

# 援助有效性与新型 发展合作模式构想<sup>\*</sup>

郑宇

**【内容提要】** 自从发达国家的官方发展援助体系建立以来,援助是否对经济发展有效就一直是个极具争议性的话题。作者检测了1960—2013年间官方发展援助同发展中国家经济增长之间的关系,发现两者之间没有显著的相关性。援助有效性理论和现实之间的反差反映了现有国际援助体系的三个主要缺陷:资源不足、机制扭曲和碎片化。在此基础上,作者提出了一个新型发展合作模式构想,包括三个部分。第一,在定义上用更包容的发展合作融资概念代替官方发展援助概念,强调多源性、互惠性、自主性。第二,在理念上明确发展途径的多样性和发展目标的差异化。第三,在实施上利用援助、贸易、投资这三驾马车,帮助欠发达国家实现开放式的工业化,进一步融入全球价值链。这个构想不仅可以整合传统的官方发展援助和南南合作模式,同时突出了发达国家和新兴国家在发展合作中各自的比较优势,也有助于厘清南南合作中的模糊概念,为中国对外援助体系的改革提供清晰的理论框架。

**【关键词】** 国际援助;援助有效性;国际发展合作;新兴援助国;捆绑援助

**【作者简介】** 郑宇,复旦大学国际关系与公共事务学院教授。(上海 邮编:200433)

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2017)08-0135-21

<sup>\*</sup> 本文研究得到上海高校特聘教授(东方学者)岗位计划资助。感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家的意见和建议以及皮帕·摩根(Pippa Morgan)的研究协助。文中疏漏由笔者负责。

自 20 世纪 60 年代以来,发达国家的官方发展援助(ODA)体系一直是国际发展理论的重要话题。援助有效性也始终是政策评价体系中的争议焦点。不少发展经济学理论都认为援助有助于发展中国家的经济发展,但大量实证研究显示,援助对经济增长的推动作用微不足道,甚至阻碍了经济发展。正是由于国际援助在理论和实践上的严重脱节,改革国际援助体系的声音不绝于耳。进入 21 世纪以来,发达国家进行了一系列援助有效性改革,但并未解决现行国际援助体系中的深层问题。无论是发达国家、发展中国家还是国际组织,在援助政策上都发生了很大变化。尤其是以中国为代表的新兴援助国的迅速兴起,在援助理念和实践方面都同发达援助国有很大区别。本文首先分析发达国家对外援助理念和政策演变,然后检验援助同发展中国家经济增长之间的关系。检验发现,尽管不同时期的援助理念和政策影响有很大差别,援助在总体上并未对发展中国家的经济增长有显著提升效果。在讨论了发达国家援助改革政策的局限后,本文提出新的发展合作模式的构想,希望从发展理念、援助定义、援助方式上对现行国际援助体系进行改革,整合传统 ODA 模式和南南合作模式,发挥发达国家和新兴国家在国际发展合作中各自的比较优势。

### 一 发达国家援助政策的变化及效果

二战以后,对外援助一直是发达国家外交政策的重要组成部分,也承担着帮助发展中国家经济发展的责任。20 世纪 60 年代,随着西欧经济的恢复和增长,欧洲主要国家开始加入援助国行列。1961 年成立的经济合作与发展组织(OECD)援助发展委员会(DAC),目的在于协调发达国家的对外援助政策。DAC 于 1969 年正式提出了 ODA 的概念,建议援助国将国民总收入(GNI)的 0.7%用于对外援助,<sup>①</sup>由此形成了一个制度化的国际援助体系。根据 DAC 的统计,从 1950 年以来,发达国家总共向发展中国家提供了 2.9 万亿美元的援助资金,是发展中国家外来资本的主要来源。<sup>②</sup>

援助对发展中国家的经济发展是否产生了实质效果呢?早期的发展经济学家如阿瑟·刘易斯(Arthur Lewis)、沃尔特·罗斯托(Walt Rostow)等都相信国际援助有助于发展中国家摆脱贫困。他们认为,资本积累不足是发展中国家贫困的主要原因。通过援助直接补充发展中国家的投资缺口、改善国际收支状况是帮助它们实现经济持续

<sup>①</sup> 0.7%的标准最初是以国民生产总值(GNP)为基准。1993 年后,由于国民经济核算制度(SNA)的调整,国民总收入(GNI)的概念替代了 GNP 作为计算援助比例的基准。

<sup>②</sup> 根据 DAC 的发展金融数据统计, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/>, 访问时间:2017 年 4 月 11 日。

增长的重要甚至必须的渠道。<sup>①</sup>这种乐观的看法点燃了发达国家对外援助的热情。从占经济总量的比例上看,对外援助的资金在20世纪60年代末达到历史最高水平。

然而国际援助并没有产生立竿见影的效果。到了20世纪70年代,发展中国家的经济增长反而放慢了,贫困人口也继续增加。新增长理论的兴起修正了发达国家对援助的乐观看法。在没有技术进步的情况下,生产要素的投入对经济产出的作用递减,援助对经济增长的推动作用也会呈现递减趋势。只有通过提高劳动生产率,才能推动经济持续发展。因此,救助贫困和提高教育水平成为OECD国家援助的主要目标。

20世纪70年代末,随着英美保守政府的上台,新自由主义理论开始占据主流话语权。小政府大市场的理念也影响到援助政策。20世纪90年代初,苏联解体和冷战结束使援助的地缘政治因素变弱了,发达国家的援助动力显著下降。从1982年到1997年,ODA占援助国国民生产总值(GNP)的比率从0.38%降低到0.22%的历史最低点。

与此同时,拉丁美洲国家的进口替代发展模式导致国际收支严重失衡,爆发了债务危机。针对拉美债务问题,美国政府和国际货币基金组织(IMF)等国际机构提出了“华盛顿共识”,要求发展中国家限制政府权力,放开市场管制。这也成为20世纪90年代发达国家对外援助的重要指导理念。这一时期的主流理论认为,受援国的国内制度和政治环境是影响援助有效性的关键因素。换句话说,援助有效性是有条件的。

然而,支持条件论的学者发生了分歧,得出了相反的结论。一种认为援助只有在良治的条件下才能推动经济增长。两位世界银行的经济学家发现,在受援国政策环境良好的时候,即低赤字、低通胀、贸易开放的情况下,援助对经济增长有显著的提升作用。而在恶劣的政经环境下,援助非但不会有利于经济增长,反而会使不好的政策得以延续,阻碍了经济改革。援助在政策环境较好的国家对经济增长的作用是锦上添花,而在政策环境差的国家则是火上浇油。<sup>②</sup>在世界银行对10个非洲国家的援助效果的比较中,只有在坚持改革的国家(如乌干达和加纳),援助的正面效果才得以显现。因此,附加政治条件,要求受援国进行改革成为这一阶段ODA的趋势。另一种观点则认为,援助有效性并非在于推动经济增长,而是防止经济崩溃。<sup>③</sup>尽管国际援助本身对受援国的经济发展帮助不大,但援助的不稳定却会影响欠发达国家的政治稳

① 关于不同历史时期发展援助理论的回顾,参见Sebastian Edwards,“Economic Development and the Effectiveness of Foreign Aid: A Historical Perspective,”*Kyklos*, Vol.68, No.3, 2015, pp.277-316。

② Craig Burnside and David Dollar,“Aid, Policies, and Growth,”*The American Economic Review*, Vol.90, No.4, 2000, pp.847-868。

③ Paul Collier and Anke Hoefler,“Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies,”*European Economic Review*, Vol.48, No.5, 2004, pp.1125-1124。

