

法国对外援助：近期状况及走向

黄梅波 许月莲

内容提要 法国的发展援助明显集中于非洲,并主要是对社会基础设施和服务进行大量投入。在组织机构上,虽然经过了近年一系列的简化改革,但其对外援助涉及的机构部门仍然繁多复杂。本文拟从战略政策、总量分配、组织管理和对外援助有效性等方面对新世纪法国的对外援助及其管理进行分析。

关键词 发展援助 战略政策 组织管理 有效性

一、法国对外援助战略及政策

(一) 对外援助战略

法国的对外援助是法国外交的关键部分。法国的外交政策基本原则为“尊重人们的自主权,尊重人权和民主,尊重各国的法律法规和合作。”法国的对外援助战略也建立在这些外交基本原则的基础上。在内容上,法国的对外援助战略主要包括以下几个方面:

1. 明确援助目标

这是法国对外援助战略最重要的部分。2008年法国官方发展援助的三大目标为经济增长、减少贫困和提供全球公共物品。2007年7月法国合作部长(Minister of State for Cooperation)表示要将援助集中于关键点,并明确法国对外援助的重点为人类面临的五大挑战:生态、人口、农村发展、治理以及文化、语言的多样性。2007年8月法国总统发给外交和欧洲事务部长(Minister for

Foreign and European Affairs)的任务信中明确提出的一个任务是基于关键原则提出新的合作和发展援助政策,而这些原则中最重要的一条就是要避免资源分散,将援助资源集中于重点国家和部门。

2. 将援助战略可操作化

2005年,法国政府经过磋商后在七个领域制定了多年的发展援助战略,这七个领域是:教育、健康和防治艾滋病,水和污水,农业和食品安全,保护环境和生物多样性,在撒哈拉以南的非洲发展基础设施,私人部门的发展,这些战略于2005年5月生效。同时,政府还在治理、可持续发展和性别平等三个领域制定了交叉战略。为了使战略可操作,政府定期对战略进行更新,并尽可能将战略细分。例如2008年对可持续发展战略进行了修订;保护环境战略的细分战略防治荒漠化和土地退化的战略引导在2006年12月生效。

3. 加强援助的区域合作途径

由于发展中国家面临的很多问题需在区域层面解决,法国努力通过援助在非洲和亚洲的相邻国家推进区域发展合作。法国还试图通过支持区域机构来增强区域自主性。在非洲中部和西部,法国通过支持非洲金融共同体(African Financial Community, CFA)法郎区机构来支持非洲经济货币的一体化。

4. 鼓励议会和民间组织参与

2006年法国实行的财政立法体制法案(Institutional Act on Financial Legislation, LOLF)更便于议会控制包括发展援助在内的预算。由议会成员和法国非政府组织组成的“合作议会代表团”(“Parliamentary Delegation for Co-operation”)有利于在议会中进行发展援助方面政策的讨论。此外,议会还要对发展合作的立法进行表决。

与公民社会(Civil Society)的磋商集中于非政府组织和地方

政府。1999年法国在总理的主持下建立了国际合作高级理事会(High Council for International Co-operation, HCCI),以利于公共部门和私人部门在发展合作方面的磋商,并争取公众对发展援助的支持。2007年官方发展援助战略委员会(Strategic Council on ODA)取代了HCCI。作为与公民社会在发展合作战略方面的主要方案的辩论论坛,委员会鼓励公民社会代表在议会预算讨论上发表更多的观点。

5. 创新发展融资和对脆弱国家的援助

法国的政府贷款占对外援助的比重相当大,仅次于日本。2009年法国政府贷款达到14.65亿美元,占双边援助的20.86%,而发展援助委员会成员国中,政府贷款占对外援助的平均比重仅为3.66%。法国开发署(AFD)负责为受援国的项目提供融资服务,并根据受援国的特征提供不同优惠程度的贷款。例如对最不发达国家的社会服务项目提供赠款,而对新兴国家则提供优惠很低的贷款,而且将贷款活动产生的利润用于资助官方发展援助。

为了扩大援助效果,从2002年起,法国开始考虑为国际援助融资创新融资机制。已经进行的创新融资机制主要包括三个:一是从2006年起对机票征收“国际团结税”,将收入用于为国际药品采购机制提供资金;二是从2006年起与英国一起推出国际免疫融资机制(The International Finance Facility for Immunization, IF-Flm),试图从资本市场筹集非官

