

印度对外援助的特点和趋势

黄梅波 谢琪

内容提要 近年来,随着经济实力的提升,印度对外援助规模不断扩大,在国际援助体系中的地位也越来越重要,并且逐步形成其对外援助管理体系。本文从印度对外援助的原则、动机及政策入手,分析了新世纪以来印度发展援助的趋势及特点、援助管理体系的组织框架,以及今后的发展方向。

关键词 印度 对外援助 IETC ICCR

自 20 世纪 90 年代实行改革以来,印度经济快速发展,对外贸易和对外投资迅速攀升,其信息技术产业在国际上占据一席之地。据国际货币基金组织统计,2010 年印度国内生产总值为 17290 亿美元,经济总量在世界排名第 10 位。此外,据世界银行统计,印度居民生活指标也有显著改善,总体贫困率已从 1994 年的 36% 下降到 2005 年的 27.5%,2008 年其人均寿命上升到 64 岁。印度是少数几个能在 2015 年前将其贫困人口率减半,实现联合国千年发展目标(MDG)的国家。随着经济实力的提升,印度对外援助规模和对象不断扩大,在国际上的影响力也越来越大,并且逐步形成了具有自身特点的援助管理体系。

一、印度对外援助的原则、动机及政策

1959 年印度向尼泊尔和不
国际经济合作 2012 年第 1 期

丹提供援助,标志着印度对外援助的开端。1960—1961 年,印度向尼泊尔第二个社会计划提供 1.8 亿卢比的经济援助,这是印度第一个有计划的支持毗邻国家的援助行动;为促进不丹的发展,1960 年起印度每年向不丹注资 7000 万卢比。此外,印度还参与了三方合作,1957 年与尼泊尔、美国合作在喜马拉雅山地区修筑了一条长 900 英里的公路;1958 年,印度、尼泊尔、美国在加德满都达成一项新的合作项目,完善加德满都—新德里以及加德满都—加尔各答的通讯设施,同时提升尼泊尔的内部通讯系统。至今,印度的对外援助已走过 50 年的历程,形成了自身的原则及特点。新世纪以来,由于其经济实力的提升,印度发展援助的政策也发生了相应的转变。

(一) 对外援助原则及特点
在对外援助指导原则上,自

20 世纪 50 年代以来,印度把“万隆原则”作为其外交政策的指导原则,据其官方文件,其对外援助原则也建立在“互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利以及和平共处”五项原则的基础上。

印度对外援助的具体特点主要表现为以“互利合作、经验分享”为目的。首先,印度在其发展援助定义中明确指出“印度的发展援助以互利为基础,反对有条件的援助”。印度将受援国看成其合作伙伴,希望通过援助形成政治上的团结。这种在政治团结基础上建立的互利合作的方式从冷战时期就已开始。其次,印度的对外援助并非建立在资源转移的基础上,而是对经验和知识的分享。印度援助的一个最显著的特点是通过培训和专家咨询,使其他发展中国家推广印度在减贫和经济发展方面的经验。

表 1: 印度对外援助支出(2004-2010年)

单位: 百万卢比

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(1) 赠款和政府贷款	19619	21620	17290	18133	26999	24083	23834
赠款和政府贷款比重(%)	70.9	79.1	90.7	93.7	65.6	82.3	84.1
(2) 在国际组织的份额	2568	3320	3595	3550	12775	5317	5578
(3) 对国际金融机构的投资	101	180	580	137	30900	67627	2948
(4) 对进出口银行的补贴	2266	1717	1600	2350	5098	4394	4300
总支出	24554	26836	23065	24169	75772	101421	36660
总支出(百万美元)	526	574	494	517	1622	2171	785

注: 2004-09年的数额在第二年根据实际支出进行了调整, 2010年的数字为2010-11年的预算值。

资料来源: indiabudget.nic.in。转引自 Dweep Chanana. India's Transition to Global Donor: Limitations and Prospects, ARI, 2010, 7, 23。

