



联合国贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.3/GE.1/3
2 May 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
发展中国家间经济合作
常设委员会
发展中国家间经济合作
政府间专家组
第一届会议
1994年6月27日,日内瓦
临时议程项目 3

审查国际上对发展中国家经济合作的支助情况:
发达国家和发展中国家的经验,问题和前景

捐助界发展援助方案的分区域、区域和区域间
组成部份的范围和特点

贸发会议秘书处的报告

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
<u>导言和概述</u>	1 - 6
<u>第一章 从区域角度和眼光审查现行发展援助方案</u>	7 - 8
<u>A. 双边援助的成绩</u>	9 - 38
1. 澳大利亚	9 - 10
2. 奥地利	11
3. 加拿大	12 - 15
4. 法国	16 - 18
5. 德国	19 - 22
6. 日本	23 - 26
7. 新西兰	27 - 28
8. 北欧国家	29 - 31
9. 瑞士	32 - 33
10. 美国	34 - 38
<u>B. 多边援助的成绩</u>	39
1. 欧洲共同体	40 - 45
2. 联合国系统	46 - 53
3. 国际金融机构	54
<u>第二章 面向和着眼区域的发展援助方案的传统和新兴 政策框架</u>	55 - 86
<u>A. 传统政策框架以及现有的对话伙伴关系的 安排和框架</u>	55 - 69
<u>B. 采取区域主动行动的新理由</u>	70 - 76
<u>C. 调整政策方向的可用框架</u>	77
1. 可能采取区域主动行动的方面	78 - 80
2. 区域范围内结构调整方案	81 - 82
3. 官方发展援助以外的官方发展资金	83 - 84
4. 包括相关的报告制度在内的捐助机构 的组织和行政结构	85
5. 促进区域性主动行动的政策对话	86

导言和概述

1. 发展中国家间经济合作常设委员会1993年1月11日至15日第一届会议商定“作出必要的安排,以便在捐助界、分区域、区域和区域间集团及发展中国家间经济合作方案和项目的参与者之间开展务实的政策对话……”,¹这看来表明,捐助国和接受国都希望而且愿意研究是否有可能从区域这个层面,用区域眼光来考虑未来的发展战略,其方法之一是通过一种“区域透镜”来审查发展援助方案。

2. 早些时候于1992年9月在巴黎举行了一次经合发组织/发展援助委员会范围内的政策层会议,会上,捐赠界除其他活动外,主要审查了其发展援助政策,以便研究可以何种方式支持目前发展中世界复兴区域经济合作和一体化的进程。捐助界的这一主动行动便利了常设委员会的讨论,从而导致了上述的委员会协议。许多捐助国过去对援助发展中国家间的区域经济合作和一体化进程漠不关心的态度已有了很大的改变,这主要是由于它们在与许多实行和参与发展中国家间经济合作的国家交往中有过积极的体验。

3. 为着手进行必要的筹备安排,以开展务实的政策对话,常设委员会决定组织一次政府间专家组会议,“与区域间、区域和分区域集团举行磋商”,其中一个“目的是从捐助方搜集有关资料……”。²因此,本报告努力为政府间专家组提供秘书处迄今收到的资料,以便其讨论交由其处理的问题。在本报告的编写过程中,秘书处受益于常设委员会第一届会议期间散发的文件(UNCTAD/ECDC/232),³以及奥地利、加拿大、芬兰、德国、日本、挪威、瑞士和联合王国政府,经合发组织秘书处和欧洲共同体委员会应秘书处要求提供的资料。由于本报告起草之时,尚未收到发展援助委员会主席1993年报告,因而只参考了1992年的报告,题为“发展合作”⁴,此外,还参阅了发展援助委员会成员国的备忘录,其发展援助预算和有关出版物。

4. 然而,鉴于所涉问题的多样性,鉴于在经合发组织/发展援助委员会范围之内以及在实行和参与发展中国家间经济合作的受援方之间缺乏一种适当的报告制度,用以记录所有有关的资金等流动情况,本报告作出了初步的努力,主要根据减让性资金流动--及官方发展援助以及捐助界直接或通过多边机构间接为区域经济合作和一体化集团支付和/或提供的发展援助来编写资料。不过,在有些情况下,本报告收入了资金流向实行和参与发展中国家间经济合作的国家而非集团的情况,以便指出另有哪几类受援国接受的发展援助的范围和特征属本报告所涉范围。在另一些情况下,讨论了官方发展融资流动而不是官方发展援助问题,主要是为了表明减让性程度较低的财政资源的范围和特征。此处讨论的区域方案和项目还可能包括那些支持

区域研究活动解决跨界性问题(如疾病和虫害控制)的方案和项目,以及那些为了便于管理在区域而不是在“国家”基础上执行的方案和项目。无论如何,本报告并非是要描述一幅包括捐助界可以利用的所有有关政策措施和框架的完整图画。报告也不声称成功地以一种前后一致和系统的方式将此种措施和框架进行了分组或分类。

5. 第一章从区域角度和眼光审查了捐助界现有的发展援助方案。资金向“区域”集团的减让性流动,即官方发展援助,在向发展中国家的总的官方发展援助流动中仅占了无足轻重的一部分。1991年,对区域集团的官方发展援助估计还不到双边和多边官方发展援助总额558亿美元的1%。这中间的一个原因可能是由于官方发展援助主要针对国家,难以在此范围内向一群受援国提供直接的发展援助,实施区域发展援助方案比国别方案更为复杂。联合国系统提供的技术和其他援助通过联合国开发计划署和其他资助机构多边供资。世界银行集团除本身的主动行动,例如全球联合援助非洲行动之外也为发展中国家的区域项目提供资金和技术援助,如最近参与援助非洲各分区域集团。欧洲共同体在欧洲发展基金及其预算的基础之上将其发展援助方案扩大到各个区域集团。

6. 第二章试述对区域主动行动的传统看法以及新出现的有关区域主动行动的政策框架,并指出,着手重新确定发展援助政策和战略的方向可能遇到的几大类问题。有几个捐助国强调捐助国需参与援助区域集团。有些捐助国鼓励捐赠国积极参与支持发展中国家间区域经济合作。另一些捐赠国一致认为区域合作具有潜在的效力,但认为它们所负的援助此类区域活动的那份“责任”通过其对多边机构的资助和其他捐助就已得到充分履行。然而,由于看到过去区域集团在实现其业务目标方面效益很差,看到成员国政府对其区域实体缺乏承诺,许多双边捐助国对直接向区域集团提供发展援助这一概念仍然持怀疑态度。尽管如此,1990年代的一种新的政治和经济环境使得捐助国注意到需要一种新的发展援助政策框架。一些捐助国在重新出现的兴趣的激励下,已经在其发展援助政策中采用了一种区域角度和眼光。在多边机构方面,除了开发计划署从其成立以来就一直对区域经济合作提供资助外,欧洲共同体委员会和世界银行也越来越着力支持区域合作。

第一章

从区域角度和眼光审查现行发展援助方案

7. 根据发展援助委员会主席1992年的报告,委员会各成员国“在1991年提供了570亿美元官方发展援助,比1990年的530亿美元有所增加。扣除价格和兑换率因素,以实际价值计算增长3.3%”。⁶该报告进一步说,“鉴于非来自发展援助委员会的官方发展援助逐步减少,发展援助委员会官方发展援助总额的增加特别关键。来自东欧和前苏联的流动继续下降,1988年为40亿美元,而1991年估计总额约为10亿美元。阿拉伯捐助国的官方发展援助流动1980年代明显下降,1990年有短暂回升,达59亿美元,但1991年又降至27亿美元。包括其他捐赠国提供的4亿美元官方发展援助在内,目前估计非发展援助委员会1991年官方发展援助总额为42亿美元,少于非政府组织提供的50亿美元”。⁷发展援助委员会官方发展援助额在官方发展援助流动总额中所占份额稳定上升,从1970年代的略多于60%到1980年代后期的80%多。

