

“十二五”国家重点图书出版规划项目

THE INTERNATIONAL POVERTY REDUCTION
AND DEVELOPMENT SERIES

国际发展援助 理论与实践

左常升 主 编
何晓军 王小林 刘倩倩 副主编



国际发展援助理论与实践

*THE INTERNATIONAL POVERTY REDUCTION
AND DEVELOPMENT SERIES*

主 编 左常升

副主编 何晓军 王小林 刘倩倩



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

国际发展援助理论与实践/左常升主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 5

(国际减贫与发展丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7315 - 4

I. ①国… II. ①左… III. ①对外援助 - 研究 IV. ①D812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 063356 号



主 编 / 左常升
副 主 编 / 张景增 刘倩倩

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 丽 蔡莎莎

责任编辑 / 张景增 刘宇轩

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16 字 数: 260 千字

版 次 / 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7315 - 4

定 价 / 65.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

“十二五”国家重点图书出版规划项目

本书为中国国际扶贫中心国际减贫与发展援助重点研究课题以及 2012 年度国家自然科学基金项目（项目批准号：71261140371）研究成果之一

编 委 会

主 编 左常升 中国国际扶贫中心主任，研究员

副主编 何晓军 中国国际扶贫中心副主任

王小林 中国国际扶贫中心研究处处长，研究员

刘倩倩 中国国际扶贫中心助理研究员，博士

编 委 (按姓氏笔画排名):

王小林 中国国际扶贫中心研究处处长，研究员

王 烁 商务部国际贸易经济合作研究院

国际发展合作研究所所长

毛小簪 商务部国际贸易经济合作研究院

国际发展合作研究所副研究员

李琳一 中国国际扶贫中心交流处副处长，助理研究员

刘倩倩 中国国际扶贫中心研究处助理研究员

余 漫 北京大学经济学院博士后

中国国际扶贫中心研究助理

谷 靖 英国国际发展研究所 (IDS) 研究员

张晓颖 中国国际扶贫中心研究处助理研究员

夏庆杰 北京大学经济学院教授

徐佳君 牛津大学政治与国际关系学系博士研究生

黄梅波 厦门大学经济学院教授

目 录

第一章 国际发展援助的趋势分析	1
第一节 国际发展援助的筹资政策分析	1
第二节 国际发展援助的执行政策分析	15
第三节 国际发展援助的问责和评价政策分析	30
第四节 国际发展援助未来发展的政策分析	44
第二章 新兴援助国对国际发展援助理念的影响	59
第一节 以“施舍”为基础的援助观	60
第二节 国际发展援助规则的局限和不足	63
第三节 西方主要援助国和国际发展机构的政策新转向	67
第四节 “和而不同”的国际发展援助的新格局	70
第三章 提高发展援助质量	72
第一节 援助有效性的国际进程	72
第二节 主要发达国家提高援助有效性的举措	76
第三节 中国提高援助质量的努力	79
第四节 加强后评估，提高援助质量	82
第四章 后千年发展议程国际动态	87
第一节 引言	88
第二节 后千年发展议程的核心议题	92
第三节 结论	106

第五章 中非合作：提高发展有效性的新方式	110
第一节 中非合作成就	110
第二节 中非合作与传统发展援助的比较	117
第三节 提高发展有效性的三原则	122
第六章 中国卫生软援助：实践、问题与对策	
——以对外卫生人力资源合作为例	124
第一节 卫生软援助的内涵	124
第二节 中国卫生人力资源软援助的历史和发展现状	126
第三节 中国卫生软援助的问题	133
第四节 加强中国卫生软援助的对策	134
第七章 中国与东盟国家的发展援助合作	136
第一节 中国与东盟发展援助合作的起始阶段（1950 ~ 1970 年）	136
第二节 中国与东盟发展合作的增长阶段（1971 ~ 1978 年）	138
第三节 中国与东盟发展合作的调整阶段（1979 ~ 2000 年）	140
第四节 中国与东盟发展合作的发展阶段（2001 ~ 2012 年）	142
第五节 中国与东盟发展援助合作的主要特征	144
第六节 新时期中国与东盟发展援助合作展望	147
第八章 包容性发展与减贫背景下的中国东盟关系	152
第一节 引言	152
第二节 国际关系视角下的包容性发展	153
第三节 中国东盟国家的增长、贫困与不公平	156
第四节 中国东盟关系的简要回顾及主要挑战	158
第五节 政策建议	163
第九章 非洲国际发展援助史：给新兴国家的经验和教训	167
第一节 简介	167
第二节 援助的起源、历史和理论	168

