

2015年后国际发展援助展望

黄梅波 李子璇

内容提要 千年发展目标(MDGs)提出后即被国际社会作为国际发展援助的行动标准,在这一全球发展框架下,国际发展援助取得了一定的进展。但是 MDGs 将于 2015 年到期,2015 年后国际发展援助的发展框架目前正成为国际社会讨论的热点问题。本文分析了 MDGs 提出之后国际发展援助领域发生的深刻变化,探讨了 MDGs 与国际发展援助的成效以及存在的不足,最后对 2015 年后国际发展援助的内容和框架进行了展望。

关键词 国际发展援助 2015 年后 千年发展目标 展望

千年发展目标自 2000 年提出以来,国际发展援助作为实现这一全球发展目标的一种手段,始终致力于援助最贫穷的国家脱离贫困,实现较高水平的发展,最终实现在全球范围内消除极端贫困。千年发展目标将于 2015 年年底到期,国际社会亟需提出一个新的全球发展框架。而 2015 年国际发展议程的目标是什么,应包含哪些内容,未来的国际发展框架如何在现有框架基础上作出调整和改变,这是国际社会现在热议的话题。国际发展援助作为新的全球发展框架有力的实施手段,也必然会根据新的全球发展目标进行相应的改变。追踪国际社会 2015 年后全球发展框架的讨论,预测国际发展援助的发展方向,有助于我国准确把握国际发展援助的趋势,提前做好政策准备,更好地应对国际形势的变

化。

一、MDGs 以及 MDGs 后国际发展援助的深刻变化

在对 2015 国际发展援助进行展望前,首先应明确当前的全球发展框架,并分析在此发展框架下国际援助领域发生的深刻变化,以为 2015 年后国际发展援助的展望提供较为客观的依据。

(一) MDGs 的提出

2000 年 9 月 18 日联合国千年首脑会议上,联合国全体 191 个成员国一致通过并有 189 个成员国签署了《联合国千年宣言》(以下简称《宣言》)。《宣言》的中心议题是确保“全球化对全世界人民成为积极的力量”,指出需要全球化的包容与平等,并呼吁全球政策和措施以解决发展中国家和转型经济体的需求。《宣言》表达了以往商定的各项国际发展目

标,提出了一套具体、可衡量的发展目标,称之为千年发展目标(Millennium Development Goals, MDGs)。MDGs 是与联合国发展议程相关的国际商定的发展目标,是之前 10 年所举行的若干最重要的联合国首脑会议的最终成果。它包括八个具有时限的目标和指标,最后时限为 2015 年。这八个目标具体为:消灭极端贫穷和饥饿;普及小学教育;促进男女平等并赋予妇女权利;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;确保环境的可持续能力;全球合作促进发展。MDGs 自提出起,便被国际发展援助领域广泛认可,并成为国际发展援助领域集体行动的标准。

(二) 国际发展援助领域的深刻变化

MDGs 提出后,随着国际经

济社会的发展,国际发展援助领域发生了深刻的变化。为适应这些变化,国际社会一直在 MDGs 全球发展框架下对国际发展援助进行规范和调整,这一过程主要是通过五个议程实现的:《蒙特雷共识》(2002 年)、《罗马宣言》(2003 年)、《关于援助有效性的巴黎宣言》(2005 年,以下简称《巴黎宣言》)、《阿克拉行动议程》(2008 年)以及《釜山宣言》(2011 年)。

1. 援助理念

2002 年,针对为达到 MDGs 所需的资源出现的大量缺口,在蒙特雷举行了联合国发展筹资国际会议,并达成了《蒙特雷共识》。它主要强调增加官方发展援助(Official Development Assistance),强调的是增加援助数量。为加快促进 MDGs 的实现,国际社会开始重视援助的有效性以及援助机构之间的协调问题,先后在罗马、巴黎、加纳阿克拉举办了高层论坛,发展援助的理念朝着援助有效性转变。特别是 2005 年在巴黎举办的国际发展援助第二次高层论坛上达成的《巴黎宣言》,提出了自主性原则、联系原则、重视成果原则和协调原则,以确保援助的有效性,从而实现了援助有效性理念的正式转变。2011 年在韩国釜山举办的援助有效性问题高层论坛中,首次把“援助”放在“发展”的框架下讨论,促使国际发展援助的理念从“援助有效性”朝着“发展有效性”转变。相比而言,援助有效性更加注重援助过程,要求援助过程中援助国与受援国各方要更加协

