

对外援助领域的经济外交

胡再勇

内容摘要 经济外交是一国总体外交的重要组成部分。当前,和平、发展仍是时代潮流,各国的竞争表现为综合国力的竞争,而经济实力是综合国力的决定性因素,这就使得各国越来越重视经济外交。本文以对外援助领域的经济外交为研究对象,重点分析对外援助领域经济外交的政策目标、主体、模式、特点及其有效性进展,最后,本文简要分析了对外援助领域经济外交未来的发展趋势。

关键词 经济外交 对外援助 援助的有效性

一、经济外交概念的界定

当前,经济外交的概念界定还存在诸多争议,由于经济外交包括“经济”和“外交”两个词汇,对经济和外交之间关系的不同定位导致对经济外交概念的界定也不同,一些学者从经济角度出发将经济外交界定为一国为维护 and 争取国家利益而开展的外交活动。由于外交的根本属性就是政治,因此,还有一些学者从政治的角度出发将经济外交界定为以经济手段追求政治或安全利益的国际活动。有学者将经济外交界定为,“国家通过大力发展本国经济及对外经济关系,运用经济贸易手段来实现其对外战略的外交实践,而指导经济外交实践的战略方针和政策就构成经济外交思想”。更多的学者则认为应将经济和政治结合起来界定经济外交的涵义,认为经济外交应包含两方

面的涵义:一是以外交为手段,谋求扩大经济利益,另一方面则是指以经济为手段,弥补政治、军事外交手段上的不足,谋求政治和安全上的目的。

本文采取大多数学者对经济外交概念的界定,并基于该概念界定分析对外援助领域经济外交的相关理论和实践。

二、对外援助领域经济外交的政策目标

对外援助是一国经济外交中极端重要的工具,对不同国家而言,在其发展的不同阶段,其对外援助的政策目标并不一致。在某些时期,有的国家对外援助是单向的无偿援助,主要是为了政治目的,即提高本国的国际地位和政治影响力。而在另一个时期,对外援助不仅仅是单向的无偿援助,转而追求互利共赢。

总体来看,对外援助领域经

济外交主要有三种政策目标:即经济目标、政治目标和公共目标。其中,经济目标是对外援助的首要目标,主要包括实现援助对象国或地区的经济、社会发展,改善受援助地区人民的生活水平是国际社会公认的对外援助政策目标。除这个首要的经济目标外,对外援助的经济目标还包括重建援助、稳定世界和地区经济以及加强对受援国或地区的经济渗透和影响。其中,加强对受援对象的经济渗透和影响可以借助对外援助手段,将对外援助与投资、承包、贸易等经济合作结合起来,实现互利共赢。对外援助的政治目标主要是为了追求提升国际政治地位和影响力,主要做法包括以下四种:一是通过军事援助或经济援助稳固或颠覆援助对象国的政府,培养亲本国的势力;二是通过对外援助实现特定政治目的,如一些国家通过对外援助,想成为

联合国安理会常任理事国，从而提升国际政治地位；三是通过对外援助，巩固本国在传统势力范围内的影响力；四是对与本国意识形态、经济政治制度相类似的国家援助，如马歇尔计划，从而共同提升类似意识形态、经济政治制度等的国际影响力。此外，对外援助还有公共目标，如对受援国的基础设施、教育、医疗卫生等领域援助，对发生自然灾害或战争的地区提供人道主义援助等，这些都体现了对外援助公共目标的非营利性和利他性等特点。

三、对外援助领域经济外交的主体

对外援助领域的主体众多，既有众多对外提供援助的国家，也有国际或地区组织，如联合国、世界银行等多边机构，还有非政府组织(NGO)等。其中，国家是对外援助的最重要实体，也是对外援助资金最主要的来源。对外援助国总体上可以分为两类：第一类是经济合作与发展组织(OECD)发展援助委员会(DAC)的24个成员，这24个成员向发展中国家和国际多边机构提供官方发展援助。另一类是非DAC成员，可以分为两类：一类是尚未加入DAC的经合组织成员（如波兰、捷克、土耳其等）和部分经济实力较强的发展中国家或地区（以色列、中东产油国等），这些国家或地区提供符合官方发展援助标准的援助；另一类是新兴援助国，如金砖五国等，这些国家较少公开透露援助金额，2011年，俄罗斯开始向发展援助委员会提供详

