



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/53/4
26 July 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

第五十三届会议

2006年9月27日至

10月2日及10月10日，日内瓦

临时议程项目4

非洲的经济发展

加倍援助：发挥“大力推动”的实效*

贸发会议秘书处的概述**

内 容 提 要

到2015年对非洲援助加倍的当前承诺以及非洲大陆近来的经济业绩(在很大程度上是由于新兴经济体加大了对初级商品的需求造成的)带来的希望是，非洲有可能保持这一增长业绩，以此作为实现《千年发展目标》的基础。然而，关于援助的实效、受援国的吸收能力、以及援助是否能够提高增长率和帮助减贫，仍然存在着种种关注。今年的《非洲经济发展报告》将探讨这些问题，并认为，为了启动增加投资、收入和储蓄的良性循环而设计的“大力推动”对于减贫而言是必要的，但给援国和受援国的政策对于这一举措的成功都同样至关重要。援助的效力与国家政策的自主性和援助的质量息息相关。该《报告》以过去的成功援助经验为基础提出，应当建立一种新的援助架构，大力扩展其中的多边构成部分，以便解决援助体系当前的“混乱”状况。当前援助体系的问题是交易成本居高不下、政治化、缺乏透明度、缺乏一致性、不可预测以及对受援国薄弱的体制要求过高。

* 本文件资料于2006年9月21日报界不得援引。本文件应与UNCTAD/GDS/AFRICA/2006/1联系阅读。

** 本文件因处理延误而在上述日期提交。

1. 非洲经历了二十年的无增长调整之后，经济最后出现了有所改善的实际迹象。本世纪以来，增长不但持续加速，而且新的贸易和投资机会、主要是由诸如中国和印度等新兴市场需求加大所促成的，带来的希望是，这次有可能保持这一增长业绩。许多国家正在进行的宏观经济和政治改革获得了巩固以及非洲发展新伙伴关系(伙伴关系)的发起意味着非洲领导人有意愿面对过去的错误，而且愿意承担发展谈判的责任。在国际一级，诸如债务减免和公共保健及教育等问题方面也取得了实际进展，这将对减贫前景直接产生影响。最令人感到鼓舞的或许是，国际社会在 1990 年代对官方发展援助感到灰心之后，目前已再次恢复信心，并承诺到 2015 年将对非洲的援助增加一倍。人们已淡忘冷战，因此这项援助极有希望不会以政治为考虑。

2. 然而，忘记挑战的程度是不明智的。非洲大陆实现《千年发展目标》进程已落后，要赶上这一目标意味着，下个十年估计每年要持续增长 8%，8% 增长率远远超过整个大陆今年预计的 5.5% 的国内生产总值的增长率。能源和矿物价格上涨尽管为一些非洲国家带来巨大的收益，并提高了平均增长率，但迄今对减贫和减少不平等及提高就业率方面并无多大影响。工业发展充其量只能说是薄弱的，与此同时，越来越多国家的决策者目前需面对一系列涉及城市人口快速增加的新挑战。

3. 非洲大陆重新起步并非新事。1970 年代后期，当非洲地区经济已开始明显出现衰退之时，非洲统一组织制订了《拉各斯行动计划》，对非洲与全球经济的联系情况进行了深入的评估。《行动计划》认为，非洲的问题及为这些问题寻找解决办法的责任应由非洲决策者承担。但是，拟议的改革议程由于全球经济衰退和初级产品价格下跌的混合因素而告失败，使得整个非洲地区在 1980 年代陷入严重的债务危机。由于国际收支紧缩和受到国际金融机构的巨大压力，提供援助和贷款的条件要求各国采取结构调整方案，这种方案的设法是，它们可以抗拒全球经济的竞争压力，并从中获利。相反，在整个非洲，贫困持续加剧，人的发展指标恶化，迫使国际社会进行了反思。

