

2012 联合国可持续发展大会与国际发展援助

黄梅波 熊青龙

内容摘要 本文在分析当前国际发展援助的特点和存在问题的基础上,详细解读了 2012 年联合国可持续发展大会关于国际发展援助的主要共识,并分析了其对国际发展援助的影响,对中国今后科学地开展国际发展援助提出了相应的政策建议。本文认为我国应坚持国内优先、共同但有区别的援助原则,加强南南合作,提高发展融资质量,积极开创国际发展援助新局面。

关键词 联合国可持续发展大会 国际发展援助 南南合作

2012 年 6 月 20-22 日,在全球经济复苏乏力、欧洲主权债务危机持续发酵,人类发展面临生态、资源和摆脱贫穷等诸多考验的背景下,联合国可持续发展大会在巴西里约热内卢召开,该次大会,又称“里约+20”峰会,是继 1992 年联合国环境与发展大会及 2002 年南非约翰内斯堡可持续发展世界首脑会议后,国际可持续发展领域举行的又一次规模大、级别高的会议。

全球性的可持续发展是本次大会的主题。大会强调各国应该加强协调、承担与自身能力相符合的国际援助责任,帮助贫穷国家消除贫困,实现人类共同而可持续的发展。本文主要从国际发展援助的角度解读本次联合国可持续发展大会及其影响。

一、当前国际发展援助的特点与焦点问题

二战后的半个世纪,国际发展援助主要由经合组织发展援助委员会(DAC/OECD)成员国提供。近 20-30 年以来,国际发展援助发生了深刻变化,同时也面临许多问题:

(一) 对外援助主体增加,但资金缺口仍很大

在官方发展援助方面,近年来虽然 DAC/OECD 发达国家官方援助金额持续增加,2011 年底已达到 1300 亿美元,但援助金额与其承诺额还相差甚远。发达国家承诺 2015 年将国民生产总值的 0.7% 用以国际发展援助,但几乎所有的发达国家均很难达到约定的目标,其援助金额占比一直在 0.2 至 0.4% 之间,每年约缺口 1500 亿美元左右。

(见图 1)

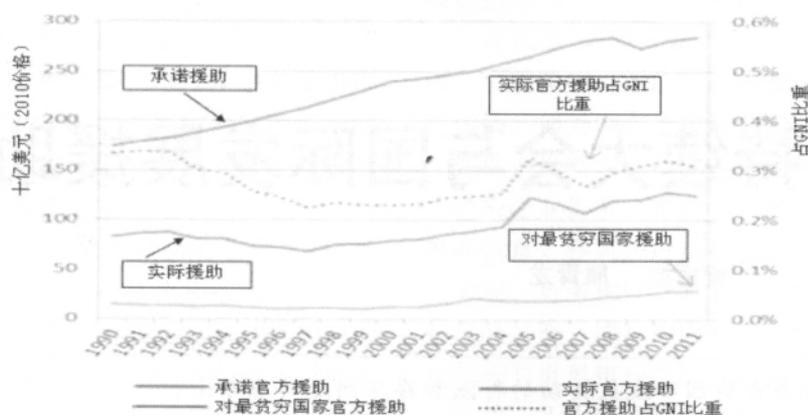
近年来 DAC/OECD 之外的官方发展援助提供者角色逐渐上升,其中包括,欧盟新成员国、韩国、沙特、科威特、土耳其等。巴西、中国、印度等 BRICS(金砖国家)和许多中等收入国家也成为国际发展援助重要的增长极和发展融资来源。

除了官方发展援助外,数个私人基金、公司以及数百个公民社会组织也成为国际发展援助的重要参与者。在有些国家私人 and 基金捐助发展迅速,甚至超出了政府的官方发展援助。

(二) 资金来源多样化,但也存在分散化和用途特定化的特征

目前约有 60 个双边援助国(1960 年时只有 10 多个)和 260 个国际组织开展国际发展援助。与此同时,国际发展援助活动数

图 1:1990-2011 年 DAC/OECD 国家发展援助承诺与实际差额



资料来源:OECD, 2012年4月。

量已由十年前的 2 万个增加至 12 万个以上,但单个援助活动规模不足 150 万美元。平均而言,一个受援国要与 30 多个援助(提供)方打交道,而每一个又都有自己的程序和报告要求。受援国不得不管理数量众多的援助渠道及五花八门的小规模援助活动,带来援助效率的下降。(见图 2)

ODA 总额中,估计有 40% 的部分用途被特定化。不少国际组织集中关注特定部门或主题,因而将其援助用于特定目的。此外,在多边 ODA 体系内部,为解决特定发展议题而新设指定用途基金增加,尤以卫生健康领域为甚。如全球抗击艾滋病、结核和疟疾基金(GFTAM)、全球疫苗免疫联盟(GAVI)。

