

国际援助体系与中国对外援助： 影响、挑战及应对

朱丹丹

内容提要 进入 21 世纪以来,国际发展援助体系发生了一系列变化,其中最引人注目的就是中国等新兴援助国日益扩大的影响力。中国等新兴援助国扩大了国际援助规模、使援助资金来源进一步多样化,而且它们遵循与传统援助国不同的原则和做法,在不同方面对现有国际援助体系造成了冲击。与此同时,国际发展援助体系的变化也对中国的对外援助产生了影响。面对挑战,中国在对外援助战略以及管理体系方面应采取积极措施积极应对,形成了具有中国特色的对外援助战略,进一步优化完善中国的对外援助管理体系。

关键词 国际发展援助 新兴援助国 中国对外援助

中国作为一个新兴援助国,近年来对外援助规模不断上升,在国际援助舞台发挥着越来越重要的作用,中国的参与对国际援助及其改革也产生了一定的影响。与此同时,中国的援助管理体系尚不完善,在国际发展援助领域也面临诸多挑战。中国应该理性看待和积极应对这些挑战,进一步完善对外援助管理体系,并调整对外援助战略,以提高援助的有效性,更好地参与到国际援助及其改革中。

一、国际发展援助的趋势分析

经过六十多年的发展,国际发展援助规模迅速扩大,援助体系日趋完善,在援助理念、援助主

体、援助领域、援助方式、援助管理、援助资金来源等方面都产生了一些新的变化。

(一)援助理念:从“数量”向“质量”转变,从“方式”向“结果”转变

长期以来,援助各方普遍认为,官方发展援助数额不足是影响援助效果的主要原因。因而,增加援助数量一直是提高援助效果的主要方式。特别是在 2002 年达成的《蒙特雷共识》中,各援助国更是一致通过了援助额占 GNI 的 0.7%这一量化指标,以期增加对发展中国家的援助。然而,尽管援助规模不断扩大,援助效果却始终差强人意。一个重要原因就是援助各方只注重援助“数量”或“投入”,没有深刻意识到援助“质

量”的重要性。

2005 年,《关于援助有效性的巴黎宣言》(以下简称《巴黎宣言》)签署,提出在增加援助资金数量的同时必须提高援助资金的使用效果。援助方与受援方之间就主事权、一致性、协调、结果导向型管理和相互问责制五项原则达成协议,并制定了 12 个具体指标评估其进展。《巴黎宣言》第一次明确提出“援助有效性”理念,标志着援助理念从“数量”到“质量”的重要转变;2008 年通过的《阿克拉行动议程》进一步强调了加强各方协调、增加援助有效性的重要性。但是,《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》所强调的“援助有效性”侧重的是援助本身的操作方法和程序是否科学、合理,

而不是真正意义上的援助的实施效果。

援助是否有效从根本上来讲需要考察其对受援国经济增长、就业、减贫等方面的影响,特别是要与千年发展目标(MDGs)及其他国际公认的发展目标相一致。2011年,《釜山宣言》提出了“发展有效性”理念,指出援助是其他发展融资的重要补充,应当确保援助与人权、就业、性别平等、环境可持续性等国际承诺相一致,以实现基础广泛的、包容性的、可持续的增长。“发展有效性”是真正意义上的“援助有效性”,它的提出标志着援助理念从注重“方式”的“援助有效性”向注重“结果”的“发展有效性”转变,是援助理念的又一次创新。

(二)援助主体:仍以DAC援助国为主,但日趋多元化

随着援助活动的不断深入,国际发展援助主体也日趋多元化。长期以来,西方发达国家特别是DAC成员国一直是国际发展援助的主要提供国,其对外援助一直占官方发展援助的80%左右。但近年来,以新兴市场国家为代表的非DAC成员国提供的官方发展援助明显呈上升趋势。随着新兴援助国在国际舞台地位和作用的日益显现,其对外援助的影响力也越来越大。以往政府在对外援助中一直发挥主导作用,非政府组织的参与和作用十分有限。但是,近年来非政府组织对国际发展援助的贡献越来越大。

