

国际发展援助体系改革和中国的作用

黄永富

摘要：本文首先概述国际发展援助体系的发展现状和中国开展的国际发展援助，接着指出了国际发展援助体系面临的问题和改革的方向，最后讨论中国在构建新的国际发展援助体系可以发挥的作用。本文指出，中国应努力构建与“人类命运共同体”理念相适应的伦理体系，充分结合和运用现有的国际发展话语体系和积极参与三方援助合作。

关键词：国际发展援助 三方合作 人类命运共同体

作者简介：黄永富，国家发展改革委国际合作中心研究员。

随着世界范围内民粹主义和保护主义的不断抬头，美国避开世界贸易组织规则挑起贸易和科技争端，几次退出全球多边体系，使全球多边体系面临失序的风险，包括国际发展援助体系。国际发展援助体系是全球治理的重要组成部分，是维护全球多边体系和增强全球合作的主要机制。而且，国际发展援助合作以提供全球公共产品为己任，致力于服务全球公共利益，与对外投资贸易合作不同，相对而言利益冲突较少。这一特点使越来越多的全球多边体制改革正着眼于国际发展合作，发展新的知识和话语体系。国际发展援助体系改革的方向在哪里？中国应该发挥怎样的作用？

一、国际发展援助体系综述

国际发展援助体系是维护全球多边主义的重要组成部分，一直致力于提升发展中国家的经济社会发展水平。经过几十年的发展，国际发展援助体系已逐步形成了完善的体系，包括发达国家的官方发展援助、多边开发银行的发展援助（比如世界银行、地区性

发展银行如亚洲发展银行等)、南南合作(包括三方合作)、混合金融等。本文主要概括官方发展援助、南南合作和三方合作的发展情况。

(一) 官方发展援助

从二战后到 21 世纪初,国际发展援助体系一直是发达国家主导的南北结构性关系,其中发达国家既是双边也是多边发展援助的主要贡献者。联合国对发达国家的对外援助有明确的要求和规定。20 个世纪 60 年代,联合国发展大会提出了一个衡量发达国家履行国际发展援助义务的标准,即发达国家需要拿出 0.7% 的国民总收入(GNI)的官方发展援助用于支持发展中国家,这一标准被 2002 年召开的联合国发展融资国际会议再次强调。1961 年经济合作与发展组织(OECD)设立发展援助委员会(DAC,或称作“援助国俱乐部”)。DAC 是国际社会负责协调发达国家向发展中国家提供官方发展援助(ODA)的核心机构,目前拥有 29 个成员,包括 28 个发达国家成员国和欧盟。OECD 对官方发展援助有具体规定,即优惠贷款必须要有 25% 的赠款成分才能被称为是官方发展援助。

表 1 2001—2017 年 OECD 发展援助委员会官方发展援助规模

年份 国家	占国民总收入(GNI)的比重						
	2001—2002 平均	2006—2007 平均	2013	2014	2015	2016	2017
澳大利亚	0.25	0.31	0.33	0.31	0.29	0.27	0.23
奥地利	0.3	0.48	0.27	0.28	0.35	0.42	0.3
比利时	0.4	0.46	0.45	0.46	0.42	0.5	0.45
加拿大	0.25	0.29	0.27	0.24	0.28	0.26	0.26
捷克	0.06	0.11	0.11	0.11	0.12	0.14	0.15
丹麦	1	0.8	0.85	0.86	0.85	0.75	0.74
芬兰	0.34	0.39	0.54	0.59	0.55	0.44	0.42
法国	0.34	0.42	0.41	0.37	0.37	0.38	0.43
德国	0.27	0.36	0.38	0.42	0.52	0.7	0.67
希腊	0.19	0.17	0.1	0.11	0.12	0.19	0.16
匈牙利		0.1	0.1	0.11	0.13	0.17	0.11
冰岛	0.14	0.27	0.23	0.22	0.24	0.28	0.28
爱尔兰	0.37	0.55	0.46	0.38	0.32	0.32	0.32
意大利	0.18	0.19	0.17	0.19	0.22	0.27	0.3
日本	0.23	0.21	0.22	0.2	0.2	0.2	0.23
韩国	0.05	0.06	0.13	0.13	0.14	0.16	0.14
卢森堡	0.78	0.91	1	1.06	0.95	1	1
荷兰	0.82	0.81	0.67	0.64	0.75	0.65	0.6