方发展援助资金用以支持全球疫苗和免疫联盟(the Global Alliance for Vaccination and Immunization, GAVI);三是2005年的oudin-santini法允许地方政府将1%的水和卫生的预算用于这些领域的国际援助和合作。

法国有与脆弱国家合作的长期经验,法国对脆弱国家的援助问题也做了很多思考。法国对脆弱国家的援助主要是通过恢复该国政府的合法性,并改变政府和公民之间的恶劣关系从而创造一个有利于减少贫困和促进可持续发展的环境来实现。

(二) 对外援助政策

法国的对外援助政策有两个明显的特点。首先,法国的对外援助政策明显将援助重点地区集中于非洲。其次,法国的对外援助拥有多重目标。一方面侧重千年发展目标(Millennium Development Goals, MDG)。千年发展目标是2000年联合国千年首脑会议上,世界各国领导人就消除贫穷、饥饿、疾病、文盲、环境恶化和对妇女的歧视,商定了一套有时限的目标和指标。其中的目标包括八个方面:消灭极端贫穷和饥饿,普及初等教育,促进两性平等并赋予妇女权力,降低儿童死亡率,改善产妇保健,与艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争,保护环境的可持续发展能力,全球合作促进发展)的实现,同时还注重推广法语和文化多样性,促进全球公共产品,以及提升受援国的治理能力。

1. 侧重对非洲的援助

由于与非洲存在的特殊历史关系,法国的对外援助特别侧重

于对非洲国家的援助,对非洲的一些几乎与全球脱离的“援助孤儿”国家,法国还充当着唯一援助国的角色。由于通过非洲金融共同体法郎区引导中非经货共同体、西非货币联盟和科摩罗联盟国家的货币合作,法国对非洲的经济和金融稳定也负有特殊的责任。为了能够将援助资源更集中地使用,1998年,法国建立了“优先团结区”(Priority Solidarity Zone, ZSP)。2004年开始,“优先团结区”包含55个国家,其中有43个是非洲国家。2007年8月法国总统发给外交和欧洲事务部长的任务信中明确指示提出新援助政策的一个原则是将资源集中于重点区域,而重点区域主要指非洲。

2. 拥有多重援助目标

2008年法国的多部门交叉政策文件表明,在“优先团结区”的55个国家法国发展援助政策的主要目标是促进增长、减少贫困和更容易地利用全球公共产品,以帮助这些国家2015年实现千年发展目标。法国的援助资源主要集中于教育、水和污水、健康和对抗艾滋病、农业和食品安全、撒哈拉以南非洲的基础设施发展、保护环境和生物多样性、发展生产部门、治理、高等教育和研究这九个部分。国际合作发展部际委员会(Interministerial Committee for International Co-operation and Development, CICID)还呼吁要更多地将全球公共物品融入发展战略。在法国对外援助中十分重视法国外部文化活动,其中普及法语又占有重要的地位,同时

保护文化多样性也是其主要援助目标。因此,虽然法国不断强调要将援助集中,但是多重援助目标还是在相当程度上削弱了法国援助的集中效果。

法国最近的援助政策还在试图改变援助的方式,从原来认为援助是一种礼物的方式转变为援助是援助国和受援国共担义务的投资方式,要在援助过程中不断加强受援国的治理能力。

(三)对外援助政策的一致性

法国并没有一个能够反映发展援助重要性、为部门间的政策一致性提供基础的总体政策框架。虽然 2008 年的多部门交叉政策文件详细地提到了政策一致性,但是这份文件却没有政治影响力。

法国对政策一致性的理解包括支持国家发展援助政策的一致性和通过促进全球公共产品而提高南北共同利益的一致性。在促进国家发展援助政策的一致性上,国际合作发展部际委员会(CICID)发挥了关键的作用,而且其还将为发展援助融资但是与援助不直接相关的政策纳入一致性的范围,例如为私人捐赠减税,促进私人部门的发展政策和贸易

政策;在促进南北共同利益一致性方面,法国支持全球共同合作,强调全球公共产品的重要性,认为这些公共产品有助于解决南北共同利益的核心问题,例如促进可持续发展和打击非法金融交易。法国对政策一致性的双重理解旨在给法国的发展援助一个统一的推动力,它强调利益共享的理念,但其忽略了法国自身的公共政策对发展中国家的影响,例如法国的投资政策、移民政策等。