(三)援助领域:逐渐向千年发展目标集中

在援助早期,国际发展援助

主要投向经济基础设施和服务部门、生产部门,强调对经济的直接干预;联合国制定千年发展目标后,社会基础设施和服务部门开始受到援助国的关注,并逐渐向MDGs集中。目前,社会基础设施和服务已经成为国际发展援助的重要领域,其援助额在官方发展援助总额中的占比越来越高。相反,经济基础设施和服务部门、生产部门的受援比重则在迅速减小。在对社会基础设施和服务的援助中,教育、医疗和人口、环境保护成为援助的重点,这些领域显然都是千年发展目标重点关注的。

(四)援助方式:多边援助占比不断上升,知识合作与资金合作并重,方案援助占比逐渐增加

从宏观方面来讲,双边援助一直是发达国家提供援助的主要方式,但多边援助占比有上升趋势,多边援助机构的作用正日益显现。随着援助国援助活动的不断深入和受援国经济的快速发展,国际发展援助的方式逐步从以单纯的资金合作为主转变为资金合作和知识合作并重。

从援助的具体方式来看,一方面,双边ODA中赠款所占的比例越来越大,而贷款援助的比例则有较大幅度的下降;紧急援助和债务减免的比例有所上升,技术合作援助的占比显著增加。另一方面,方案援助的占比逐渐增加,而项目援助的比例逐渐下降。随着新兴援助国的兴起和发展,其采取的“南南合作”、“三方合作”形式的援助方式越来越受到青睐。

(五)资金来源:新型融资机制不断产生

传统的公共援助资金与实际的援助需求存在很大的缺口,因而援助国不断探索新的援助资金来源渠道,以补充传统发展资金的不足。目前正在考虑或已经实施的新型融资方式主要有:全球货币交易和能源使用税(Global taxes on currency transactions and energy use)、机票团结税(Solidarity taxes on air tickets)、先进市场承诺(Advance Market Commitments, AMC)、主权财富基金(Sovereign wealth funds)、SDR等。作为传统资金的一种补充,创新融资对发展援助所起的作用越来越大,但每种融资方式都有其优势和劣势,在选择时要综合考虑这些融资方式的政治可行性、融资潜力和融资速度、额外性、可预测性和可持续性等。

二、中国对外援助的特点及影响

近年来,中国等新兴援助国的对外援助数额大幅增长,在国际援助体系中开始发挥越来越重要的作用。与此同时,它们坚持不同于传统援助国的原则和做法,凸显了国际援助体系现存的缺陷,推动了国际援助体系的改革。

(一)援助理念、援助原则

自《巴黎宣言》签署以后,发达国家一直以“援助有效性”理念为依据开展和评估其对外援助,而新兴援助国则以“发展有效性”理念为依据开展其对外援助活动。中国等新兴援助国影响力的逐渐显现及其援助实效的不断提

升,使得发达国家开始考虑援助对受援国的实际效果,釜山会议后国际发展援助理念由“援助有效性”开始向“发展有效性”转变就是一个重要标志。“发展有效性”与“援助有效性”的相互配合,将从实际操作和最终结果两方面提高援助的效果。

在传统的援助体系中,施受双方的地位是不对等的,发达国家始终处于主导地位。在提供援助时,发达国家总是在援助中附加种种条件,其中最为典型的即为“民主”和“良治”,试图在对外援助的同时向受援国输出自己的价值观念和国家制度。这种不对等的关系在很大程度上影响了援助的有效性,并引起受援国的不满和抵触。与此相反,中国等新兴援助国的对外援助是在“南南合作”的框架下展开的,以“平等互利、共同发展”作为援助的根本原则。中国等新兴援助国的参与迫使国际社会重新考虑施受双方的关系,倡导构建各援助主体之间平等协作的伙伴关系;尊重受援国对本国发展的自主权,援助国必须尊重这种自主权并帮助受援国提高发展能力。

