

非 DAC 援助国及其对外援助的特点

刘爱兰 黄梅波

内容提要 近年来,非发展援助委员会援助国在国际援助舞台上开始发挥越来越重要的作用,它们的出现使得关于国际援助体系改革的呼声越来越强烈。对非 DAC 国家进行科学的分类,并分析不同类型的非 DAC 国家在援助原则、援助特点等方面的差异,以及它们的表现对全面考察和了解国际援助体系具有重要意义。

关键词 非 DAC 援助国 官方发展援助

21 世纪以来,许多发展中国家作为援助国在国际援助体系中扮演着越来越重要的角色。虽然它们被称作“新的”或者“新兴”援助国 (New Donors or Emerging Donors),但事实上,有些国家已经提供了半个多世纪的对外援助。部分国家冷战期间也曾是活跃的对外援助国,随着冷战的结束,援助的战略性作用下降,这些国家一度把注意力从外部关系转移到国内事务上来,在对外援助体系中的作用下降。所有这些国家都不属于经济合作与发展组织 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 援助国俱乐部——发展援助委员会 (Development Assistance Committee, DAC) 的成员,其援助在规则和做法上与传统的 DAC 国家均存在较大差异,这些非 DAC 援助国 (non-Develop-

ment Assistance Committee, non-DAC, 简称非 DAC) 的表现影响到国际援助体系从资金来源到原则、管理方式朝更加多元化的方向发展。

一、非 DAC 援助国的类型及其特征

非 DAC 援助国之间在社会经济发展水平、使用的援助标准和提供援助的经验等方面具有巨大的差异性。在社会经济发展水平方面,这些国家不仅包括富裕的中等收入国家,还包括贫穷的发展中国家;在对外援助的原则和标准方面,一些国家使用 DAC 标准作为参考,有些则是在南南合作的框架内提供发展援助;在提供援助的经验方面,一些国家提供援助的历史较长,而另一些国家是新加入者,或者在中断对外援助一段时间之后,重新加入

对外援助的行列;有些国家既是援助国,同时也是受援国。

(一) 现有文献对非 DAC 援助国的分类

非 DAC 援助国之间存在的诸多差异使得很难把这些国家作为一个团体来进行研究,但无论如何,也需要把不同的援助国进行分类,以增强对其援助活动和扮演的角色的理解。前 OECD 发展援助委员会主任理查德·曼宁 (Richard Manning) 将非 DAC 援助国家/地区分为四类:第一类是属于 OECD 成员国但不属于 DAC 的国家/地区,这类国家/地区有土耳其、韩国(于 2010 年 1 月 1 日加入 DAC)、墨西哥和一些欧洲国家;第二类是属于欧盟 (European Union, EU) 的新成员国但不属于 OECD 成员国的国家/地区;第三类是中东国家和石油输出国组织 (Organisation

表 1:2003-2008 年 OECD 成员国中的非 DAC 援助国官方发展援助净额

单位:百万美元

		捷克	匈牙利	波兰	斯洛伐克	冰岛	土耳其	墨西哥
2003	ODA	90.6	21.2	27.2	15.1	17.7	66.6	NA
	%GNI	0.11	0.03	0.01	0.05	0.17	0.04	-
2004	ODA	108.2	70.1	117.5	28.2	21.2	339.2	NA
	%GNI	0.11	0.07	0.05	0.07	0.18	0.11	-
2005	ODA	135.1	100.3	204.8	56.1	27.2	601	NA
	%GNI	0.11	0.11	0.07	0.12	0.18	0.17	-
2006	ODA	160.9	149.5	296.8	55.1	41.5	714.2	NA
	%GNI	0.12	0.13	0.09	0.1	0.27	0.18	-
2007	ODA	178.9	103.5	362.8	67.2	48.2	602.2	NA
	%GNI	0.11	0.08	0.1	0.09	0.27	0.09	-
2008	ODA	249.2	106.9	372.4	91.9	48.4	780.4	NA
	%GNI	0.12	0.08	0.08	0.1	0.47	0.11	-