定,甚至引发国内冲突。<sup>①</sup>因此,危机救助和人道主义才是援助有效性的标准。

进入 21 世纪,全球发展不平衡的问题日益突出。在 2000 年 9 月召开的联合国首脑峰会上,世界各国领导人商定了一套全球多边发展援助议程,统称为千年发展目标(MDGs),计划于 2015 年前完成。为配合这些目标的实施,发达国家增加了援助投入,特别是对社会基础设施的投入。但是 2008 年国际金融危机的爆发减弱了发达国家对外援助的动力,也让它们重新反思经济发展的推动力。发达援助国增加了对经济基础设施建设和生产部门的援助投入,也鼓励利用公私合作(PPP)的模式,吸引更多的私有机构参与发展援助。表 1 列出了援助有效性的主要观点及其政策实践。

表 1 援助有效性的假说、机制解释和政策实践

假说	机制解释	政策实践
援助促进经济线性增长	援助直接增加资本积累从而推动经济增长	援助广泛投向发展中国家,没有明显的部门偏好
援助对经济增长的促进作用递减	在生产率不变的情况下,投资的边际收益递减	援助主要投向社会基础设施部门
援助只在善治的国家才有效	受援国的制度环境和治理能力决定援助是否能被有效利用	附加政治条件的援助被广泛采用
援助只有在面临危机的国家才有效	援助的作用不是促进增长,而是防止国家崩溃	援助主要用于社会救助和人道主义

资料来源:笔者自制。

这些援助理念的改变也反映在 ODA 援助领域的变化上。如图 1 所示,20 世纪 60 年代,在援助带动经济增长的乐观判断影响下,ODA 主要流向发展中国家的经济基础设施和生产部门。20 世纪 70 年代以后,教育卫生保障等社会基础设施援助在 ODA 中的份额持续增加。2010 年以来,重视贸易和生产的发展型援助理念重新受到重视,经济基础设施和生产部门的援助份额开始增加,但卫生、教育等保障型援助仍然是援助的最大组成部分,而债务减免、人道主义援助等的份额则在 20 世纪 90 年代后随着发达国家援助意愿减弱而不断下降。

尽管发达国家的援助理念和实践经历了多次调整,现实情况却没有本质变化。大

<sup>①</sup> Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, "A Political Economy of Aid," *International Organization*, Vol.63, No.2, 2009, pp.309-340.

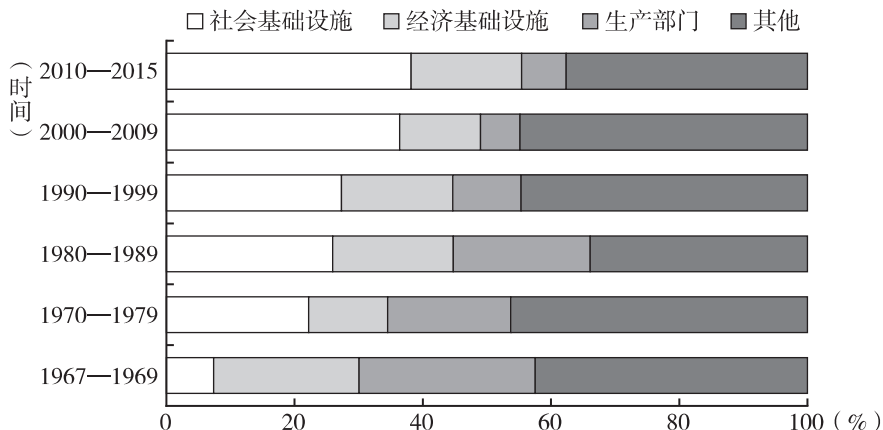


图1 OECD国家官方发展援助领域变化(1967—2015年)

数据来源: OECD Statistics, <http://www.stats.oecd.org> 访问时间: 2017年4月7日。

多数的研究都发现援助对发展中国家的经济增长没有显著效果。<sup>①</sup> 最极端的例子是非洲。从20世纪60年代起,许多刚刚独立的非洲国家就成了发达国家援助政策的主要试验场,接受了最多的国际援助,但其经济发展水平同世界其他地区的差距却越拉越大。

本文也对援助有效性假说进行了检验。检验援助有效性的实证研究很多,两位印度经济学家拉古拉姆·拉詹(Raghuram Rajan)和阿文德·萨勃拉曼尼亚(Arvind Subramanian)2008年的研究是其中影响最大者之一。本文因此采用了他们的回归模型和变量,并将数据观察截止期从2000年延伸到2013年。因变量为经济增长率,自变量为国际援助占国民总收入的比例(ODI/GNI)。图2显示:1960—2013年,在控制了多个政治经济变量的基础上,发展中国家接受的援助与其经济增长呈现负相关性,但是这个影响没有统计上的显著性。为了观察不同时期的援助效果,本文也对四个时段(1970—2013年,1980—2013年,1990—2013年,2000—2013年)分别进行了检测,回归结果依然相似。自变量系数都为负数,但都没有统计显著性(结果略)。这些结果意味着援助没有在任何一个观察时期对发展中国家的经济增长有显著影响,从而进一步加深了对援助有效性理论的质疑。

<sup>①</sup> Hristos Doucouliagos and Martin Paldam, "The Aid Effectiveness Literature: The Sad Result of 40 Years of History," *Journal of Economic Surveys*, Vol.23, Issue 3, 2009, pp.433-461; William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge: MIT Press, 2001, pp.37-39; Raghuram Rajan and Arvind Subramanian, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" *The Review of Economics and Statistics*, Vol.90, No.4, 2008, pp.643-665.

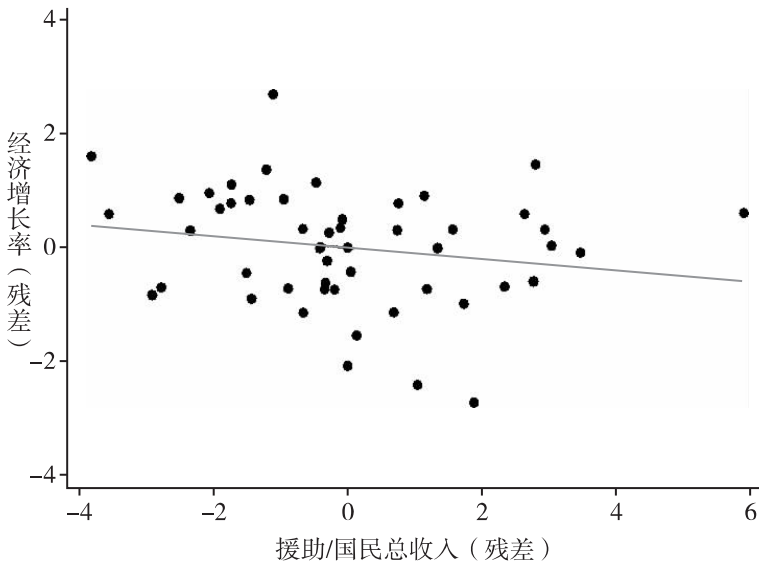


图2 援助与经济增长(1960—2013年)

资料来源: World Development Indicators; OECD Statistics; Penn World Tables; John L. Gallup, Jeffrey Sachs and Andrew Mellinger, “Geography and Economic Development,” *International Regional Science Review*, Vol.22, No.2, 1999, pp.179-232; Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph Siverson and James Morrow, “The Logic of Political Survival,” *International Organization*, Vol.63, No.2, 2009, pp.309-340。

注: 因变量为经济增长率, 自变量为国际援助占国民总收入的比例 (ODI/GNI)。控制变量包括期初年份的国内生产总值 (GDP)、政策指数、人均寿命、金融市场水平、制度水平、贸易收支、族群分布、距离赤道的距离等。使用最小二乘法 (OLS)。斜线表示自变量系数。

## 二 援助失效的宏观和微观原因

尽管历史上不乏援助成功带动经济发展的例子,如韩国、印度尼西亚、博茨瓦纳等,但大多数实证研究都发现国际援助对推动发展中国家的经济增长基本无效。然而,援助为什么无效却是一个难以直接检验的问题。现有研究发现有三大主要原因。

