

哥伦比亚的对外援助及其管理

黄梅波 洪燕秋

内容提要 近年来,随着经济的发展,哥伦比亚逐步推动其对外援助的进程。本文介绍了哥伦比亚对外援助管理机构的沿革,并分析了其对外援助的发展状况以及存在的动因。最后,通过分析了哥伦比亚对外援助的优劣势,研究了哥伦比亚进一步推进其对外援助发展的政策趋势。

关键词 哥伦比亚 对外援助 南南合作

一、哥伦比亚参与国际援助的动机分析

在过去的几年里哥伦比亚在国际发展援助领域开始扮演越来越重要的角色,它甚至可以被视为拉美地区的领导。哥伦比亚着力参与国际发展援助,积极推进南南合作进程的主要动因可以归纳为以下三个方面。

(一) 政府的重新定位

首先,哥伦比亚积极参与对外援助与哥伦比亚政府的重新定位有关。在过去的一段时期里,哥伦比亚给国际社会和公共舆论留下了不良的印象,尤其是在人权方面。20世纪90年代末至21世纪初,哥伦比亚国内再次出现武装冲突,导致了难以解决的危机。哥伦比亚政府的部分政策受到了一些国家和国际民间社会组织(Civil Society Organizations -

CSOs)、欧盟(EU)和联合国机构的质疑,如其内部冲突的军事化解决倾向,哥伦比亚政府和欧盟的分歧产生于2004年2月的政治外交危机,当时哥伦比亚的安全政策受到诸多欧盟政府的严厉批评;于2003年12月获得批准的反恐法规,允许在未经授权或登记的情况下进行调查、袭击、拘留和窃听,同时,司法警察为获取证据保有军事权力;对人权尊重不足;对民间社会组织(CSOs)态度消极;对准军事组织联合自卫军的暧昧态度。为了扭转哥伦比亚过去在国际上不够完美的形象,哥伦比亚政府自2003年以来开始积极参与规划、协调并执行发展援助项目。

(二) 适应国际形势的变化

哥伦比亚积极参与发展援助的另一重要原因是为了适应其国际地位与国际关系的变化。一方

面,长期以来哥伦比亚是美国的拉美邻居;另一方面,20世纪90年代以来,随着国际形势的变化,考虑到地理临近、商业联系、经济一体化和外交关系等因素,哥伦比亚近年来开始重视南南合作。

(三) 维护其战略利益

哥伦比亚积极开展发展援助的另一重要原因涉及其战略利益,包括巩固其作为新兴国家的地位、被接纳为经合组织(OECD)的永久成员国和北大西洋公约组织(NATO)的相关成员国(不是完全的)等。加入OECD是现任总统胡安·桑托斯的政府项目,他访问巴黎后将使哥伦比亚加入经合组织纳入了2010-2014的国民发展计划中,他强调需要“设计一个能被经合组织接受的计划”,认为“加入经合组织可使哥伦比亚从世界主要经济体的公共政策的发展工作和

经验中受益”。哥伦比亚与立陶宛于2013年5月被正式邀请成为永久成员。此前,OECD在拉美地区的永久成员只有墨西哥和智利。鉴于OECD发展援助委员会(Development Assistance Committee)在国际发展援助体系中的重要地位,哥伦比亚希望通过积极参与OECD的援助有效性议程和促进南南合作的举措维护其战略利益。

二、哥伦比亚对外援助管理机构及其演化

哥伦比亚是拉美地区第一批设立国际技术合作局(Divisi6n Especial de Cooperaci6n T6cnica Internacional - DECTI)的国家之一,该局归属于国家计划部门(Departamento Nacional de Planeaci6n - DNP),并联合外交部负责发展援助的国家间协调。

20世纪90年代,随着经济的发展,哥伦比亚的国际经济地位发生了重要变化。由此,哥伦比亚开始了国内发展援助政策的研究,国家社会经济政策委员会(Consejo Nacional de Pol6tica Econ6mica y Social - CONPES)先后出台了两个文件,分别为:1995年的2768号文件 and 1997年的2968号文件,该委员会于1958年建立,是最高国民计划机构,并且是哥伦比亚经济社会发展的政府顾问。1995年DECIT被改组为哥伦比亚国际合作署(Agencia Colombiana de Cooperaci6n Internacional - ACCI)。1999年ACCI从DNP被划拨到外交部,并于2003年再次被划拨