续表 1

国家 \ 年份	占国民总收入 (GNI) 的比重						
	2001—2002 平均	2006—2007 平均	2013	2014	2015	2016	2017
新西兰	0.24	0.27	0.26	0.27	0.27	0.25	0.23
挪威	0.85	0.92	1.07	1	1.05	1.12	0.99
波兰	0.03	0.1	0.1	0.09	0.1	0.15	0.13
葡萄牙	0.26	0.22	0.23	0.19	0.16	0.17	0.18
斯洛伐克	0.03	0.1	0.09	0.09	0.1	0.12	0.13
斯洛文尼亚		0.12	0.13	0.12	0.15	0.19	0.16
西班牙	0.28	0.34	0.17	0.13	0.12	0.34	0.19
瑞典	0.8	0.98	1.01	1.09	1.4	0.94	1.02
瑞士	0.32	0.37	0.46	0.5	0.51	0.53	0.46
英国	0.31	0.43	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
美国	0.12	0.17	0.18	0.19	0.17	0.19	0.18
总额	0.22	0.28	0.3	0.3	0.3	0.32	0.31

数据来源：OECD 网站。

根据 OECD 的统计资料和其最新的《2018 年发展合作报告》，传统的 OECD-DAC 成员国中，只有丹麦、卢森堡、挪威、瑞典、英国 2013 年以来保持在 0.7% 以上。近年来，德国提高了对外援助占国民总收入的比重，2016 年达到了 0.7% 的水平；比利时和瑞士保持在 0.5% 左右的水平；美国一直保持在 0.18% 至 0.2%。2013 年以来，28 个传统发达国家的官方发展援助总额仅占国民总收入平均比重为 0.3%~0.32%（如表 1 所示），远低于联合国提出的 0.7% 门槛，尚需要巨大的努力。

（二）南南合作的发展现状

南南合作可以追溯到 1955 年的万隆会议，以及 1961 年发起的不结盟运动和 1964 年成立的 77 国集团。1978 年联合国在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯召开发展中国家技术合作会议，并通过《布宜诺斯艾利斯促进和实施发展中国家间技术合作行动计划》(BAPA)，南南合作在国际发展领域成为正式概念和框架。40 多年来，在联合国的支持、引导下，以技术和经验分享为主要特征的南南合作得到蓬勃发展，南方国家之间的贸易和投资往来不断深入。近年来，以中国、俄罗斯、印度、南非、巴西等为代表的南方国家积极为其他发展中国家提供援助，其强劲发展正在重塑国际发展援助的大格局，改变南北国家之间、南南国家之间在政治、经济和文化等领域的国际关系。根据 OECD 最新的《2018 年发展合作报告》，截至 2017 年，除了 13 个非 OECD-DAC 成员国向其报告援助规模和

投向等相关的数据（包括阿塞拜疆、保加利亚、爱沙尼亚、以色列、哈萨克斯坦、科威特、拉脱维亚、立陶宛、罗马尼亚、俄罗斯、泰国、土耳其、阿联酋），还有 10 个非 OECD-DAC 成员国估计也向其他发展中国家提供了发展援助（包括巴西、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、印度、印度尼西亚、墨西哥、卡塔尔、南非）。

国际发展“南方化”的提法悄然出现。这一方面反映了南方国家在国际发展援助领域的积极作为和重要性的上升，以及南南合作的经验不断得到国际社会的重视，并影响北方国家的国际发展实践（比如北方国家趋于减少赠款比例、注重合作双赢等），另一方面则反映了北方国家的别有用心，他们呼吁新兴国家承担更多全球责任的呼声日益强烈（北方国家一方面呼吁南方国家多承担责任，另一方面指责国际发展“南方化”是所谓的“逐底竞争”，必然降低环境保护、劳工保护等标准，侵蚀现行全球发展援助体系）。由于南方国家整体经济发展程度处于较低水平，南南合作在国际发展援助总量中的占比仍然较低，10%左右。就中国的情况而言，中国其实是在自身财力紧张、物资相当匮乏的情况下，始终致力于承担相应的国际义务，向经济困难的国家提供力所能及的经济技术援助，并逐步扩大援助范围。自 2000 年以来，中国免除最不发达国家所欠债务至少 80 笔。2019 年 3 月 20—22 日，在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯召开的第二届联合国南南合作高级别会议上，联合国秘书长强调，南南合作不能取代发达国家所提供的官方发展援助及其相应的国际责任，尽管南南合作对于缓解全球不平等、应对气候变化、推动基础设施建设、促进社会性别平等、丰富多边机制等五个方面都具有突出贡献。