第三节	当前援助状况	170
第四节	援助的未来展望	172
第五节	对非援助历史	173
第六节	对非援助的主要援助国、援助规模和方式	175
第七节	对非援助成效分析	177
第八节	对非援助减贫效果分析	179
第九节	从国际发展援助的失败中获取的教训	180
第十节	国际发展援助的成功经验	183
第十一节	新兴国家在非洲发展中日益重要的地位	185
第十二节	金砖国家援助相关的问题	190
第十三节	对金砖国家对非援助的建议	192
第十章	发展机构如何与蓬勃发展的中国商界在减贫项目中合作	199
第一节	研究背景及过程	199
第二节	在坦桑尼亚蓬勃发展的中国企业	203
第三节	坦桑尼亚贫困及政府如何鼓励发展组织参与减贫	223
第四节	发展机构在坦桑尼亚如何参与减贫	230
第五节	主要发现和相关建议	235
第十一章	减贫软实力外交的时代意义	239
第一节	减贫软实力外交的背景和含义	239
第二节	中国减贫软实力外交的基础	241
第三节	减贫软实力外交的时代意义	244
第四节	如何充分发挥减贫在软实力外交中的作用	246

第一章 国际发展援助的趋势分析

厦门大学课题组*

第一节 国际发展援助的筹资政策分析

要实行对外援助必须要有充足的资金来源。目前国际发展援助的援助资金主要来源于两大部分：第一是传统的资金来源，主要是指 DAC 国家的 ODA，来源于各国的财政支出；第二是近年来开拓的创新融资渠道。本节在分析发展援助的传统资金来源的基础上，着重探讨在 ODA 增长速度难以及时完成千年发展目标的背景下，创新融资渠道的选择标准和发展状况，并根据融资的效果研究了 AMC、IFFIm、Debt2Health、机票团结税、(RED)、碳交易税等融资渠道的工作机制和融资潜力。

一 ODA 供应不足产生了对创新融资的需求

国际发展援助的资金来源主要可以分为传统资金来源和各种创新融资渠道^①。传统资金来源为援助国的财政预算或者区域和国际开发银行用于达成基金目标所发行的债券。对经济合作与发展组织发展援助委员会 (DAC) 国家来说，发展援助资金传统资金主要来源于财政资金，即各成员国政府的税收。^② 这

* 厦门大学课题组：黄梅波、朱丹丹、陈岳、万慧、杨莉。

① innovative financing for development 在有些文献中简称为 innovative financing，所以创新融资、发展创新融资和创新融资机制意义相同。

② 传统资金不包括特别为发展援助融资，但却可以计入 ODA 的资金来源。

一点可以在 DAC 成员国的年度政府财政报告上得到体现。

传统资金一直是对外援助的主要资金来源。据世界银行的统计数据, 2000 ~ 2008 年为受援国提供的援助资金, 总的官方发展援助 (ODA) 与发展银行债务之和 (ODA + IFI bond) 总共达到了 12688 亿美元。其中, 总的 ODA 为 9000 亿美元, 发展银行债务为 3688 亿美元 (World Bank, 2009)。