调;而发展有效性更加注重援助结果,希望援助对受援国的发展起到带动作用,从而使援助的结果更具可持续性。

2. 援助体系

随着全球化经济的发展,部分发展中国家经济实力逐渐增强,新兴市场国家崛起。发达国家由于受到经济危机和债务危机的影响,经济增速放缓。与此同时,全球贫困分布呈现新的格局,国际援助体系也随之发生了重大转变。

这种转变大致分为两个方面,一方面始终作为援助主体的 OECD/DAC(发展援助委员会)国家的 ODA 数额下降。按照不变价格和汇率测算,继 2010 年达到顶峰之后,2011 年的官方发展援助总量下降了近 3%。2011 年,在 23 个 DAC 援助国中,有 16 个减少了其援助,这主要与当前经济危机导致的财政限制因素有关。另一方面,新兴经济体崛起并日渐成为国际援助领域一支重要力量。虽然没有对于非 DAC 援助国援助额的完全统计,但是这些国家援助额的增长趋势是明显的——自 2000 年以来,实际增长了 3 倍。新兴经济体不同于传统的援助国,他们突破了西方主导的旧有援助体系的框架,为受援国提供了更多更有效的选择。其在南南合作框架下的援助,更有利于发展中国家的经贸合作,开拓新兴市场。在 2011 年召开的釜山“有效发展合作伙伴关系”会议上已商定了一个发展合作框架,该框架首次涵盖了昔日的捐助方、南南合作方、发展中国家以及

一些民间组织和私人资助者。

3. 援助方式

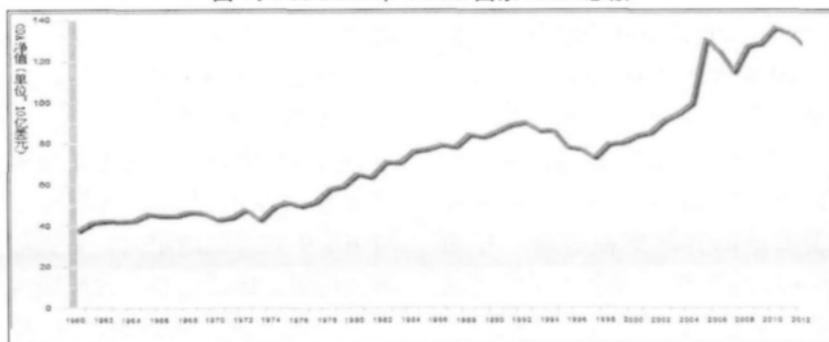
以前国际援助资金主要来源于发达国家的 ODA,现在有许多非 ODA 方式成为国际发展援助的重要补充,这些方式包括民间援助、私人慈善和创新性发展融资来源。目前 ODA 依然是发展援助的主要资金来源,但用于发展援助的其他方式的融资来源也在继续增长。此外,发达国家和发展中国家来源的私人慈善日益被视为 ODA 的重要补充之一。2010 年有关私人援助流量的估计数据大约在 306 亿美元至 560 亿美元之间,且大多数私人慈善组织都活跃于健康与教育领域。目前通过国际融资创新来源动员和拨付的资金额较小,但也有许多提议可动员更大金额的发展资金。虽然每种方式的援助融资都会对发展援助做出重要贡献,但是如何使这些融资方式相互协调并与国家优先发展事项保持一致,仍是一项挑战。

二、MDGs 后国际发展援助的成效与不足

自 2000 年 MDGs 作为国际发展援助的行动标准以来,它作为一种有效的手段对 MDGs 的实现起到了重要的推动作用。然而 13 年的发展援助经验表明,国际发展援助虽然取得了一定的成效,但也存在着许多不足。对这些成效和不足的分析,有助于完善国际发展框架,也有助于更为准确地把握 2015 年后国际发展援助的发展方向。