### (一) 援助资源不足——难以带动经济发展

杰弗里·萨克斯 (Jeffrey Sachs) 和约瑟夫·斯蒂格利茨 (Joseph Stiglitz) 认为,援

助金额不足是影响援助有效性最根本的原因。<sup>①</sup> 尽管 OECD 提出了把 GNI 的 0.7% 用于对外援助的目标,但大多数国家却从未实现过这个目标。发达国家的实际援助水平目前仅为 GNI 的 0.3% 左右。在联合国可持续发展目标(SDGs)实施以来,援助资金不足的问题变得更明显。据联合国贸易与发展会议(UNCTAD)估算,实现 SDGs 每年所需的额外资金高达 2.5 万亿美元,而全球援助的总规模仅为 2000 亿美元左右。<sup>②</sup> 这个庞大的资金缺口对国际援助体系提出了极大的挑战。此外,援助资金并非按照受援国的需求程度来分配。世界上最贫困的 20% 的国家是对援助需求量最大的国家,但它们收到的援助金额只占到总体国际援助的 2%—5%。<sup>③</sup> 坚持援助有效论的学者认为,只要发达国家兑现援助承诺目标,援助的积极效果就能显现出来。但是,援助的供求差距如此巨大,预期援助能带动经济发展可能本身就不现实。诺贝尔经济学奖得主安格斯·迪顿(Angus Deaton) 指出了一个援助悖论:当穷国具备经济发展的条件时,它其实并不需要援助。而对于不具备发展条件的国家,国际援助是无效的,甚至可能是有害的。<sup>④</sup>

## (二) 援助形式不合理——扭曲了正常的激励机制

对发达援助国来说,不附加任何条件的援助无法构成对受援国的压力,促使其进行经济改革,提高效率。因此,附加援助条件似乎是保证援助能发挥效果的必要条件。但这些附加条件通常是争议的焦点。对援助国来说,这些附加条件在现实中很少能严格执行,反而削弱了其可信度。<sup>⑤</sup> 而对受援国来说,发达国家的援助条件只从自身利益和价值观出发,剥夺了受援国的政策自主权,也不考虑受援国政府的执行能力,因此往往适得其反。受援国受到附加条件的限制,无法以主人翁的角色去主导本国的经济发展,因此失去了发展经济的内动力。

更糟糕的是,援助甚至可能成为对受援国的“诅咒”:长期接受国际援助让受援国变得不思进取,减少政府收税的动力,而收税能力的退化又导致了政府能力的弱化。

① Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York: The Penguin Press, 2005; Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontent*, New York: W. M. Norton, 2002.

② UNCTAD, *World Investment Report 2014*, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=937>, 访问时间:2017年7月2日。

③ Nancy Qian, "Making Progress on Foreign Aid," *Annual Review of Economics*, Vol.7, No.1, 2015, pp. 277-308.

④ Angus Deaton, *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton: Princeton University Press, 2013, p.273.

⑤ William Easterly, "Can Foreign Aid Buy Growth?" *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.17, No.3, 2003, pp.23-48.

有些政府的官员甚至滥用援助资金中饱私囊,导致腐败蔓延。<sup>①</sup>也有研究发现,援助资金流入会扭曲受援国的市场机制,导致货币升值,削弱出口竞争力,产生“荷兰病”,从而限制了经济发展。<sup>②</sup>即使是旨在减少冲突伤害的人道主义援助,也可能诱使冲突各方为争夺资源而袭击平民,从而加剧冲突。<sup>③</sup>

### (三) 援助过于碎片化——导致目标分散

与国际援助乏善可陈的宏观经济效果相比,援助项目在个体层面的表现却显得中规中矩。世界银行的独立评估集团(IEG)对历年的世行援助项目的评估显示,自2000年以来,75%左右的援助项目的最终评估结果都是满意或非常满意。即使是在援助效果最差的非洲,也有67%的项目评估为满意。<sup>④</sup>萨克斯也认为,国际援助在推动亚洲的绿色革命,减少肺结核、疟疾等传染病,控制生育增长,减少婴儿死亡率方面都有明显贡献。<sup>⑤</sup>援助项目在微观和宏观效果上的巨大的反差,造成了一个令人费解的“微观—宏观悖论(micro-macro paradox)”。<sup>⑥</sup>

为什么援助项目在个体上的成功没有转化为整体上的积极效果呢?这可能应该归咎于援助碎片化产生的集体行动问题,即最优的个体选择可能导致欠佳的集体结果。总体而言,国际援助的分散化和碎片化特点日益显著。1960年,一个受援国收到的援助通常来自两个机构;而到了2006年,一个受援国平均受到28个机构的援助。<sup>⑦</sup>当援助机构和项目都很分散的情况下,援助机构就会只关注项目本身的实施和收益情况,而不是受援国的整体经济发展。尽管DAC力图引导援助发展理念和政策,但是限于财政能力,并不能够全面主导和协调国际发展援助计划,其政策并不具备强制性的效力,只能靠成员国自愿遵守。传统的多边援助国际机构(如世界银行、美洲发展银行、亚洲发展银行等)在援助理念和实施程序上比较接近,但受制于国家财政支出体系,大国在使用财政性援助资金的时候,更倾向于以单边或者小多边的方式开展发展

① Stephen Knack, "Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests," *Southern Economic Journal*, Vol.68, No.2, 2001, pp.310-329; Simeon Djankov, Jose G. Montalvo and Marta Reynal-Querol, "The Curse of Aid," *Journal of Economic Growth*, Vol.13, No.3, 2008, pp.169-194; Jakob Svensson, "Foreign Aid and Rent-Seeking," *Journal of International Economics*, Vol.51, No.2, 2000, pp.437-461.

② Robert Bates, *Market and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*, 2005.

③ Reed M. Wood and Christopher Sullivan, "Doing Harm by Doing Good? The Negative Externalities of Humanitarian Aid Provision During Civil Conflict," 2015.

④ World Bank, "IEG Ratings 2000-2016," <http://ieg.worldbankgroup.org/data> 访问时间:2017年4月6日。

⑤ Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, pp.259-262.

⑥ Peter Mosley, "Aid Effectiveness: The Micro-Macro Paradox," pp.22-27.

⑦ Stephen Knack and Lodewijk Smets, "Aid Tying and Donor Fragmentation," *World Development*, Vol.44, 2013, pp.63-76.



援助工作,使多边援助比双边援助的规模小得多。随着更多的新兴援助国的加入,援助行动可能会更趋分散化和碎片化。

碎片化的援助项目可能产生三个问题。第一,各援助机构之间的竞争产生了“意大利面碗效应(Spaghetti Bowl Effect)”。<sup>①</sup> 受援国为满足不同机构的援助条件,调整国内政策和机构,产生了很大的制度协调成本。第二,援助领域和目的不一致产生负的外溢效应。在这种情况下,尽管许多援助项目本身的实施中规中矩,但却可能损害了其他行业,从而拖累了整体经济。比如,基础设施的援建可能带动周边经济活动,但也可能让一些当地居民流离失所,对环境造成破坏。第三,差别巨大的援助项目难以形成合力并产生规模效应,推动投资和经济增长。从援助国方面来看,援助项目的评估重点在于项目本身的完成情况,而不是援助对宏观经济的影响。在这样的评价体系下,援助官员的主要动力在于确保项目顺利完成,而不是考虑对受援国的经济发展的总体影响。从受援国方面来看,由于对于援助项目的整体规划缺乏控制,只能被动地配合项目实施,缺少动力制定和实施长期规划。

### 三 现行援助模式的困境

国际援助在理论和现实之间的严重脱节,迫使发达国家对现有的援助模式进行改革,以提高援助有效性。但这些改革面临许多现实困境,效果并不明显。

#### (一) 援助有效性改革

从2002年到2011年,OECD举行了四次关于援助有效性的高层论坛,其中尤以2005年的巴黎会议最为重要。这次会议通过了《巴黎有效援助宣言》,首次提出有效性的四个原则,用于指导发达援助国的援助政策。2011年通过的《釜山宣言》把关注点从“援助有效性”扩大到“发展有效性”,希望这些原则成为传统和新兴援助国的共同指导原则。<sup>②</sup>