4. 当前已作出了援助加倍的提议，给援国和受援国的公信力将取决于是否能够组成真正的伙伴关系，促使“贫穷成为过去”，并以《千年发展目标》作为判断进展的明确参照点和时限。但是，目前已有出现漏洞迹象。民间社会团体提出了一些棘手问题，包括将债务减免作为承诺增加援助的一部分；实际收到的援助净值，

以及资金集中流向相对较少数数的国家等问题。还有极明显的迹象表明，安全问题和能源政策再次决定了关于援助和发展的政策讨论方向；但是，对非洲资源的另一次争夺已无法象过去一样产生一个成功的发展途径。最令人担心的是，人们日益关注新伙伴关系作为一个可靠的发展框架是否有效，并且还担心非洲掌权者是否愿意放弃短期的寻租行为，并作出生产性投资的长期承诺。各国政府必须认真处理这些问题，否则将是一个错误，以免给援国和受援国的公众对其承诺的诚意产生疑问。这一切都值得加以慎重考虑和立即加以关注，以突出充分利用当前乐观态度的迫切性，防止对援助再次持悲观的态度。

5. 六年前，贸发会议呼吁加倍援助非洲，随后发展筹资问题小组、蒙特雷共识和实现千年发展目标的实际计划(“高盛报告”)、英国首相托尼·布莱尔设立的非洲委员会的报告和世界首脑会议均认同了这一呼吁并加以扩大。为了向发达国家提供 0.7%的国民生产总值作为援助的目标注入了新动力(这一指标首先由贸发会议提出，随后由联合国通过)，一些主要的给援国议定了实现这一指标的时间表。即使援助能达到这种水平，但毫无疑问，非洲经济的未来要有保障将取决于是否能够有效调动国内资源及对其进行投资。在今后几年，关于发展资金问题的讨论将围绕着是否能从各方寻找各种资源、加强体制能力和提高政策的一致性问题的。

6. 设计“大力推动”的目的在于启动增加储蓄、投资和经济增长的良性循环，它对于长期减贫而言是必要的，给援国提供的援助质量和受援国的执行政策对其成功都同样至关重要，对最终是否能消除援助的需要也至关重要。如贸发会议先前指出的，官方发展援助的作用与挑选适当发展战略的较广泛问题息息相关，这种战略是为了取得非洲达到千年发展目标估计所需的的增长率纲领。从对 25 年来的“稳定化、自由化和私有化”的一揽子标准化指标的客观评估来看，几乎整个非洲大陆均未走上正确的增长道路。

7. 这就是为什么更加有必要就官方发展援助达成新的共识。关于援助的讨论出现两极化的趋势，这种情况对于向前推动并没有好处。在讨论中，仍然有人对一系列问题产生质疑，例如：在筹资和供资过程中提倡市场原则；对受援国的吸收能力表示质疑；奖励扭曲问题，包括涉及“荷兰病”和可替代性的问题。其中一些问

题是有理的，但是学术界、非政府组织和国际社会所提出的分析和实证认为这些问题往往过于夸张，尽管其论点尚未有定论。值得注意的一个问题是，荷兰病的风险，这并不是吸收能力受到无法解决的限制的问题，而是要对援助进行有效的宏观经济管理和根据当地条件制订发展战略的问题。这是非洲财政部长会议今年在阿布贾举行的关于发展问题的会议，根据来自多边金融机构的专家的讨论所作出的结论。

8. 在制订旨在增强发展的作用的当代战略时，过去的援助可以提供许多有助益的教训。援助的成败必须根据其本身的背景进行分析，并考虑到许多指标，经济、社会和政治指标，以协助解释各种成功和失败案例的原因。显而易见，给援国和受援国对过去的政策进行客观的评估、确认其缺点，并进行修订以确保承诺增加的援助能对增长、发展和减贫产生积极的影响，一定可从中受益。