细资金流向报告。

表1给出了公开透露援助金额的不同类型援助国的官方发展援助金额情况，从2000年到2009年，虽然DAC成员国官方发展援助占世界官方发展援助的比重总体上有所下降，但比重一直保持在90%以上，2000-2009年，DAC成员国官方发展援助占世界官方发展援助的平均比重为96.05%；阿拉伯国家的官方发展援助整体上位居第二，2000-2009年，阿拉伯国家的官方发展援助占世界官方发展援助的平均比重为2.76%，除2005年外，阿拉伯国家的官方发展援助超过OECD非DAC成员国和其他捐助者的官方发展援助之和。

就2000-2010年官方发展援助总额而言，在DAC成员国中，美国、日本、德国、法国、英国是位居前五的官方发展援助国，其官方发展援助占同期DAC官方发展援

助总额的比重分别为21.74%、11.13%、10.47%、10.26%和8.56%。就具体年份而言，除美国一直是最大的官方发展援助国之外，日本、德国、法国、英国这四个国家的位次则一直在变化(见图1)。

在非DAC成员国中，沙特阿拉伯是最大的官方发展援助提供国，援助支出超过了12个成员国。中国是第二大援助提供国，2010年对外提供的发展优惠融资估计达到20亿美元。土耳其是第三大援助提供国，2010年对外援助比2009年实际增长24%，达到0.967亿美元。

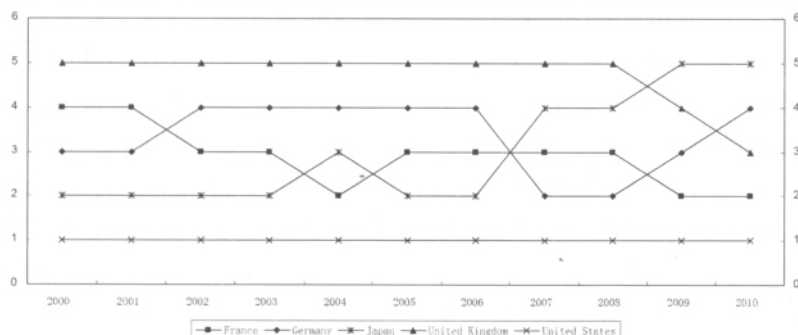
按流动渠道来分，对外援助主体提供的援助可以分为双边援助和多边援助，援助方式包括贷款援助和技术援助。其中，双边援助是指两个国家之间的援助和被援助，而多边援助是指国际或地区组织按照援助计划提供给某一国或地区的援助，多边援助的资

表 1 2000-2009 年不同对外援助主体的官方发展援助金额情况

单位:百万美元				
年份	23 个 DAC 成员国	OECD 非 DAC 成员	阿拉伯国家	其他捐助者
2000	78021.42	305.71	839.73	0.52
2001	79719.11	236.70	765.69	2.24
2002	85202.26	283.01	3056.19	2.75
2003	88364.64	350.12	3454.94	3.90
2004	92904.35	768.33	2379.79	443.57
2005	122275.90	1254.63	1754.47	533.97
2006	115942.00	1551.86	2965.55	663.75
2007	106588.40	1528.03	4086.31	715.18
2008	118594.40	1854.58	6527.76	889.00
2009	119782.30	1718.89	4188.53	765.04

注:1) 数据计算基准是 2009 年的价格和汇率;2)表中 DAC 成员国统计是基于除欧盟外的其余 23 个 DAC 成员国的统计;3)阿拉伯国家包括科威特、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国;4)其他捐助者包括中国台北、泰国、塞浦路斯、爱沙尼亚、拉托维亚、列支敦士登、立陶宛、马耳他和罗马尼亚;5)资料来源:OECD,Development and Co-operation report 2011(50th Anniversary Edition)。