(二) 对外援助动机

对外援助的动机包括政治动机、经济动机、发展动机以及人道主义动机。除了希望通过对外援助促进其他发展中国家的经济社会发展, 对遭受各种灾难的国家提供人道主义援助, 就援助对印度本国政治利益和经济利益的提升来说, 在全球层面, 由于在不结盟运动中作为关键领导者积累了较多的经验, 印度一直把自身定位于南南合作的领导者。为此, 印度积极参加各种发展援助团体, 如印度、巴西、南非三国对话论坛(The IBSA Dialogue Forum), 该论坛提供平台讨论在三国在亚非拉地区农业、贸易、文化和防御领域和合作与发展。

由于经济实力的上升, 印度开始注意通过对外援助活动树立大国形象。在区域层面, 印度援助的动机表现有所不同。在南亚, 印度希望通过对外援助, 在主要的受援国建立“亲印(pro-India)”影响, 提高其区域领导者的地位, 增强其地缘政治影响力。在非洲, 印度援助主要关注三个方面: 外交影响力、石油储备和商品市场。商

业利益是印度在非洲进行援助的一个重要考虑因素。

(三) 发展援助政策

随着印度经济实力的不断提升以及印度作为大国的自信的重新涌现, 印度正在从一个受援国逐步向发展中国家合作伙伴的角色转化, 其发展援助政策自2003年起经历了重大转变, 2003年6月印度政府召开一系列会议和议程, 对印度未来的发展援助政策进行了重新定位。印度对外援助由此进入一个新阶段。

首先, 印度政府宣布将逐步偿还一些双边援助国的小额贷款, 以后的援助可通过特定的非政府组织来进行。印度目前正在执行的项目将继续, 直到完成, 今后印度将不再接受条件性援助。

其次, 印度表示理解对抗贫穷时面临的挑战和压力。对于那些仍欠着大笔逾期款项的重债穷国, 决定宣布一个债务减免计划。

第三, 印度政府将会逐步停止向其他发展中国家的贷款, 取而代之的将是由“印度援助计划”向非洲、南亚以及世界其他地区的发展中国家提供的捐赠或援助项目。

2003—2004年印度投资20亿卢比在财政部下设立“印度援助计划”(India Development Initiative, IDI)。“印度援助计划”除了免掉重债穷国的债务, 还负责向其他发展中国家提供援助和信贷, 负责印度的科技合作, 同时兼顾印度海外形象的推广。

2007年印度对IDI进行了

表 2: 印度对外援助的区域分配(1991-2010年)

单位: 百万卢比

受援国	1991—92	1994—95	2003—04	2006—07	2007—08	2008—09	2009—10
不丹	630.2	690	6960	5418	7310	12059.2	9610
尼泊尔	141.3	190	584.8	2100	1000	1130	2380
斯里兰卡	82.5	40	139	280.2	280	300	900
马尔代夫	165.5	55	39.4	60	195	5047	70
孟加拉国	28.8	5	200	200	600	60	80
非洲	103	69	800	200	500	950	1000
阿富汗及其他国家	220	286	1533.2	4852.3	6556.1	6250.7	8000
总计	1505.4	1335	10761.4	13110.5	16441.1	25796.9	22040

资料来源: Sachin Chattervedi, Indian Development Cooperation Policy and Trends in Development Assistance, Research and Information System for Development Countries, 2010, 11, p15。

新的阐释,对 IDI 进行了进一步的改革和定位。至 2008 年,印度每年通过各种部门和机构对外提供的援助金额约为 10 亿美元。印度认为,其援助规模与印度在国际事务中不断上升的形象基本适应,并希望更多地参与其他发展中国家的发展。印度政府决定把所有的援助活动都应在同一个机构下进行,建议成立“印度国际发展援助署”(India International Development Cooperation Agency, IIDCA),外交部、财政部以及商务部等相关部委都是 IIDCA 的代表。

二、印度对外援助概况

印度海外发展援助包括项目援助、提供信贷额度、资助出访及提供培训等。印度不是 OECD 发展援助委员会 (Development Assistance Committee, DAC) 成员国,其对外援助的定义与 OECD/DAC 国家的“官方发展援助 (ODA)”的定义不同,也不向 DAC 报告其援助额、援助的地区流向。

(一) 对外援助总量

印度对外援助的定义为印度以援助国身份进行的对外支出,包括三个部分:赠款和政府提供的双边优惠贷款、在国际组织和国际金融机构的份额,以及对进出口银行提供的对双边优惠贷款的补贴。据印度财政预算报告,2004 年至 2010 年印度援助支出的年均增长率为 6.9%,2010 年印度用于援助相关活动的预算为 367 亿卢比 (约合 7.85 亿美元) (见表 1)。