(二)援助主体

近年来,中国等新兴援助国的发展壮大客观上削弱了发达国家在国际援助体系中的主导地位,成为国际发展援助体系中具有重要影响力的一极。对受援国来说,中国作为援助国角色的出现和发展使国际发展援助的数额不断增加、渠道更加多样化,受援国在援助类型和援助国方面不再像以前一样仅限于在“标准化”的

DAC 援助国范围内进行选择。更重要的是,中国也曾面临过与受援国当前所面临的相类似的发展问题,在减贫和经济发展方面,有许多可以与受援国分享的经验。

(三)援助领域

对于经济较为贫困的国家来讲,落后的经济基础设施已经成为其减贫和发展的首要障碍,这些国家实现千年发展目标的机会在很大程度上取决于经济基础设施薄弱问题的解决;而且,与发达国家相比,经济基础设施建设是中国等新兴援助国的比较优势。因此,与传统援助国侧重于援助社会基础设施和服务部门不同,在提供对外援助时,中国等新兴援助国主要关注经济基础设施和服务部门及生产部门,以期为受援国的经济增、就业和减贫奠定经济基础,这也是“发展有效性”理念的充分体现。

(四)援助方式

中国等新兴援助国的对外援助是以“南南合作”的方式开展的,这种方式不仅仅为合作伙伴(指受援国)提供发展所需的资金,更重要的是发展知识的交流和共享。在对外援助中,新兴援助国往往会通过提供政策咨询和建议、研讨会、人员培训等方式,与受援国分享其在减贫和发展方面的经验。尽管发达国家也有一些发展经验可以与受援国分享,但由于其与发展中国家在经济、历史、文化等方面存在较大差异,其发展经验和知识不一定适合后者的需要。

发达国家拥有雄厚的援助资金和丰富的援助经验,而新

兴援助国拥有更符合受援国实际需求的发展经验。三方合作具有把新兴援助国和传统援助国各自的力量和经验结合起来的潜在优势,是增强新兴援助国、传统援助国和受援国合作以提高援助有效性的重要手段,新兴援助国的参与也使三方合作的形式更受青睐。

(五)援助体系构建

今后国际援助体系的发展方向虽仍不明朗,但是,从总的发展趋势看,传统援助国将加强与新兴援助国的对话与合作,调整其现行对外援助规范,以兼容新兴市场国家的对外援助理念。随着新兴援助国对外援助的发展,它们也会借鉴国际经验不断完善自身对外援助管理,形成一套具有该类国家特色的对外援助体系。在长期内,两种援助规范必将不断地相互借鉴、取长补短。

三、中国对外援助与国际援助体系:挑战及应对

自新中国成立开展对外援助以来,中国的援助活动取得了良好的效果,受到了当地政府和人民的广泛好评。但随着我国援助活动的进一步深入,一些问题也逐渐凸显,影响了中国对外援助的效率和效果。中国必须理性看待和积极应对这些挑战,在国际发展援助体系中争取主动。

(一)面临的挑战

1. 对外援助缺乏完整的理论指导

开展援助活动需要科学的援助理论作指导,而我国至今没有形成完整的对外援助理论。长期

以来不重视对国际发展援助的研究,对该领域最新的变化和趋势也把握不够,从事国际发展援助研究的专家学者有限,对国际发展援助的研究也刚刚开始,至今尚未形成一套较为完整的、有中国特色的、适合中国国情和经济发展水平的对外援理论体系。