这些原则包括四个部分:第一是重视结果(focus on result),即援助要在消除贫困、减少不平等、实现可持续增长方面有持续的推动作用。第二是国家自主权(country ownership),即援助资金纳入受援国的公共财政系统进行统一管理和分配,由受援国制定国家发展战略,确定优先领域和具体实施方案。第三是包容性发展伙伴关系(inclu-

<sup>①</sup> “意大利面碗效应”通常是指国际贸易中的一种现象。一个国家签署过多的自由贸易协定后反而会增加规则协调成本。

<sup>②</sup> 关于对这四次宣言的分析,参见李小云、王妍蕾、唐丽霞《国际发展援助:援助有效性和全球发展框架》,北京:世界知识出版社2016年版,第3—39页。

sive partnerships for development) ,即吸引各种利益相关方都来参与援助 ,以官方资金拉动民间资金。第四是透明性和共同责任( transparency and mutual accountability) ,即增强援助决策和实施的透明性 ,减少腐败和滥用资源。<sup>①</sup> OECD 根据这些原则制定了具体的评估指标。在 2016 年发布的评估报告中 ,受援国在这四个方面都取得了一定进步 ,其中在国家自主权方面的提升最为明显。<sup>②</sup>

然而 ,发达援助国面临的现实挑战是: 国际援助在发展中国家的资金构成中的比例越来越低。如图 3 所示: 1970 年 ,流入发展中国家的外国直接投资( FDI) 仅为 ODA 的 1/4 ,贸易出口接近 ODA 的 12 倍。到了 2015 年 ,发展中国家的 FDI 流入量已超过 ODA 的 4 倍 ,而贸易出口更高达 ODA 的 43 倍。由此可见 ,国际援助对于发展中国家经济发展的影响正在被逐步边缘化 ,而贸易外资的重要性则持续上升。把发展的希望寄托在援助身上显然是不够的。将援助和贸易结合起来是援助体制改革的必然选择 ,而自由贸易有利于经济发展正是新自由主义的核心理念。

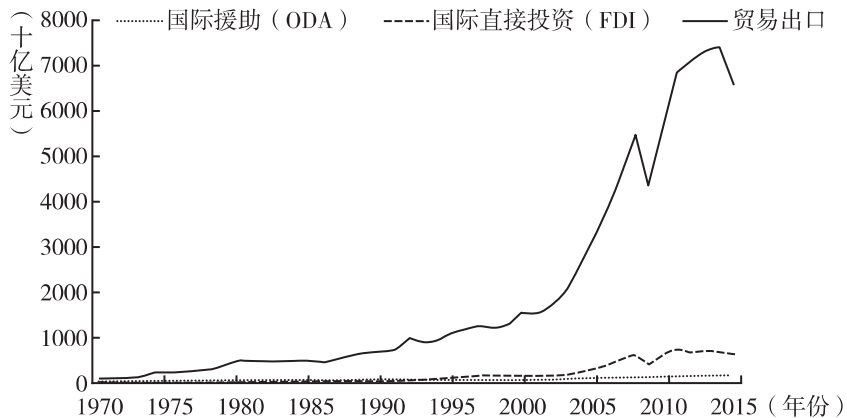


图 3 发展中国家的资本流入( 1970—2015 年): 援助、外资和出口

资料来源: World Development Indicators 2017。

正是在这样的背景下 ,2005 年举行的世界贸易组织( WTO) 香港年会通过了“促贸援助( Aid-for-Trade) ”的新倡议 ,其目的是把援助重点投向同贸易相关的领域 ,帮助发展中国家改善基础设施建设、降低贸易成本、熟悉国际规则 ,通过提升贸易能力来带动经济增长。

<sup>①</sup> OECD, “Busan Partnership for Effective Development Cooperation ,” <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> ,访问时间: 2017 年 4 月 7 日。

<sup>②</sup> OECD, “Assessing Progress Towards Aid Effectiveness ,” <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/assessing-progress-toward-effective-aid.htm> ,访问时间: 2017 年 4 月 7 日。

促贸援助倡议推行以来,发达国家用于促进贸易的援助显著增加,已接近 ODA 的 40%。OECD 的研究发现:促贸援助在带动贸易增长方面的确比传统援助手段更有效。每 1 美元的援助会带来 8—20 美元的出口增长。自从这一计划实施以来,最不发达国家的出口增长一直高于全球平均水平,而且出口结构开始趋向多元,从以传统的初级产品出口为主慢慢过渡到轻工业产品出口为主,出口主要对象也从发达国家向其他发展中国家转移。<sup>①</sup>

但是,促贸援助政策在执行中有很大局限,主要表现在两个方面。第一,这一政策的主要受益对象是具备一定发展基础的国家。2006—2013 年期间,接受促贸援助最多的 10 个国家中,前 8 名都是中等收入国家。埃塞俄比亚和坦桑尼亚这两个低收入国家仅分别排在第九和第十位。<sup>②</sup>欠发达国家由于经济基础薄弱,单纯强调减少贸易保护对出口的提升作用不大,很难对其整体经济增长有明显的效果,反而给援助国的出口商提供了更大的机会。<sup>③</sup>第二,促贸援助在世界银行等多边发展机构的接受程度较高,但对发达国家的双边援助结构影响很小。而且,现在全球贸易增长缓慢,反全球化声音日益升高,发展中国家增加出口的空间被进一步压缩。

由此可见,尽管促贸援助对提升受援国的贸易能力有所帮助,但对它们的总体经济增长作用并不明显。一些案例显示,只有在受援国的制度治理水平合适且对援助项目享有决定权的情况下,促贸援助对经济发展的积极效果才能显示出来。<sup>④</sup>对于缺乏经济发展基础的欠发达国家来说,贸易能力的提升是一个长期的过程,不可能通过调整援助资金的分配方向就能改变。而真正能对它们经济发展在较短时间内产生积极效果的是投资,尤其是基础设施方面的投资。欠发达国家的政府也需要有切实的政策红利才能获得对继续改革的支持,从而可以推行更深入的改革。尽管促贸援助加大了投向基础设施和生产能力的援助份额,它的基本管理和使用方式仍然是和其他的 ODA 类似的,并没有显示出明显优于其他 ODA 的效果。

## (二) 援助模式的现实困境

援助有效性改革的基本假设是发展中国家对自身的发展问题比援助国更清楚,因

① Frans Lammersen and Michael Roberts, "Aid for Trade Ten Years on: Keep It Effective," OECD Development Policy Paper, No.1, 2015.

② OECD/WTO, *Aid for Trade at a Glance 2015: Reducing Trade Costs for Inclusive, Sustainable Growth*, 2015, p.88.

③ A. Hoefler and V. Outram, "Need, Merit, of Self-Interest: What Determines the Allocation of Aid?" *Review of Development Economics*, Vol.15, No.2, 2011, pp.237-250.