(二) 对外援助分配

1. 项目分配

印度对外援助支出主要用于人力资源培训、能力建设或者其他“软”投资,通过技术援助和融资进行的项目建设较少。印度援助 60% 的资金用于对受援国的公务员、工程师以及公共部门管理者提供培训;约 30% 的资金是向国外政府提供的优惠贷款;其余 10% 为援助项目的其他成本,其中包括进行可行性研究、派遣印度国内专家等。

此外,根据援助区域的不同,印度援助的重点也不一样。在南亚,印度对外援助主要集中在基础设施、教育和健康部门;在非洲,则主要是对国有企业或者国营部门,如医院、铁路、大学等的管理者或公务员提供培训。

2. 地理分配

近些年来随着印度经济实力的提升,为在海外推广其经济大国形象,印度对外援助的范围从中亚扩展到太平洋岛国,进一步扩展到东南亚国家以及非洲国家。当前,印度的对外援助主要集中在两个区域:其一是印度的周边国家,尤其是不丹、尼泊尔和阿富汗;其二是非洲发展中国家。表 2 给出了 1991—2010 年印度对外援助的区域分配。

(1) 周边国家

从表 2 可以看出,不丹和尼泊尔是印度援助最大的受援国。在过去十几年,不丹接受了印度近 50% 的对外援助。印度在不丹和尼泊尔的援助主要集中于基础设施建设、教育以及健康。印度对邻国基础设施项目 (比如火力发电

站)的援助,一般在长期能够给印度带来好处 (如向印度输送电力)。近些年阿富汗成为印度一个重要的受援国,而且在未来几年阿富汗可能超过不丹成为印度对外援助最大的国家。从 2002 年起,印度向阿富汗援助项目 (Assistant Programme for Afghanistan) 提供了 7.5 亿美元。

不丹:印度是不丹经济最重要的贡献者,不丹 60% 的预算由印度提供融资。印度在不丹的援助主要通过赠款和贷款混合构成。在塔塔集团项目中,60% 的资金为无偿援助,其余资金通过为一个期限 12 年、利率为 9% 的贷款进行融资。印度在当地建立电厂和医院,并考虑把铁路线延伸到不丹。

尼泊尔:印度参与尼泊尔的经济发展至少有 50 年的历史。印度几乎是尼泊尔国内基础设施唯一的援助国,其在尼泊尔的援助主要集中在基础设施,尤其是公路、桥、医院和机场等,比如在加德满都帮助建成特里布文机场以及一条从尼泊尔东部到西部的公路。印度每年向尼泊尔提供 6.5-7 亿卢比 (1500-1600 万美元) 的赠款。2006 年,印度向尼泊尔提供 2.18 亿美元的资金,并且免除了其军用设施的还款。

阿富汗:阿富汗是印度重要的受援国。印度阿富汗两国企业在历史上就有联系。早在 20 世纪七八十年代,就曾有印度公司在阿富汗经营。1998—2008 年阿富汗成为印度第二大受援国。2002 年以来,印度在阿富汗的重建工作中发挥了重要作用,对阿富汗

的援助额超过 10 亿美元。这使其跻身对阿富汗援助最高的前五名国家,位于美国、英国、日本和德国之后。

印度对周边国家的援助比较集中的还有缅甸、马尔代夫、斯里兰卡等。20 世纪 90 年代末,随着更多道路工程的兴建,印度向缅甸的无偿援助和贷款额不断上升。2001 年,由印度援建的、全长 160 千米的印度—缅甸友谊公路完工;印度在马尔代夫的援助主要是在人力资源开发和公共医疗领域,此外印度还在当地援助建设医院、教育研究院和相关学院等;1998 年 11 月 28 日印度和斯里兰卡签署了自由贸易协定,并于 2003 年正式实行。该协定对两国 5112 项货物设定免税或者优惠税率,印度向斯里兰卡的出口由 2001 年的 6.4 亿美元上升到 2008 年的 33 亿美元,同期印度对斯里兰卡的投资超过 850 万美元。此外,印度承诺向斯里兰卡南部铁路翻修工程提供信贷,并且与斯里兰卡政府及其国内企业合作建立一座 500 瓦火力发电厂。