(一) 国际发展援助成效

图 1:1960-2012 年 OECD 国家 ODA 总额



数据来源:OECD/DAC,2013

注:ODA 净值以 2011 年不变价格计算。

1.减贫取得一定成效,若干与健康有关的 MDGs 取得重大进展

2000 年以来,OECD 成员国的 ODA 总额显著增加(见图 1),并为全球范围的减贫做出了很大贡献。截止到 2012 年,MDGs 中有些具体目标已提前实现,或者取得了显著进展。第一,MDGs 中将极端贫困人口比例减半的第一项具体目标,在世界范围内已经提前实现。第二,到 2010 年将无法持续获得安全饮用水的人口比例减半的目标已实现。第三,到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活明显改善的目标也已实现。此外全世界在普及小学教育、促进男女平等、抗击艾滋病和疟疾等千年发展目标上也取得了显著进展。

2.国际发展援助在 MDGs 的推动下更加标准化

MDGs 是第一个全面的用以监测一系列人类发展问题全球进程的全球发展框架,对发达国家及发展中国家的国际发展援助的政策和实践都产生了积极影响。一方面,自提出以来,MDGs 作为发展和援助问题的关键参考,为

国际集体行动提供了可以比较的行动目标和监测指标。通过提高收集和分析数据,MDGs 有助于在全球范围监测国际发展援助的进程。另一方面,MDGs 不仅仅是全球行动的监测工具,它同时倡导全球范围的援助意识和发展,促进了在人类发展的关键领域上协调一致的全球行动。这在相当大的程度上推动了国际发展援助行为和理念的转变。

(二) 国际发展援助存在的不足

1.减贫进展不平衡,不平等加剧

国际范围的减贫虽然已经取得一定成效,然而实际上减贫的进展很不平衡,不平等问题也在加剧。

在减贫不平衡方面,据统计,1990 年至 2005 年减少的 4 亿极端贫困人口中,中国占极大的比例,如果不计中国,那么在此期间极端贫困人口实际上还增加了 3600 万。尤其是在撒哈拉以南非洲地区增加了 9200 万,西亚增加了 800 万。在中国取得脱贫巨大成功的同时,撒哈拉以南非洲地区和西亚地区的贫困状况却在不断恶化。

断恶化。

在不平等问题方面,MDGs 下的国际发展援助往往过于关注平均指标,但是平均指标掩盖了不同国家和群体间不同的进展速度。根据可获得的数据,在 1990 年至 2005 年间大约有 2/3 的国家在此期间经历了收入不平等的加剧,且在获得服务(例如,就业、保健、教育、水和卫生)、社会保护和经济机遇等方面都存在不平等现象。不平等问题加剧日益威胁着减贫取得的进展,这已经成为许多发展中国家目前最担忧的问题,也是当前国际援助没有足够重视的问题。

2.对环境可持续性没有足够重视

MDGs 在其第七个目标中提出了确保环境的可持续能力,但实际上并未充分重视这一问题。根据《2012 年千年发展目标报告》中的资料显示,在 1990 年至 2006 年期间,环境卫生未得到改善的人口仅减少 8 个百分点,至少使 1 亿贫民窟居民生活明显改善的目标远远不足以扭转贫民窟居民人数不断增加的趋势。这些事实都意味着环境的可持续能力这一目标的实现情况不甚理想,国际社会没有在解决环境问题方面付出足够的努力。然而环境问题直接影响国际社会发展的效果,阻碍包容性和可持续发展的实现,因此理应在新的发展框架中加以重视。

3.单一的国际贫困线

国际发展援助一直按照 MDGs 中对于贫困的定义执行援助。每天 1.25 美元(2008 年以前

是每天 1 美元) 的贫困标准为在国际间进行生活水平的评估提供了一个很实用的基准, 但是这样的定义不能充分反映每个国家当地的具体情况。贫困本身是一个十分复杂的问题, 单一的国际贫困线未免将问题过于简化了。

4. 受援国没有充分的自主权

国际发展援助中援助国往往过度干涉受援国的国内政策制定, 使得受援国没有足够的政策空间和政策所有权用以发展特定国家情形下的优先事项或满足国家的特定需求。有学者研究指出, 对尼泊尔、卢旺达、科特迪瓦和秘鲁四国的案例研究发现援助国在提供援助的同时常常把缰绳牢牢握在自己手里, 受援国受到援助国协议的限制几乎没有政策空间, 因而 MDGs 难以在受援国得到有效执行。