注:墨西哥未向 DAC 报告其对外援助相关数据。

数据来源:OECD/DAC 统计

of Petroleum Exporting Countries, OPEC);最后一类是既不属于第二类援助国家/地区,也不属于第三类援助国家/地区的非 OECD 国家/地区,例如以色列、中国台湾。与之相类似,Peter Kragelund(2008)根据非 DAC 国家/地区是否分别属于欧盟和 OECD 成员,也将它们分为四类国家/地区,第一类是既属于欧盟又属于 OECD 成员国的国家/地区,这类国家/地区包括:捷克、匈牙利、波兰和斯洛伐克,在冷战时期,它们也提供过国际发展援助,但之后成为受援国,目前,其对外援助大部分通过欧洲委员会(European Commission)进行;第二类国家/地区是属于 OECD 成员国但不属于欧盟成员国的国家/地区,这类国家/地区主要有四个:冰岛、韩国、墨西哥和土耳其;第三类国家/地区是属于欧盟成员国但不属于 OECD 成员国的国家/地区,代表性国家/地区主要有:保加利亚、塞浦路斯、爱沙尼亚、拉脱维

亚、立陶宛、马耳他、罗马尼亚和斯洛文尼亚。欧盟在它们的对外援助中起着核心作用;第四类国家/地区是非欧盟和非 OECD 成员国国家/地区,这类国家/地区又分为两个集团:OPEC 和其他九个国家/地区。与前面两位作者的分类标准不同,Kimberly Smith、Talita Yamashiro Forde-lone 和 Felix Zimmermann(2010)根据非 DAC 援助国之间一些共同的特征把它们分为三类:第一类是新兴援助国(Emerging donors),这类国家大多数是欧盟的新成员国,许多国家在冷战时期就已经提供对外援助,在它们向市场经济过渡时期接受过其他国家的援助。近年来,这类国家积极参与到 DAC 的工作中,并与 DAC 保持紧密关系,属于这一类的国家主要有捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克、爱沙尼亚、斯洛文尼亚、以色列、俄罗斯和土耳其;第二类是南南合作伙伴国家(Providers of South-South Co-operation, SSC),这类国家主要是与

其他国家共享专门技术和经验的发展中国家、中等收入国家和新兴经济体,其中许多国家仍然是官方发展援助(Official Development Assistance, ODA)的受援国。其中比较有代表性的国家有中国、巴西、印度、南非、哥伦比亚、埃及和泰国,它们有选择地与 OECD 和 DAC 国家进行接触,其中,智利和墨西哥也属于此类,但是作为 OECD 成员国,它们与 DAC 国家保持密切的关系;第三类是阿拉伯援助国(Arab Donors),这类国家主要包括科威特、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国,它们与 OECD 和 DAC 国家的接触也是有选择的。

在以上分类的基础上,本文综合上述各种因素,将非 DAC 援助国家/地区分为五类:第一类是 OECD 成员国中的非 DAC 援助国;第二类是欧盟成员国中的非 OECD 援助国;第三类是阿拉伯援助国;第四类是 BRICS 援助国,包括巴西、俄罗斯、印度、中国和南非;第五类是其他援助国。

(二)非 DAC 援助国的五种类型及其对外援助的特征

1.OECD 成员国中的非 DAC 援助国

表 2:2008 年 OECD 成员国中的非 DAC 援助国官方发展援助净支出情况

单位:百万美元

	双边	比重	多边	比重
捷克	117.14	47	132.07	53
匈牙利	15.43	14	91.5	86
波兰	83.83	23	288.54	77
斯洛伐克	40.82	44	51.04	56
冰岛	36.06	75	12.33	25
土耳其	735.74	94	44.62	6
墨西哥	NA	-	NA	-

数据来源:OECD/DAC 统计

表 3:2003-2008 年欧盟成员国中的非 OECD 援助国官方发展援助净额

单位:百万美元

		保加利亚	塞浦路斯	爱沙尼亚	拉脱维亚	立陶宛	马耳他	罗马尼亚	斯洛文尼亚
2003	ODA	NA	NA	1.1	0.9	1.9	NA	NA	NA
	%GNI	-	-	NA	0.01	0.01	-	-	-
2004	ODA	NA	NA	4.9	8.3	9.1	NA	NA	NA
	%GNI	-	-	0.05	0.06	0.04	-	-	-
2005	ODA	NA	NA	9.5	10.7	15.6	NA	NA	34.7
	%GNI	-	-	0.08	0.07	0.06	-	-	0.11
2006	ODA	NA	NA	14.1	11.9	25	NA	NA	44
	%GNI	-	-	0.09	0.06	0.08	-	-	0.12
2007	ODA	NA	NA	16.2	15.9	47.6	NA	NA	54.1
	%GNI	-	-	0.08	0.06	0.11	-	-	0.12
2008	ODA	NA	NA	22	21.9	47.9	NA	122.9	67.6
	%GNI	-	-	0.1	0.07	0.11	-	0.09	0.13