(2) 非洲发展中国家

非洲是印度重要的出口市场。2005-2007 年仅两年间,印度公司在非洲的投资就高达 4 亿美元。

印度在非洲最重要的活动是对泛非电子网络工程项目提供援助,对非洲发展新伙伴关系以及 Team-9 倡议的拨款。泛非电子网络工程 (Pan-African E-Network Project) 是 2004 年开始印度为弥合非洲的数字鸿沟以及加快非洲大陆发展,在非洲开展的信息链

接工作。其任务是支持远程教育、远程医疗、电子商务、电子政府、信息娱乐、资源测绘和气象服务。这一里程碑式的项目将协助非洲国家在教育和卫生保健方面达到联合国千年发展目标;非洲发展新伙伴关系 (New Partnership for Africa's Development, NEPAD) 是非洲复兴的一个远景和战略框架。印度为此项目提供了 2 亿美元;TEAM-9 计划 (TEAM-9 Initiative) 是 2004 年印度推出的为非洲八国提供的总值为 5 亿美元的信贷额度,包括布基纳法索,乍得,科特迪瓦,赤道几内亚,加纳,几内亚比绍,马里和塞内加尔。该计划旨在推广印度科技,促进这些国家社会经济的发展。

2008 年的印度—非洲论坛首脑会议上,印度再次表达了增加与非洲国家的合作愿望。在首脑会议期间,印度提出了三项承诺:首先,印度承诺将现有的对非洲的信贷额度翻番,并在未来五年向非洲提供 54 亿美元信贷。这些信贷主要用于农业生产、发展基础设施和能源部门、中小型企业、灌溉、粮食加工、IT 和药品。2008 年 6 月 30 日起,印度进出口银行 19 亿美元的信贷额度向非洲开放。第二,印度宣布了一项针对非洲最不发达国家的关税优惠计划,这些计划涵盖印度 94% 的税目,向这些国家 92.5% 的出口品提供优惠税率,相关产品如棉花、可可、铝矿、铜矿石、腰果、蔗糖、成衣、鱼片和非工业用钻石等。第三,印度外交部对非援助预算将拨出超过 5 亿美元的资金用于人力资源发展和能力建设。此

外,印度还将经济与技术合作部 (Indian Technical and Economic Cooperation, ITEC) 长期奖学金的名额从原来的每年 1100 人增加到每年 1600 人。

尽管目前印度对非洲发展援助的国际影响仍较小,但是它的贡献具有多方面的意义:(1)印度向多达 20 多个非洲国家提供信贷;(2)印度是非洲维和任务的最大贡献者之一。印度在苏丹拥有 3000 人的部队,在刚果民主共和国驻有 3500 名士兵,在埃塞俄比亚—厄立特里亚边境有 1000 名士兵;(3)印度在非洲的投资逐年增加,至 2010 年印度在非投资已达到 1050 亿美元;(4)印度国内教育机构对非洲学生进行资助学习,帮助改善健康和卫生基础设施,提供急需的药品如抗艾滋病病毒和疟疾、天花和脊髓灰质炎疫苗。

(三) 对外援助渠道

2006-2007 年印度对外援助渠道主要是双边捐赠和印度经济与技术合作部的 ITEC 项目,分别占当年对外援助总额的 44% 和 47%。由进出口银行提供的信贷额度占 2006—2007 年对外援助的 8%,而多边援助仅占对外援助总额的 1%。

印度经济与技术合作部 (ITEC) 成立于 1964 年,其每年的活动经费约为 5 亿卢比。自 ITEC 成立以来,印度通过该项目向发展中国家提供了超过 20 亿美元的技术援助。在 1995—1996 年到 2005—2006 年的 10 年间,ITEC 培训的人员从 427 个上升到 2014 个,这反映了印政府希望

援助覆盖到更多的发展中国家。

尽管印度的多边捐赠在其发展援助总额中占比较小,但是其历来是多边主义的支持者。它是不结盟运动的重要参与者,是南南合作的重要推动者。冷战结束后,印度通过经济改革获得了前所未有的发展。随着经济实力的上升,印度积极参与 77 国集团、20 国集团、不结盟运动以及发展中国家论坛等各种多边组织,并在各种国际组织如联合国安理会、世界贸易组织以及国际货币基金组织等扮演重要角色。