三、2015 年后国际发展援助展望

现行的援助模式中存在的这些不足阻碍了国际发展援助进一步发展, 并已经威胁着取得的进展, 因此这些不足需要在 2015 年后发展援助框架中被克服。国际发展援助作为实现国际发展目标的一种手段, 必然与发展目标紧密相关。

(一) 2015 年后发展框架的愿景

1. 新的框架应更具包容性和可持续性

关于 2015 年后发展框架, 在正在进行的全球讨论中有两个平行而又协调的议程, 一个是反映在联合国工作中: 基于 MDGs 去

实现新的发展框架; 另一个来自“里约 +20”, 即可持续发展目标 (Sustainable Development Goals, SDGs)。“里约 +20”把“消除贫困, 改变不可持续, 促进消费和生产的可持续模式, 保护经济和社会发展的自然资源基础”作为 SDGs 的关键。两个相互分离的议程都承认消除贫困相关联的多维本质以及可持续发展。因此, 虽然对 2015 年后发展框架国际社会目前还没有形成定论, 但是共同的初衷都是实现更具包容性和可持续发展的愿景。

2. 新的框架要基于旧的框架, 但更具变革性

MDGs 提供了第一个全面的框架, 设定了被广泛认可的国际集体行动标准, 以监测一系列人类发展问题的全球进程。上文谈到, MDGs 自实施以来已经取得了一定的成效。为了延续国际社会过去做出的努力, 新的框架应建立在 MDGs 的基础上。但是由于 MDGs 本身存在着不足, 再加上国际经济社会环境又发生了深刻的变化, MDGs 隐藏的问题也变得越来越尖锐, 因此迫切需要一个比 MDGs 更具变革性的新的发展框架, 这一框架应重视经济和社会转型, 重视创造就业、解决不平等并寻求可持续的解决方案。

(二) 2015 年后国际发展援助展望

为了实现更具包容性和可持续的发展愿景, 国际发展援助的方向也将有所改变。国际社会认为, 2015 年后国际发展援助应包含以下要素。

1. 消除多维贫困仍位于中心地位

消除贫困在 2015 年后国际发展援助中将仍处于中心地位。但是需要强调的是, 这里的贫困是多维贫困的概念, 它超越了 MDGs 中对贫困的定义, 是更加辩证的对贫困的认识。按照经济学的一般理论, 贫困是经济、社会、文化贫困落后现象的总称, 不仅仅是经济概念, 更关乎基本的公民权利、能力, 其实质是一种权利和能力的贫困。对于 2015 年后国际发展援助, 国际社会应该从多维视角理解贫困, 考虑多样的和差异化的贫困线, 更好地理解贫困的根源、测度以解决贫困问题。

首先, 要同时从收入和非收入角度来看待贫困。收入是体现生活水平的一方面, 但并不全面, 而且低收入与贫困的其他维度并不很好地相关, 因此非收入性贫困方面也应包含在对贫困的定义里。对于单一的国际贫困线不能充分反映每个国家具体情况的问题, 有学者认为可用国家贫困线对贫困的定义进行补充。

其次, 要区分相对贫困和绝对贫困, 对不同的贫困采取不同的援助措施, 要同时致力于消除极端贫困和减少相对贫困。例如, 在撒哈拉以南非洲地区和南亚地区, 极端贫困仍然是相当大的挑战, 而对许多新兴国家和转型经济体, 相对贫困似乎是更主要的问题。

再次, 要从动态意义上考虑贫困, 而不仅仅是把其理解为要跨越的一道门槛。生活改善了的

人群可能仍然生活在极度脆弱和高风险中,气候变化和经济冲击等新的挑战有可能把他们再次带回贫穷。全球协议也将不再仅仅涉及资源从富国到穷国的转移,而且要确定全球层面的集体行动能够在哪些方面减少阻碍人们摆脱贫困的障碍,并降低人们再次回到贫困的风险。通过制造业的扩张创造新的就业机会是很有效的途径,城市化和国际移民也能够帮助穷人抵御风险并提高他们的生活质量。