④ Vinaye Ancharaz, Paolo Ghisu and Christophe Bellmann, "Assessing the Effectiveness of Aid for Trade: Lessons from the Ground," ICTSD, 2015, <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/assessing-the-effectiveness-of-aid-for-trade-lessons-from-the-0>, 访问时间:2017年5月1日。

此援助资源的分配会更有效,有利于实现消除贫困、减少贫富差距的宏观目标。同时,援助本身无法提供足够的资源帮助发展中国家实现发展目标,必须利用援助吸引私人资本并带动经贸活动,才能有效地推动发展。这些援助改革措施在一定程度上改变了传统援助模式中由援助国主导、受援国被动参与的局面,把发展的主动权交还给受援国,同时对其政策实施进行监督。但是,由于发达国家在发展理念、发展主体、资源调动方面的局限,现行援助体制并未真正摆脱困境。

首先,在发展理念上,发达国家强调贸易自由化和制度建设对发展的核心作用。在援助政策中,则体现为将援助重点放在社会基础设施和促进贸易自由化,但却对经济基础设施和工业化生产缺乏重视。事实上,非洲国家在20世纪80年代后经历了去工业化的过程。至21世纪初,非洲的工业化水平甚至比30年前还低。<sup>①</sup>在经济发展水平很低的情况下,制度建设成本很大,对经济发展的影响在短期内难以体现。而且,如果没有适当的工业基础,单靠贸易自由化无法让欠发达国家实现持续发展,反而可能会加剧发达和发展中国家间不对等的经贸关系。尽管发达援助国已经把提高援助效果作为援助体制改革的核心内容,但援助在理论和实践中的落差、在宏观和微观效果方面的反差,都是国际援助改革中最值得关注的问题。而且,DAC的援助有效性的评估框架并没有直接评估受援国的经济发展指标,对援助是否真的有利于经济发展这个问题还是没有答案。让援助效果评估更困难的是,由于援助行动和贸易投资等其他经济行为经常交织在一起,想要单独评估援助的效果基本上是不可能的。

其次,在援助主体上,尽管发达国家已经认识到新兴援助国的作用在上升,但并没有建立有效的合作关系。发达援助国对新兴援助国倡导的南南合作方式缺乏兴趣,甚至指责这种方式是出于攫取资源的自私动机。在援助的界定和评估上也存在很大障碍。ODA概念是根据发达援助国的方式制定的,并没有考虑新兴国家的发展合作方式通常整合了援助、贷款和投资,具有无偿援助少、优惠贷款多、资金援助少、技术援助多的特点,在资金流向上也同ODA有明显区别。<sup>②</sup>而且,援助有效性的标准仍是围绕传统的ODA来确定。由于新兴援助国没有采用同样的援助统计标准,也没有定期公布数据,在传统援助国眼里,新兴援助国的援助质量低且缺乏透明度,不能纳入ODA的系统,只能作为其他融资方式单独列出。因此,目前的ODA统计体系显然严重低估

---

<sup>①</sup> Joseph Stiglitz, "The State, the Market, and the Development," Paper submitted to UNU-WIDER Conference, 2015.

<sup>②</sup> 比如,庞珣的研究发现:新兴援助国的援助资金倾向于流向政治不稳定、负债程度高、经济开放程度低的国家。参见庞珣《新兴援助国的“兴”与“新”:垂直范式与水平范式的实证比较研究》,载《世界经济与政治》,2013年第5期,第31—54页。

了新兴国家在发展金融上的份额。

如表2所示,按照DAC的统计,2005—2015年,DAC成员国的援助总额仅增加了40%,而新兴援助国的总额则增加了6倍,在ODA中的比例也从3%上升到11%。这一比例远低于新兴国家在其他资本流动中的份额。在ODA之外的其他官方资金(OOF)中,新兴援助国的增长幅度就更惊人。总额增加了9倍,所占比例从总额的10%猛增到81%。<sup>①</sup>与此同时,发展中国家流出的FDI则增长了3.3倍,占全球FDI总额的比例从11%提高到29%。

表2 新兴国家在国际资本输出中的份额(2005—2015年)

资本类别	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	累计增长倍数
ODA	3%	4%	5%	6%	4%	4%	5%	4%	10%	14%	11%	6.0
OOF	10%	2%	5%	0%	0%	1%	1%	2%	0%	30%	81%	9.0
FDI	11%	13%	12%	16%	23%	26%	20%	23%	28%	39%	29%	3.3

资料来源:ODA和OOF根据非DAC成员国援助数据统计,http://stats.oecd.org,访问时间:2017年5月1日;FDI比例根据非OECD成员国数据统计,http://www.wdi.org,访问时间:2017年5月1日。

最后,在调动资源上,发达国家提出了应该带动私人资本参与援助,但是对于如何建立官方援助和私人资本的联系,发达国家仍显得模棱两可。一方面希望顺应市场潮流,利用援助带动贸易投资;另一方面又担心援助被商业利益绑架,滋生腐败和不公平。发达国家的这种矛盾态度在两个重要的国际宣言中已经反映出来。在2002年联合国的发展筹资会议上通过的《蒙特雷共识》(Monterrey Consensus)中,强调援助国要利用ODA来撬动外资、贸易和国内资源等多种融资方式。而在2005年通过的《巴黎宣言》中则强调应该将援助与贸易松绑以提高援助有效性。

发达国家在援助改革上的犹豫,很大程度上来自对“捆绑援助(tied aid)”的担心。捆绑援助曾经是发达国家通行的援助方式,通过限定受援国政府的采购合同而使援助国企业获益,通常被用于基础设施或技术合作援助中,主要包括项目捆绑、产品捆绑、来源捆绑三种类型。随着发达国家产业升级换代进入后工业化时期,国内企业的贸易保护需求下降,捆绑援助的做法也逐渐减少。从20世纪90年代开始,在捆绑援助已不再重要的情况下,发达国家开始积极倡导“松绑援助”,要求援助国不对援助贷款的使用附加条件,允许受援国自主进行原料采购和产品出口的选择。同时,发达国家也在制度安排上

<sup>①</sup> 根据OECD统计网站数据统计而来,http://stats.oecd.org,访问时间:2017年3月7日。

对捆绑援助进行限制。捆绑贷款比例成为 DAC 衡量援助质量的两个主要指标之一。援助中的捆绑援助比例越高,援助质量就越低。与之相对的另一个指标是赠款成分。赠款成分越高,援助质量就越高。<sup>①</sup> 在 WTO 的规则中,将附加使用条件的优惠贷款视作出口补贴,可以被视为违规政策进行处理。在联合国的千年发展目标中,捆绑援助也成为衡量全球发展伙伴的重要指标。在这样的制度安排下,捆绑援助的使用大幅下降。从 20 世纪末到 2008 年,OECD 国家非捆绑援助的比例从 46% 上升到 82%。<sup>②</sup>

发达援助国对捆绑援助的批评主要来自两方面。一方面,因为这种援助方式的目的是援助国利益优先,而不是受援国的发展优先,加剧了援助国和受援国间的不平等关系。同时,捆绑援助容易滋生寻租行为、助长腐败。另一方面,也有批评认为,捆绑援助会降低援助资金使用效率。一个被广泛引用的说法是捆绑援助会造成援助资金的使用成本增加 15%—30%。这个说法的来源是 1991 年 OECD 的一份报告。而事实上,这份报告并未提供具体的证据,只是对 20 世纪 60—70 年代的捆绑援助做了大致估计。<sup>③</sup>

可以看出,发达国家衡量援助质量的标准是基于假设的援助动机来制定的。援助国越“无私”、让渡越大,援助质量就越高。这种动机导向的援助评价方式实质上将捆绑援助变成了“过街老鼠”,以至于发达援助国都力图同捆绑援助划清界限。当英国《金融时报》的社论指责日本仍在广泛使用捆绑援助的方式时,日本政府立即出来澄清,申明日本“强烈支持捆绑援助,并且坚守承诺同捆绑援助说再见”。<sup>④</sup>

讽刺的是,尽管发达援助国的捆绑援助比例已大幅下降,这些援助资金的流向和援助国的出口流向却是惊人地合拍。<sup>⑤</sup> 换句话说,援助的主要受益方仍然是援助国的出口企业。尽管它们的出口增长并不是直接来自援助的附加条件,但受援国出于对将来援助的期待,通常会减少从非援助国的进口而增加从援助国的进口。这实际上成了变相的捆绑援助。

值得注意的是,尽管理论上解除捆绑可以提高援助资金使用效率,减少裙带关系和限制腐败,但事实上从 DAC 开始倡导解除捆绑以来,国际援助的使用效率问题仍然

<sup>①</sup> OECD, *Measuring Aid: 50 Years of DAC Statistics 1961–2011*, <http://www.oecd.org/dac/stats/intro-to-oda.htm>, 访问时间: 2017 年 7 月 2 日。

<sup>②</sup> OECD, “*Untied Aid: The Right to Choose*,” <http://www.oecd.org/development/untiedaidtheright-tochoose.htm>, 访问时间: 2017 年 4 月 7 日。

<sup>③</sup> Catrinus Jepma, “*The Tying of Aid*,” OECD Development Centre, 1991, p.15.