9. 1947年，参议员德克森把“马歇尔计划”称为“鼠洞作业”，美国纳税人的钱将消失在洞中，无法回收。结果证明他的说法大错，“马歇尔计划”仍然是在援助史中最成功的例子。本报告仍认为该计划有可以借鉴的宝贵教训。但该计划并不是一个个别案例。爱尔兰和葡萄牙从欧洲经济共同体(欧经共同体)成员得到大量的援助：援助额占成员国总产值的5%，并且持续提供10多年，与“马歇尔计划”的规模相当。但是，欧洲并不是世界上援助取得成功的唯一地方。在东亚，经济出现奇迹的地方，尤其是大韩民国和中国台湾省，在其发展初期和早期曾获得大量的援助，援助一直持续到1960年代。在非洲，博茨瓦纳和毛里求斯都在发展关键时刻获得极大量的援助，突尼斯在较早期亦获得援助。这些事例均表明，大量目标明确的援助从增长和总的发展的尺度来看均非常成功。为解决具体问题而提供的援助往往也极有实效：例如保健方案能大为减低婴儿和未满5岁儿童的死亡率，消除盘尾丝虫病以及根除天花。

10. 虽然有这些成功的事例，但是在对援助进行的公开讨论中，人们仍然有很多疑虑，尽管这已不是主流思想。非洲往往被作为浪费援助的主要例子。这种看法通常是以计量经济论证为基础的，几乎或根本未考虑到结构缺陷、政策的局限性以及给援国本身无效率，包括援助的质量、数额、不可预测性、政治手段等，事实上涉及援助本身的定义。总而言之，对援助的价值产生疑虑在很大程度上是以有选择的经济推理和对经济史进行有疑问的解释为依据的。

11. 援助并未总能加速增长和发展的原因之一是，增长和发展并未列为目标。但是，一如贸发会议关于非洲问题的过去报告所指出的，即使结构调整方案列入了这些目标，但是其联系却未经审慎考虑，未能与当地条件相配合，而且经常以寻求快速地搞好经济为主导思想。

12. 大多数援助无效率和失效的另一个主要原因是，给援国之间未能协调一致行动，其目标和要求亦缺乏协调一致，以及未能使其目标和要求与受援国的需要、优先事项和偏好调节一致。给援国众多，视野各不相同，会计制度名异和优先事项不同使得援助陷入一片混乱。这种情况反过来又过度使用受援国的行政能力，达到了一个转效点，不利于当地拥有发展方案的主张。国际金融机构推动的结构调整方案的重点之一是，缩小国家机构的规模和功能，这种压力进一步削弱了受援国的体制能力。由于出现了众多的新机构、如非政府组织，使得这种情况更加恶化，援助经常通过这些机构提供援助，受援国很少加以监督或根本不过问。如要应付这种情况，经济合作和发展组织国家的行政机构能力将会过度使用，贫困非洲国家的行政机构亦复如此。

13. 给援国的偏好对援助分配给哪个部门也具有极大的影响，它们使用各种不同的标准。国际社会虽日益注意贫穷指标，但在分配援助方面已有所重大转变，已从拨给基础设施、农业发展和能源供应改拨给社会开支。非洲各国财政部长在一些场合中已提出这个问题。他们主要关心的是，在未进行以增长为目标的生产性投资的情况下，这种开支是否能持续。在分发拟议的增加援助额时，必须审慎地均衡促进增长的目标和社会发展目标，以在较长期内减少对援助的依赖，并确保减贫的效果不会逆转。

14. 最近的各种倡议，如 2005 年的《关于援助实效的巴黎宣言》事实上承认国际援助体系的动作有严重的缺失。《宣言》的建议事实上可以协助提高援助的质量和实效。有必要让地方对援助方案拥有更大的发言权一事给援国承认虽然只能从表面意义加以看待，但是援助的非政治化，受援国享有较大的政策空间以及政策条件侵入性较低等都是确保援助产生更加积极的结果的先决条件。为了实现这些目标，援助必要更加多边化，以便减低个别给援国的偏好所带来的异常影响。双边援助和多边援助之间的这种转变也有助于简化援助的提供，因为它能够取得更大的一