数据来源:OECD/DAC 统计

这类援助国主要包括四个欧盟新加盟国 (New EU Member States, EUNMS), 包括捷克、匈牙利、波兰和斯洛伐克, 以及冰岛、土耳其、墨西哥。这些国家大部分的对外援助是通过欧洲委员会 (European Commission) 进行的, 它们都以实现千年发展目标 (Millennium Development Goals, MDGs) 作为对外援助的主要目标; 对外援助均采用 DAC 标准; 从对外援助数额上看, 2003-2008 年期间, 大部分国家的官方发展援助数额占 GNI 的比重很小, 但相对比较稳定 (见表 1); 从对外援助的渠道上看, 2008 年多边援助在大部分国家的官方发展援助中占比超过 50% (见表 2); 根据 OECD《发展合作报告 2010》统计资料显示, 七个国家提供援助的对象主要是各自的周边国家, 援助的部门主要集中于社会、教育、医疗部门; 提供援助的资金类型主要包括无偿援助和出口信贷; 提供援助的方式主要有发展项目和人道主义援助。但是, 它们提供给受援国的大部分无偿援助是与对援助国商品和服务的购买捆绑

在一起的, 政治经济利益构成了它们对外援助的主要动机。

2. 欧盟成员国中的非 OECD 援助国

这类援助国主要包括保加利亚、塞浦路斯、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、罗马尼亚和斯洛文尼亚。这类国家几乎没有提供对外援助的经验, 欧盟在其对外援助中发挥着核心作用。在对外援助目标上, 千年发展目标 (尤其是减贫) 也是它们要达到的目标; DAC 规范是这类国家对外援助程序的主要参考; 在对外援助规模方面, 从表 3 可以看出, 2003-2008 年, 不管从对外援助数额, 还是从官方发展援助占 GNI 的比重看, 这些国家的对外援助规模都很小。但从另一方面来看, 尽管受金融危机的影响, 自 2007 年以来, 各国官方发展援助仍有所上升; 从各国统计数据可以看出, 2008 年, 多边援助是它们的主要对外援助形式, 比重都在 50% 以上 (见表 4); 与第一类国家相同, 它们的援助对象也主要是周边国家, 非洲国家接受这类国家的援助较少, 并且主要是

通过双边渠道提供; 这些国家援助的主要领域涉及教育、医疗、基础设施、农业、环境, 有些国家还关注受援国的民主化和良政情况; 对外援助的资金类型主要是无偿援助, 并且大部分国家的无偿援助一般也是与经济条件捆绑在一起的; 援助主要是通过发展项目方式实现。

3. 阿拉伯援助国

这类援助国主要有三个: 科威特、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国, 它们是海湾地区三个最大的援助国。该类国家对外援助的主要目标是促进受援国的经济发展; 与前两类国家不同, 阿拉伯援助国在做法上与传统 DAC 国家的做法差距较大。在对外援助规模方面, 从表 5 可以看出, 2003-2008 年, 三国官方发展援助的数额在经历了一个下降阶段之后, 又重新出现大幅增加的势头 (阿拉伯联合酋长国除外); 这类国家的对外援助几乎完全通过双边渠道进行 (见表 6), 并且它们提供的双边援助是不捆绑任何经济条件的; 援助的部门主要集中于交通运输和能源、农业、工业等生产性部门, 而不是社会部门,

表 4:2008 年欧盟成员国中非 OECD 援助国官方发展援助净支出情况

单位:百万美元

	双边	比重	多边	比重
保加利亚	NA	-	NA	-
塞浦路斯	NA	-	NA	-
爱沙尼亚	5.86	27	16.15	73
拉脱维亚	4.28	20	17.57	80
立陶宛	14.88	31	32.97	69
马耳他	NA	-	NA	-
罗马尼亚	26.68	22	96.18	78
斯洛文尼亚	29.3	43	38.3	57