图1 2000-2010年DAC成员国官方发展援助排名前五个国家的位次变化情况



资料来源:OECD, Development and Co-operation report 2011 (50th Anniversary Edition)。

金来源于成员国的捐款、认缴的股本、优惠贷款以及在国际资金市场上的借款和业务收益。20世纪70年代和80年代,DAC成员国给世界银行集团的官方发展援助捐款最多,而20世纪90年代以及21世纪的前10年,DAC成员国给欧盟的官方发展援助捐款最多,给世界银行集团的官方发展援助有所下降。从1970-2009年捐款总额来看,DAC成员国给世界银行集团的捐款最多,达到261.93亿美元,对欧盟的捐款位居第二位,为237.98亿美元,对联合国机构的捐款排第三,为221.41亿美元,对区域开发银行的捐款最少,只有88.24亿美元。

非政府组织在对外援助领域发挥越来越重要的作用,一方面非政府组织自身通过多种渠道筹集资金用于对外援助。2008年,非政府组织的对外净捐赠达到236.55亿美元,占当年DAC国家净发展援助的9%。2004-2008年,非政府组织对外净捐赠年均增长20.98%。另一方面,发达国家也越来越借助非政府组织渠道来提供官方发展援助,2008年这一金额达到25.08亿美元。

四、对外援助领域经济外交的主要模式

总体来看,对外援助领域经济外交可以分为三种模式:战略型对外援助、发展型对外援助,以及人道主义型对外援助。

其中,战略型对外援助从特定的外交战略、意识形态出发,直接将援助与军事、政治目的和条件挂钩。这主要体现在对非洲等落后地区或国家的援助上,西方国家往往附带条件甚至是政治条件,例如,人权、民主、环境等条件。对外援助是二十世纪后半期美国外交极端重要的工具,它帮助美国控制了共产主义在亚洲、拉丁美洲和非洲的扩张,促进了受援地的经济和社会发展。美国战略型对外援助对象选择与美国的全球战略有关,而欧洲国家对外援助目的地主要是前殖民地,其目的主要是巩固传统势力范围,与西方国家不同,中国对外援助不附带任何政治条件,给受援国提供了接受援助的另一种选择,受到非洲等地区 and 国家的广泛欢迎。

发展型对外援助主要目的还

是促进受援国的经济和社会发展,在促进受援国发展的同时,对外援助往往和项目投资、贸易、资源获取相联系,从而维护了援助提供国本国的经济利益。在对外援助时,援助提供国往往将援助资金和优惠贷款、出口信贷等组合起来提供,这样不但可以为大型项目建设提供资金,而且往往会给本国的产品出口提供机会。

人道主义型对外援助一般不附带任何政治和经济条件,其目的单纯是促进援助国的经济、社会发展,或者从自然灾害中恢复。

在对外援助中,不同的国家采取对外援助的方式一般也不相同。中国对外援助主要有八种方式: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。其中,成套项目是中国最主要的对外援助方式,占中国外援财政支出的40%左右。成套项目援助是指通过提供无偿援助和无息贷款等援助资金帮助受援国建设生产和民用领域的工程项目。成套项目援助中的全部或部分设备、建筑材料等来自援助国,有助于促进援助国的对外投资和贸易。在债务减免上,中国免除部分发展中国家对华到期政府债务,截至2009年底,中国免除了非洲、亚洲、拉丁美洲、加勒比和大洋洲50个国家的380笔到期债务,金额达255.8亿元人民币。美国的对外援助主要有六类:发展援助(发展和维持满足人们基本需要的项目)、食品援助、人道主义援助、提供资金给多边援助机构的多边援助、经济支持基金(提