到共和国总统行政管理部门(the Administrative Department of the Presidency of the Republic - DAPR) (Social Action 2007: 21-24)。由此总统开始直接管理发展援助政策。

2004年外交部设立国际合作局(International Cooperation Bureau),负责哥伦比亚国际发展援助问题的协商,并在双边、区域和多边水平上主持国际合作谈判;同时,为推进可持续发展,国际合作局与公共机构、捐赠国家、国际和多边机构展开互动。2003年末,第一个“国际合作战略”(2004-2006年)获得批准。

2005年,基于公共行政重组框架,哥伦比亚建立了社会行动和国际合作的总统机构(Presidential Agency for Social Action and International Cooperation - Acci6n Social)。2007年11月,经过2007年3月至2007年8月G24、各个联合国机构以及一些国内外非政府组织平台多方参与的第一次磋商后,第二个“国际合作战略”(2007-2010年)得到批准。

2011年11月,政府批准了4152决议,它分割了Acci6n So-

cial的职能,建立了哥伦比亚国际合作总统机构(Presidential Agency of International Cooperation of Colombia - APC Colombia),其归属于DAPR,是负责管理、指引和协调国际发展援助的政府实体,也是负责执行、管理和支持资源通道、程序以及有关外交政策和国内发展计划目标的国际合作项目的政府实体。

三、哥伦比亚对外援助及其特点

(一)对外援助概况

哥伦比亚与大约三十个国家签订了框架协议,包括拉丁美洲、加勒比海地区、亚洲及非洲;并与50个国家维持了南南合作关系;哥伦比亚每年都执行许多科学与技术合作的联合承诺;还与17个国家拥有同等数量的双边多年合作项目;目前正在发展的项目已超过200个(APC Colombia 2012a: 17-18)。根据The Ibero-American General Secretariat (SEGIB - 2012: 27-28),2011年拉丁美洲执行了南南合作的586个项目和229个行动,其中哥伦比亚执行了102个项目和行动,成为继巴西(220)、阿根廷(151)

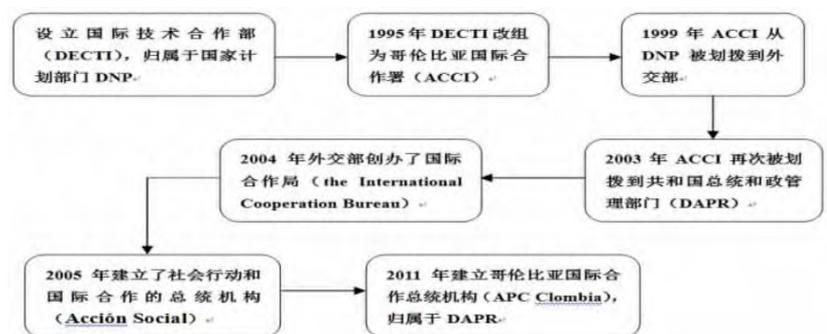


图1:哥伦比亚对外援助管理机构的演化过程

和墨西哥(119)之后的拉丁美洲第四大的国际发展援助的提供者。

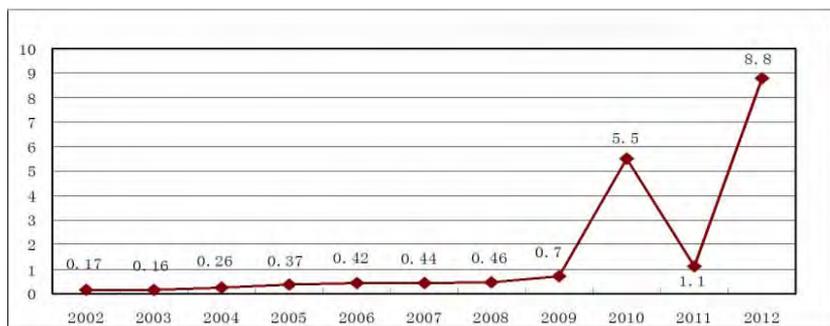
1996年第318号决议建立的旨在为相似水平或是更低水平发展中国家提供具有技术性和不可补偿性质的金融合作项目的国际合作与援助基金(Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional - FOCAI),从2002年的17万美元增加至2012年的约900万美元(如图2所示)。2010年国际合作与援助基金的增长是由于对由海地地震所引起的人道主义危机而额外提供财政的结果。