数据来源:OECD/DAC 统计

表 5:2003-2008 年阿拉伯援助国官方发展援助净额

单位:百万美元

	科威特	沙特阿拉伯	阿拉伯联合酋长国
2003	137.8	2390.9	197.5
2004	160.9	1734.1	181.4
2005	218.5	1004.8	141.3
2006	158.0	2094.7	218.8
2007	110.1	2078.7	429.4
2008	283.2	5564.1	88.1

数据来源:OECD/DAC 统计

这是与前两类国家最大的区别;援助对象国主要是邻近的阿拉伯国家,其次是非洲国家;援助资金主要包括无偿援助和贷款两类;援助基本上通过发展项目方式实现。

4. BRICS 援助国

把巴西、俄罗斯、印度、中国和南非单独归为一类,是因为这五个国家作为新兴市场国家在对外援助过程中形成了具有自身特色的模式,在向其他发展中国家提供援助过程中发挥着重要作用,并且在国际援助体系引起相当大的关注。

巴西对外援助的主要目标是充分利用自身人力和技术资源,促进南南合作。巴西大部分的发展合作主要是资金和技术合作,根据巴西官方机构的估计,这两项的总额由 2006 年的 3.65 亿美元上升到 2007 年的 4.37 亿美元,增长了近 20%。巴西 90% 以上的对外援助是通过多边渠道提供的,资金合作主要由财政部负责,技术合作主要由巴西发展署(Brazilian Cooperation Agency, ABC)负责,2008 年巴西技术合作总额达 0.28 亿美元,为 46 个国家的 236 个项目提供了资金。巴西的援助对象国主要是周边的

拉美国家,占援助数额的 50% 以上,其次是非洲国家;援助的领域主要集中在农业、教育、医疗、电子政务、环境、专业培训、可再生能源和城市发展等;并且主要通过援建发展项目实现。

俄罗斯以千年发展目标作为对外援助的主要目标,同时该国还关注民主化、冲突等问题。据俄罗斯财政部统计,2009 年,俄罗斯官方发展援助数额达 8 亿美元,比 2007 年的 2.1 亿美元有了大幅增加,其中大部分对外援助是通过多边渠道提供的,包括世界银行、国际货币基金组织、联合国系统、全球主要倡议和专项基金(major global initiatives and special purpose fund)。俄罗斯计划进一步增加对外援助数额,并且把 DAC 原则和实践作为其日益增长的援助规划的重要指导规范。俄罗斯宣称自 2010 年开始向 DAC 报告其援助相关数据。俄罗斯的援助对象国比较分散,主要包括周边国家、非洲国家、中东和拉美国家;援助部门主要集中于能源、医疗、教育等社会部门;援助资金主要包括无偿援助和贷款两类;援助方式主要有发展项目、债务减免、关税减让和人道主义援助等。

印度对外援助历史可以追溯

到 20 世纪 50 年代,对外援助对国内政治的重要性在经历了 20 世纪 80、90 年代的减弱之后,21 世纪以来,印度又重新开始重视对外援助在国内政治中的地位,以此作为获得联合国安理会永久席位和开拓产品市场、对外投资铺平道路的重要手段。在对外援助数额方面,根据印度外交部年度报告显示,该国的援助和贷款数额从 2007/08 财政年的 3.926 亿美元增加到 2008/09 财政年的 6.095 亿美元,增长速度超过 50%。印度的对外援助主要由财政部经济事务司主管,技术合作由外交部技术与经济合作部管理。印度对外援助的大部分受援国为邻国,如不丹、尼泊尔、阿富汗等。例如 2008/09 财政年,印度对不丹提供的援助达 2.779 亿美元,几乎占印度该财政年度对外援助的一半。印度的对外援助大部分通过双边渠道进行;对外援助领域主要集中于农业、基础设施和交通运输等部门;对外援助资金类型主要包括信贷、优惠性贷款、附加条件的无偿援助;对外援助方式主要有发展项目、培训和债务减免等。