8. 发展援助委员会对区域集团的官方发展援助(不包括欧洲共同体的官方发展援助)数额不大:在1985至1990年期间,发展援助委员会对区域集团的年均援助总额估计不超过8亿美元,不足同期发展援助委员会官方发展援助年均总额的1%。⁸但发展援助委员会各国财政和技术援助尽管在捐赠国官方发展援助总额中所占比例很小,但是加上多边机构的,却在提供给许多受援国集团用于可行性研究、项目执行和规划未来业务的资源中占了很大部分。发展援助委员会对区域集团的官方发展援助一般被认为是对捐赠国现有的向属于集团成员的一个(或数个)发展中国家提供的双边官方发展援助的补充,因此在关于官方发展援助流动的统计资料中通常并不自成一类。

A. 双边援助记录

1. 澳大利亚

9. 澳大利亚与东盟保持着非常密切的联系,1988年签署为期5年的东盟-澳大利亚第二阶段经济合作文件就是证明,该文件特别强调:

- 东盟各国之间的区域合作;

- 东盟-澳大利亚经济、科学和技术合作及人才资源开发;
- 促进东盟-澳大利亚之间的相互理解,互利和良好关系;和
- 在东盟和该集团成员国中建立和加强区域机构。

10. 澳大利亚还是有关方案协调和项目援助的太平洋论坛集团的一个主要捐赠国。澳大利亚在1987至1990年期间向南部非洲发展共同体⁹捐赠了1亿澳元(7100万美元)。在1990至1992年期间继续提供了同样数额的援助(1亿澳元,亦即7100万美元)。

2. 奥地利

11. 奥地利为区域活动支付的总额在1990至1992年期间估计为7180万奥地利先令(600万美元),其中约4000万奥地利先令(340万美元)用于资助联合国系统之外各机构的发展援助方案和项目。

3. 加拿大

12. 加拿大国际开发署最近经历了一个阶段的改革,各区域分支机构主要是根据分区域集团分别设立的。

13. 加拿大国际开发署认识到,在非洲典型的小规模脆弱经济基础之上无法实现长期可持续发展。因此它建立了一些区域方案,集中于南部非洲、西非及东非和中非。在南部非洲,加拿大国际开发署通过南部非洲开发共同体为加强区域合作提供资源。在西非,加拿大国际开发署正与其伙伴磋商,制订一项新的区域方案战略。在东非和中非地区,加拿大国际开发署正在建立两种新的基金:一种用于加强人权、民主化和廉政方面的能力,另一种用于资助该区域私营部门的增长。

14. 加拿大在美洲的发展援助方案的主要集中领域之一是区域机构的能力建设,以实现可持续发展。在努力提高美洲国家组织机构的效率和实效方面加拿大也在发挥积极的作用。

15. 自从1950年代初期通过科伦坡计划开始实施加拿大发展援助方案以来,加拿大一直鼓励发展亚洲区域机构,并对一些此类组织提供了资助。加拿大国际开发署的亚洲区域机构方案资助各政府间和非政府机构,特别着重资助从事技术发展和改造,人才资源开发,以及环境和自然资源开发的各种活动和组织。这些机构的成熟和加强为同加拿大国际开发署的东盟和区域机构方案之间的联系提供了更多的机

会,区域组织正日益被用来全部或部分执行东盟项目。

4. 法国

16. 法国面向区域的发展援助方案主要针对属于合作和发展部管辖范围内的国家:即西非和中非法语国家,马格里布国家和南太平洋各国。除双边援助外,法国还为非洲区域合作活动提供直接援助。法国对马格里布和南太平洋区域援助的形式是同受援国进行协调,以便加强双边和区域发展方案或项目的效益。还有一些针对拉丁美洲的区域发展援助方案。鉴于中美洲有关国家的规模,对中美洲的区域援助在一定程度上取代了双边援助。对拉丁美洲地区其他各国,正在采取一种区域的眼光,以便加强双边项目对该地区已确立的经济合作和一体化努力的补充。

17. 法国为西非和中非提供的发展援助方案大体分为三类:(1) 援助区域经济合作和一体化集团;(2) 援助区域机构;和(3) 在地域或部门活动中向国家间发展合作提供项目援助和技术援助:

- (1) 在第一类活动中,援助包括法朗区项目,涉及面包括中非国家银行或西非货币联盟所辖地区。法朗区项目旨在促进法律、行政和经济环境的相互协调。其主要目标是提供技术援助,对诸如保险、社会方案、区域经济和金融培训总库(培训公共部门的金融和经济人员)、区域的贸易和金融资料的集中以及商业法等部门和活动的规章条例进行区域协调和统一。
- (2) 正在对几个区域机构提供更为集中的援助,尽管没有详细的资料。法国对萨赫勒国际抗旱常设委员会的援助主要通过其多边对应捐助组织——萨赫勒俱乐部提供。
- (3) 正在为计划和执行涉及国家或政府间机构集团的针对具体问题或部门的项目提供援助。这类援助包括对贝宁-尼日利亚铁路和马里-毛里塔尼亚-塞内加尔办事处的援助。

18. 1987年签署的南太平洋经济、社会和文化合作基金协定是法国对该地区区域援助方案的核心。援助包括为区域管理的项目供资。由于所涉各个国家小因此面向区域的做法适合多数项目。如报告的那样,对该基金提供的资金1986年为1000万法国法朗(170万美元),1987年为5900万法国法朗(1030万美元),1988年为3500万法国法朗(610万美元),1989年为1500万法国法朗(260万美元),1990年为1500万法国法朗(260万美元),1991年为1500万法国法朗(260万美元)。对该地区的其他区域援

助包括在法国太平洋大学的人才教育和培训。还有太平洋区域环境方案,特别着重渔业资源问题。

5. 德 国¹⁰

19. 一般而言,德国将区域合作和一体化视为发展中国家发展和发展合作的特别有希望的模式。这一领域的合作经验各不相同。过去的经验表明,区域机构的努力和项目能否成功在很大程度上取决于工作的效率和参与的成员国之间确立相互同意这样一种限制条件。

20. 表一所载的资料表明德国重点面向区域的发展援助方案所涉资金的规模,如报告的那样。从表中可以看出,重点在非洲区域机构,还可看出世界经济结构变革期间经过一年的不确定之后,1991年援助普遍增加。

21. 在这方面,非洲在很大程度上一直是合作卓有成效的良好榜样,下面两个例子说明了这一点。联邦经济合作部通过经合发组织对萨赫勒国际抗旱常设委员会/萨赫勒俱乐部提供援助。同时,还向南部非洲开发共同体提供资助(截止1992年对南部非洲开发共同体本身及其成员国付款总额为62亿马克(价格7亿美元),用以:

- 加强区域合作;
- 更有效地解决共同的问题;和
- 协助扩大经济活动空间并促进经济发展。

22. 表二所示的是德国对区域机构提供的发展援助方案。

6. 日 本

23. 根据美洲事业计划,有人提议设立一个基金,以增加在拉丁美洲和加勒比的私人投资和促进私营部门的扩展。1990年2月,经过预期参与国之间的讨论签署了一项协议,设立了一个12.6亿美元的多边投资基金,日本表示有意在5年期间每年对该基金捐款1亿美元。此外,日本还通过日本特别基金向亚洲开发银行和泛美开发银行提供资金。此类资金被用作对于技术援助和其他类似活动的赠款。截至1991年12月31日,向亚洲开发银行的捐款累计达254亿日元(2.4亿美元),向泛美开发银行捐款累计捐款为135亿日元(1.27亿美元)。

表 一

德国提供的重点面向区域的发展援助方案
(百万马克)

	1988年	1989年	1990年	1991年
<u>非洲</u>				
总额	2,237.077	2,525.531	2,946.744	2,794.734
区域	15.370 (0.687%)	8.810 (0.349%)	25.050	12.480 (0.85%)
	(0.447%)			
<u>北美和中美</u>				
总计	727.284	771.667	902.791	817.406
区域	1.413 (0.19%)	1.669 (0.216%)	0	3.500 (0)
	(0.428%)			
<u>南美^a</u>				
总计	435.346	445.853	566.680	533.996
区域	0.656 (0.15%)	0.960 (0.215%)	0	0.387 (0.072%)
			0	

资料来源: “Informationsvermerk für des Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages”, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit and Entwicklung.