(三)援助管理方面存在援助浪费大、效率低等问题

首先,援助管理方面,援助资金的分配不尽合理,大量援助并非流向最贫穷的群体,且大量存在技术援助中专家、咨询成本过

高的现象。援助渠道的日益复杂化、分散化、碎片化也导致受援国管理困难。此外,国家之间援助协调缺乏,导致重复援助。

其次,发展援助忽视受援国能力培养和建设。在对贫穷国家的援助中,援助国长期不够重视基础设施的建设,从 20 世纪 90 年代到 2010 年末,基础设施所占援助比重由 32% 降至 24%,导致这些国家招商引资环境恶化,从长期看妨碍了贫穷国家的自我发展。

(四)援助大多附带政治经济条件,过多植入援助国利益

国际援助经常被作为发达国家外交政策的选项之一,往往缺乏对受援国长期利益考量。美国和欧盟都不同程度地将发展援助与反恐战争或政治联系起来。许多援助要求受援国必需从援助国购买商品,由于没有竞争的购买,据测算会削减援助 25-40% 的价值。有的援助则需要受援国达到一定条件或者修改国内政策。

二、“可持续大会”关于国际发展援助的共识

作为聚焦全球性的可持续发展的会议,2012 年联合国可持续发展大会强调各国应加强协调、承担相应的国际援助责任,帮助发展中国家,特别是最不发达国家消除贫困,实现人类共同而可持续的发展。大会就国际社会如何加强国际发展援助促进可持续发展达成了许多共识,这些共识主要体现在大会成果文件 The Future We Want 中关于“执行手段”(Means of Implementation)部分,主要是:

(一)确保发展中国家可持续发展所需要的资金来源

大会认为需要从各方来源大力筹集资金,有效利用融资,支持发展中国家推进可持续发展的努力。

大会认为,发达国家应兑现其官方发展援助承诺,包括实现到 2015 年向发展中国家提供占国民生产总值 0.7% 的官方发展援助的目标,以及向最不发达国家提供占国民生产总值 0.15% 至 0.20% 的官方发展援助的目标。大会鼓励所有发达援助国尽早制定附说明的滚动式时间表,说明将如何按各自的预算分配程序实现其目标。

大会敦请国际金融机构在各自任务范围内,继续提供财政资源,以推动发展中国家可持续发展,消除贫穷。

大会认识到在发展筹资创新来源方面已经取得了相当大进展,大会认为创新性筹资机制

对推进发展中国家的可持续发展能够做出积极的贡献,并可协助发展中国家在自愿基础上为发展调动额外资源。但这种筹资办法应补充而不是取代传统筹资来源。

大会认为,各国应酌情通过旨在促进债务融资、减免和重组的协调政策,帮助发展中国家确保长期的债务可持续性。

(二)提高发展援助的质量

大会希望各方共同努力,提高官方发展援助的质量。大会认为,需要提高发展援助实效,降低往来业务成本,提高透明度,经常而及时地向发展中国家提供关于中期援助计划的说明性资讯,使发展援助更加有效,更加可预测。

大会强调发达国家在技术转让、提高发展中国家的能力建设方面的义务,要求发达国家履行承诺,以优惠条件向发展中国家转让环境友好型技术,加强发展中国家能力建设。为此,大会重申人力资源开发援助的重要意义,包括培训、经验与专门知识交流、知识转让和技术援助,以促进能力建设。

大会强调,国内和国际反腐败和打击非法资金流动的斗争是一项优先工作。大会决心继续同各种形式的腐败作斗争,这需要各国建立强有力的体制。大会敦促尚未批准或加入《联合国反腐败公约》的国家考虑批准或加入该公约并加以实施。

大会强调切实避免官方发展援助和供资附加不必要的条件。

(三)支持南南合作和三方合作

作

大会重申支持南南合作和三方合作,大会认为这两种合作可以为发展援助提供十分需要的额外资源。大会认为,南南合作是对南北合作的补充,而不是取代。大会承认中等收入发展中国家作为发展援助的提供者和受惠者所发挥的作用。

(四)重视私营部门在发展援助中的功能

大会鼓励私营部分对国际发展援助发挥积极作用。大会支持各国继续采取与国家法律一致的适当的国策和监管框架,鼓励私营部门活动,继续促进有社会责任的私营部门的发展;同时大会明确了民间社会的作用并重申了让所有民间社会成员积极参与可持续发展与国际援助活动的重要性。