自新中国成立以来,对外援助一直是中国外交政策的重要组成部分。近年来,中国对外援助的

表 6:2008 年阿拉伯援助国官方发展援助净支出情况

单位:百万美元

	双边	比重	多边	比重
科威特	282.19	99.7	0.99	0.3
沙特阿拉伯	5543.63	99.6	20.49	0.4
阿拉伯联合酋长国	88.09	100	-	-

数据来源:OECD/DAC 统计

主要目标是促进受援国经济发展和社会进步,促进南南合作和地区稳定。随着不同时期外交政策目标的差异,中国对外援助的数额和主要受援国也存在较大程度的变化。1964年周恩来总理提出的对外经济技术合作八项原则是中国对外援助始终遵守的主要指导原则。2011年4月发布的《中国的对外援助白皮书》指出,新世纪以来,中国对外援助数额稳步增长,2004年至2009年平均年增长率为29.4%。中国的对外援助主要通过传统的双边渠道提供,此外,中国还在国际和地区层面加强与受援国的集体磋商,在一系列多边和联合国发展筹资高级别会议、联合国千年发展目标高级别会议,以及中非合作论坛、上海合作组织、中国—东盟领导人会议、中国—加勒比经贸合作论坛、中国—太平洋岛国经济发展合作论坛、中国—葡语国家经贸合作论坛等区域合作机制会议上,中国政府多次宣布一揽子有针对性的对外援助政策措施,加强在农业、基础设施、教育、医疗卫生、人力资源开发合作、清洁能源等领域的援助力度。中国对外援助的受援国涉及亚洲、非洲、拉丁美洲、加勒比、大洋洲和东欧等地区的大部分发展中国家,亚洲和非洲作为贫困人口最多的两个地区,接受了中国80%左右的援助。中国对外援助项目主要分布在农业、工业、经济基础设施、公共设施、教育、医疗卫生等领域,近年来,应对气候变化成为中国对外援助的一个新领域。有关研究成果表明,中国的对外援助资

金主要有无偿援助、无息贷款和优惠贷款三类。中国对外援助主要包括成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助、援外志愿者和债务减免八种方式,其中,成套项目是中国最主要的对外援助方式,占目前中国对外援助财政支出的40%左右。

与巴西、中国的对外援助目标相同,南非对外援助的主要目标是促进南南合作,同时还包括促进经济发展、预防冲突和促进民主化。据南非财政部报告,自2005/06财年以来,南非对外援助数额不断上升,由0.42亿美元增加到2008/09财年的1.09亿美元,增长了近160%。该报告估计,在接下来的三个财政年中,南非对外援助数额会略微有所下降。该国对外援助主要通过多边渠道提供,其中主要有非洲复兴和国际合作基金;受援国主要是周边国家;援助资金类型比较单一,主要是贷款。

5.其他援助国

不属于上述四种类型的非DAC援助国,还包括以色列、古巴、泰国等国家。它们在援助目标、援助规模、援助资金类型、援助方式、援助领域以及援助的地理流向等方面都存在差异。

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

参考文献

Axel Drehera, Peter Nunnenkampb, Rainer Thielec, 2010, "Are 'new'

donors different? Comparing the allocation of bilateral aid between non-DAC and DAC donor countries", Kiel Working Paper 1601.

Dane Rowlands, "Emerging donors in international development assistance: a synthesis report", International Development Research Centre, Canada, January 2008.

Kimberly Smith, Talita Yamashiro Fordelone and Felix Zimmermann, 2010, "Beyond the DAC: the welcome role of other providers of development co-operation", OECD Development Co-operation Directorate.

Ngairé Woods, 2008, "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance", International Affairs 84(6): 1205-1221.

Qi Guoqiang, 2007, "China's Foreign Aid: Policies, Structure, Practice and Trend," paper to the Conference on New Directions in Foreign Aid, Oxford/Cornell

Peter Kragelund, 2008, "The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?", Development Policy Review 26 (5): 555-584.

Richard Manning, 2006, "Will 'emerging donors' change the face of international co-operation?", Development Policy Review 24 (4): 371-385.

Vivien Foster, 2008, "The changing landscape of infrastructure finance in Africa, Nontraditional sources take on a growing role", Gridlines, PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility), World Bank Note NO 43.October.