（三）三方合作的发展现状

三方合作通常指北方援助国和南方援助国共同向发展中国家提供援助，但也泛指政府、国际组织、社团、企业、慈善家（比如梅琳达及比尔·盖茨基金会）等共同参与提供发展援助的合作形式。随着新兴经济体在国际发展援助领域的积极作为，西方发达国家开始重新审视新兴经济体作为“发展伙伴”或“发展行动者”在国际发展合作体系中的角色和贡献，联合国等国际多边机构对这一新动向也表现出极高的热情和关注，纷纷将南南合作和三方合作纳入各自机构的发展战略。比如 2012 年，联合国大会正式通过了设立“联合国南南合作办公室”的决议，替代原有的“南南合作专门单元”，专门负责协调全球南南合作和三方合作事务。很多国际多边机构，包括国际劳工组织、联合国教科文组织、联合国粮农组织等多边机构也制定各自的三方合作战略，通过提供资金、培训和管理技术等形式支持南南合作和三方合作。

符合三方的述求。对于北方国家来说，开展三方援助合作，既有利于将南南合作纳

入国际发展援助体系，起到缓解国际发展融资的压力和弥补援助资金缺口的作用，以及学习南南合作中互利共赢的经验和做法，也有利于更好地了解南方国家的援助需要，以提供更适合发展中国家需求的援助支持。对于南方援助国来说，与北方国家开展援助合作可以与北方国家建立起有效的交流和合作网络，学习他们多年积累的国际化经验，并弥补南南合作在资金、管理和技术等方面存在的不足。对于南方受益国，因为三方合作意味着援助资源的多元化，他们能够获得更多的资金、管理和技术等方面支持，更快缩小与国际水平的差距，他们对于北方国家参与三方合作持欢迎和开放的态度。

三方合作也存在弊端。比如，由于发达国家和发展中国家援助方具有非常不同的资源、优势和习俗等，角色定位和责任分工的协调并不容易。于是，谈判成本大幅增加，管理和监督程序变得复杂，执行和运作效率反而低下。

根据 OECD 的《2018 年发展合作报告》，到 2017 年，大多数 OECD-DAC 成员国都参与了三方合作，覆盖了农业、渔业、教育、林业、治理、健康、工业等不同领域，另外，非 OECD-DAC 成员国包括阿根廷、阿联酋、以色列、塔吉克斯坦、土耳其、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、印度、印度尼西亚、墨西哥、南非等也非常积极地与北方国家一道提供三方合作援助，并将参加三方合作作为提升本国在各自所在区域影响力的重要途径。

二、中国的国际发展援助概述

中国于 2018 年初成立国家国际发展合作署，旨在从政策、规划、协调、管理和资源配置等方面充分整合和完善中国对外援助和国际发展合作工作，改变以往对外援助的项目碎片化、管理条块化等状况。

（一）南南合作

南南合作是中国对外援助和国际发展合作中的重要组成部分。在过去 40 年里，中国一直是南南合作坚定的支持者、有力的贡献者和积极的参与者。作为最大的发展中国家，中国在努力克服自身发展问题的同时，仍本着“量力而行、尽力而为”的原则，在如下几方面不断促进南南合作的深化发展，大大增强了发展中国家的国际影响力和话语权。

大胆引领国际发展援助领域的话语权。中国陆续提出“构建人类命运共同体”和互惠共赢等理念，突出强调政治上不干预、尊重国家需求导向等原则，为全球包容性发展提供公共产品、提供中国方案、贡献中国力量。

勇于开展制度创新和实践探索。中国独资或合资倡议设立新的发展金融机构，比如

亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行、丝路基金和南南合作援助基金等，拓展了发展中国家的发展融资渠道，丰富和增强了南南合作的内涵和生命力。在新金融机构的支持下，通过“一带一路”倡议助力发展中国家在经济、政治、社会和文化等领域的共商、共建、共享，在基础设施、公共卫生、教育、农业和环境等领域与其他发展中国家开展大型南南合作项目，积极实践“构建人类命运共同体”和互惠共赢等理念。

大力支持理论和实务的研究。中国政府积极引导和支持国内高校或研究智库，如北京大学南南合作与发展学院、中国农业大学南南农业合作学院（“一带一路”农业合作学院）等，参与“一带一路”南南合作农业教育科技创新联盟和南方智库联盟，与其他北方和南方国家的研究机构和人员一道，共同深入探讨南南合作的内涵、特点、公共知识、合作机制、监测机制和评估机制等。