2.援助将着重解决不平等为题

不平等(包括国与国之间和国家内部)对一个国家有很大的危害,它不仅会阻碍减贫,还会导致国家、地区容易发生社会、政治和经济动乱。在对非洲的研究中发现,最贫穷的国家不平等程度通常很高,并构成一系列发展问题上取得更快进步的关键障碍,因而成为很多国家最主要的担忧。世界银行多年来一直强调市场自由化是经济增长和减贫的最佳路线,现在也承认不平等相当程度上阻碍了目标的实现。因此,在国际发展领域,一个极其紧迫的问题是找到恰当的方法帮助政府处理持续的社会不平等题。

2015年后国际发展援助在解决不平等时要同时关注机会的平等和结果的平等,需要引入专门的政策定位差距并确保最贫困的人口能够克服不平等。同时要确保获得这些机会的平等性。由于弱势群体(比如女性)更容易遭受不平等带来的危害,因此制定政策时有必要考虑到这些特殊弱

势群体。可以通过对收入机会的获得等相关指标监测发现弱势群体面临的特定问题,并在明确衡量差距的基础上,制定再分配措施,减少结果的不平等。世界银行提出不仅要“重新分配资产”,还要提高“重新分配资产的可获得性”,指出可以通过促进小额信贷,增加妇女获得就业和福利的机会;此外,国际发展援助也可以通过援助社会保障项目,预防贫穷人口由于意外事件(疾病、衰老、自然灾害和社会风险等)导致收入急剧下滑和由于结构性原因导致持续低收入;最后,投资于贫穷国家的国家增长和能力建设,以及教育、健康、食品等领域,也是解决不平等的有效办法。

3.援助将更具参与性,更注重国家的自主权

使国际发展援助更具参与性是实现更具包容性发展的重要方面,它意味着要给予参与国更大的政策空间和政策所有权,同时还要尊重不同国家的需求和发展优先事项,支持国家的自主权。很多受援国认为接受援助国的援助资源或资金后,其政策制定会受到牵制。这样一来,援助有效性必然会下降,与援助的初衷并不一致。国家发展的进程主要取决于一国国家机构、政府政策和政策改革,这就凸显了给与其充分的政策空间的重要性,在接受援助过程中,一国政府应能够自由决定其政策和发展轨迹。近年来援助国政府和受援国政府都在试图提高援助的质量。《巴黎宣言》也强调了国家自主权对于国家发展的重要性,其中制定的五个原则

的目的就在于支持国家自主权并减少援助资源的多样化可能会带来的扭曲和交易成本。在2015年后国际发展援助中,国家自主权需要回到国际讨论的重点,对于受援国来说,由受援国政府主导,援助者退居其次,援助国与受援国政府结盟的援助模式,才有助于受援国实现更大的进步。

4.更广泛的国际发展援助

推动新的全球发展框架需要提高国际合作和集体行动。在“超越援助”的背景下,国际发展援助需要召集更广泛的参与者、手段和政策。

从援助主体角度来看,“新兴援助体”以及包括许多国际非政府组织以及如比尔·盖茨基金会等非国家的实体机构广泛出现已经在一定程度上改变了现有的国际援助体系格局并成为国际发展援助领域不可忽略的力量。这些新兴发展中大国近年来通过南南合作的模式日益加大对其他发展中国家的发展援助合作,在发展援助领域的影响力也与日俱增。未来的全球发展框架中“新兴援助体”与“传统援助体”(比如经合组织发展援助委员会)将分别以各自的模式在国际发展援助领域贡献力量,使援助方式更加多样化,援助的范围更加广泛。

从援助手段角度。首先,国内资源仍应是发展的主要融资来源,国际援助社会应该努力支持各国政府提高国内资源利用效率。同时,国际援助社会应建立起援助融资管理机制,以提高国际发展融资的透明度,并改善其分配。其次,应增加其他形式的发展