<sup>④</sup> Yutaka Iimura, “*Japan’s Position on Untied Aid*,” Ministry of Foreign Affairs, 2000, [http://www.mofa.go.jp/j\\_info/japan/opinion/iimura.html](http://www.mofa.go.jp/j_info/japan/opinion/iimura.html), 访问时间: 2017 年 3 月 7 日。

<sup>⑤</sup> Philipp Huhne, Birgit Meyer and Peter Nunnenkamp, “*Who Benefits from Aid for Trade? Comparing the Effects on Recipient Versus Donor Exports*,” *Journal of Development Studies*, Vol.50, No.9, 2014, pp.1275–1288.

不高,而援助国和受援国的关系也没有明显改善。更重要的是,援助对受援国的经济增长的影响还是没有明显效果。

## 四 新型发展合作模式

经济全球化极大地推动了全球范围的贸易扩张和资本流动,但也加速了国家间和国家内部的分化。贫富差距不仅在发达与发展中国家之间持续存在,而且在几乎所有国家的内部都扩大了。贫困人口不再集中于最不发达国家,而是大量存在于中低收入国家中。这是自工业革命以来从未出现过的现象。<sup>①</sup>与此同时,国际发展合作的参与力量也在发生变化。发达国家在全球经济中的地位逐渐下降,尤其是在经历了金融危机后,经济持续低迷,减弱了它们进行发展援助的动力。部分新兴国家参与国际发展合作的意愿强烈,逐渐从国际援助的接受者变成贡献者。

### (一) 新型发展合作模式的要素

在金融危机后的全球化时代,实现均衡发展成为更紧迫的全球性问题。发展的目标已不仅仅是帮助不发达国家摆脱贫困,而是推动处于不同发展阶段的国家共同繁荣。SDGs确定的17个发展目标中,建立发展合作伙伴关系对于其他目标的实现具有关键意义。2015年通过的《亚的斯亚贝巴行动计划》也突出体现了这一点。发达国家的援助改革朝着改变援助国和受援国之间的不平衡关系方向做出了努力,也认识到了基础设施和贸易对经济发展的重要性。但是,这种改革仅是对现行援助体制的小修补,并未解决资源有限、机制扭曲和碎片化的核心问题。因此,要实现全球均衡发展,改革现有国际发展合作框架十分必要。那么,什么样的新型发展合作模式能够解决这三大问题呢?

第一,针对援助资源的限制,新型发展合作模式应该用更包容的发展合作融资概念代替官方发展援助概念,协调传统和新兴援助国之间的分工与合作。首要任务是清楚定义新型发展合作的方式。一些学者已就中国的对外援助方式做出界定。比如,张海冰将中国对非洲援助模式界定为“发展引导型援助”,即通过援助与合作的方式帮助引导受援国实现自主发展,并最终实现受援国与援助国共同发展。<sup>②</sup>徐秀丽和李小云则提出“平行经验转移”的概念,认为中国提供的互惠性的基础设施、技术转移和平

<sup>①</sup> Andy Sumner, "Global Poverty, Aid, and Middle-Income Countries: Are the Country Classifications Moribund or Is Global Poverty in the Process of 'Nationalizing'?" UNU WIDER Working Paper, Helsinki: UNU WIDER, No.2013/062, 2013.

<sup>②</sup> 张海冰《发展引导型援助:中国对非洲援助模式研究》,上海:上海人民出版社2013年版,第181页。

行的经验分享是这种发展型公共产品物化的代表,而并非干预性援助。<sup>①</sup>程诚提出“中国特色的官方开发金融”的概念。<sup>②</sup>这些概念虽各有新意,也突出了中国援助方式同 ODA 的区别,但未能从全球角度提出一个广泛适用的发展合作定义。

本文认为,新型发展合作的定义应该淡化 ODA 定义中强调的官方性和优惠性的特点,突破“援助国—受援国”的传统模式,强调多源性、互惠性和自主性,建立各国间的平等合作和互利共赢的模式,从根本上调动新兴国家和私人部门参与国际发展的积极性。

(1) 多源性:传统的 ODA 模式强调官方援助,即只有从政府流出的资金才能被纳入 ODA 的统计范围。但随着非官方援助者的不断增加,强调援助的官方性已不再合适。因此,新型发展合作应以多源性取代官方性,扩大援助的统计口径,无论资金来自政府、国有金融机构、国有企业、私营企业还是民间机构,都应纳入统计范围。

(2) 互惠性:传统 ODA 模式对援助的“优惠程度”有着非常严格的要求,认为只有达到 25% 赠予成分的贷款才可以被认定为双边 ODA 援助,达到 35% 的赠予成分才可以被认定为多边 ODA 援助。但是援助的实践经验显示,资金的优惠程度和发展效果之间并没有必然联系,追逐商业利益的国际直接投资反而会带来最具活力的经济增长。因此,新型发展合作不应该只以资金优惠程度来衡量援助质量,而应该将资金输出国的合理回报结合起来考虑。同时,在新型发展合作中,资金输出和输入国的关系是双向的,援助资金流动应该同双方的经贸关系挂钩。这是考察发展合作程度的重要部分,也会推动援助方和受援方关系的平衡发展。

(3) 自主性:传统援助国通常把 ODA 按指定使用部门细分,但这种方式不仅导致援助的碎片化,而且限制受援国的自主性。从 2007 年开始,DAC 开始引入国家计划援助(CPA)的概念,指受援国根据国内发展优先目标可自主决定使用的援助。尽管在一些 DAC 国家的援助中 CPA 的比例开始上升,而在新兴援助国中 90% 的援助资源都是用 CPA 的形式发放的。初步证据显示 CPA 对经济增长的提升作用更明显。<sup>③</sup>新型发展合作体系不能仅从援助国的角度关注援助资金是否投入到了预定领域,而是应给受援国更大的自主权,让它们选择最合理有效的资源分配方式。

第二,针对援助机制的扭曲,新型发展合作模式应该在理念上明确发展途径的多样性和援助目标的差异化。发达援助国认为,制度环境和治理能力是影响发展最根本的因素,

① 徐秀丽、李小云《中国是否重塑国际发展架构》,载《国际援助》2015 年第 5 期,第 50—57 页。

② 程诚《中国特色的官方开发金融:中非发展合作的新模式》,载《复旦国际关系评论》2016 年第 19 辑,第 1—34 页。

③ UNDP, *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*, 2011, p.166.