供现金或美国商品)和军事援助。而欧盟的对外援助不像美国那样强调外援的战略意义,更提倡用以消除贫困,其主要的援助方式是粮食援助和人道主义援助。

五、对外援助领域经济外交的主要特点

首先,1960-1997年,官方发展援助净额总体呈不断增加趋势,年均增长率约为1.86%,低于同期发达经济体的国民收入增长速度,使得官方发展援助占国民收入(GNI)的比例总体呈下降趋势,由最高点1961年的0.51%下降到最低点1997年的0.22%。1998年以来,官方发展援助年均增长率约为5.33%,高于同期发达经济体的国民收入增长速度,使得官方发展援助占国民收入的比例总体呈上升趋势,由1997年的0.22%上升到2010年的0.32%,大致相当于1989-1992年的水平。

其次,发达国家在对外援助中居主导地位,美国是最大的对外援助国,欧盟总体援助力量越来越强。从1970年到2009年,美国、DAC欧盟15国和日本的官方发展援助占世界官方发展援助的平均比重为78.95%,其中美国为19.62%,DAC欧盟15国为47.55%,日本为11.78%。尤其是1991年以后,DAC欧盟15国对外官方发展援助占比一直高于51%,对国际援助的规则和理念发挥着越来越重要的影响。

第三,中国等新兴援助国和非政府组织在国际援助中的作用和影响力上升。DAC《2010年发展合作报告》以及《2011年发展合

作报告》估计2007年中国对外援助总额约为14亿美元、2008年为18亿美元、2009年为19亿美元,但该估计数据没有包括资本的优惠贷款和债务减免,如果包含的话,估计2009年中国外援可达30亿美元。从1950年到2009年,中国提供了385亿美元对外援助,包括捐赠(41%)、无息贷款(30%)、优惠贷款补贴(29%)。印度在2008-2009财年和2009-2010财年分别提供了6.1亿美元和4.88亿美元援助和贷款。俄罗斯的对外援助增长较快,由2004年的1亿美元增加到2008年的2.2亿美元,并在2009年迅速增加到7.85亿美元。南非的对外援助在2008-2009财年、2009-2010年财年分别为1.126亿美元和1.087亿美元。中国等新兴援助国的对外援助具有一些共同特点:援助方式以技术合作和项目援助为主,均在南南合作框架下开展,强调平等互利。非政府组织在1970-1979年、1980-1989年、1990-1999年、2000-2009年对外净援助分别为47.95亿美元、60.65亿美元、80.75亿美元和154.18亿美元,占同期官方发展援助的比重分别为10.27%、8.64%、10.36%和15.30%。

第四,从援助地区分布来看,非洲尤其是撒哈拉以南非洲是最大的援助目的地,非洲既是最贫困的地区,同时也是对外援助领域最重要的战略地区。2008-2009年,DAC国家和多边机构对撒哈拉以南非洲地区的援助占整体对外援助的41%,远高于南亚和中亚(占18%)、北非和中东(占17%)、拉丁美洲及加勒比(占

9%)、东亚和太平洋地区(占9%)以及欧洲发展中国家(占6%)。

第五,从对外援助部门分布来看,社会基础设施及服务是对外援助分布最大的部门。2000-2009年,社会基础设施及服务部门接受的对外援助平均占比达到30.84%,其次是经济基础设施和服务,平均占比达到11.68%,跨部门平均占比为5.96%,生产部门平均占5.23%。从1970年以来的发展来看,社会基础设施和服务部门、跨部门接受的援助持续增加,而生产部门接受的援助在萎缩,经济基础和服务部门接受的援助先增加后萎缩。从不同类型的援助国来看,DAC援助国主要对社会部门援助,而非DAC援助国最关注基础设施和生产部门,大约有一半援助进入这两个领域。

第六,DAC和非DAC国家在对外援助时遵循的原则不同。DAC国家在对外援助时往往附加政治、人权、环境保护等条件,希望借此输出西方国家的民主、人权等价值观,从而扩大国际影响。相反,非DAC国家如中国等在对外援助时,一般不附加任何政治条件,强调平等互利的原则。