2003 年 6 月,印度、巴西和南非三国外长在巴西利亚宣布成立了 IBSA 论坛。该论坛呼吁加强国际机构处理发展中国家关心的贫困、环境和技术等问题,并且决定在国际治理体系中提高三国共同的声音。2004 年,印度通过国际货币基金组织下的资金交易计划向巴西、布隆迪和印度尼西亚提供 4 亿美元贷款。2005 年,印度成为世界粮食计划署的第 15 大捐助国。2006 年,印度参与了全球进出口银行和发展融资机构网络系统(Global Network of Exim Banks and Development Finance Institutions,G-NEXID)的创建。2007 年,印度积极推动了联合国经济和社会理事会(United Nation's Economic and Social Council,ECOSOC)下发展合作论坛(Development Cooperation Forum,DCF)的建立。该论坛与由援助国组成的 DAC 不同,DCF 不仅包括了援助国也包括受援国,DCF 旨在寻求援助双方共同接受的原则和条件。2008 年,印

度在 IMF 的份额微升。印度已成为联合国民主基金最大的贡献者之一,正协商加入东盟、APEC 和上海合作组织。可见,在不断的努力和国内政策推动下,印度在国际上的影响力正在逐步上升,印度也正在寻求更高的战略角色。

三、印度对外援助的组织及管理

印度发展援助的组织图可以用图 1 表示。印度外交部是其双边援助和技术援助的主要负责部门,而对具体国家的实际援助金额则由外交部与财政部共同商定。

(一)外交部与 ITEC、ICCR

外交部(Ministry of External Affairs,MEA)是印度发展援助的领导机构,负责印度 85%的援助。其通过向特定工程提供资金、提供项目建设咨询、派送专家、向外国学生提供在印度大学的深造机会、人道主义援助等方式向其他国家提供援助。外交部直接负责向阿富汗、不丹、尼泊尔提供的援助。

1. 印度技术与经济合作部

(Indian Technical and Economic Cooperation,ITEC)

1964 年,印度外交部成立印度技术与经济合作部,主要负责印度政府的双边援助,是印度进行海外援助的重要工具。ITEC 主要包括五个部分:(1)在印度对 ITEC 的合作伙伴国进行培训;(2)开展援助项目和进行项目相关活动,比如可行性研究、咨询服务;(3)派遣印度专家到海外;(4)科研团;(5)自然灾害救助。

ITEC 大约 40%的预算用于培训,主要开支为培训的学费、受训人员的住宿和津贴。印度的培训援助主要由 43 家机构提供共 220 门课程,包括新闻、信息技术、计算机应用、英文水平、水资源管理、农村电气化等,持续时间为 6 周到 1 年或更长。到目前 ITEC 的毕业生已超过 40000 人,这些学员基本上是受援国的高级官员。因此,ITEC 被认为是印度外交成功的一个范例。印度向按规定完成相关培训课程的学生提供奖学金。此外,印度向受援国派遣专家并捐赠相关机器设备作为技术援助的一部分。

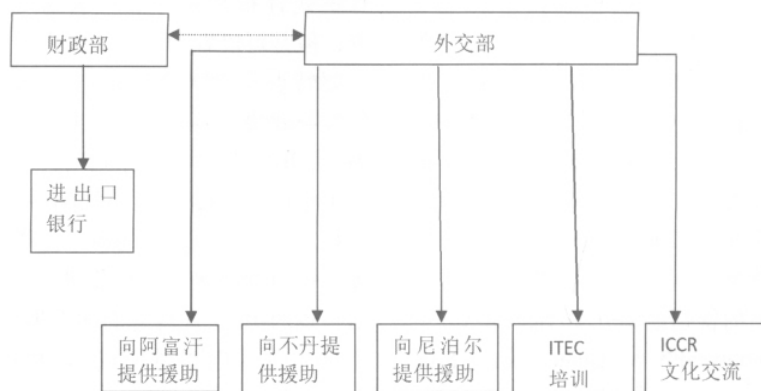


图 1: 印度发展援助组织管理图

ITEC/英联邦援非计划(SCAAP)向与印度建立外交关系的非洲国家或者是对具有经济上利益的国家提供人事培训、项目援助、技术援助、科研考察以及人道主义援助。英联邦援非计划包含的国家有:喀麦隆、博茨瓦纳、加纳、冈比亚、莱索托、肯尼亚、毛里求斯、马拉维、纳米比亚、莫桑比克、塞舌尔、尼日利亚、南非、塞拉利昂、坦桑尼亚、斯威士兰、赞比亚、乌干达和津巴布韦。

