行过程中得分为0。对1996—2008年八国集团峰会期末履约率的具体情况可参见 G8 Research Group, *2009 L' Aquila G8 Summit Interim Compliance Report*, 11 July 2009 to 22 February 2010, 2010-3-22; 7

② G8 Research Group, *G8 Performance Assessments by Issue, 1996—2004*. <http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/assessments.htm>。根据“贝恩—普特南”评估法,将首脑峰会的表现领导力、效率、团结性、持久性、可接受性、一致性六个标准分为A、B、C、D、F五层,其中前四层中又分为三个小等,因此共有13个等级。

③ 6个完全履约成员国包括加拿大、德国、日本、俄罗斯、英国、美国,而法国、意大利和EU未能履约。

④ G8 Research Group, *2009 L' Aquila G8 Summit Interim Compliance Report*. www.g8.utoronto.ca

观,这从援助供给方角度显示出八国集团对非援助效果欠佳。八国集团对非援助的实际效果需从对非洲经济社会的影响以及对八国集团的影响两方面展开。

1. 八国集团对非援助的实际效果

对外援助虽常伴随着政治、经济、军事、人道主义等多重目的,但促进受援国经济增长、提高受援国社会福利水平应是对外援助的主要目的。

理论界对于对外援助对受援国经济社会的影响并没有达成一致看法,一些学者认为对外援助对受援国经济是无效的,甚至是有害的,而另一派观点认为对外援助对受援国经济发展有显著的促进作用,认为对外援助能够改善受援国政策环境、解决受援国储蓄和外汇双缺口问题,有利于受援国经济结构调整。

从非洲情况看,外国援助在一定程度上提高了非洲国家的福利水平。1970年代初到1980年代中期,南部非洲人均GNI与世界的平均水平相差不多,但自1980年代中后期以来,两者差距越来越大,2002年南部非洲人均GNI还不足世界平均值的一半。造成这一现象的原因与1990年代的“援助疲劳”不无关系,该时期主要援助国对外援助的绝对量和相对量都明显下降。而进入21世纪后,八国集团对非援助开始摆脱上世纪90年代的“援助疲劳”,南部非洲人均GNI与世界人均GNI的差距开始缩小。与此同时,对外援助降低了非洲国家对外债的依赖性。上世纪90年代,撒哈拉以南非洲地区外债占GNI的比例处于较高水平的60%—80%之间,进入21世纪后,这一比例呈现逐年下降的趋势,2006年下降到只有25%。八国集团对非援助一方面为非洲国家经济发展提供了必要资金,减少了其在国际市场的借贷;另一方面,八国集团对非援助提高了该地区自身经济增长能力,减少了其资金缺口及对外部资金的依赖性。但是我们也应该看到,作为非洲主要外部资金来源之一的外援长期以来呈现不稳定、不平衡、具有约束性的特点。^①

虽然八国集团对非援助提高了非洲国家的福利水平,但对八国集团发展

^① 安春英.非洲经济增长与减贫发展的悖论——兼论非洲从贫困化增长到益贫式增长范式的转变.西亚非洲,2010(3)

援助的非议仍然存在,主要体现在八国集团对非援助承诺的履行上,目前争议最多的是八国集团2005年格伦伊戈尔斯峰会作出的援非承诺的履行情况。该承诺旨在到2010年实现非援助目标而非马上兑现,当时一些国际组织领导人就对八国集团是否能真正履行其承诺表示过担忧,^①目前情况表明这些担忧是合理的。非洲国家已在多个场合呼吁八国集团切实履行对非援助承诺,如2008年7月非洲国家与八国集团领导人对话、2009年12月哥本哈根联合国气候大会等。国际社会也对八国集团对非援助承诺的履行情况给予了高度关注,世界银行行长佐利克、联合国秘书长潘基文、国际货币基金组织等均在不同时间不同场合呼吁西方国家尽快兑现对非援助承诺。

2. 对非援助效果对八国集团的影响

对非援助效果对八国集团的影响主要体现在八国集团作为国际组织的合法性方面,对这一问题的理解可以从如下两个角度展开,即八国集团作为全球治理中心的地位和对外援助的国际公共物品性质。

从八国集团全球治理中心的地位角度看,对非援助效果对八国集团的合法性有着重要影响。国际机制的合法性与其全球政治经济治理的成效紧密相关,且在很大程度上取决于非主导国家或贫弱国家在国际机制的共同利益分配过程中所能获得的份额。^②因此,维持八国集团的合法性需要确保非洲受援国能够切实从八国集团对非援助中获得好处,需要切实提高八国集团对非援助效果。