2. 管理体系不完善

对外援助管理的总体框架包括援助的法律和政治基础、援助一致性(协调)、组织机构设置、执行、监督和评估等诸方面的内容。在法律和政治基础方面,到目前为止,我国对外援助尚无统一的立法,现有援外制度体系主要以部门规章为主体,包括一系列规范性的文件和内部规则。在援助一致性和组织机构设置方面,整体来讲,我国对外援助活动的一致性程度较低,组织机构设置不合理。具体来讲:在内部协调方面,我国没有独立的对外援助管理和执行部门,对外援助一直由多个部门共同管理和执行,虽然存在部级协调机制,但是各部门之间的协调仍存在难度大、协调成本高的问题;在外部协调方面,我国的对外援助活动很少与其他援助国以及多边援助机构合作,使得对外援助的有效性大打折扣。在执行方面,由于我国对外援助由多个部门执行,因而难免出现重复执行或权责不明确等问题。在监督和评估方面,我国尚未建立科学系统的援助监督和评估体系,独立、透明的监督和评估体系的建设迫在眉睫。

3. 援助方式和资金来源有待进一步优化

从宏观方面来讲,我国的对外援助主要采取双边援助方式,多边援助占比较小,多边渠道还未得到充分的重视。从援助的具体方式来看,一方面,双边援助中赠款占比较小,贷款援助的比例虽有所下降,但仍是我国对外援助的主要方式,且政府优惠贷款的优惠程度有待进一步提高;另一方面,援助方式以项目援助为主,而项目之间相对独立,缺乏系统性的前期规划,这在一定程度上影响了援助的效果。

4. NGOs 在援助中的作用未得到有效发挥

NGOs 往往规模庞大,具有很强的政治影响力,在官方发展援助中纳入 NGOs 的参与,可以适当缓冲和“稀释”官方发展援助的政治性,有时更容易被受援国国民接受。然而,中国的对外援助一直由政府主导,私人部门和民间社会团体等 NGOs 的作用尚未得到重视。

(二) 应对措施

1. 加强国际发展援理论研究,形成具有中国特色的发展援助战略

加快对现有国际发展援理论的研究,充分认识对外援助在一国对外关系中的重要性。应充分考虑国际政治经济格局,我国与其他援助国特别是 DAC 援助国在政治制度、经济发展水平、历史文化等方面的区别,并结合自身情况,尽早形成具有中国特色的援助战略。

2. 适度扩大援助规模,逐渐减少附加条件的援助

对一些贫穷国家进行适当援

助,是一个大国对国际事务负责任的表现,但是中国自身仍然是一个发展中国家,因此,在提供对外援助时要密切结合我国整体的经济状况,尽力而为、量力而行。在国力允许的范围内,我国应当适度扩大援助规模、尽可能地减少捆绑援助。在援助资金不能迅速增加的情况下,着力提高援助的使用质量,尽可能地发挥援助资金的效力。

3. 增加多边援助,推动援助方式和资金来源渠道的多样化

从宏观方面来讲,增加对多边机构特别是其知识合作活动的援助。从具体的援助方式来讲:第一,科学调整无偿援助、无息贷款、优惠贷款的结构和比例,提高无偿援助的比例。同时,加大债务减免的力度,加强与其他新兴援助国的合作,努力成为“南南合作”的典范。第二,试行方案援助。具体包括一般预算援助和部门方案援助。一般预算援助主要用于一般发展目的,没有设定具体的援助部门,对资金的具体使用也基本没有限制;部门方案援助主要是对受援国某一具体的部门,如农业部门、工业部门、教育部门等进行援助。

要开展对外援助活动,必须有雄厚的资金作支撑,而我国公共援助资金存在较大缺口。因此,应积极鼓励创新融资方式,吸收更多的援助主体参与对外援助。发达国家受援国和国际组织已经采取了多种新的融资机制,可为我国推动援助资金来源和方式的多样化提供借鉴。另外,除了发挥政府部门的作用,我国要采取措