^a 对南美洲的区域援助提供给安第斯集团/安第斯经济银行。

表 二
德国对区域机构提供的发展援助
(千马克)

非 洲	1988年	1989年	1990年	1991年
中非国家开发银行	105	175	42	138
西非经济共同体	453	046	26	004
萨赫勒国际抗旱常设委员会	18	1,000	1,415	1,231
西非国家经济共同体	42	1		
马诺河联盟	6	201	4,569	1
非洲及毛里求斯共同组织	23	121	85	-4
冈比亚河开发组织	5	21		
塞内加尔河开发组织	10,826	2,267	11,558	3,626
(赠款)	752	2,267	147,310	3,626
(贷款)			-135,752	
南部非洲发展委员会	3,433	4,982	7,360	7,464
拉丁美洲				
加勒比开发银行	313	-29	0	408
东加勒比国家组织	1,100	1,698	0	3,092
亚洲				
阿拉伯干旱地带和干旱土地 研究中心		443		17

资料来源: “Informationsvermerk für des Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutsches Bundestages”, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit and Entwicklung.

24. 日本与东盟保持着非常积极的伙伴关系,这种关系因最近设立了各种基金而得到加强,如东盟--日本发展基金,该基金在1988和1992年期间以两步贷款的形式提供了约17亿美元。至今为止,日本对东盟区域经济合作努力的参与应被视为日本自己对该地区单个国家双边发展援助方案的补充,而不是基于日本自己援助发展中国家间区域经济合作的政策。

25. 日本的发展援助方案包括下列要素,可以对这些要素在规划发展中国家区域经济合作活动中是否适用进行审查:

- (1) 根据第三国培训方案,日本向有一定技术水平的发展中国家提供金融和技术援助,使其能够执行培训方案,培训该地区的受训者。这种安排促进了发展中国家的技术合作。另一个好处是能够以反映发展中国家条件的方式进行培训。¹² 1992年,在22个国家组织了62个培训方案,非东道国受训者为839人,东道国受训者为218人。
- (2) 最近日本和新加坡缔结的“伙伴方案”协议是上述第三国培训方案的最先进的形式,新加坡根据该方案在新加坡组办培训班,每年有200名受训者参加,其费用由日本和新加坡共同承担。
- (3) 为了根据有关地区的需求制订发展援助方案,自1988年以来已经可以在日本官方发展援助之下利用非日本顾问。¹³

26. 在“促进发展基金”计划范围内,日本进出口银行同意在1988年9月为东非开发银行提供500万美元,在1989年11月为中美洲经济一体化银行提供8700万美元,在1991年10月为安第斯开发公司提供3,800万美元,在1992年4月为西非开发银行提供1,900万美元。这些贷款安排不与采购日本商品和服务挂钩,打算用来为这些地区开发银行的区域贷款方案供资。

7. 新西兰

27. 新西兰,通过各种援助渔业公司、应用地理科学委员会、教育评价委员会以及南太平洋大学的方案和项目向南太平洋论坛秘书处提供了区域援助。1980年代末的材料表明,包括援助该区域渔业公司在内的各项区域方案占该国对该区域提供的官方发展援助总额的7%左右。

28. 新西兰还根据新西兰-东盟方案,向东盟提供了发展援助,尤其在社会发展领域。在1988/1989年,新西兰为援助东盟区域方案调拨了210万新元(合130万美元),到1992年,五年期间共提供了1,200万新元(合690万美元)。

8. 北欧国家

29. 1986年在哈拉雷签署的“扩大经济与文化合作联合宣言”(亦称“北欧-南部非洲发展协调会议的联合倡议”)为北欧国家与南部非洲发展共同体的合作奠定了基础。北欧南部非洲发展基金设于1990年,其目标是,主要在该地区外向型行业中,促进区域合作并鼓励贸易与投资,向南部非洲发展协调委员会-北欧国家合资项目提供可兑换货币,代替以当地货币付款。北欧南部非洲发展基金的最初资金由四个北欧国家供,约合3,100万美元。除北欧南部非洲发展基金外,北欧国家还提供了传统的项目援助。

30. 由于无法根据现有的数据在南部非洲发展共同体任何国家的项目中辩明哪些是“区域”或“跨国”活动,因此难以准确统计北欧国家对南部非洲发展共同体提供发展援助的总额。北欧各国对南部非洲发展共同体提供发展援助方案资金情况如下:

(1) 丹麦:1988年: 1.08亿丹麦克朗(约合1,700万美元)

1990年: 1.50亿丹麦克朗(约合2,400万美元)

(2) 芬兰:1989年: 1亿芬兰马克(约合2,300万美元)

向南部非洲发展协调会议成员国提供了5.6亿芬兰马克

(3) 挪威:1991年: 2.16亿挪威克朗(约合3,000万美元)

1992年: 1.61亿挪威克朗(约合2,300万美元)

1993年: 1.65亿挪威克朗(约合2,300万美元)

(挪威向南部非洲发展共同体成员国提供了约40个援助项目,项目主要集中在交通、能源、贸易和工业以及环境等数目有限的几个部门中。)

(4) 瑞典:供资数据不详,但1989/90年用于南部非洲发展共同体活动的发展援助预算为2.35亿瑞典克朗(约合4,100万美元)。

31. 北欧国家以双边形式在南部非洲发展共同体以外的地区开展了区域合作活动。芬兰援助了眉公河委员会、亚洲技术研究所以及南部非洲运输和通讯委员会。1988/89年度瑞典的发展援助预算为这类区域合作活动提供了2.85亿瑞典克朗(合4,800万美元),1989/90年度提供了3.05亿瑞典克朗(合5,200万美元),其中2.35亿瑞典克朗(约合4,100万美元)用于援助南部非洲发展共同体成员国。这些数目占发展援助预算的5%左右。

9. 瑞士

32. 瑞士除了通过许多项目协助区域研究机构外,还有若干个促进发展中国家间

经济合作的发展援助方案。在西非和中非,瑞士向各区域方案提供的发展援助,全部给予萨赫勒地区,并资助了各研究机构。自1990年以来,瑞士已向世界气象组织执行的萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会农业气象方案承拨了600万瑞郎(合420万美元),其中1992年付款70万瑞郎(合50万美元)。自1984年以来,瑞士向“森林牧场设备”项目提供了240万瑞郎(合170万美元)。自从1991年以来,瑞士通过经合组织向萨赫勒俱乐部承拨了210万瑞郎(合150万美元)。此外,自1983年以来,瑞士已向中非国家开发银行承拨了1,400万瑞郎的活动专款(1992年付款20万瑞郎(合15万美元))。该国自1982年以来已向区域开发银行承拨2,520万瑞郎(合1,780万美元),用于财政资助和项目研究。此外,还向区域开发银行赠款2,000万瑞郎(合1,410万美元)的混合贷款。