积极鼓励多元参与。中国政府大力支持和鼓励国内的私营部门和企业、社会组织、志愿者等“走出去”，积极参与中国在亚非拉开展的南南合作项目，为构建新型南南国家关系不断发挥积极作用。中国正有越来越多的老中青企业高层管理人员，高科技专家、矿业或农业等领域的高级技术专家，还有技术员、工人和私营企业家等正频繁来往于非洲等发展中国家和地区，覆盖基础设施、高新技术、矿业、农业、教育、公共卫生等领域。

（二）三方合作

与西方发达援助国开展项目式的三方合作。对于与西方发达国家的三方合作，中国一直持积极尝试的态度，努力丰富和拓展对外援助形式。中国先后以发展伙伴的身份积极参加 OECD-DAC-中国工作组的相关合作项目，比如农业领域的中国—英国—马拉维水产发展项目、中国—英国—乌干达木薯发展项目、中国—美国—东帝汶农业项目等。

与全球性和地区性多边机构开展三方合作。中国积极与全球性和地区性多边机构开展更加机制化、规范化和长期的三方合作，包括世界银行和联合国系统的联合国开发计划署、联合国粮农组织、世界粮食计划署、国际农发基金、联合国教科文组织、世界卫生组织，以及亚洲开发银行、非洲开发银行等。比如，根据《中国的对外援助（2014）》报告，截至2012年，中国向亚洲开发银行、非洲开发银行、泛美开发银行、西非开发银行、加勒比开发银行等地区性金融机构累计捐资约13亿美元。2017年5月在首届“一带一路”国际合作高峰论坛上，习近平主席郑重承诺在未来三年向有关国际组织提供10亿美元落实一批惠及沿线国家的合作项目。

此外，中国还尝试和私人部门开展三方合作，比如和著名慈善机构比尔·盖茨基金

会在莫桑比克和赞比亚开展三方合作。

通过与北方援助国、多边组织和私人部门等开展三方合作，中国对合作机构的影响力大幅提升，对相应领域全球南南合作的影响力也大幅提升。随着对三方合作认识的不断深入，中国所发挥的作用也越来越大，不断为对外援助实践增添新的活力。

三、国际发展援助面临的问题和改革的方向

（一）西方伦理体系遭受质疑

西方的双边对外援助以及由西方主导的全球性或区域性多边发展援助组织一直以来深受西方伦理体系的影响。不可否认，西方尤其是欧盟的对外援助对于推动受援发展中国家脱贫、减排、实现可持续发展功不可没。但是，西方的对外发展援助政策一直不是简单的经济利益和双边关系，而是带有浓厚的政治色彩，旨在通过协调援助和合作方案，向受援国推行其资源、贸易等相关的政策纲领，或通过援助中附带政治条件，向受援国输出“民主、自由、宪政”等价值观。

21 世纪以来，伴随着金融危机的出现和全球政治经济格局的变化，以特朗普政府“美国优先”战略和英国脱欧为代表的民粹主义思潮在西方大国呈上升趋势，基于利他和道义导向的援助理念逐步受到利己主义理念的侵蚀，西方发达国家一直面临着援助有效性的挑战，提供援助的意愿出现大幅下降。其中，加拿大、澳大利亚等国家甚至将其原本独立的双边国际发展署撤除或并入了相关部委。

相比之下，作为世界最大的发展中经济体，中国一直在自身条件并不宽裕的情况下积极承担国际援助义务，而且一直坚持“互相尊重、平等相待、重信守诺、互利共赢”的原则，和“不附带任何政治条件、不干涉受援国内政、充分尊重受援国自主选择发展道路和模式的权利”的方针政策。这些原则和方针政策深受受援国欢迎，却饱受西方的诟病，批评中国的援助助长了受援国的腐败气焰，抹黑中国的对外援助是新殖民主义，批评中国的对外援助是为了攫取资源，不遵循既有国际规则，不参与国际合作等等。中国大力推动的南南合作所体现的伦理体系和道德标准能否超越现行主导国际发展援助体系的西方伦理体系？

（二）保护主义和民粹主义的冲击

在保护主义和逆全球化浪潮的压力下，国际多边援助体制面临转型、甚至失序的风险。比如，在美国和日本等发达国家的鼓动下，世界银行将“发展中国家的标准”设定为人均 GDP 低于 6895 美元，并据此认定包括中国在内的许多发展中国家不再满足