第七,DAC国家和非DAC国家对外援助管理体系差异巨大。DAC国家如美国、日本等已经建立起规范的对外援助管理机构,并基本形成相对完善、系统的对外决策机制,制定了对外援助法等相关法规。而非DAC国家虽逐渐建立和完善了对外援助管理机构,但缺乏系统的对外援助决策机制以及相关法律支持。

六、对外援助领域经济外交的有效性进展

为了提高援助的有效性，2005年3月捐款国和发展中国家（伙伴国）在巴黎举行的援助有效性高层论坛签署了《援助有效性的巴黎宣言》（The Paris Declaration on Aid Effectiveness），制定了雄心勃勃的承诺，以使援助更有效地促进发展。《巴黎宣言》注重伙伴国对发展议程和援助的所

有权，强调共同负责实施行动以增强所有权（ownership）、同盟（alignment）、协调（harmonisation）、发展的绩效管理（managing for development results）和相互问责（mutual accountability）。2008年9月，在阿克拉举行的第三届援助有效性高层论坛通过了《阿克拉行动议程》（Accra Agenda for Action），进一步深化了《巴黎宣言》的承诺，设置了优先领域以实施《巴黎宣言》。

《巴黎宣言》的特色之一就是截至2010年应取得的目标制定了一组清晰的发展指标，并使捐助国和伙伴国政府在国家层面上互相监督宣言的实施情况。OECD先后于2006年、2008年和2011年调查了这些发展指标的实施及完成情况。其中，2008年的调查基于55个伙伴国，这些国家涉及450亿美元的援助，超过提供给世界范围内的发展中国家援助的一半。2011年的调查基于78个伙伴国和

表 2 关于《巴黎宣言》指标和目标完成情况的 2008 年和 2011 年调查结果

序号	巴黎宣言指标	2005 年基线（33 国）	2007 年实际完成（33 国）	2010 年实际完成（78 国）	2010 年目标
1	可操作的发展战略（拥有评级为 A 或 B 的国家发展战略的国家数占比）	17%	24%	37%（76 国）	75%
2a	可靠的公共财务管理（PFM）系统（自 2005 年以来建立至少一个基于 PFM/CPIA 标准的措施的国家数占比）	-	36%	38%（52 国）	50%
2b	可靠的采购系统（自 2005 年以来建立至少一个基于四分制标准措施的国家数占比）	-	-	-	没有设定目标
3	援助流向与国家优先排序一致（基于政府预算报告的政府部门援助占比）	42%	48%	41%	85%
4	协调支持促进能力（通过协调项目实施的技术援助与国家发展战略一致的国家占比）	48%	60%	57%	50%
5a	援助中政府部门使用伙伴国 PFM 系统所占比重	40%	45%	50%	55%
5b	援助中政府部门使用伙伴国采购系统所占比重	39%	43%	44%	没有设定目标
6	通过避免类似项目实施加强能力（类似项目实施单位的总数）	1817	1601	1158	565
7	更可预见的援助（政府部门在财政年度内支付且有计划并记录在政府会计系统中的援助所占比例）	41%	46%	43%	71%
8	不附带条件的援助（完全不附带条件的援助所占比例）	75%	88%	86%	超过 89%
9	使用共同的安排或程序（基于规划导向方式的援助所占比重）	43%	47%	45%	66%
10a	合作任务（合作执行捐赠任务所占比重）	18%	21%	19%	40%
10b	合作区域分析工作（合作进行区域分析工作所占比重）	42%	44%	43%	66%
11	以结果为导向的框架（拥有透明和可监测的绩效评估框架的国家所占比重）	7%	9%	20%（44 国）	36%
12	相互问责（适当的相互评估审查的国家所占比重）	22%	26%	38%	100%

资料来源：1)OECD（2011），Aid Effectiveness 2005-10:progress in implementing the Paris Declaration, OECD Publishing;2) OECD(2008), 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Making Aid more Effective by 2010, OECD Publishing.