33. 在南部非洲,自1987年以来,瑞士通过南部非洲发展共同体向坦桑铁路局项目捐助了1,500万瑞郎(合1,060万美元),(其中1992年捐助了110万瑞郎(合80万美元))。在亚洲,自1983年以来,瑞士向协调调查湄公河下游委员会的区域项目承拨了1,400万瑞郎(合990万美元),其中1992年付款170万瑞郎(合120万美元)。在拉丁美洲,自1989年以来,瑞士通过美洲开发银行承拨了1,000万瑞郎(合710万美元),其中1992年付款200万瑞郎(合150万美元)。瑞士还通过一项2,000万瑞郎(合1,410万美元)的混合贷款支助安第斯开发公司。

10. 美国¹⁴

34. 美国国际开发署在华盛顿市设有专门处理区域项目的行政机构,该机构的目的是支助一系列与该地区贸易和投资、私营部门发展和自然资源管理有关的活动。国际开发署还派出双边援助团,认为有助于实现该署援助团国别战略的目标时,负责开展在其中活动中着眼区域的区域项目。

35. 美国在非洲执行的区域援助方案的主要目的是,加强该区域中各机构之间的联系,主要是加强各研究机构之间的联系,并促进私营部门的发展。为此调拨的资金额1990年达1.19亿美元,1991年达1.04亿美元,1992年达1.27亿美元,但食物援助除外。美国在萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会范围内从事的方案和项目在相当长的一段时间内是预算拨款单列的独立方案。该方案后来与现被称之为“非洲发展”方案合并。1992财政年度拟议拨款额达1.07亿美元。

36. 美国援助南部非洲发展协调委员会方案和项目的主要战略是,协助恢复南部非洲铁路沿线的运营能力,以协助提高农业生产力,加强食物保障,扩大出口,并增加生产投资。到1989财政年度末,共向运输部门承付了1.4亿美元。另外,还为农业项目调拨了数目不详的资金。在1992财政年度,美国国际开发署计划资助27个项目,总费用达3.57亿美元¹⁵。目前缺乏关于所有这些项目确切性质的材料,但已知在这些项目中有用

于提高出口产品竞争力的项目(670万美元)和恢复纳卡塔铁路通道的项目(2,500万美元)。美国国际开发署计划在1990财政年度至1994财政年度期间向非洲区域食物保障项目提供75万美元。这是一项涉及加拿大、法国、意大利和联合国粮食及农业组织的多边捐助活动的一部分。

37. 在中美洲执行的区域性方案和项目有环境项目、旨在消除影响区域贸易的体制和实际限制的项目、宣传儿童营养技术方案以及在整个地区促进多元化和民主方案等。1990年用于这些活动的活动资金达2,600万美元,1991年达1,700万美元,1992年达1,800万美元。美国正向加勒比地区提供援助,资助多项方案,例如资助了旨在协助加勒比经济发展合作集团等组织的加勒比地区计划。1990年该项方案的资金额达2,700万美元,1991年达1,900万美元,1992年达2,400万美元。

38. 美国正在亚洲和南太平洋地区执行三项不同的区域方案。其中一项方案的对象是南太平洋地区,主要通过技术援助的方式援助运输和电讯部门。在1990财政年度拨出了1,600万美元,在1991财政年度拨出了1,500万美元,在1992财政年度拨出了1,900万美元。1980年代签署的东盟-美国计划的目的是促进双边(即东盟-美国)经济合作与贸易关系。自1990财政年度至1992财政年度,美国在每个财政年度中拨出300万美元的预算,援助对象主要是金融和银行部门、科学和技术部门以及运输和通讯部门。此外还根据旨在促进东盟国家间贸易和投资合作以及技术转让的题为“东盟私人投资和贸易机会”的项目提供了援助。该项目的目标是,实际协助东盟国家间在以下领域中的活动:(1) 促进贸易和投资;(2) 分析政策并解决问题;以及(3) 发展资金市场。预计在6年期间将调拨1,300万美元的资金。

B. 多边援助情况

39. 与双边援助相比,多边发展援助方案往往被认为更适于通过各种筹资方案和项目在较大的地理区域内支助一批受援国。¹⁶

1. 欧洲共同体

40. 欧洲共同体比任何其他捐助者更为重视并更为系统地执行了以发展援助促进区域合作和融合的方案。用于援助活动的一大部分资金专门用于执行欧洲共同体的四项主要发展援助方案,即:

- (1) 根据欧洲共同体12个成员国与69个非洲、加勒比和太平洋国家集团签署的历次《洛美公约》,共同体通过欧洲开发基金会以赠款的方式向

非加太国家提供了发展援助。该基金会的资金为预算外资金，源于共同体成员国的捐款。各成员国还承诺在5年期间继续向基金会提供资金。欧洲投资银行还以优惠贷款的形式提供了援助；

- (2) 执行地中海方案的依据至今大体上是与各受援国签订的合作协定，通常同时还附有可延期的5年期供资“议定书”，这些方案的资金(如属赠款)来自共同体一般预算拨款，(如属低息贷款)则由欧洲投资银行提供。自1992年以来，共同体在合作协定及其供资议定书之外提供了额外资金，支助该区域的经济改革和环境措施，促进区域合作；
- (3) 通过亚洲和拉丁美洲方案向其他发展中国家提供了援助。与亚加太方案和地中海方案不同，共同体并非根据与这些国家签署的协定或协定议定书确定方案资金的。虽然共同体和欧洲投资银行计划逐年向有关国家提供赠款或贷款，但由于每一项目的需求不同，每一受援国获得的具体款额也有所不同。

41. 自签署首份《洛美公约》以来，欧洲开发基金总金额约有10%已拨给各区域方案，用以资助若干国家或区域集团的联合发展行动。这类项目有：建设北部和中部通道(为非洲的基础建设项目)；建造刚果内地通向入海口的铁路；在西非建造公路；消灭舌蝇；援助西印度群岛大学以及通过南太平洋论坛执行太平洋电讯项目。经核准的由欧洲开发基金提供的资金总额如下：¹⁷

核 准 额		占欧洲开发基金资金总额的百化比	
《第一项洛美公约》	记帐单位	13亿	10%/第4次欧洲开发基金
《第二项洛美公约》	欧洲货币单位	6.32亿	13%/第5次欧洲开发基金
《第三项洛美公约》	欧洲货币单位	6.89亿	13.5%/第6次欧洲开发基金
《第四项洛美公约》	欧洲货币单位	11亿	

- 1975年前，一个记帐单位等于0.89克黄金。

42. 根据《第四项洛美公约》，从欧洲开发基金已拨出11亿欧洲货币单位，用于区域合作。除提供这些优惠资金外，共同体还通过欧洲投资银行提供了低息贷款。共同体的一份文件指出，在执行《第四项洛美公约》期间，将特别重视区域经济一体化工作，即通过诸如结算所等途径促进非加太国家间的贸易。目前正执行若干不同的方案和项目，其中包括：(1) 直接支持加勒比共同市场、西非经济共同体和西非国家经济共同体等组织的市场一体化工作；以及(2) 向萨赫勒抗旱委员会、印度洋委员会、南部非洲发展共

同体以及南太平洋论坛提供项目支助。从欧洲开发基金得到区域发展援助的组织还有：非洲航空安全协会、开发塞内加尔河资源组织、东加勒比国家组织、南部非洲优惠贸易区以及南太平洋经济委员会等。