作为欧盟最重要的成员国之一,法国发展援助政策的一致性还包括与欧盟发展援助政策的协调问题。目前法国还没有一个专门致力于促进与欧盟发展援助政策一致性的体制体系,但是法国已经开始重视确立法国在欧盟总体援助中的立场,建立发展援助合作的机制。欧洲事务总秘书处是首相署(the Prime Minister)中负责与欧盟和 OECD 部门协调的机构,它是法国国内机构与欧洲机构在相应领域的交接口(除了共同外交和安全政策)并保证法国在这些欧盟机构内的立场的一致和统一。从 2005—2006 年起,欧洲事务总秘书处的建立、CICID 发挥的协调作用以及某些

体制的调整加强了法国与欧盟机构对外援助政策和行动的一致性。

二、法国对外援助概况

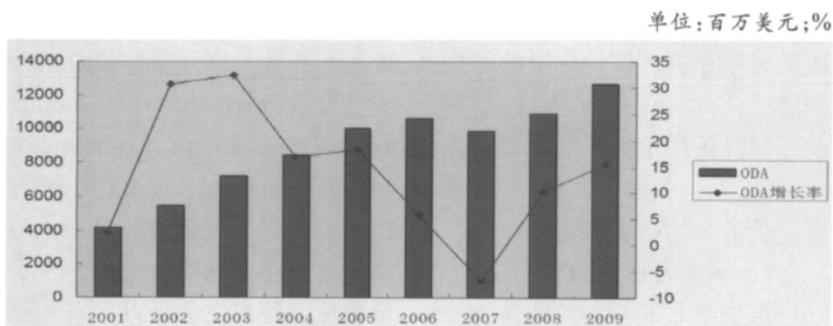
(一)对外援助总量

从对外援助总量上看,根据发展援助委员会(DAC)的数据,2009 年法国的官方发展援助(Official Development Assistance, ODA)净额为 126 亿美元(这里使用的数据为官方发展援助的净流出额),略高于德国的 120.79 亿美元,在发展援助委员会成员国中居第二,这是法国在官方发展援助委员会 ODA 净额排名最高的一年。

在 20 世纪 90 年代的总体下降以后,从 2000 年开始,法国的 ODA 净额稳步地大幅度上升,反映了法国实现其增加援助的政治承诺的决心(见图 1)。但是这种上升的趋势在 2007 年中断,相对于 2006 年的 106 亿美元,2007 年法国的 ODA 净额有所回落。2008 年和 2009 年法国的 ODA 净额继续大幅增长,两年增长率分别达到 10.36% 和 15.52%。2009 年法国的 ODA 净额及在官方发展援助委员会中的排名都达到历史最高。

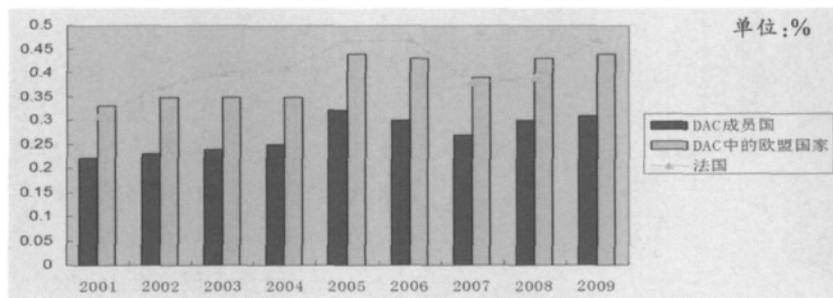
法国 ODA 净额占国民总收入的比重的变化趋势与 ODA 净额的变化趋势大致相同(见图 2)。2001 年至 2005 年,法国 ODA 净额占国民总收入的比重不断上升,2005 年达到 0.47%,2006 年与 2005 年持平。2007 年,该比重急剧下降到 0.39%,低于 2003 年的水平(0.40%)。2008

图 1 法国官方发展援助净额及增长率(2001—2009 年)



资料来源:根据 OECD 发展援助委员会数据库数据整理。

图2 法国 ODA 净额占国民总收入的比重(2001—2009 年)