ITEC通过培训构造的“软实力(soft power)”为印度与受援国建立了互惠利益。“软实力”是区别于通过采购或现金支援等“硬实力(hard power)”来“吸引或合作(attract or co-opt)”,它“通过建立良好的政治环境来间接实现合作的目的,往往需要很长时间才能发挥效用”。印度—阿富汗的关系正是得益于这种“软实力”。阿富汗现任的许多领导,包括总理卡尔扎伊都曾在印度学习过,在印度接受教育的经历,使其更加密切地关注与印度的友好关系。

2. 印度文化关系理事会(Indian Council of Culture Relations, ICCR)

印度外交部同时管理印度文化关系理事会。ICCR设立交流项目,让更多的外国学生、教师、作家及艺术家来到印度进行文化交流,从而推动印度与外国的文化联系。2007-2008年ICCR的预算为1500万美元。ITEC与对非洲的特别援助方案(Special Commonwealth Assistance for Africa Programme, SCCAP)以及ICCR向来自亚洲、东欧、非洲和拉美的

156个国家的人员提供培训。

(二)财政部与进出口银行
在双边援助中,财政部(Ministry of Finance)最终确定实际的援助额,并负责监督印度国家进出口银行的信贷工作。

1981年,印度依据进出口银行法案(the Export-Import Bank of India Act, 1981)成立的印度进出口银行(Export and Import Bank of India, EXIM Bank),旨在促进和推动印度与各国贸易的发展。在进出口银行的各项活动中,提供信贷额度是其用以支持中小企业发展的最重要的工具之一。该银行在财政部的监管下,向海外的金融机构、区域发展银行、主权政府等提供信贷额度,使对方企业在延期信用合同下从印度进口项目、商品或服务。由于印度发展合作的相当一部分是以项目的形式进行的,因此该银行在各种项目的执行上发挥了重要作用。

四、印度对国际未来发展援助议程的贡献

印度发展援助政策仍处于不断调整的过程中,至今印度仍没有正式宣布其对外发展援助政策,但是可以看到其发展援助的主要特点与OECD/DAC援助国的传统做法明显不同。印度政府表示,印度坚持“万隆原则”,并且不主张把发展援助和其他条件相联系。其发展援助目的在于把受援国视为发展伙伴并与其建立团结一致的关系、支持它们的发展、提供先进的但相对低成本的技术、在平等互利的基础上进行合作、互惠互利。

越来越多的学者开始关注印度的对外援助,研究印度作为一个新兴援助国应该如何提高发展援助的有效性。如制定更透明的政策方针,设立相关指标和资料库来评估印度发展援助的效率。通过海利根达姆进程,印度正在和巴西、中国、墨西哥以及南非一起与G8国家共同努力,促进发展中大国与G8国家的对话与合作,更好地实现千年发展目标,建立一个有前途的、协同合作的适应发展中大国经济社会发展阶段的发展援助议程。

(作者单位:厦门大学中国国际发展研究中心、厦门大学经济学院国际经济与贸易系)

参考文献:

Vijaya Katti, Tatjana Chahoud, Atul Kaushik. India's Development Cooperation-Opportunities and Challenges for International Development Cooperation, 2009,3.

Dweep Chanana. India as an emerging donor, Economic&Political Weekly, 2009,3.

Price, G. India's Aid Dynamics: From Recipient to Donor? RIIA Asia Programme Working Paper, 2004,9.

C.R Bijoy, India: Transiting to a Global Donor, 2009.

Dweep Chanana. India's Transition to Global Donor: Limitations and Prospects, ARI, 2010,7,23.

Sachin Chattervedi, Indian Development Cooperation Policy and Trends in Development Assistance, Research and Information System for Development Countries, 2010, 11.