三、“可持续大会”对国际发展援助的主要影响

作为全球最高层次的探讨全球可持续发展的大会,本次大会对国际发展援助的影响是全面而深刻的,这些影响主要体现在以

下几个方面。

(一)进一步提高了国际社会对发展援助的重视程度,指出了援助中存在的主要问题

大会进一步确认了国际发展援助对可持续发展的重要性,认为发展援助不仅是经济问题,也是政治问题。大会在总结以往国际发展援助经验的同时,对发展援助的认识达到了新的高度。

大会对以往发展援助中存在的问题表达了自己的态度和立场,并指出国际发展援助正确的发展方向。发达国家援助欠账行为可能会有所收敛,但完全要履行发展援助的责任还存在诸多不确定性。内陆、小岛国家、最不发达国家的生存问题得到重视,并成为未来援助的重点对象。同时更加重视受援国的能力建设和培养,更加重视援助质量,避免过高的援助成本。

碎片化、复杂化的援助现实所导致的援助浪费行为受到各方关注,大会号召加强国际援助协调,建立援助的协调机制。鼓励更加合理地分配援助资金的国别流向,关注资金逆流的现象。同时更

图 2:1997-2010 年国际援助活动数量与平均规模



资料来源: Zimmermann and Smith, 2011。

多地考虑受援国关心的事项。推动国际援助活动向更加协调和平衡的方向发展。

(二)进一步推动援助主体的多元化,新型融资来源备受重视

大会认识到“需要从各种来源大力筹集资金,有效利用融资。”大会认为“新的伙伴关系和创新筹资来源可发挥作用,作为可持续发展筹资来源的补充”。这将为国际援助多元化的来源定下基调。

官方援助提供方将多元化。发达国家在相当长时间内将依旧是援助主要的提供者,但比重有所下降。广大新兴市场国家将成为国际发展援助的后备生力军。目前,金砖国家已经发挥了重要作用,未来其援助比重会持续上升。未来,还会有更多其它发展中国家加入资助方的行列。

援助机构也将日益多元化。社会捐助已经是当前的国际援助特征之一(2010年社会国际捐助达到总 ODA 的 58%),未来这一趋势将继续得到鼓励和发展。

在援助资金缺乏的背景下,创新资金来源显得尤为重要。在绿色经济理念下,碳税、金融交易税、货币交易税、飞机乘用税、环境税、富翁税、排放交易融资计划、国际免疫融资机制等新型融资方式将得到发展。

(三)绿色环保理念将深入发展援助的各个领域

大会认为“可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济是实现可持续发展的重要工具之一,而且有助于消除贫穷,有助于促进

经济增长,增进社会包容,改善人类福祉,为所有人创造就业和体面工作机会,同时维持地球生态系统的健康运转。”可见,绿色环保理念已上升到战略高度,这将使国际发展援助重点发生变化,援助中将更注重保护环境和生态。

今后,绿色产业更易获得国际资助,对传统援助产业的绿色改造将日益深化。由于农业是援助的重要对象,并兼有“绿色”的属性,今后绿色农业更容易得到国际援助。对贫穷国家的农业进行援助,既可以减少这些国家农村贫困、增加世界粮食产出、缓和生态恶化,也符合发达国家主导的垂直分工模式,避免与援助国产业竞争。

(四)新兴市场国家的作用进一步突出,南南合作机会增大

大会认识到南南合作的重要性,认为“南南合作是对南北合作的补充”。过去 10 年来,新兴市场国家为国际援助提供了新的资源、革新和学习机会。其中,引人注目的是,金砖五国(BRICS)已成长为重要的增长极和发展援助融资来源。除金融资源外,许多新兴市场国家在南南合作框架下提供了自身的发展经验。这表明全球发展援助体系范式发生了转换,知识交流不再被由北向南的流动所垄断。

大会倡导南南合作融资,鼓励新兴市场国家与最不发达国家进一步开展金融合作,提高最不发达国家的融资能力。最不发达国家将更多向新兴市场国家学习发展经验、制度设计和技

术,而不仅仅限于获取资金方面。

南南合作机会增大。新兴市场国家间将更频繁加强援助协作,在资金筹集、援助资金分配、债务减免上相互协调。

(五)发展援助中附加条件更加不被认可,无条件援助比重将上升

可持续发展大会倡导“援助国应避免融资附加条件”,这为发展援助指明了行动方向。援助与意识形态、反恐战争、商品定向购买、资金限定支配等挂钩的行为越来越不受欢迎。

随着更多新兴市场国家加入援助国的队伍,将为国际援助注入了新鲜血液,也打破传统发达国家偏好附加条件特别是附加政治条件的陋习。不附加任何条件的国际发展援助行为将受到更多国家的认同,其比重将不断上升。