43. 在共同体与亚洲和拉丁美洲国家合作方面，东盟目前是获得共同体技术和经济援助的唯一亚洲区域的集团。欧洲共同体与东盟国家在80年代初签署了一项合作协定，但在支助东盟内部合作方面，由于据说东盟并未提出请求，因此这项工作从未被列为重点。虽然欧洲共同体提供了可观的发展援助，尤其在人力资源方面提供了援助，但双方把这一对话合作关系更多地看作是市场和投资机会，而不单单是发展合作方面的伙伴关系。

44. 区域合作在欧洲共同体与拉丁美洲国家合作上发挥了重大作用。共同体将它在该区域承诺援助总额的35%的资金用于区域合作。1993年，共同体为在南美和中美地区开展区域合作调拨了1.05亿欧洲货币单位。自1980年代中以来，欧洲共同体已与中美洲国家集团和安第斯国家集团签署了合作协定，这两个区域的区域性机构(如：卡塔赫纳协定理事会、中美洲经济一体化秘书处、中美洲联盟、中美洲经济一体化银行等)多年来获得了大量援助。关于南锥体共同市场，自1992年以来，欧洲共同体已与该地区签署了机构间合作协定，同时还与该组织每一成员国维持了双边合作协定。在1976年-1993年期间，共同体用于协助中美洲国家和安第斯条约成员国区域合作和发展项目的资金总额分别达2.85亿欧洲货币单位和1亿欧洲货币单位(其中包括支助中美洲国家的资金结算机制和加强该区域的出口能力)。南锥体共同市场共获得2,000多万欧洲货币单位的援助(其中包括中美洲经济合作特别计划与的喀喀湖项目所获得的援助)。

45. 根据1992年以来生效的“新地中海政策”，共同体为促进有关国家间的区域合作调拨了3亿欧洲货币单位的优惠资金。它还通过欧洲投资银行为区域活动提供了18亿欧洲货币单位的资金。根据这项新政策，5亿欧洲货币单位为环境活动专款。鉴于该区域缺乏市场一体化以及其他形式的合作关系，欧洲共同体正鼓励这些国家的经济和社会相互渗透，以此确保该区域的经济进步与政治和社会稳定。

2. 联合国系统

46. 联合国系统长期从事多边发展援助，促进了发展中国家间的区域经济合作。由联合国系统提供的发展援助是联合国活动的一部分援助资金源于联合国开发计划署以及其他多边筹资机构。除提供国别项目资金外，考虑到明显经济规模带来的好处，开发计划署还为区域项目提供了资金，以便在区域一级解决发展问题。开发计划署署长在提交理事会第十五届会议的报告(题为“区域经济一体化”，DP/1993/14, 1993年1月29

日)中阐述了开发计划署援助活动的特点。报告指出：“开发计划署一直在支助区域经济一体化的进程,这个进程涉及到基础广泛的一系列活动。过去,对诸如建立区域共同标准之类的领域给予了支助,例如在民航和电讯方面。开发计划署还支助了诸如农业等领域建立研究网。然而,区域经济一体化最明显的推动力是发展贸易和支持建立促进扩大区内贸易所必需的机构”¹⁶。但该报告最后指出,今后可能偏重促进区域经济合作,而不是促进区域经济一体化。

47. 在非洲区域,开发计划署在第4个规划周期(1987-1991年)核可并资助了51个区域和分区域一体化项目,总费用达38,808,629美元。署长报告指出,“最大的受益者为非洲统一组织、优惠贸易区、南部非洲发展协调会议、印度洋委员会、中非国家经济共同体、大湖国家经济共同体、西非国家经济共同体和西非经济共同体”¹⁹。报告在评估援非情况后得出结论说,对这些组织,“各成员国缺乏承诺”²⁰。此外,报告还强调必须理顺和协调这些组织的关系,并在最后指出:“目前有200多个非洲组织参与区域合作,竞相争取为数很少的财政、人力和行政资源。它们所受到的限制和力量上无可避免的分散,已妨碍到各国的发展努力的协调与和谐以及区域间贸易的推动”²¹。

48. 在拉丁美洲和加勒比区域,开发计划署往往联系加勒比共同体、安第斯条约、南锥体地区、拉普拉塔河流域以及亚马孙合作条约国家等现有分区域实体的活动开展由该署供资的部门合作和联合项目。在开发计划署协助拉丁美洲和加勒比区域一体化和合作工作中,除这些实体外,其他主要伙伴有:拉丁美洲和加勒比经济委员会、拉丁美洲经济体系、拉丁美洲一体化协会、安第斯国家卡塔赫纳协定以及最近成为合作伙伴的亚马孙条约国家。1991年底时共有102个项目,总值达54,648,640美元。应这些区域组织的请求,预计今后会更为重视经济一体化和促进现有分区域机构的工作。

49. 在拉丁美洲和加勒比区域,从事一体化的机构很多,这被视为该区域日趋团结的证据。但令人担心的是,该区域也存在机构过于分散的问题,而且,正如上文所讨论的非洲区域的情况一样,许多机构资源不足。对第四个方案周期的中期审查报告建议继续由现行机构执行区域方案,以此促进区域发展、合作和一体化,还建议开发计划署鼓励这些机构努力确定自己在区域一体化工作中独特而又相辅相成的作用。²²

50. 在亚洲,开发计划署开始执行分区域方案,通过东南亚国家联盟和太平洋岛屿国家支助经济一体化与合作,这是第四个方案周期(1987-1991年)的一项特点。第四个方案周期为国家间活动调拨了2.24亿美元,其中1,300万美元用于东盟。开发计划署已被指定为东盟的一个官方对话伙伴。在南亚,据报南亚区域合作联盟正申请获得执行机构的地位,一旦获得这一地位,该协会就可以与开发计划署一道协商短期和长期规划活动的目标和活动方式。同期在南太平洋国家中执行了总额达3,100万美元的分区域方案。

51. 关于开发计划署提供的发展援助,开发计划署在报告中指出:“开发计划署在经济管理和改革方面的方案,预期会大量利用发展中国家间技术合作(TCDC)的方式,很好地利用现有的国家和区域机构并且促使这些机构之间联网。亚洲政府机构和非政府机构,特别是大学、研究团体和商业、制造业协会都有相当的经验,可以通过技术合作进行交流。有几个国家是有十分活跃的得到开发计划署和国内筹资来源支助的发展中国家间技术合作方案”。²³

52. 截至1991年底,开发计划署在阿拉伯区域资助了86项区域项目,总值达6,590万美元。第四个方案周期仅在经济一体化领域就核准了30项区域项目,总额达2,700万美元。以开发计划署出资援助区域组织或团体的方案而言,阿拉伯国家联盟一直得到开发署向其区域项目提供的联合贷款以及给予其秘书处的支助。以阿拉伯马格里布联盟为例,开发计划署已在第五个规划周期中拨出60万美元的专款,同时,由该联盟秘书处分担同样数额的费用。

53. 对海湾合作理事会的协助大多属顾问性质,内容是提供短期顾问服务,协助秘书处评估私营顾问公司所编写的尤其涉及贸易领域的研究和报告。此外,还通过阿拉伯联盟文献与信息网为建立一套信息系统网提供了发展援助,并向最近成立的阿拉伯区域和欧洲环境与发展中心提供了发展援助,该中心预期将成为阿拉伯区域和地中海沿岸地区为实现可持续发展的目标开展环境活动的中心。²⁴

3. 国际金融机构

54. 表三列明了通过主要国际金融机构提供的官方发展资金的流动情况。需要查明、归类并进一步研究,这些流向区域实体的资金的范围和特点,但由于缺乏经费,目前并未开展这类研究工作。