资料来源:根据 OECD 发展援助委员会数据库数据整理。

年,这一比重略上升 0.01%;2009 年急剧上升了 0.08%, 达到 0.47%, 与 2005 年和 2006 年相同。在 2002 年的蒙特雷会议上, 法国总统承诺 2007 年 ODA 净额占国民总收入的比重要达到 0.5%, 2012 年达到 0.7%; 但是 2007 年法国没有实现达到 0.5% 的承诺,同时法国政府还将 0.7% 的承诺延迟到 2015 年,与欧盟的承诺一致。欧盟为实现 2015 年的目标制定了 2010 年实现 ODA 净额占国民总收入比重 0.51% 的中期目标,根据目前走势,法国很有希望 2010 年实现这一中期目标。

与其他国家相比,法国 ODA 净额占国民总收入这一比值在发展援助委员会成员国中的排名远不如 ODA 净额的排名。2009 年法国 ODA 净额占国民总收入的比重在成员国中排第十位,与 2008 年的第十三位相比有了很大的进步。而且 2009 年该比重也在 2006 年之后再次高于发展援助委员会欧盟成员国的平均水平。

(二)对外援助分配

1. 部门间分配

从图 3 可以发现,法国的对外援助高度集中于社会基础设施和服务部门,2009 年对这一部门

的援助额达 33.3381 亿美元,占总支出的 36.35%(这里的数据根据发展援助委员会数据库中 by sector 栏目整理,与 by donor 项目总额不一致)。其中,教育支出高达 17.5654 亿美元,高过其他任何一个部门。法国官方发展援助的一个特点就是文化多样性特别感兴趣,法国维持着一个包括 83 个法国文化中心,5 个“弗朗哥国家”(Franco-National)文化中心、170 个法语联盟分支机构和一些其他机构构成的网络,这个机构网络支持发展中国家的文化活动并帮助推广法语。与社会基础设施和服务相比,法国投入在经济基础设施和服务的援助相对较少,但是 2008 年 2 月法国总统宣布了一项支持非洲经济增长

的新方案,法国未来将更多地运用贷款参与新兴国家的交通、能源和银行活动,因此经济部门的支出会逐渐增加。法国对非政府机构的支持和人道主义援助这两方面的支出所占的比重均非常小。

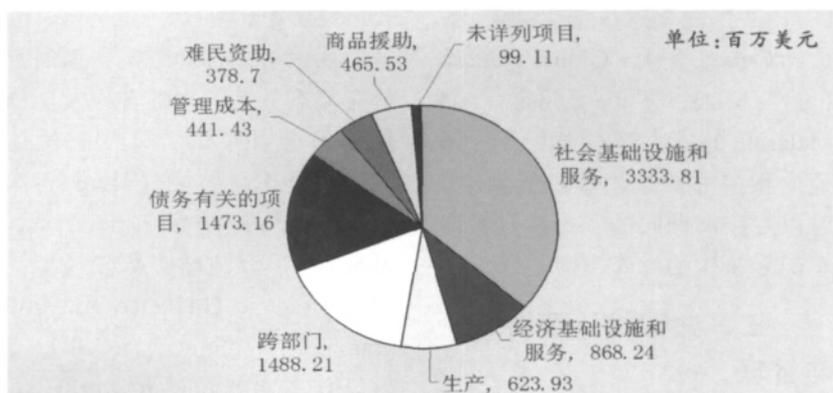
2. 地区间分配

由于法国与非洲之间密切的历史联系,法国对外援助很明显地集中于非洲地区(见图 4)。2008 年,法国对撒哈拉以南非洲的援助达到总援助额的 41.8%,加上对非洲中部、东部和北部的援助,法国对整个非洲的援助占其总援助支出的比重达到 66.57%。2008 年法国对外援助的前十大接收国中有五个是非洲国家。为了帮助非洲实现千年发展目标,法国承诺会将三分之二的援助拨给非洲。法国对亚洲地区和大洋洲地区也有较多的援助,2008 年中国接收法国的对外援助额排第六。