致性、更加明朗和提高责任度；减低交易费，大为提高可预测性以及对受援国机构的要求将大为减少。

15. 援助更加多边化有助于减低给援国之间进行不必要而且代价高的竞争(及相关的支离破碎状况)，从而大为减低行政费用。它还可以作为防止援助政治化的支柱，过去，援助政治化曾造成巨大的损害。但是，也必须对现有多边机构进行改革，这些机构目前提供援助的条件是，受援国必须采取国际金融机构能接受(通常由其制订)的政策。目前的减贫战略文件进程无法进行使加倍的援助尽大发挥实效所需的较长期规划。目前或许可以重新考虑在 1990 年代中期提出讨论的联合国促进非洲发展筹资窗口。

16. 新的国际援助构架首先必须确保援助用于鼓励和补充本国资源的筹措，并弥补本国储蓄率以及为实现国家发展目标、包括千年发展目标所需的投资率之间的差距。人们日益认识到援助还更多地用于支助预算，这就意味着援助应被视为执行国家方案和优先工作的一揽子全面的财政和金融措施的一部分，因此应由受援国议会加以监督和审查。这一进程将可增强国家方案的所有权以及提高各国政府对全国选民、而不是国外给援国或多边金融机构所承担的责任。这是援助组织可协助加强民主进程、法治以及减少贪污掌权者夺取援助的可能性的途径之一，也是给援国和受援国两者都宣布的目标。援助目标改为支助预算并不一定意味着放弃对项目和技术援助提供支助，而是只有在应受援国的明确要求并为了弥补具体的体制缺陷的情况下，才提供这种支助。尤其是，冲突后的情况经常要求混合采用不同的发放援助技术和依次应用不同的技术，以便开始重建国家和建立体制能力的工作，同时在当地精英曾经有过夺取援助的利润而不是将其投资于生产性能力的情况下，也必须采取这种方式。

17. 英国首相及其财政大臣回顾了过去援助方案最成功的事例，他们均呼吁为非洲制订一个“马歇尔计划”。虽然欧洲战后的重建问题与非洲目前所面临的发展问题差别很大，但是差异不能掩盖这一事实：促使“马歇尔计划”成功的许多要点表明一些有用的教训，可为成立一个新的援助构架提供信息。这些教训包括：承认采用“休克疗法”来推动回到自由贸易和支付制度以及铲除十几年来形成的国家控制机制，在政治上和经济上均行不通；采用拼凑方式进行的援助未能刺激复苏，

必须采取较为协调一致的方式，并且各个受益国均制订一个四年期的复苏计划；这种计划必须由各国自己制订，不受外来干预；援助应按中期目标的落实情况分阶段发放；规定条件是必须的，但其适用方式应更加灵活，并一段较长的时间内适用；贸易自由化应逐步、不对称地进行，美国应比欧洲更快提供更大的市场准入；援助一揽子是慷慨的，其中包含大量赔款；欧洲国家预期会相互合作，援助方案将由一个区域机构进行协调。

18. “马歇尔计划”认识到，对结构调整进行投资，必须为受援国提供足够的喘息空间和灵活性，以便促使往往是难苦的政策取得成果。本报告并不认为对非洲也可采用“马歇尔计划”，但是毫无疑问的是，该计划的程序和组织原则意味着，在处理发放援助和影响问题方面，存在着一种协调一致的模式，远优于目前使用的方法。尤其是，如要求潜在受援国制订协调一致的发展计划，指明为了实现其目标，它们将如何在一定的时限内使用援助以及用在什么地方，这样做将可协助大幅度消除发放援助方面的目前混乱状况。此外，由一个区域论坛对这些计划的一致性和可行性进行同侪审查和协调，给援国会更加注意受援国的目标，而不是倒过来。这又会使伙伴关系和所有权的概念具有实际的意义。

19. 本报告本着大幅增加对非洲的援助的承诺的精神，并以这些承诺将兑现为假设，稍为深入地讨论了这些问题。报告介绍一个与目前的援助供应和运用方式相异的观点，并坚持认为，“大力推动”非洲的发展，如要真正的凑效，对体制和目前的做法进行重大改革是至关重要的。

-- -- -- -- --