从对外援助作为国际公共物品的角度看,对非援助作为八国集团提供的一种国际公共物品,要求具备较好成效,以维持并提高八国集团的合法性。这是因为,国际组织合法性要求中的利益需求主要体现为国际组织提供国际公共物品的绩效或有效性。若国际组织不能有效提供国际公共物品,将对其合法性造成严重的负面影响,并将进一步危及该组织的存在与发展。因此,八国集团能否有效提供对外援助,遵守其对非援助承诺,是影响其作为国际制度合

^① 如时任联合国秘书长安南、“呼吁反贫困行动全球联盟”负责人库米·奈杜等。见新浪新闻,八国集团2010年对非洲援助将增加至500亿美元。<http://news.sina.com.cn/w/2005-07-10/02196394420.shtml>

^② 门洪华.论国际机制的合法性.国际政治研究,2002(1)

法性的重要因素。

提高八国集团对非援助效果的政策建议

八国集团对非援助效果对非洲受援国和集团本身及其各成员国都有较大影响,八国集团对非援助效果的提高可从以下几个方面展开。

1. 建立合适的援外监管机制

对八国集团援助非洲的最大诟病是其承诺的执行力度较差,这一点在本文第一部分也有所体现。其实早在1977年伦敦峰会时,各国领导人就意识到应加大对已达成援助承诺的执行力度。峰会制度化程度的加强和峰会进程内体制框架的不断完善在一定程度上促进了八国集团承诺的履行。

2007年海利根达姆峰会的一项主要进展即确保八国集团实现对核心问题的承诺,加强八国集团的制度化监督机制,激励八国集团履行承诺,为此可借鉴OECD/DAC、世界银行、联合国等国际机构的经验,而且八国集团成员数目少,比其他机构更容易协调和统一立场。^①监管机制的建立将显著提高八国集团的援助效果,同时这一机制也应具备较高的兼容性,能将新兴援助国如中国等纳入其中,从而更好地发挥对外援助全球公共物品的职能。监管机制的建立需要做好资金和人力资源的准备,以便能切实履行八国集团对非援助承诺;为HIPC倡议和MDRI倡议提供资金,保证国际开发协会和非洲发展基金的安全;提高援助质量,实现巴黎宣言目标等。

2. 改善对非援助总量和结构

援助效率与援助总量与结构都有密切关系。从总量看,对外援助存在边际报酬递减规律,援助量与援助效果呈现倒U曲线关系,适度援助可提高援助效果,援助过多则会影响援助效果的发挥。为提高援助效率,援助分配须与受援国某种经济指标如GDP成比例。最佳援助量应占受援国GDP的20%—30%,而非洲国家普遍存在援助额过多现象,已超出最优援助量19%的临界

^① 张海冰.八国集团框架下的对非援助.社会科学,2009(7)

值甚至更多。^①此时就出现一个理论与现实脱节的两难问题:一方面,理论研究表明非洲国家接受的援助额超过了理论值;另一方面,非洲国家又对G8未能完全履行其对非援助承诺多有抱怨。对此我们的理解是,理论研究是从总量角度展开的,未分析援助资金在各领域的分配情况,相比于其他投资领域,对基础设施的投资能带来更大社会收益。当然,理论研究为现实问题提出警示,即对外援助应考虑受援国的接受和吸纳能力,避免援助资金的浪费,同时也要避免由于受援国接受援助过多而无法最终偿还的问题。^②

改进援助结构可明显提高援助有效性。从援助资金的接受主体看,援助结构是指针对国家的援助和针对项目的援助两种;从援助资金的使用领域看,包括经济、教育、卫生、社会、国防安全等各领域。每个受援国政府对不同类型援助资金的期望不同,花费在不同援助方式上的精力也有所差异,从而导致援助效果的不同。因此,八国集团对非援助应充分了解各受援国实际情况,制定合理的国家—项目结构与援助资金分配领域结构。同时,不同援助形式效果本身存在较大差异,各受援国接受的援助资金在构成比例上也不是一成不变的,因此,有必要分析不同援助方式对处于不同状态的国家的实际影响,在此基础上确定合适的援助方式,提高援助效率。

3. 制定合理的良政水平要求

西方国家从自身利益出发,往往将非洲国家实行民主化和经济改革作为提供援助的前提条件,这与上世纪90年代以来流行于非洲的“良政”概念密切相关。2005年联合国非洲经济委员会发表的“为非洲良政而努力”的非洲治理报告从民主转型、政治包容、群众呼声、责任心和经济管理等方面界定了良政。良政已成为目前全球发展领域的主要议题之一,八国集团在推动良政发展过程中起着主导作用。2000年7月,七国集团财长会议将“基于表现的分配制度”引入多边开发银行业务,以提高受援资金使用的有效性。2007年5