此外,哥伦比亚在促进发展援助(尤其是南南合作)的创新管理上也扮演着积极的角色。自2007年以来,哥伦比亚联合巴西、墨西哥和智利,通过伊比利亚美洲大会秘书处(SEGIB)开展南南合作,其首要目标是加强和推进伊比利亚美洲各国之间的合作,以提高合作质量、扩大行动影响,并促进相互之间的经验交流。

(二)援助的分配

首先,哥伦比亚援助项目的部门分配较为集中。2009-2010年,哥伦比亚大约在40个国家开展和共同融资了211项援助项目和特殊行动。如图3所示,这些项目和行动主要集中于政府管理(20.8%),环境(17.5%),教育、艺术和文化(14.7%)和生产发展和工厂(12.3%)等部门。从项目的执行机构来看,主要由贸易、工业及监督部、环境部、麦德林上市公司和社会行动等公共团体共同完成。

图2:哥伦比亚国际合作与援助基金规模 (单位:百万美元)



资料来源:哥伦比亚国际合作总统机构

2012年哥伦比亚还开展了一系列的紧急救援活动,如:由于自然灾害,哥伦比亚在洪都拉斯和菲律宾都开展了相关的紧急救援活动;同时,为解决食物问题和干旱危机,哥伦比亚联合太平洋海运协会(PMA)在索马里开展了救援活动;哥伦比亚还援助了与土耳其、约旦和黎巴嫩发生边界冲突的叙利亚,以及为解决边境移民问题援助了厄瓜多尔。

最后,从地区分配上看,哥伦比亚所执行的大部分援助项目主要集中于中美洲和加勒比海地区,占援助项目总数的60%-70%,随后是秘鲁。拉丁美洲和加勒比海的国家,尤其是位于加勒比海流域的和临近哥伦比亚的

国家,都拥有与哥伦比亚的外交联系和南南合作战略上的优先权。

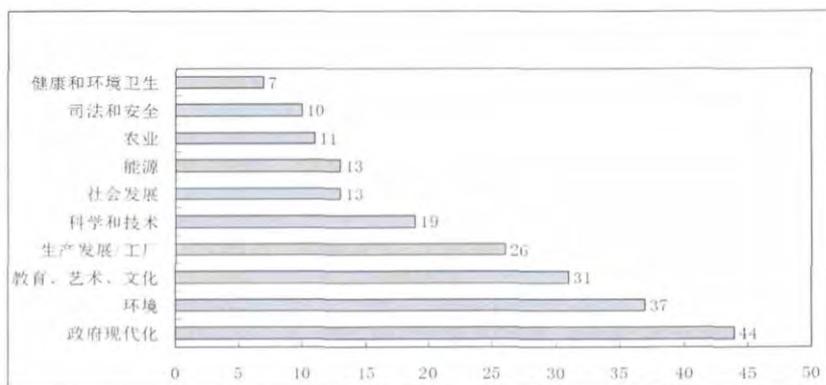
四、哥伦比亚发展援助展望

(一)哥伦比亚发展援助的优劣势

1. 哥伦比亚发展援助的优势

根据拉美和加勒比海的经济委员会(CEPAL)统计,2011年,该地区的最大经济体(以当前价格计算的GDP为指标,单位:10亿美元)为:巴西(2476),墨西哥(1151),阿根廷(448),哥伦比亚(333),和委内瑞拉(313)。作为拉美第四大经济体,哥伦比亚近年宏观经济稳定并保持了持续的增

图3:2009-2010年哥伦比亚发展援助项目的部门分配 (单位:项目数)



资源来源:根据 MinRex Colombia(2010a: 3)整理。

表 1:1991-2010年拉美各国接受的官方发展援助 (单位:百万美元)