因此在援助中通常会附加条件要求受援国进行制度和政策改革 进行“能力建设”。的确,历史经验说明 国家能力对经济发展至关重要。但能力建设是一个长期系统的过程 建设成本很高 见效也很缓慢。而发展中国家面临的制度约束不同 发展障碍也差别很大 不能以“能力不足”来一概而论。丹尼·罗德里格(Dani Rodrik)等学者认为 发展中国家真正需要的是各国根据自身不同情况进行成本较小、目的明确的“次优制度”改革。在国家能力参差不齐的情况下 不可能有适用于所有国家的标准发展模式。<sup>①</sup> 因此 新发展合作框架应着重帮助发展中国家找到适合自身的持续发展模式 而不是推行具有普适性的最佳发展模式。让欠发达国家在发展中进行能力建设 而不是把能力建设作为经济发展的前提。

同样 多样性和差异化也应该体现在援助目标的设定上。长期以来 发达援助国一直把社会基础设施及服务作为投放援助资金的主要领域。这部分援助是以提高技能、促进健康卫生为主要目标的“保障型援助( protection assistance)”,对减少贫困帮助较大 但对经济增长的直接推动作用较小。发达援助国对经济基础设施和生产能力的援助投入较少 而这一类的援助则可以称为“发展型援助( developmental assistance)”,对于已有一定经济发展水平的中低收入国家 依靠保护性政策很难发挥效果 更需要推动性政策来带动经济增长 增加就业 从而减少贫困。在发展道路的选择上 扶贫优先还是增长优先并不存在固定的模式 而是一个值得争论的话题。比如,《巴黎宣言》就认为援助的首要目标应该是促进经济增长 然后通过经济增长的红利来实现减贫。新型发展合作应该根据各国的实际情况来平衡投向保障型援助和发展型援助的资源 以提高援助的有效性。

新型发展合作不仅需要在观念上认识到发展道路的多样性 而且应该有更多元的援助评估体系。一方面对援助的目标进行更明确的划分。评价发展型援助的效果应以经济增长、就业等宏观指标为主。评价保障型援助则应以减贫效果、项目产出等微观目标为主。另一方面又应该协调不同的援助项目 并把援助和其他经济活动进行有机联系 以解决集体行动问题。从技术上讲 准确评估援助的宏观效果比微观效果要难得多。个体援助项目的执行情况可以用资金、产出、就业等具体指标来直接衡量 而援助的宏观影响则需要在假设的实验条件下进行估算。如援助前和援助后效果比较,或者有援助和无援助情况下的效果比较。这种假设的实验条件通常是很难获取的 而且援助的宏观效果需要较长的时间才能显现出来 进一步增加了评估的难度。

第三 针对援助的过度碎片化 新型发展合作模式应该通过整合援助、贷款、投资

<sup>①</sup> Dani Rodrik, “Second Best Institutions,” *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol 98, No. 2, 2008, pp.100-104.

等多种融资渠道,创造规模效应,推动欠发达国家实现开放式的工业化。从表面上看,这种三位一体的新型发展合作模式类似于传统的捆绑援助,但事实上存在重大区别。传统的捆绑援助模式通常是通过在援助或优惠贷款协议中附加采购条件,重点在于帮助援助国企业扩大出口,并非着眼于建立长期的互惠合作关系。

三位一体模式中的关键环节是以援助带动投资,而不是用援助绑定出口。这种模式将合作关系从政府之间延伸到企业之间,提升伙伴国家间的经济整合程度,推动两国利益目标重合,减少利益冲突。由于政府作为担保方和协调者,这种模式可以调动援助国投资者参与发展融资的积极性、降低他们的投资风险,有利于建立长期稳定的公私合作关系。三位一体模式改变了援助国只注重出口增长的重商主义,而是旨在推动建立紧密的跨国生产分工关系,形成以全球价值链为载体的平衡发展。

开放式工业化也不同于传统的进口替代工业化,而是通过整合区域资源,建立国家间和地区间的产业集群,融入全球价值链。近年来,一种被称为“发展走廊(development corridor)”的模式逐渐浮现出来。发展走廊概念的核心是通过协调“硬”基础设施(如铁路、公路、港口等)和“软”基础设施(如一站式的注册、税务、金融、贸易等服务),降低发展中国家的贸易成本,形成地区性产业链,带动经济发展。这个概念把铁路公路等基础设施建设不仅看成连接不发达地区的交通枢纽,更把它们作为加强周边地区互联互通、整合市场的载体。非洲发展银行认为,这种模式可以把交通枢纽变成社会经济发展的引擎。对经济发展有三个主要好处。其一,提升本地的工业化水平和生产规模,参与全球价值链;其二,创造良好的投资环境以吸引外资;其三,加强同周边市场的互联互通和整合。<sup>①</sup>

中国自身的发展就是广泛采用了以经济特区和开发区为载体,整合资源、促进产业集聚、推动城市发展和服务集聚。在其他新兴市场,经济特区也被广泛证明有助于经济增长、创造就业和提高收入。<sup>②</sup>这种整合援助和贸易投资的模式不仅被新兴国家广泛采用,发达国家的援助战略也在向这个方向变化。比如,在第五次东京非洲发展国际会议(TICAD V)上,日本明确提出了2013—2018年期间对非洲的总投入为3.2万亿日元,其中ODA占1.4万亿日元,其余部分为贸易和投资,重点打造十大集群式的经济走廊。<sup>③</sup>美国政府于2013年推出了“电力非洲(Power Africa)”方案,投入了80

<sup>①</sup> African Development Bank, “Developing Economic Corridors in Africa: Rationale for the Participation of African Development Bank,” Regional Integration Brief, 2013.

<sup>②</sup> 林毅夫、王燕《超越发展援助:在一个多极世界中重构发展合作新理念》,北京:北京大学出版社2016年版,第123页。

<sup>③</sup> Japan International Cooperation Agency (JICA), “TICAD 20th Anniversary and Trade: Main Report, 2013,” [http://open\\_jicareport.jica.go.jp/pdf/12149092.pdf](http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12149092.pdf), 访问时间:2017年5月1日。

亿美元的官方援助资金 吸引了超过 400 亿美元的私人资本 ,用于非洲的供电网络建设。<sup>①</sup> 英国在 2015 年推出名为“繁荣基金( Prosperity Fund)”的新援助方案 ,计划投入 13 亿英镑用于改善中等收入国家的商业环境 ,为英国企业创造更多的投资机会。<sup>②</sup> 所有这些政策都是将带动私人投资作为援助的重点目标 ,进而建立长期的经贸合作关系。

## (二) 新型发展合作模式的实施和评估

如何将这些概念性设想付诸实施? 发达国家和新兴国家的经济学家都在尝试用新的方式来重新界定发展合作。比如 ,DAC 推出了可持续发展全方位官方支持的概念( TOSSD) ,涵盖了所有用于发展目的的公共融资和私人资本。<sup>③</sup> 林毅夫和王燕则提出了以 ODA 为内核 ,向外延伸的广义发展融资 ,包括 ODA、OOF、类 OOF 的非优惠贷款和类 OOF 投资等公共资金。<sup>④</sup> 这些提议都朝着建立全面包容的发展合作概念迈进 ,但是在一些重点问题上仍然需要做出更明确的界定。比如 ,从范围上看 ,发展合作中的私人资本流动到底是仅限于受政府担保的私人资本 ,还是应该包括所有的投资和贷款? 从目的上看 ,以促进发展为目的的资源是否仅限于投向欠发达国家的资金 ,还是应该包括流向其他国家 ,属于为全球提供公共产品( 如环境治理、维护和平等) 的资金? 如何准确量化这些概念仍是一个困难的任务。

建立新型发展合作模式的同时 ,也需要对评估机制进行改革。现行的援助评价标准有很多。经济增长率和制度建设是评价援助宏观效果的最重要标准 ,而在微观评估中 ,项目完成情况、贷款回收率等具体指标更为重要。现行的宏观和微观援助评价方式都有明显的弱点: 宏观的援助效果分析都是以国家为单位 ,考察援助总量或占 GDP 的比例及其对受援国经济增长的影响。由于因果链条太长 ,不可控因素太多 ,很难得出一致性的结果。在援助项目呈现高度碎片化的情况下 ,援助难以对整体经济形成有效的推动力。而微观评估方式则把关注重点放在项目本身的完成情况和短期效果 ,缺乏对援助的外溢效应的评估和整体规划 ,难以协调集体行动。因此 ,我们需要一个多方位的观察视角 ,既缩短援助同经济发展之间的因果链条 ,也避免用短视的目标来判断援助有效性。

本文认为 ,新的发展合作评价体系可分为两类。第一类是静态的综合指标 ,对合

① USAID, “Power Africa Annual Report 2016 ,” September 2016 , p.6.