^① Jensen P S, Pakham M. Can the Two New Aid-growth Models be Replicated? Public Choice, 2006, 127: 147-175

^② 根据OECD的定义,ODA是指官方机构为促进发展中国家的经济发展和福利改善,向发展中国家提供的赠与或赠与成分(GE, Grant Element)不少于25%的贷款。我们这里也认为对外援助中的一部分是需要受援国偿还的。

月八国集团财长会议通过了“非洲优良金融治理”行动计划,以支持非洲国家为提高公共金融管理能力和效率作出的努力。2007年海利根达姆进程强调良政的必要性,认为对非洲来说,要想在全球化进程中取得更大进展,必须实行良政,呼吁国际社会在对非援助上达成良治共识。^①

显然,良好施政能显著提高发展援助的总体效能。但是,良政要求带来受援国家选择上的两难困境:对受援国较高的良政要求将使援助资金集中在几个已取得较好援助效果的国家,但这些国家往往并不是最需要援助资金的;若从资金需求角度出发,援助资金将被用于管理较差、效率较低而且可能不会产生任何援助效果的国家,这又破坏了力图使援助发挥最大作用的援助国的积极性。对外援助中良政水平要求具有的倒U曲线效应促使八国集团重点研究如何对不成功的政权或治理水平较差的国家提供援助,这是提高八国集团援助有效性的重要议题。从目前对外援助的发展形势看,基于受援国绩效指标的选择性援助正在增加。

4. 加强集团内对外援助政策协调力度

各国的对外援助政策与他国对外援助政有着紧密联系,各成员国各自为政的对外援助政策是造成八国集团对非援助效果不佳的原因之一。美国对外援助具有典型政治援助特点,而西欧国家则以经济开发型援助为主,而北欧则是人道主义援助的典型代表,日本ODA集投资、贸易和开发三位于一体,但带有政治安全因素。对外援助宗旨的差异造成各成员国在援助资金的地理分配、部门分配上缺乏协调,影响了援助效果的发挥。

虽然千年发展目标差距问题工作组2008年的报告指出,加强援助协调的最佳做法还未产生深远影响,^②当就目前情况而言,八国集团在对非援助的多个领域展开协调工作,可提高对非援助的履约率,增强对非援助有效性。同时,为体现发展援助的发展特性,应减少双边援助而增加多边援助,以更加集中、一致的方式使用援助资金。鉴于八国集团在各种多边援助组织中的重要

① [加]约翰·柯顿. 强化全球治理: 八国集团、中国与海利根达姆进程. 国际观察, 2008(4)

② 千年发展目标差距问题工作组2008年报告. <http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/gap08/1-8.html>

地位,协调集团内部对外援助政策,必将影响多边援助组织援外政策的制定与实施,从而使发展援助真正发挥应有作用。其实早在20世纪50年代末,发达国家就已开始对外援助政策的协调工作。1959年末,美、英、法、联邦德国四国首脑举行会议,一致同意成立专门的开发援助机构,以避免重复援助,提高援助效率。1961年1月西方国家成立的专门协调ODA的机构发展援助集团及其继任者发展援助委员会在协调对外援助政策领域做出较多贡献。

为提高八国集团对非援助的有效性,还需加强与其他国际组织以及新兴援助国家的合作。八国集团历来在世界银行、国际货币基金组织、经合组织等援外政策的制定和执行中发挥着重要作用,2000年八国集团峰会承诺为提高ODA的有效性,将对最不发达国家的援助放在OECD框架下进行,并建立了一个公平的负担分担机制,加强与OECD其他成员国的合作。八国集团研究中心的相关研究表明,发展中五国的加入改善了八国集团履约率,新兴援助国如中国、巴西等在对非援助领域与八国集团展开激烈竞争,八国集团对非援助效果的提高不能忽视新兴力量的出现。

结 论

国际社会对待对外援助的态度已从孤立做法向提高援助效率方向转变。2002年联合国发展筹资蒙特雷会议最早提出援助有效性问题,2004年和2007年又分别在马拉喀什和河内召开了有关援助效率的国际圆桌会议,2003年、2005年和2008年分别在罗马、巴黎和阿克拉举行了有关援助效率的高级论坛。这些国际会议本身及其宣言都对国际发展援助产生了重大影响,为改善援助供给、提高援助管理方法确立了框架。援助数量的增加和援助质量的提高也是实现国际社会千年发展目标的要求。因此,八国集团提高对非援助效果不仅顺应了国际社会的要求,而且也是提高其组织有效性的重要途径。

(责任编辑:张晓薇)