	哥伦比亚	海地	尼加拉瓜	玻利维亚	洪都拉斯
1991	180.6	281.17	1306.8	793.97	473.46
1992	340.92	155	977.29	986.84	554.58
1993	138.41	188.15	508.84	855.16	511.45
1994	115.49	871.18	924.85	816.13	433.1
1995	228.56	1014.3	876.52	944.05	536.37
1996	256.22	523.2	1243.2	1133.5	486.24
1997	295.89	490.48	634.89	1034.1	444.83
1998	253.6	629.7	941.91	972.47	490.39
1999	429.07	398.04	1038	858.75	1234
2000	283.33	313.73	895.44	767.08	699.72
2001	550.44	261.42	1678.2	1216.9	1025.2
2002	609.83	232.2	825.49	1083	635.74
2003	998.75	284.26	1170.2	1262.8	539.37
2004	622.29	381.85	1558.2	972.15	818.66
2005	725.82	525.4	942.91	791.17	842.99
2006	1134.5	686.9	892.77	1016.3	725.79
2007	777.96	773.1	928.97	550.22	509.11
2008	1002.1	957.35	772.42	651.71	587.97
2009	1107.5	1194	824.54	770.74	485.7
2010	944.39	3231.1	662.93	719.35	608.22

资料来源:世界银行。

长。2005年至2008年,哥伦比亚实现了过去30年里最快的经济增长。哥伦比亚在2011年从国家金融危机中率先复苏,实现了5.9%的经济增长,成为拉美地区增长率最高的国家。与此同时,2009至2011年间哥伦比亚的通胀率和失业率分别从6.2%、14.0%降为3.8%和10.2%。由于哥伦比亚经济快速增长、政治稳定,拥有充足的人力和自然资源,并且地理位置优越,外国投资环境较好,投资风险较低。哥伦比亚存在的社会问题也有了重大的改善,它部分实现了千年发展目标,特别是在教育和健康方面进展显著。目前,哥伦比亚的中小学教育的总覆盖率为100%,5岁以下和

1岁以下的婴儿死亡率自1990年至2010年,从36.6%、29.6%分别降至19.1%、16.5%。

哥伦比亚在对外援助和推进南南合作的过程中,显现出来的一个主要优势是采取的系统方法,例如,“加勒比河流域的合作战略”和“中美洲的区域合作项目”(APC Colombia 2012b; Min-Rex Colombia 2010b; TT-SSC 2011)。该方法采取地理目标型的援助方式,对发展援助政策进行有组织的规划和执行,通过综合方案的执行,南南合作表现为区域一体化,且其覆盖范围更为广泛,时间更为长久;通过链接执行计划活动中公共和私人机构,使发展援助形成一个国家系统。哥

伦比亚还采用一系列的工具在制度上和方法上巩固南南合作。哥伦比亚在对外援助中致力于参与国际援助有效性议程和南南合作,并得到了OECD许多传统捐赠者的支持,其新兴发展援助国家的地位也进一步强化。

哥伦比亚成功开展对外援助活动的主要原因之一是其动员了广泛的参与群体。哥伦比亚国际合作活动的主要参与者是政府,但是合作的大门也为有能力做贡献的其他参与者敞开,如地方当局、大学、民间机构和私人部门。

2. 哥伦比亚对外援助的劣势

哥伦比亚对外援助体系也存在着许多不足之处。

首先,南南合作被认为是哥伦比亚具有战略价值的外交关系。但其发展援助政策仍然受到不同政府部门的影响,导致在执行过程中出现效率低下的情况。

其次,哥伦比亚发展援助执行机构在使用公共基金方面缺乏灵活性,国民预算管理限制了官方资源承诺范围,影响了融资计划,并常常造成多年项目成本的增加。

第三,哥伦比亚民间社会组织如何有效参与规划和监测发展援助政策也存在诸多争议。例如,民间社会组织联盟曾批评官方部门在规划对外发展援助时缺乏公共参与辩论。

最后,缺乏对发展援助项目的监督和评价。在监督和评价发展援助的计划与执行时,为了保证控制目标的实现,应该结合国际标准,在项目的执行中以及完成后进行适当的监测和评估,并