表 三

主要多边组织在1989-1990年期间
提供的优惠和非优惠资金情况

	净流动额		总流动额	
	百万美元	百万美元	在优惠或非优惠 资金中所占的 百分比	占总额的 百分比
<u>主要金融机构</u>	<u>优 惠 资 金</u>			
开发协会	3,589	3,815	33.6	12.7
泛美开发银行	150	373	3.3	1.2
非洲开发基金	548	566	5.0	1.9
亚洲开发基金	1,010	1,052	9.3	3.5
农发基金	181	230	2.0	0.8
其他 a	562	1,005	8.8	3.3
小计	6,040	7,041	62.0	23.4
<u>联合国</u>				
开发计划署	1,053	1,053	9.3	3.5
联合国其他机构	3,268	3,268	28.7	10.8
小计	4,321	4,321	38.0	14.3
合计	10,361	11,362	100.0	37.7
	<u>非 优 惠 资 金</u>			
世界银行	4,156	12,050	64.2	40.0
金融公司	886	1,410	7.5	4.7
泛美开发银行	1,159	2,161	11.5	7.2
非洲开发银行	908	1,124	6.0	3.7
亚洲开发银行	933	1,518	8.1	5.0
其他 b	322	493	2.6	1.6
合计	8,364	18,756	100.0	62.3
总计	18,725	30,118	-	100.0

资料来源：本表是根据发展顾问委员会主席1992年报告第A-17页表8重新编制的。

a 欧洲委员会、加勒比开发银行、国际货币基金组织信托基金、结构调整贷款办法、扩充的结构调整贷款办法。

b 欧洲委员会和加勒比开发银行。

注：欧共体除外。

第二章

面向和着眼区域的发展援助方案的传统和新兴政策框架

A. 传统政策框架以及现有的对话伙伴关系的安排和框架

55. 在双边捐助者中,对面向和着眼区域的发展援助方案似乎有若干种主张。例如,加拿大和法国坚决支持发展中国家的区域合作和一体化努力,并在其发展援助政策中纳入区域的层面,运用区域的视角。其他双边捐助者尽管承认这方面的未来益处,但认为由它们向各集团提供发展援助的需要一向而且将继续由多边机构和国际金融机构提供的资金和其他捐助予以最妥善的解决。这一看法得到欧共体多数成员的赞同。它们认为以区域为基础的发展援助已经由委员会代表们提供,因此履行了它们对援助这种活动的“义务”。

56. 根据德国与区域机构的经验,着眼区域的发展援助方案的成功主要取决于有关发展中国家政府的政治意愿。除了下文第58段讨论了若干内容外,过去的经验表明了下列几点:

- 许多机构如果没有捐助者持续不断的资金流入便无法生存,而许多成员国并不提供任何大量资金捐助;
- 谋求联合的首要目的是调集更多的捐助资源但不是作出有约束力的决定;
- 成员国家严峻的经济和政治局势对机构的效率产生消极影响;
- 经理职位是以区域配额而不是按能力来填补的。

57. 德国也认为,非洲200多个区域机构的目标部分重叠,它们很少纳入国家发展战略,各机构的行政部分臃肿,行动和职能无系统。尽管如此,区域机构可望发挥下列重要职能:

- 促进区域一体化和安全;
- 改善贸易关系;
- 提供对于单个成员来说过于昂贵的公共资源和服务(培训、研究和基础设施);和
- 保护资源,这在资金方面常常只有在超国家的基础上才行得通。

58. 然而,第三组捐助者怀疑发展中国家区域性主动行动的效率和效益,因为它们看到据认为阻碍一般区域合作取得成功的问题并无改善。它们的担心基于两个方面:对各集团,特别是区域一体化集团过去的实绩的评估;对许多集团实现其目标的目前经

济和技术能力的观察。在与各集团以往的联系中，许多捐助国碰到了一系列问题，原因是这些集团的成员国政府缺乏进行合作、委派任务和提供资金的政治意愿。捐助国认为在区域一级签署的业务协定和作出的承诺一旦进入国家一级的执行阶段就中止，这样的例子很多。这反过来又导致捐助国批评这些集团。捐助国碰到业务活动方面的困难表明它们对各集团的援助比双边国家方案的援助费时多得多，原因在于集团内决策进程冗长、捐助国与受援国政府之间以及捐助国与各集团之间规划、协调和执行的过程复杂，而且由各集团提供资金没有按计划提供时还需要寻求是否可能合作筹资。

59. 联合王国认为，区域性集团必须拿出可信的组织机构及其成员致力于区域一体化事业的承诺；它们还必须解释组成集团本身会有何好处。否则，如果不能达到资金效力和价值的标准，区域性集团很有可能在同单个国家谋求发展援助的竞争中落伍。

60. 欧共体具有向发展中国家的区域合作和一体化努力提供经济和技术援助的长期历史。在1969年，第二次雅温德公约(洛美公约的前身)已承认区域性集团是欧共体资助的潜在受援者。1974年第一次规定了欧共体支持区域合作和一体化的具体政策大纲。自此，根据欧共体自己积累的有关欧洲区域合作和一体化努力的经验，应受援方的要求提供了广泛的经济和技术援助。欧共体支持发展中国家间的区域合作的承诺在1990年代仍十分强劲，区域合作被确认为本十年期间发展援助方面的优先领域之一。

61. 对区域合作给予广泛援助也是欧共体本身与若干发展中国家集团官方对话伙伴关系的结果。对话伙伴关系采取部长级年会(或两年一次)的形式，会上欧共体成员国代表和发展中国家政府的代表讨论各种国际问题以及共同关心的与政治、经济和发展合作有关的双边问题。除了财务流动和技术援助外，在贸易领域为发展中国家一体化努力提供进一步支助。这种支助是根据欧共体的普惠制办法提供的，办法是对来自属于区域集团成员国的产品原产地规则给予“区域积累”待遇。

62. 尽管世界银行官方意见支持区域经济合作和一体化努力，但世界银行内部对区域经济合作和一体化问题似乎有若干种主张。据报导，世界银行内部从事给南部和东部非洲以及中非关税和经济同盟机构改组提供区域结构调整贷款的各局和办事处、以西非货币联盟为后盾积极活动的各局和办事处、以及在国家一级参与区域主动行动的那些局和办事处(如为马里、布基纳法索和科特迪瓦的家畜行动计划)均支持采取区域性途径。²⁵

63. 世界银行里凡赞成区域经济合作和一体化的人也强调“必须改善运输基础设施，电讯服务等方面的需要，以便实现区域内的增长。在其他形式的区域合作中，他们赞成重新考虑区域基础设施发展，将区域需要纳入国家基础设施投资计划；在研究和教育方面开展区域合作，并在自然资源管理方面努力进行区域合作”。²⁶

64. 多边机构网络的发展和完善可被视为国际合作的重要成就之一，特别是其成

员国政府确定政策和业务活动的方式。这些多边机构的倡议需要在这一框架内加以审查和扩大,以便补充和/或支持双边捐助者提供的发展援助。在这方面,发展援助委员会主席在其1992年报告中的话值得注意。他说,北欧国家的研究报告“突出说明需要根据联合国系统和世界银行集团各自的相对优势,更明确地规定两者各自的作用”,²⁷现在一般的意见认为,“区域开发银行虽然仍然主要以项目为重点,但应该与世界银行和国际货币基金组织一致努力,进一步发展以政策为基础的方案贷款办法”。²⁸