施鼓励企业和非政府组织参与到援助中来,从而扩大资金来源渠道。

4. 建立科学完善的对外援助管理体系

在法律和政治基础方面:制定一部总括性且具可操作性的援助法案,系统地规定中国的对外援助战略和政策,用于指导我国中长期的对外援助工作;根据受援国的实际情况和具体发展需求制定短期(约3-5年)的国别援助规划,有针对性地开展援助活动。在援助一致性和组织机构设置方面:首先,进行组织机构改革,可考虑成立独立的对外援助机构,统一对援助进行管理和协调。其次,完善部级协调机制,加快信息化网络平台建设,凭借该平台促进各援助机构之间的信息共享和经验交流。最后,加强与其他援助国特别是新兴援助国、多边机构的协调与合作。我国要尽可能地增加与多双边援助方开展联合任务的比例,但要采取不同的合作战略。在政策执行方面,可考虑实施“结果导向型”管理,以更好地管理整个援助进程。在监督和评估方面,建立独立、透明的监督和评估体系。完整的监督和评估体系应当包括内部和外部的监督和评估两方面。机构内部的监督和评估最重要的就是建立一个独立于援助决策和执行部门的监督和评估部门;而外部监督和评估,可通过加大宣传,发挥公众对援助政策和活动的监督作用来实现,还可聘请专门的外部委员会来进行,该外部委员会由来自高校、民间社会团体和部分援助部门的专

家构成。

5. 坚持以政府为主导,同时重视 NGOs 的作用

由于政府在筹资、政策配套等方面具有比较优势,因而国际发展援助应坚持以政府为主导。然而,非政府组织在成本管理、技术转移、人才培养、民间交流等方面具备更多优势,因此,引入非政府组织参与对外援助势在必行。我国可以参考借鉴国际经验,推动本国甚至受援国私人部门和民间社会团体的发展。首先,增加对私人部门和民间社会团体的资金支持,为其援助活动提供坚实的物质基础;其次,与私人部门和民间社会团体联合开展援助活动,相互交流援助经验和信息;再次,通过发挥私人部门和民间社会团体的作用,增加民众对援助活动的理解和支持;最后,敦促和帮助私人部门及民间社会团体加强彼此之间的联系,尽快形成统一的管理机构,协调和管理其对外援助活动,避免对外援助的分散化和重复性。

(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)

参考文献:

- United Nations: Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development, 2003.
- OECD: The Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005.
- The Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness: The Busan Partnership for Effective Development Cooperation, 2012.

李小云等:《国际发展援助概论》社会科学文献出版社,2009年。

张严冰、黄莺:中国和西方在对外援助理念上的差异性辨析,《现代国际关系》,2012年第2期。

毛晓菁:国际援助格局演变趋势与中国对外援助的定位,《国际经济合作》,2010年第9期。

周强、鲁新:发达国家官方发展援助新趋势,《国际经济合作》,2011年第11期。

黄梅波、陈岳:国际发展援助的创新融资机制分析,《国际经济合作》,2011年第4期。

胡美、刘鸿武:中国援非五十年与中国南南合作理念的成长,《国际问题研究》,2012年第1期。

刘爱兰、黄梅波:非DAC援助国与国际援助体系:影响及比较,《国际经济合作》,2011年第11期。

金玲:对非援助:中国与欧盟能否经验共享,《国际问题研究》,2010年第1期。

王蕊:国际发展援助经验对我国援外工作的借鉴,《国际经济合作》,2012年第8期。

黄梅波:中国对外援助机制:现状和趋势,《国际经济合作》,2007年第6期。

黄梅波、郎建燕:主要发达国家对外援助管理体系的总体框架,《国际经济合作》,2011年第1期。

熊厚:中国对外多边援助的理念与实践,《外交评论》,2010年第5期。

毛小菁:中国对外援助方式回顾与创新,《国际经济合作》,2012年第3期。

刁莉、何帆:中国的对外发展援助战略反思,《当代亚太》,2008年第6期。