地区,这些国家或地区涉及700亿美元的援助,占提供给世界范围的发展中国家核心援助的四分之三,具有广泛的代表性。2008年的调查结果基于55个伙伴国中的33个,这33个国家在2005年和2007年均均有数据,而2011年的调查基于78个伙伴国和地区。

在设定2010年目标的13个指标中,仅有一个指标在2010年如期完成,其余12个指标没有如期完成。除完成的一项指标外,还有七项指标在2010年到期完成的幅度超过2010年预期目标的50%,这表明《巴黎宣言》制定的目标完成情况并不太理想。但比较2005年基线以及2008年的调查结果可见,除2a和2b(没有参考基线)之外的所有13个指标上都取得了进展,进一步比较2008年和2011年的调查结果,在考虑调查的国家数后,除2b外的所有14个指标上都取得了进步,这表明自实施《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》以来,援助提供国和受援国在对外援助的有效性上不断取得进展。但考虑到离《巴黎宣言》制定的2010年目标还有较大差距,为了使援助资金发挥最大效用,推进援助有效性进程仍是未来国际援助的重要议程之一。

七、对外援助领域经济外交的发展趋势

对外援助是一国重要的外交工具,通过对外援助,除了能促进当地社会、经济发展外,还能实现援助提供国的战略、经济等目标,提升援助国的国际政治地位及影响力。在21世纪,对外援助仍将是

经济外交的极端重要工具。

对外援助领域经济外交未来的发展存在如下一些趋势:

首先,随着世界经济格局持续转变,新兴和发展中经济体经济实力持续上升,而发达国家经济实力相对下降,这也会给对外援助格局产生影响。未来,发达国家提供的对外援助比重将逐渐下降,而新兴和发展中国家对外援助的比重将不断上升,新兴和发展中国家对外援助的影响也将不断增大。

其次,从援助的部门分布特点来看,预计社会基础设施和服务、跨部门领域的援助所占比重会进一步提升。

第三,近年来,随着全球气候变化日益严峻,世界各国逐渐加大气候变化领域的援助,如援建水力、风力、太阳能等清洁能源设施,提供清洁能源技术援助等。2012年4月16日,欧盟委员会主席巴罗佐宣布未来两年内,欧盟将向发展中国家的可再生能源项目提供价值5000万欧元的技术援助资金。在2012年6月的里约20+峰会上,欧盟及其成员国将额外投资数亿欧元于发展中国家的可再生能源项目,并联合银行及私人基金进行资金杠杆放大。

第四,随着近来国际社会对援助有效性的强烈关注,预计为提高援助的有效性,避免援助竞争和相互抵消,共同应对日益严重的全球性挑战,未来各援助国、受援国和国际多边机构会进一步加强对外援助的国际协调和合作,以实现优势互补,进一步提高援助的有效性。

(作者单位:外交学院国际经济学院)

参考文献

张学斌:《经济外交》,北京大学出版社,2003年。

伊万诺夫:《俄罗斯的经济利益与经济外交》,莫斯科政治百科全书出版社,2001年。

周永生:《经济外交》,中国青年出版社,2004年。

金熙德:《日美基轴与经济外交》,中国社会科学出版社,1998年。

张健:《战后日本的经济外交》,天津人民出版社,1998年。

王树春:《经济外交与中俄关系》,世界知识出版社。

言启发、林罡:世界官方发展援助(ODA)比较研究,《世界经济研究》,2006年第5期。

毛小菁: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。

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。

中华人民共和国国务院新闻办公室,《中国的对外援助》白皮书(中文版)。

Carol Lancaster, Redesigning Foreign Aid, Foreign Affairs, 2010, Vol.79, No.5, 74-88.

OECD, Development and Co-operation report 2010, 23 April, 2010.

OECD, Development and Co-operation report 2011(50th Anniversary Edition).

OECD, Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration, OECD Publishing, 2011.