65. 迄今已经开展了若干形式多样着眼的区域的主动行动。例如,欧共体除了根据洛美协定与非洲、加勒比和太平洋地区集团国家合作外,还通过圣何塞进程与中美洲各政府;通过里约对话与广大拉丁美洲国家;与海湾合作理事会和东南亚联盟建立了一种政治对话和经济合作。由美国和加勒比海周边国家参加的加勒比盆地主动行动利用增加市场准入和其他刺激办法促使非传统部门外国投资和出口飞速增长。促进美洲主动行动的计划带来了将整个西半球基于外向战略的经济发展与内部经济自由化相结合的前景。促进非洲全球联盟正努力改善捐助国与整个非洲大陆之间的发展政策对话。北欧国家和其他捐助国正积极与南部非洲发展共同体进行对话。在西非法郎地区,许多领域的项目已经进入非常高级的阶段:1992年7月签署保险条约和为统一企业法和社会福利制度的筹备工作。最后,有人设想成立一个包括现有货币地区的经济联盟。澳大利亚和新西兰将近20年来一直吸收太平洋岛屿国家参加政治和经济论坛。²⁹

66. 发展援助委员会的所有20个捐助国政府和欧洲共同体委员会正向区域集团提供某种形式的经济或技术援助。这些援助的主要受益者是东盟、萨赫勒旱灾国际抗旱委员会和南部非洲发展共同体,它们均与捐助国有固定的对话伙伴关系。

67. 东盟与若干发展援助委员会成员和联合国开发计划署建立了官方对话伙伴关系。这种伙伴关系使双方的高级官员有机会讨论与东盟及其伙伴之间的贸易安排和发展合作等有关的问题。每一个对话伙伴除了双边发展援助外,还提出自己的东盟方案和项目。东盟与每一对话伙伴都签有独立和双边协定。来自对话伙伴的发展援助常常包含了捐助国的利益要求,如提高业务网络、贸易流动、在工业化、矿物和能源、交通和运输和投资等最有经济增长前景的领域的投资机会。与东盟的伙伴关系带来了新的和潜在的有利可图的贸易机会,而东盟成员也设想有可能增加外国直接投资和技术转让。

与发展援助委员会捐助国的对话伙伴关系

	东 盟	抗旱委员会/萨赫勒俱乐部	南部非洲发展共同体
澳大利亚	•		•
奥地利		•	
比利时			•
加拿大	•	•	•
丹麦		•	•
芬兰			•
法国		•	•
德国		•	•
爱尔兰			
意大利		•	•
日本	•	•	•
荷兰		•	•
新西兰	•		•
挪威			•
瑞典			•
瑞士		•	•
联合王国			•
美国	•	•	•
欧共体	•		•

68. 萨赫勒旱灾国际抗旱委员会由西非9个国家于1973年成立，旨在解决该地区环境退化和改善粮食安全的问题。抗旱委员会从萨赫勒俱乐部获得技术援助，俱乐部的成员是发展援助委员会的捐助国。萨赫勒俱乐部于1976年成立，旨在推动实现抗旱委员会的目标。迄今，萨赫勒俱乐部对规划和评估抗旱委员会的各种项目特别是在发展研究和促进抗旱委员会成员国与发展委员会成员之间的对话方面具有中心作用。

69. 南部非洲发展共同体同对话伙伴在年度大会上为南部非洲发展共同体项目共同筹资和评估作出安排以此来与其对话伙伴保持密切联系。因此，南部非洲发展共同体对话伙伴关系可被视为一种协商会议，尽管最后协定由南部非洲发展共同体与个别捐助国以相互联系的双边协定的形式缔结。在1990-1991年总项目资金中，88.9%预计通过外部援助投筹资。

B. 采取区域主动行动的新理由

70. 自1980年代末以来，捐助国和受援国双方官方发展援助的传统框架的环境

均发生了各种变化,这对促进发展中国家区域合作的官方发展政策具有影响。首先,捐助国和受援国都更加认识到“...诸如环境、毒品、艾滋病和移民等共同问题的出现...”,³⁰需要在区域范围,如果不是全球范围的话,加强政策和活动方面的协调。

71. 其次,组成贸易集团的趋势日益增强,促使中等收入的发展中国家向“北方”打开大门,寻求区域经济一体化的机会。墨西哥为其制成品找到出口市场和确保外国直接投资增加的前景促使其他中美洲和拉丁美洲国家也为实现美洲倡议计划而努力。在亚洲,除了东盟到2008年建立亚洲自由贸易区的努力外,东盟和其他新兴工业化经济国家考虑是否有可能通过亚太经济合作与澳大利亚、加拿大、日本和美国等发达经济国家增加经济联系。

72. 第三,最近的剧烈政治变化改变了官方发展援助受援国的分布,将它扩大到包括许多处于过渡期的国家。发展援助委员会捐助国1990年给该地区的赠款和减让性贷款达15亿美元,仅低于发展援助委员会给中国的官方发展援助的总数,中国是1990-1991接受发展援助委员会官方发展援助的第三大国。同时,许多发展援助委员会捐助国在过去几年里面临经济衰退,对其官方发展援助预算和支付产生不利影响。在这样的情况下,若干发展援助委员会捐助国开始审查如何在区域的基础上规划和执行其官方发展援助的方式,以便在某些领域提高成本效益。多边和双边捐助国越来越重视非洲区域合作项目,这表明它们希望以一定的资源尽可能取得最有效的成果。

73. 上文提到的政治和经济变化促使捐助国审查其传统的侧重国家的发展援助,以便将区域范围和概念纳入其发展援助政策,同时鼓励处于较为高级发展阶段的发展中国家通过发展中国家间经济合作和发展中国家技术合作框架(传统捐助国可能希望对此予以支持)向它们中的最不发达国家提供援助。经合发组织/发展援助委员会秘书处1992年9月组织的会议实际上是为了讨论发展援助方案 and 政策的未来方向,以便促进发展中国家在1990年代的区域倡议。会议特别重视区域合作的战略重要性、基础设施的需要和单个地区加强区域合作活动的经济能力。

74. 另一方面,捐助界赞成许多实行和参与发展中国家间经济合作的实体分别对区域合作和一体化重新评估,修订其优先次序、结构和对策,审查过去失败的原因和未来的政策和方案结构。在这方面,所有实行和参与发展中国家间经济合作的实体,特别是区域组织的政府成员真正承诺的程度至关重要,关系到能否吸引捐助者的支持,包括那些至今仍然不愿加入区域发展援助方案积极支持者行列的捐助者。

75. 中等收入国家和低收入国家在经济增长方面的鸿沟日益扩大,产生了加强发展中国家间区域合作的新理由。这种差距在经济增长率最高的东亚国家(包括中

国)与萨赫勒以南非洲国家之间尤其明显。萨赫勒以南地区的多数国家面临经济完全停滞。³¹

76. 区域合作为发展处于较先进阶段的发展中国家与发展较落后阶段的其他发展中国家之间交流经验和战略铺平了道路。这种合作框架尤其能在具有地理、政治、文化和其他条件类似的国家中为互利安排奠定基础。新型工业化经济不妨通过区域合作的框架开始发挥捐助国的作用。

C. 调整政策方向的可用框架

77. 正如上文已经提到,对面向区域的发展援助政策,捐助国正逐步从一般的无动于衷转变到更积极地考虑和最终参与。为了使这种重新燃起的兴趣促使捐助界由其发展援助政策总框架的这种转变进而使区域的角度和眼光体现在其发展战略中,所有实行和参与发展中国家间合作的实体需认真解决区域安排方面缺乏信誉的问题。同样,捐助国从潜在受援国收到援助区域合作的要求很少,它们有可能把它解释为受援国不需要这种支助。这些问题需要发展中世界的政治领导人给予重视并决心予以解决,除此之外,下列问题可能也需要予以解决,以便扩大捐助界发展援助方案分区域、区域和区域间内容的范围,提高其效率。