在 2000 年联合国的千年发展峰会上, 世界上主要发达国家制订了将全球贫困水平在 2015 年之前降低一半 (以 1990 年的水平为标准) 的行动计划, 简称千年发展目标 (Millennium Development Goals, MDGs)。及时完成千年发展目标需要充足的发展援助资金, 但是具体所需要的资金又是相当难以估计的。联合国 2001 年的一份报告显示, 除了现在的发展援助之外, 保守估计每年需要额外的 500 亿美元, 才能及时完成千年发展目标 (Zedillo, 2001)。但是这个估计看起来是最小的估计。这部分额外的资金相当于当时 DAC 援助国的 ODA 的总和。也就是说完成千年发展目标意味着 ODA 要翻番 (OECD, 2004)。

为了完成千年发展目标, DAC 组织制定了 ODA/GNI 之比为 0.7% 的发展目标。具体到各个成员国, 对 ODA/GNI 之比各有不同的承诺。如图 1-1 所示, 虽然 2009 年所有成员国均实现了自己阶段性的承诺, 但是大多数国家离联合国 0.7% 的目标仍然很远。虽然近年来 DAC 大多数成员国的 ODA/GNI 均呈现了逐渐上升的趋势, 但是 ODA/GNI 的比例提高却不多, 尤其是对某些援助数额比较大的国家, 如美国和日本 ODA/GNI 的比例一直都很低 (2010 年美国和日本的这个比例都是 0.2%)。所有 DAC 国家 ODA/GNI 加权水平 2008 年是 0.31%, 2009 年是 0.34%, 绝对数额 2008 年是 1214.8 亿美元, 2010 年是 1284.7 亿美元, 援助额增加幅度不高。^① ODA 的传统渠道的主要资金来源于国家财政预算, 也就是来自国家税收。要提高 ODA/GNI 之比就意味着, 在不压缩政府其他开支的情况下提高税收比重, 或者在不增加税收的情况下压缩其他部门的开支。首先, 提高税收需要提高公众对对外援助的支持程度。税收比重的增加幅度有限, 意味着 ODA/GNI 增长幅度也是极有限的。其次, 增加 ODA 而压缩本国其他部门的支出, 在本国利益与

^① 资料来源: OECD, 2010, Development Co-operation Report 2010, <http://www.oecd.org/dac>。

对外援助之间，援助国会面临来自本国利益集团的压力。如日本从 20 世纪 90 年代起一直处于经济的萧条期，在 2000 年之后，许多日本国民要求降低日本的对外援助，因为日本人认为在国民经济状况不佳的情况下，更多的资金应该优先用于改善国民的生活。之后日本政府开始大幅削减 ODA 支出。2008 年全球金融危机之后，很多 DAC 国家的经济状况出现恶化，有的国家甚至出现了主权债务危机，增加 ODA 的压力会更大。

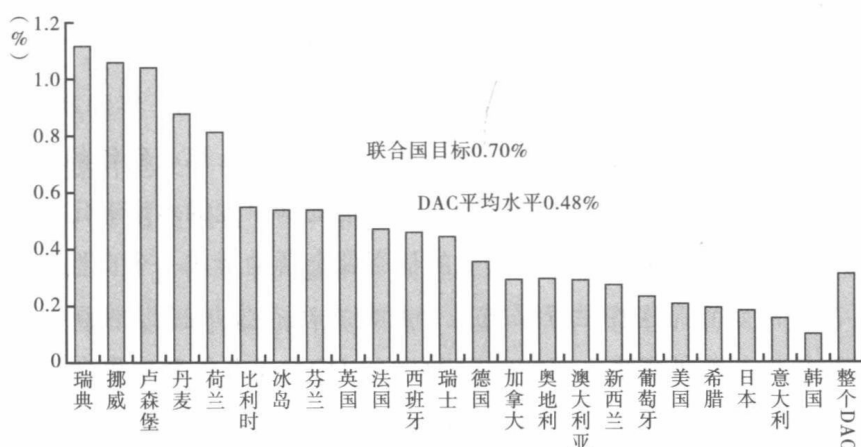


图 1-1 2009 年 DAC 成员国 ODA/GNI 比例对照

注：不按权重计算的 DAC、ODA 与 GNI 的比值为 0.48%，如果按权重计算，即 DAC 成员国中总的 ODA 与总的 GNI 之比，这个数值是图中所示的整个 DAC 相对应的 0.31%。