(三)对外援助渠道

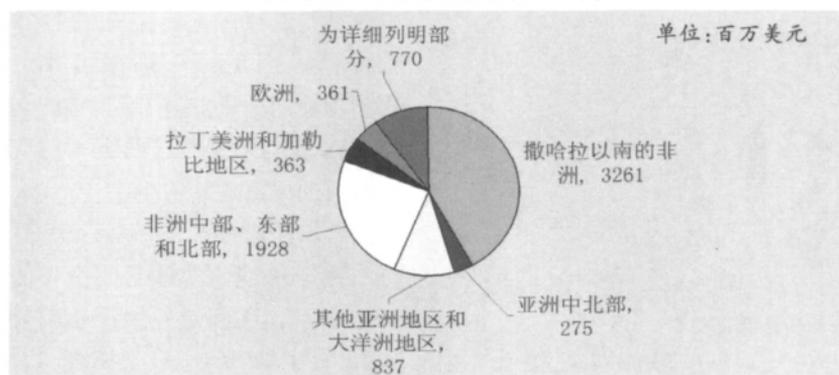
法国的对外援助以双边援助为主,同时多边援助近年也快速增长,所占比重逐步上升(见图 5)。2009 年,法国的双边援助占

图3 法国对外援助的部门分配(2009 年)



资料来源:根据 OECD 发展援助委员会数据库数据整理。

图4 法国对外援助的地理分布(2008年)



资料来源:OECD 发展合作报告 2010, page111

总援助额的 55.7%,与 2006 年的 73%相比有了很大的下降。法国的多边援助主要通过欧洲机构和世界银行进行。据 OECD 发展援助委员会统计,2009 年法国的多边援助额为 55.807 亿美元,而向欧洲机构提供的援助额就达到 29 亿美元,向世界银行提供 6.32 亿美元。法国对欧洲援助的贡献包括参与欧洲发展基金 (the European Development Fund, EDF) 和由欧洲机构资助的外部援助项目。法国是第九届欧洲发展基金 (EDF) 最大的捐款者,提供了基金 24.3% 的资金。2009 年通过欧洲机构的发展援助占法国发展援助的 23%。与法国帮助贫穷国家实现千年发展目标的承诺相一致的是,法国向全球抗击艾滋病、结核和疟疾基金 (the Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria) 提供大量的捐款,法国还向很多非洲机构提供捐款,同时以专家和顾问的形式参与了许多国际机构的对外援助。

三、法国对外援助组织与管理

法国对外援助的组织机构比

较复杂,参与对外援助的部门众多。为了加强部门间的合作并简化援助机制,1998 年法国对援助机制进行了一次改革,并于 2004 年再次进行改革。尽管如此,法国的援助机制仍然十分复杂,援助参与者、援助工具以及援助程序都存在多重性,而且各个机构之间的责任分工也不是很明确。在出现问题时,最常用的方式是组建一个专门的委员会或工作组处理问题。

(一) 对外援助的组织机构

法国对外援助的机构可以分为四个层面,即政策层面、执行层面、与民间社会的合作层面以及技术支持层面,每个层面又都包含几个机构。

1. 政策层面

法国对外援助政策层面的机构主要有三个:国际合作发展部际委员会 (CICID)、合作和法语共同体合作秘书处 (Secretary of State for Co-operation and Francophonie) 以及战略引导和规划会议 (Strategic Guidance and Programming Conference, COSP)。国际合作发展部际委员会 (CICID) 由国家总理直接担任主席,成员

包括所有与发展援助有关的部长,主要负责协调和引导各部门的官方发展援助政策和目标。合作和法语共同体合作秘书处经外交和欧洲事务部授权,主导政府机构的官方发展援助政策。其中,合作和法语共同体合作秘书处主要引导政府机构的对外援助政策方向,而 CICID 的主要责任是维持国内各部门政策的协调和目标的一致。战略引导和规划会议 (COSPP) 由国务合作秘书处主持,每年举行一次,所有官方发展援助的参与者都要参加,以确认伙伴关系框架文件 (Framework Partnership Documents, DCP) 分配给每个国家的资金的规划,并检验正在进行的操作。

2. 执行层面

法国对外援助在执行层面有四个主要机构,分别为国际合作发展总理理事会 (Directorate-General for International Co-operation and Development, DGCID), 财政经济政策总理理事会 (General Directorate for the Treasury and Economic Policy, DGTPE), 法国开发署 (French Development Agency, AFD) 以及移民、融合、民族认同合作部 (Ministry for Immigration, Integration, National Identity and Co-operative Development, MII-IDS)。其中,前三者为法国对外援助最主要的执行机构。

国际合作发展总理理事会 (DGCID) 属于外交和欧洲事务部,进行援助的战略合作和管理,负责援助中的“主权”部门(即法律的实施和治理)、文化合作、联合国多边基金和与健康相关的垂