获得发展援助贷款的条件，而且还需承担相应国际责任。2019年4月17日《日经新闻》报道，日本政府已要求亚洲开发银行停止对中国提供新融资。日本早在2008年就彻底终止对华日元贷款。巴西在WTO框架内宣布放弃其“发展中国家”身份，这对广大的新兴经济体带来强大的冲击波。新形势下，国际多边援助体制应该如何改革？全球有效发展合作伙伴关系（GPEDC）应该如何构建？新的国际发展援助体系包含哪些规则和架构（包括一些具体领域的问题，比如如何更好地发挥发展合作中私有部门的作用？如何提升农业领域、卫生领域、基础设施建设领域的合作水平以推动联合国可持续发展议程的实现）？

（三）一些地区的发展援助正在成为潜在的冲突点

国际地缘政治格局正在发生变化，美国和欧盟都在调整对非援助政策，澳新两国也开始重视在太平洋地区的发展援助等等，比如2018年12月13日美国国家安全顾问博尔顿在传统基金会提出的美国“新非洲战略”，即美国将优先处理与非洲的经济联系，增加经济投入以重新拉近与非洲的关系，为美国企业制造机会。美国等在发展与这些地区的援助合作时，不断指责中国的“一带一路”建设破坏环境、掠夺资源、造成债务危机和腐败等，鼓吹西方的“公平”“透明”等商业原则。这些政策调整势必影响我国在该地区的援助合作，并使该地区的对外援助出现持续竞争甚至冲突的局面。南北合作和南南合作是该融合还是独立？三方合作和南南合作的新模式、新形态、未来走向如何？需要哪些新的架构和规则予以规范？

四、中国的作用

（一）努力构建与“人类命运共同体”理念相适应的伦理体系

当前的国际援助体系迫切需要一套适应新形势的新规则和新伦理体系。中国对外援助是践行“构建人类命运共同体”理念的有效载体，尤其需要探索和建立一套与此理念相适应、超越现有的、又被全球所广泛接受的新的发展援助伦理体系，即提出一套“中国体系”“中国标准”或“中国方案”。这一探索是完全有可行的。最近十多年，中国的对外援助深受受援国的欢迎和好评。很多北方援助国和包括世界银行在内的国际发展援助体系都在高度关注并积极研究中国对外援助的原则、方式和经验，并积极推动与中国的三方合作。受到了中国对外援助方式的影响，国际发展援助体系和援助框架发生了很大的变化，中国的一些原则、理念和经验已逐渐被接受，比如追求互利双赢、提供优惠贷款、支持发展中国家的基础设施建设等。

（二）充分结合和运用现有的国际发展话语体系

目前由西方主导的国际发展援助体系有一套与联合国 2030 年全球可持续发展议程相适应的话语体系，包括绿色、包容、可持续、透明、公平、善治、能力建设、劳工保护、发展有效性、监测评估等。中国需要深入领会现行的发展话语体系，在此基础上探索提出的有中国特色的新的发展援助伦理体系才能被全球所广泛接受。中国还需要充分结合这些发展话语体系着力增强规则制定、议程设置、舆论宣传、统筹协调，提高参与全球治理的综合能力，包括用这些发展话语体系做好舆论宣传工作，讲述中国发展历程和南南合作故事，才能深入人心。

（三）积极参与三方援助合作

在新的全球地缘政治格局下，中国除了坚持以南南合作为基础的对外援助战略，还应积极寻求与国际多边机构以及发展援助委员会成员国的正式合作，这对于化解潜在冲突、构建新的国际发展援助体系具有积极作用。虽然三方合作的实践已有不少，但国家层面的三方合作行动计划或战略却很少。中国需要在制度、政策、管理等层面不断创新合作机制、提升合作的规模和范围，不断促进南南合作和南北合作在国际发展的话语体系和实践层面发挥作用，从而推进构建人类命运共同体和实现未来可持续发展目标。在具体实践中，对标国际规则，既注重提高援助成效又积极防范腐败滋生，既帮助受援国改进硬件建设又帮助受援国完善相关制度。

参考文献：

1. 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014）》，国务院新闻办公室网站，2014 年 7 月 10 日。
2. Hurley, John, Scott Morris and Gailyn Portelance. *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*. CGD Policy Papers (No. 121). Washington, DC: Centre for Global Development, March 2018.
3. OECD. *Development Cooperation Report 2018: Join Forces to leave No One Behind*. OECD Publishing, Paris, 2018.
4. OECD. *Triangular Cooperation: Why Does It Matter?* Produced by the Foresight Outreach and Policy Reform Unit, OECD Development Directorate, 2018.
5. United Nations. *Financing for Sustainable Development Report 2019*. New York, 2019.

责任编辑：沈家文