四、中国开展国际发展援助工作的建议

我国正从传统的受援国逐渐转向援助国,这也是未来的发展趋势。我国在今后的国际发展援助中,应该平衡内外关系,科学谋划,在开展对外发展援助合作中应注意以下几点:

(一)充分认识到经济、社会、环境的可持续发展对发展中国家的重要性

作为新兴市场国家来说,我国一方面应积极在发达国家的帮助下引进发达国家环境友好型技术,加强能力建设,推进本国的可持续发展工作;另一方面,促进创造消除贫穷是当今世界可持续发

展不可或缺的要求,因此,我国也应在力所能及的范围内对其他发展中国家进行援助,使其摆脱贫穷和饥馑。

(二)以消除国内贫因为工作中心,积极开展对外援助合作,树立大国形象

近年来,我国经济成就斐然,国际社会对我国在发展援助上的期待日益高涨,普遍要求中国承担更多的责任。因此,一方面,我们要尽自己一切能力,积极帮助其他发展中国家的可持续发展,每年拿出GDP一定比例用于对外发展援助,帮助广大发展中国家,在国际社会上树立负责任的大国形象。另一方面,我们也应充分认识到,中国还是一个发展中国家。截至2011年年底,以2300元的扶贫标准匡算,我国国内绝对贫困人口达1.28亿,占全国总人口(除港澳台外)的近十分之一,国内扶贫工作依旧艰巨。我们要认识到,我国还是发展中国家,国内的贫困人口众多,国内依然面临可持续发展的问题。在对外援助的同时,要牢记本国实情,要以提高国内可持续发展能力为主线,消除贫困、发展绿色经济、创造就业,坚持消除国内贫困便是对世界可持续发展最大贡献的理念。

(三)开展南南合作,加大对不发达国家的资金和技术援助

开展南南合作一直是我国的传统,历史上广大发展中国家给予我们极大的政治帮助,而当前,许多发展中国家自我发展能力脆

弱,可持续发展资金不足,急需外部援助,中国应积极开展对不发达国家的援助。

在国别分配方面,我国特别应加大对周边国家发展援助的力度,提高援助比重。任何国家的发展都需要一个和平的周边环境,近年来中国同周边国家因领土纠纷的矛盾时有发生。同时域外大国时有干涉中国周边国家事务,以达到联合围堵中国、遏制中国崛起的目的。我国应继续加大对友好国家的发展援助(比如巴基斯坦、朝鲜、柬埔寨、老挝、泰国等),积极发展双边和多边关系,分化瓦解非友好国家的联合围堵。中国也应加大对中亚国家的援助,区别对待东盟国家,增强与蒙古关系,加大对周边国家发展援助、强化人道主义援助,树立互帮互助的国际形象,团结广大友好邻邦,建设和谐安定的外部环境,为我国经济建设创造和平稳定的周边环境。

同时,加大非洲国家的援助,着重培养受援国家自我发展能力建设,以解决当地人民生存为突破口,重点关注对卫生、教育、重大流行疾病、饮用水等特定项目的援助。继续对非洲的农业技术支持,缓解当地粮食安全问题。继续关注非洲重债国的债务问题,适当合理免除其债务。加强对非援助中的人员、文化交流,密切双方的感情。扩大非洲学生来华留学资助,增进非洲对华了解,促进发展经验交流。适当关注政治动荡后的北非阿拉伯国家的贫民、难民问题,提供力所能及的帮助。避免对非洲基础设施援助的“面

子工程”倾向,以节约有限资金用于其他方面。注重援助活动中的环境保护,落实大会关于绿色经济的号召。

加大与“金砖国家”的联合援助,加强南南合作。金砖国家经济发展阶段相同,全球共同利益增多,我国可以联合这些国家设立发展援助基金,共同开展对外援助活动,提高援助效果,避免资金不足,适当化解或降低发达国家对我国正常对外援助活动的猜忌,增强与“金砖国家”的互信。

(四)以政府为主导,适当引入民间参与

发展援助主要是政府行为,政府在筹资、对外沟通、物资援助、政策配套等方面具有比较优势,发展援助应坚持以政府为主导。而随着民间捐助的兴起,民间慈善机构、科研院所、技术组织等民间主体在资金成本管理、技术转移、人才培养、民间交流等方面具有优势,科学引入民间参与发展援助势在必行。

(五)加强同国际组织合作

我国应继续增强与国际金融组织的合作,加大对国际金融组织的发展资金投入,参与国际金融、贸易援助规则的修订,积极开展国际发展援助。积极借鉴其他国家的援助经验,在鼓励社会私营部分参与、创新融资来源、援助项目选择等方面国际社会有丰富的经验值得我们学习。

(作者单位:厦门大学经济学院/厦门大学中国国际发展研究中心)