直基金。DGCID 的责任非常广泛,其活动范围并不局限于官方发展援助,它也有一些活动与援助无关,例如国外的音像开发。

财政经济政策总理事会(DGTPE)属于经济财政就业部(Ministry for Economic Affairs, Finance and Employment, MINEFE),负责官方发展援助以外的多边和双边经济、财政和国际问题,主要处理债务和货币合作等多边事务,负责发展银行和一些专项基金。

法国开发署(AFD)是在经济事务部、经济财政就业部和海外部共同监管下建立的法国双边发展援助的主要执行者。AFD 负责三个方面,首先,通过介入海外部门和区域进行民族团结活动;其次,通过“优先团结区”的活动促进国际团结;第三,通过促进全球公共产品的发展进行全球治理。近年的机构改革使法国开发署的作用不断扩大,不仅是法国双边发展援助的主要执行者,而且还成为法国在受援国执行援助项目的专家中心和经验中心。

移民、融合、民族认同合作部(MIHIES)创建于2007年,处理迁入法国的移民在原籍国的社会和经济活动以及移民在法国的融合(法国国籍的获取等)。2008年法国预算的官方发展援助中首次增加了“共同发展”项目以促进法国与移民原籍国共同发展。

3. 与民间社会的合作层面

在这个层面主要有三个机构。国际合作高级理事会(High Council for International Co-operation, HCCI)负责参与发展援助

的公共部门和私人部门之间的协调,并促进公众援助意识的提升。发展合作委员会(Development Co-operation Commission)负责公共机构和非政府组织之间的部际咨询和协调。基层发展合作国家委员会(National Commission for Decentralized Co-operation)负责中央部门和地方政府之间的沟通,2006年法国的基层发展合作涉及3250个地方政府和超过6000个项目,其活动都受到基层发展合作国家委员会的监督。

4. 技术支持层面

法国对外援助有四个技术支持机构。经济贸易和财政技术的发展援助(Assistance for the Development of Trade in Economic and Financial Technologies, ADETEF)向经济财政就业部负责,主要向受援国派遣专家以支持受援国的发展和改革项目。法国国际合作(France Cooperation Internationale, FCI)向外交和欧洲事务部以及公共服务部负责,主要协调法国技术专家在国外的活动,并促进法国公共和私人专业知识的增长。校园法国项目(CampusFrance)是一个向外交和欧洲事务部以及国家教育部负责的公

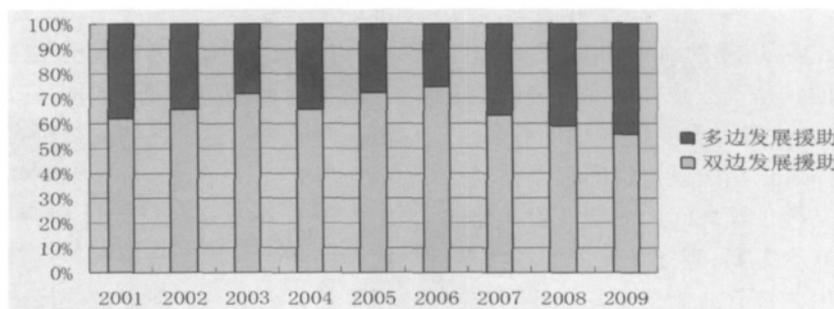
共机构,负责外国学生和研究人员,是教育援助的一部分。文化法国项目(CulturesFrance)是外交和欧洲事务部及文化交流部门的政策的执行机构,负责国际文化交流。

(二) 对外援助管理

近几年,法国采取三方面的创新来改善对外援助的管理。

首先,2006年实施了管理预算的统一法律——财政立法体制法案(Institutional Act on Financial Legislation, LOLF),提高了援助政策的透明度。它规定国家的预算报告要根据政策任务,而不是根据支出性质来编制。发展援助政策被归入“官方发展援助”这一国际任务,包括两个项目的拨款:一是由经济财政就业部运行的“发展援助的经济财政援助”项目,该项目负责对外政府优惠贷款的成本和一部分债务减免;二是由外交和欧洲事务部运行的“团结发展中国家”项目,这个项目的内容为赠款(grant)。而且预算法中还带有一份水平政策文件,该文件几乎列出了法国发展援助政策下的所有援助项目,有一套总体的战略框架来根据政府的目标调整资金分配,而且水平