② Foreign & Commonwealth Office, “Cross-Country Prosperity Fund: An Update ,” <https://www.gov.uk/government/publications/cross-government-prosperity-fund-programme/cross-government-prosperity-fund-update> ,访问时间: 2017 年 5 月 1 日。

③ OECD, “Measuring Total Official Support for Sustainable Development , 2015” , <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Addis%20flyer%20-%20TOSSD.pdf> ,访问时间: 2017 年 7 月 2 日。

④ 林毅夫、王燕《超越发展援助: 在一个多极世界中重构发展合作新理念》,第 199—200 页。

作项目的宏观和微观效果进行全面分析。比如,为配合《巴黎宣言》,全球发展中心(CGD)推出了“发展援助质量(QuODA)”评价标准,包括30个指标,分别评估在援助效率、制度建设、行政负担、透明度等方面的表现。<sup>①</sup>这种综合评价体系比以经济增长为指标的宏观评价体系更为全面。

第二类是以区域为范围的中观评价体系。由于发展合作项目通常集中于一个地区,其外溢效果可能波及项目以外的整个区域,但难以对所在国的整体经济造成显著影响。因此,介于微观项目和宏观经济之间的中观区域就可能是更合适的评估范围。比如,在评价中国对非洲援助的效果时,就可以将重点放在以工业园区和经济走廊为核心的区域。中国现有的海外工业园总数已超过百家。截至2014年年底,商务部重点统计的16家规模相对较大的园区,已经完成投资总额超过100亿人民币,入驻企业超过400家,为当地创造了超过四万个就业岗位。<sup>②</sup>其中在非洲的六个园区已在当地创造了两万个就业机会。<sup>③</sup>尤其是在埃塞俄比亚,工业园区的建设大幅提升了两国的贸易关系,从2003年到2013年,中埃双边贸易增长了13倍。<sup>④</sup>自2005年以来,埃塞俄比亚的经济增长一直保持在10%以上,是世界上经济表现最好的国家。当然,由于许多发展走廊仍处于早期建设阶段,尚未形成规模效益,对当地经济发展的带动作用还未充分发挥出来。

## 五 结论

由发达国家建立并主导的国际援助体制曾经为许多发展中国家提供了重要资金来源,其援助效果也一直颇具争议。尽管发达国家进行了一系列援助改革并取得了一些进展,但困扰援助有效性的主要缺陷仍然存在。第一,援助资源严重不足,在全球资本构成中的份额越来越小,难以带动经济发展。第二,援助形式不合理扭曲了正常的激励机制,导致发达国家援助意愿低迷,受援国缺乏有效管理援助的动力。第三,援助过于碎片化导致目标分散,造成宏观和微观效果割裂。

发达国家面临的援助困境给新兴援助国带来了机会和挑战。中国和其他新兴国

---

<sup>①</sup> Nancy Birsall and Homi Kharas, “Quality of Official Development Assistance Assessment,” Center for Global Development, 2010, [https://www.cgdev.org/sites/default/files/1424481\\_file\\_CGD\\_QuODA\\_web.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/1424481_file_CGD_QuODA_web.pdf), 访问时间:2017年5月1日。

<sup>②</sup> 张延龙、曾建中、沈念祖《中国近100家工业园区海外圈地成产能输出重要载体》,载《经济观察报》,2015年6月28日。

<sup>③</sup> Tang Xiaoyang, “How Do Chinese Special Economic Zones Support Economic Transformation in Africa?” *Supporting Economic Transformation*, ODI, 2015.

<sup>④</sup> 王毅《中国与埃塞俄比亚关系:南南合作的卓越典范》,载《光明日报》,2014年12月1日。

家在国际发展援助中的贡献日益增大且意愿强烈,开始在全球舞台上发挥更大的作用。南南合作模式、以援助带动贸易和投资、强调国家间的平等合作顺应了国际潮流,也更加符合经济发展的现实环境。但是,这些方式缺乏合理化的理论解释,也没有完整清晰的操作模式和评价体系。

针对现行发展援助体系中的缺陷,本文提出了一个新型发展合作模式的构想。这一构想并非全新的理念,而是顺应后国际金融危机时代全球格局变化做出的合理选择。这个构想包括三个部分。第一,在定义上用更包容的发展合作融资概念代替官方发展援助概念,强调多源性、互惠性、自主性。第二,在理念上明确发展途径的多样性和发展目标的差异化。第三,在实施上利用援助、贸易、投资这三驾马车,帮助欠发达国家建立发展走廊,实现开放式的工业化,进一步融入全球价值链。这个新型发展合作模式不仅应该整合传统的ODA模式和南南合作模式,同时也应该突出发达国家和新兴国家各自的比较优势。发达国家在国家和社会治理上有更成熟的理论和经验,而新兴国家在实现经济起飞和持续发展上的近期经验对欠发达国家更有借鉴意义。因此,发达国家和新兴国家可以在各自擅长的领域中发挥作用。

值得注意的是,本文所提出的援助、投资、贸易三位一体的发展合作模式并非解决发展问题的特效药。将援助与贸易投资挂钩的确有可能扭曲正常的政商关系,造成商业利益的越位。比如,捆绑援助受到最多诟病的部分是受援国在合同采购上受到援助国的限制,无法进行公开招标。这个问题其实可以通过新的制度设计来解决,如减少在发展合作契约中的具体要求,在项目招标过程中提高透明度,引入竞争机制等形成合理的公私合作模式。在这一点上,真正需要改变的不是捆绑本身,而是建立更透明的政府采购模式,让双方的政府和企业在这个过程中有平等的发言权。

本文的主要目的是就现行国际援助体系的主要缺陷提出可能的解决方案,但如何系统评估这个新型发展合作模式却是一个更具有挑战性的问题。为此,本文提出一个从中观角度评价新型发展合作效果的设想,以解决援助的宏观和微观指标割裂的问题。以发展走廊或经济特区等发展合作融资聚集区域为单位,设计一系列指标,对发展合作融资的短期和长期、微观和宏观、域内和域外效果进行综合考察。但是,由于这种模式尚未明确界定,实施时间也不够长,相关数据缺乏,暂时无法对其效果进行系统评估。这些都是今后研究需要解决的问题。

(截稿:2017年5月 责任编辑:王鸣鸣)

U.S. allies to speculate about the motives and determination of the U.S. In addition , whether related countries take a tough line or not depends largely on their domestic audience cost that may offset the effectiveness of economic cooperation or negotiation. The two factors above combined justified the changing policy of both Japan and the Philippines in their disputes with China. In contrast to the warm-up relations between China and the Philippines , the tension between China and Japan would grow due to high audience cost within both Japan and the U.S. on the matter of territorial disputes.

**【Key Words】** alliance , signal game , audience cost , China's rise

**【Authors】** Qi Haixia , Associate Professor at the Department of International Relations , Tsinghua University; Qi Hao , Assistant Research Fellow at the Institute of American Studies , Chinese Academy of Social Sciences.

### **Aid Effectiveness and a New Development Cooperation Framework**

**Zheng Yu** ( 135)

**【Abstract】** The effectiveness of foreign aid has been one of the most controversial issues since the establishment of the official development assistance ( ODA ) system. We find that there is no significant effect of ODA inflows on developing countries' economic growth between 1960 and 2013. We argue that the ineffectiveness of ODA reflects the inherent weaknesses of the existing international aid system including insufficient resources , distorted incentives , and fragmented allocation. We thus propose a new development cooperation framework consisting of three parts. First , the framework uses a broadly defined development cooperation finance that emphasizes multiple sources , mutual benefits , and country ownership. Second , the framework promotes diverse development paths and differentiated development goals. Third , the framework encourages the integration of aid , investment , and trade , and helps developing countries to pursue open industrialization and engage in global value chain. This framework has an advantage in integrating the ODA system and South-South cooperation , and highlighting comparative advantages of developed and emerging countries in development cooperation. It will also shed light on the reform of China's foreign aid policy.

**【Key Words】** international aid , aid effectiveness , international development cooperation , emerging donors , tied aid

**【Author】** Zheng Yu , Professor at the School of International Relations and Public Affairs ( SIRPA ) at Fudan University.