融资,同时协调这些形式的融资与 ODA 使用的一致性。ODA 可能在一国的脆弱期有用,但是随着一国政治逐渐稳定,ODA 的重要性会相对下降,贸易和投资以及其他类型的融资的需求则相应增加。贸易和投资以及知识交流和技术合作将变得更加重要。对秘鲁的案例研究也表明,尽管受到国际援助资金的支持,但是受援国对知识交流、技术以及其他形式的国际合作更感兴趣。

从援助政策角度来看,制定“超越援助”的更广泛的政策也十分必要。一方面制定相应的贸易和投资、国际私人融资和移民等领域的政策以支持国际发展和援助,这些政策的制定要遵守发展的政策一致性原则。另一方面,应积极推进鼓励知识交流和技术援助的政策以满足受援国的需求。

5.援助将注重解决环境问题

自 MDGs 被采用以来,国际环境发生了很多变化。气候变化不再仅仅是理论,而成为改变世界的一个主要动力。IPCC(International Panel on Climate Change, 政府间气候变化专门委员会)项目表明,气候变化对于发展中国家短期最重要的影响是可利用水资源的减少和低纬度地区农作物产量的下降,而大多数穷人都居住在低纬度地区。居住在非洲和亚洲人口密集的沿海地区的数千万人还面临着其他风险,其健康也受到影响。虽然气候变化的经济影响越来越大,但是却没能成功带动解决这一问题的行动。国际能源组织警告说,在新的生产方式上的投资远不够满足未来的

需求,这也成为在未来发生进一步波动的基础。由于需求急剧增加导致价格很高,这样一来低碳排放更加不可能实现。高价格成为全球通胀的主要动力,而且会对那些进口依赖型的低收入国家产生严重的影响。气候变化和资源稀缺性将会严重威胁世界经济发展的前景,可能会造成社会和政治不稳定。同时,环境的恶化也破坏减贫的效果。因为较贫困的人群其生计更容易受到环境的直接影响,所以环境恶化和不利气候的转变对这些人的影响较大。新的发展框架需要重新考虑环境的可持续性,这样的全球性挑战需要尽快解决,否则会在其他领域产生连锁反应,从而影响到经济的可持续增长和减贫的成效。

总之,为了实现更具包容性和可持续的发展,2015年后全球发展框架将基于一系列变革性的议程,制定更具包容性和可持续的发展目标。在此框架下,2015年后国际发展援助将加深对贫困多维本质的认识,把消除多维贫困置于援助的中心;重点解决日益扩大的不平等,通过一系列分配和再分配措施保证机会和结果的均等,使经济、政治和社会更加稳定;更加重视发展合作的有效性,给予援助各方充分的国家自主权,保障国家长远发展和制度变迁;鼓励社会各方参与援助,并鼓励不同经济体采用多样化的援助方式;再次强调亟待解决的环境问题,注重执行手段和保障措施。在社会各界的共同努力下,2015年后国际发展援助应对全球贫困问题以及可持续发展问题

发挥更大的作用。

(作者单位:厦门大学国际经济与贸易系、厦门大学中国国际发展研究中心)

参考文献:

潘基文:《履行诺言:促进到 2015 年实现千年发展目标商定行动议程的前瞻性审查 2010》。

潘基文:《2012 年千年发展目标差距问题工作组报告》,2012 年。

贺文萍:从“援助有效性”到“发展有效性”:援助理念的演变及中国经验的作用,《西亚非洲》,2011 年第 9 期。

United Nations Millennium Declaration: Resolution[M]. UN, 2000.

European Report On Development [D], 2013.

Vandemoortele J. Advancing the UN development agenda post-2015: Some practical suggestions [J]. Report submitted to the UN Task Force regarding the post-2015 framework for development, 2012.

Anna Knoll. The Post 2015 Development Framework: Issues, Challenges, Opportunities: Workshop1, 2013.

Claire Melamed. Contexts, politics and processes for a post-2015 global agreement on development[J], 2012.

Ernest Harsch. Combating inequality in Africa, Africa Renewal [M], July 2006, page 16.

Booth D.. Aid effectiveness: Bringing country ownership (and politics) back in[J]. Conflict, Security & Development, 2012.

Assessing Progress in Africa toward the Millennium Development Goals[M]. Economic Commission for Africa, 2009.