1. 可能采取区域主动行动的方面

78. 根据经合发组织的研究,若干实行和参与发展中国家间经济合作的实体正明显地改变做法,由死板的一体化计划转向约束力较小的以项目为重点的合作计划。正在试验更灵活的处理办法,使参与者能以不同的速度前进,并注意使各种安排保持灵活,为未来参与者提供方便。根据经合发组织的研究报告,这种灵活处理办法体现于中美洲共同市场、南锥体共同市场、加勒比社区和南亚区域合作联盟等方面的安排。此外,尽管贸易仍然十分重要,捐助国中日益认识到区域主动行动可以也应该不限于贸易这一领域。

79. 大多数双边捐助国认识到需要评估和处理发展援助政策可能波及它们旨在实现某些目标而制订的政策的其他方面的问题。因此,它们强调发展援助政策与涵盖诸如贸易、宏观经济管理、财政和农业等领域的政策之间必须更好地协调一致起来。

80. 实行和参与发展中国家间经济合作的实体在规划其活动中可能希望从捐助国现有安排和设施中受益,为它们组织培训方案,由捐助国提供经济援助,提供和/

或招聘胜任的专家，作为顾问，制订和执行发展援助项目，由捐助国为此目的提供财务资源。

2. 区域范围内结构调整方案

81. 过去对各国针对发展中国家结构调整方案制订的政策和措施的波及作用重视不够。现在人们日益认识到在制订结构调整方案和政策时需要考虑区域因素。例如世界银行非洲区域局据报道参与南部非洲和东部非洲的区域结构调整贷款。世界银行的这种支持性政策将鼓励双边捐助国作出更大的承诺，援助发展中国家间的区域合作。在欧共体于1991年10月和1992年2月组织的有关为撒哈拉南部非洲债务国的特别援助方案的会议上，欧共体呼吁进一步研究各种可能处理办法，将区域内容纳入结构调整方案，指出它有可能在未来十年里对撒哈拉南部非洲的区域集团和政府间组织的发展援助发挥关键作用。在题为“区域一体化和结构调整”的报告中，欧共体查明了若干有可能相互加强的区域一体化和结构调整的领域，如邻国之间的宏观经济协调和部门政策。

82. 这一处理办法的理由是受援国的短期和长期结构调整，如果从区域角度加以审查，可以通过结构调整办法避免波及邻国的消极作用，从而有可能减少其费用。结构调整方案在区域一体化中也可能发挥补充作用，只要贸易自由化作为结构调整的一部分在区域内共同制订，因而结构调整方案的执行将成为区域一体化基础工作的直接部分。捐助界将在未来的特别援助方案会议上进一步讨论结构调整方案对区域一体化的不利影响和/或可能产生的补充作用。

3. 官方发展援助以外的官方发展财务

83. 政府专家小组讨论的首要目标是为常设委员会讨论政策问题奠定基础，扩大捐助国发展援助政策区域内容的范围和提高其效率，即从区域的角度，用区域的眼光来实施官方发展援助方案。除了官方发展援助，双边和多边捐助者还提供官方发展资金，它在发展中国家发展努力中已经并将继续发挥类似的重要作用。

84. 为了在捐助界现有的整个发展援助政策措施和框架内讨论捐助界给发展中国家区域经济合作的资金和其他支持，必须有系统地汇编和审查有关捐助者现有的关于除官方发展援助以外的官方发展资金中分区域、区域和区域间组成部分的资料。

4. 包括相关的报告制度在内的捐助机构的组织和行政结构

85. 为了促进发展中国家的区域性主动行动,若干捐助国已经调整了其内部组织结构和规划及预算程序。然而,在编写本报告时,秘书处发现有关资料不完全。资料不足的原因可能是许多捐助者没有多少值得报告的资料,没有提供资料的原因也可能是发展援助委员会的指示中对有关发展援助方案和项目中区域内容的报告办法没有作具体指示。

5. 促进区域性主动行动的政策对话

86. 欧共体、北欧国家和若干其他捐助国与实行和参与发展中国家间经济合作的若干实体之间的政策对话取得成功,这说明捐助国与受援国集团及其他有关的实行和参与发展中国家间经济合作的实体之间有关区域经济合作和一体化问题的对话框架有可能成为统一和协调捐助界努力的途径。此外,这样一种框架可以指导受援国在提出内部财务和其他援助要求的同时表明有关政府的政策和财务参与和承诺。这样一种框架似可首先设计成若干提供信息的中心点。捐助者似可通过这样一种框架,提供有关资料,介绍那些与实行和参与发展中国家间经济合作的实体可得到的发展援助有关的政策措施和框架,特别是提供优惠资金以及捐助界接受申请这种援助的要求的标准。而实行发展中国家间经济合作的实体似可以捐助者能理解的形式提出其发展目标和有关外部财务要求,以及它们自己的政策、财务和其他承诺。在该问题方面缺乏资料似乎阻碍了捐助者恰当评估实行发展中国家间经济合作的实体(包括各国政府)的活动、目标和承诺,从而导致捐助者得出结论,即实行发展中国家间合作的实体缺乏使区域安排和主动行动取得成功的政治意愿。

注

¹ 见TD/B/39(2)/16, TD/B/CN.3/5, 附件二, 第4段。

² 见TD/B/39(2)/16, TD/B/CN.3/5, 第42(a)段。

³ Miho shirotori, “审查国际上对发展中国家间经济合作的支助情况”, (UNCTAD/ECDC/232), 1993年2月10日。

⁴ 经合发组织发展援助委员会成员国为: 澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、日本、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、联合王国和美国。

⁵ 以下“区域的”一词也指“分区域的”和“区域间的”。

⁶ 见“1992年发展援助委员会主席的报告”，第22页，1992年，巴黎。

⁷ 同上，第23页。

⁸ 由于对区域合作活动的发展援助完全没有实际统计资料，甚至连发展援助的定义都没有，此处数字是有关发展援助委员会对发展中国家区域经济合作活动实际援助的大致估计数。

⁹ 由于南部非洲发展协调会议在1992年8月变成南部非洲发展共同体，为便于参照，本报告除非从组织角度需要提及南部非洲发展协调委员会，否则均采用南部非洲发展共同体这个名称。

¹⁰ 这一节中的大部分资料均通过德国常驻代表团的斡旋，由Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 的 Informationsvermerk 第 13 /19期提供，题为“Informationvermerk für den Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit”。

¹¹ 《日本的官方发展援助，1992年》，东京，外交部，第120-121页。

¹² 同上，第96页。

¹³ 同上，第102页。

¹⁴ 根据美国国际开发署在“国会陈述”中列明的预算字。

¹⁵ 这一数字指整个“项目期”的费用，而不是指1992财政年度的承付额（预算为5,000万美元）。

¹⁶ 见 Casseu, R. & Associates, “Does aid work? Report to an Intergovernmental Task Force” 联合王国, 1986年, 第281页至282页。

¹⁷ “根据《洛美公约》开展的金融合作情况，1992年底援助审查报告”。

¹⁸ 开发计划署署长的报告“区域经济一体化” (DP/1993/14), 1993年1月29日, 第48段。

¹⁹ 同上, 第3段。

²⁰ 同上, 第4段。

²¹ 同上, 第11段。

²² 同上, 第17段和第21段。

²³ 同上, 第31段。

²⁴ “Donors strategic design and planning” (SAH(93)/40), CINERGIE, 1993

年4月,第42页。

²⁵ “援助方的战略设想和规划”(SAH(93)/40),CINERGIE,1993年4月,第42页。

²⁶ 同前引,第43页。

²⁷ 《发展合作》发展援助委员会主席1992年的报告,1992年,巴黎,第93页。

²⁸ 同前引。

²⁹ 同前引,第42-43页。

³⁰ 同前引,第5页。

³¹ 1991年世界发展报告,世界银行(1991年),第3页。

XX XX XX XX XX