提供必要的信息。为此有必要通过更多的学习和诊断,扩大参与方的范围,评估援助和发展有效性。

(二)推进对外援助的措施

1.加强国际合作

国家发展计划(2010-2014, PND)出台,哥伦比亚历史上第一次提出:国际发展援助不仅是促进国家发展获取有效资源的通道,也是重要的外交政策工具。在此背景下,哥伦比亚须在新的全球空间上扮演重要的角色,必须“知道如何全球化”,而非“被全球化”。为实现该目标,哥伦比亚应将现代的且具有前瞻性的外交政策落实到位,并采取可以使哥伦比亚在多边体系内的存在更有效率,又能增强双边关系的外交政策。哥伦比亚外交政策的发展暗示其有必要加强和多样化国际发展援助,继续巩固它作为外交的政策工具,以实现民主繁荣并建设新的哥伦比亚。通过国际发展援助,哥伦比亚可以提高其实现可持续增长和完整的区域及社会发展的能力以及良好的管理能力。

2.贯彻国家战略,实现战略目标

2012年2月,外交部和哥伦比亚国际合作总统机构(APC Clombia)提出了2012-2014国际发展援助的国家战略(National Strategy for International Cooperation - ENCI)。该战略声称:哥伦比亚将与向外交政策上有共同利益的区域提供发展援助,如亚洲和非洲,并且它也重申其在援助有效性议程的承诺,以及继续推

进《釜山第四届高级别援助有效性论坛》所提出的南南合作、三边合作等一系列主题的发展援助工作。

3.直面国际合作中的各种挑战

哥伦比亚的国际合作之路存在着巨大的挑战。首先,对外援助的国际合作需与国家发展计划(2010-2014)的目标联合起来,这其中存在三大挑战:增加就业、减少贫困以及安全保障;其次,为实现更加有效和完整的合作,哥伦比亚应通过国际援助的国家系统(Sistema Nacional de Cooperación Internacional - SNCI)明确援助部门和援助国别;同时,开发多样化的合作资源,为巩固南南合作的供给,应增加国际合作和援助基金(FOCAI)的预算;此外,哥伦比亚还应寻找更加快速的方式来为公共机构筹集发展援助基金;同时将三边合作作为保证南南合作举措融资的重要资源;最后,哥伦比亚仍应关注公平问题,更好地平衡国际发展援助项目的区域分配,并对那些没有受益于合作项目的地区和部门做出反应(APC Colombia. 2012c: 9-10)。

4.容纳更广泛的参与方、建立监督机制

民间社会组织也是对外援助等国际合作的—股力量,其重要性与日俱增。因此哥伦比亚政府应重申民间社会角色的重要性(PNUD 2007),容纳更多的参与方,并确保他们可以参与援助有效性议程的讨论。并且,由于在监督和评价活动的过程中缺乏有效

且及时的反馈以及在活动结束后缺乏可靠的评价报道,哥伦比亚政府在执行对外援助项目时无法根据实际情况进行调整并采取改进措施。为了扭转这一现象,应尽快建立监督与评价机制,携手国内、国际监管部门,如联合国的发展合作论坛(Development Cooperation Forum - DCF)等,建立相互问责机制以更好地确保发展援助项目的贯彻落实。

(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)

参考文献:

中国驻哥伦比亚使馆经商处:《2011年哥伦比亚经济发展形势》,2012年6月。

中国驻哥伦比亚使馆经商处:《2012年哥伦比亚经济发展情况概述》,2013年4月。

CEPAL, CEPALSTAT Statistics of Latin America and the Caribbean, August, 2013.

APC Colombia, the Cooperation is a Foreign Policy Tool which allows the Strengthening of the Country's International Relations, (2012 c: 20).

Acció n Social, the cooperation represents an important commitment of the national government in the medium and longer terms[R], 2009.

Cristina Xalma and SEGIB, Report of South-South Cooperation in Ibero-America 2010 [R], November, 2010.

APC Clombia, National Strategy of International Cooperation 2012-2014 [R], 2012.