图5 法国对外援助渠道分配(2009年)



资料来源:根据 OECD 发展援助委员会数据库数据整理。

政策文件列出了明确的目标和一整套指标,这有利于形成基于成果的管理文化,对外援助资金也能够得到有效的管理和运用。

其次,2004年引进伙伴关系框架文件(Framework Partnership Documents, DCP),使援助的战略规划能够考虑受援国的现实情况。原则上,伙伴关系框架文件包括法国援助系统的所有参与者。这些文件必须与政府编制的减贫战略文件和欧洲委员会准备的国家战略文件一致,而且必须考虑其他援助国的行为。其中,为优先团结区各个国家准备的战略文件为法国五年内的援助提供了指导方针。

最后,2004年由合作国务秘书处主持每年一次的战略引导和规划会议(COSP),所有官方发展援助参与者均参加会议以确认在伙伴关系框架文件下分配给每个国家资金的指示性规划时间表,并检验正在进行的操作组合。迄今为止,这个机制的功能还没有完全发挥,部分是COSP产生的时间还不长,部分是由于不同方法之间的冲突还没有被解决。

四、法国对外援助的有效性评价

国际社会2005年签订了关于对外援助有效性的巴黎宣言的,基于三个方面促进援助的有效性:其一是受援国政策的采用,这可以用于设定援助重点;其二是援助国之间的协调,旨在建立联合方案;其三是促进信息共享。巴黎宣言还制定了一套旨在改善援助质量的行动计划,而且设置

了12个援助有效性指标评价各国援助的有效性。法国为实行巴黎宣言制定了一个援助效果行动计划,该计划围绕五个核心承诺的12个建议,特别强调能力建设、提高援助的可预见性和促进分工及互补,该计划于2006年12月生效。

(一)对外援助有效性状况

2005年至2007年间,法国的对外援助有效性总体有所提高,直接对比的指标中有五个指标进步,两个指标退步,一个指标维持不变。其中,进步指标的进步幅度比较大,援助国间的联合从2005年的44%上升到2007年的88%,而下降的幅度则相对比较小。2007年,在可以与所有国家平均值比较的四个指标中,法国利用国家公共财政管理系统(35%)、利用国家采购系统(34%)和利用共同安排或程序(44%)的表现优于所有援助国的平均值,而通过合作加强能力(45%)的表现低于所有援助国的平均值。而且可以很明显地发现,法国具有共同目的的执行机构数目远远大于其他国家,这是由于不同机构职能重复导致了资源的浪费。

(二)法国对外援助有效性的不足

首先,法国在为实现巴黎宣言的目标而制定行动计划后,政治上并没有对这个计划的执行表示强烈的支持。例如,部长级声明中并没有提及这个行动计划,声明中提到的与援助效果有关的部门更加关心的是如何促进受援国对援助资金的管理,而不是关心

法国是否需要调整自身的程序和措施,而这恰是行动计划的目标。

其次,法国与很多国家之间存在历史遗留问题并保持密切的政策关系,这种情况妨碍了法国与受援国之间的合作关系,并阻碍受援国掌握主事权,从而影响援助对受援国发展的作用。历史遗留问题在很长一段时间大量存在,并对很多非洲法语区国家有重要的影响。

第三,法国的援助机构复杂繁多,严重影响法国对外援助的效率。机构体系的分散使各个机构之间的协调十分复杂,每个机构都根据自己的程序以不同的方式操作。由于资源有限,各个机构总是优先考虑本国政策环境,追求最重要的项目以确保自身融资活动的连续性,而且一些援助工具是由专门机构管理的,各个机构均出于自身利益考虑问题,会影响法国的整体援助效果。

此外,法国的援助传统使得法国参与了受援国社会经济各个部门的活动,这使法国的援助很难实现分工所需要的部门集中。虽然法国的政策一直强调援助应集中于重点部门,但是法国援助所涉及的范围仍然很广泛。

(作者单位:厦门大学经济学院)

参考文献:

OECD/DAC: Peer Review of France (2004-2008).

OECD/DAC: The OECD Development Co-operation Report 2010.

严启发、林昱:世界官方发展援助(ODA)比较研究,《世界经济研究》,2006年第5期。