资料来源：OECD 发展合作报告统计附录，<http://www.oecd.org>。

因此，为实现千年发展目标，仅仅依靠各援助国政府提高对外援助预算以提升援外资金来源是不够的，潜力有限，而且也有一定的不稳定因素，要使发展援助资金翻番就必须寻找相同数量级的创新融资方式，或者在 ODA 与创新融资两者之间寻求一种平衡。

二 创新融资的标准和定义

（一）创新融资的标准

2002 年，蒙特雷（Monterrey）国际发展融资会议首先提出要寻找创新融资渠道，之后许多发展援助创新融资的建议被提出。但是并非每种创新融资的建议都具有可行性。因为创新融资渠道的建立需要考虑种种因素。

作为发展援助传统资金来源的一种补充,创新融资需要满足如下的特征:切实的政治可行性、深厚的融资潜力、快速的融资速度、额外性、可预测性和可持续性。

首先,创新融资的政治可行性是十分重要的,接近千年发展目标 2015 年的每一年都预示着在接下来的时间需要更多的资源。因此,相比有争议的建议,在国际社会上得到广泛认同的建议应当得到优先考虑。

其次,融资潜力也是一个重要的考虑因素。融资潜力要求税基足够大、足够稳固,使为 MDGs 融资时没有过多的避税和强烈的政治反对。

再次,除了政治上的可行性和融资潜力,越临近 2015 年的最后期限,越强调迅速融资的必要性。如果援助国要兑现其承诺,那么每年的拖延都意味着后面年份更大的融资压力。受援国根据援助国事先的承诺制定了国内政策和机构计划,得到确定的援助资金的信心就会帮助形成一个良性的循环。

再次,需要研究这些融资渠道是否真的是现存发展援助的额外融资渠道。发展援助的额外资金,可以通过更多的 ODA 或者创新融资获得。两种渠道之间的平衡,将决定发达援助国的负担程度和政治抵制程度。如果传统的 ODA 受到了创新融资渠道的影响,创新融资就难以达到与传统 ODA 共同实现 MDGs 的目的。Monerrey 框架下的一个共识是,创新融资渠道应该成为当前 ODA 承诺的补充融资方式。创新融资的扩张,不应该减轻发达国家的 ODA 责任。

最后,创新融资资金的受援国政府,仅可能在它们对额外援助的稳定性和可执行性有足够的信心时,才会做出积极的计划,正确地改革和投资。新形式的发展援助融资,必须是可预测的和可持续的。

(二) 创新融资的定义

目前发展援助创新融资在国际上还没有一致的定义。

世界银行通过详细定义资金的来源和利用方式将发展援助创新融资方式定义如下:创新融资是指用于①通过新来源及正常交易之外的投资为发展援助融资的所有方式;②从根本上解决发展援助资金问题,涉及非传统方式的团结税(Solidarity)、公私合作关系(Public-private Partnerships, PPPs)、催化渠道(Catalytic)的非传统融资方式(如表 1-1 所示)(World Bank, 2009)。

表 1-1 World Bank (2009) 创新融资的四种分类

		利用方式	
		公 共	私 人
资金 来源	私人杠杆	公私合作关系 私人部门为公共服务和其他公共职能融资	纯私人 在市场上和民间社会中的私人机构
	动员公共 支出	团结税 通过 ODA 实现公共部门向公共部门的 资金转移	催 化 公共部门对市场创造、发展,或促进私 人进入已经存在支持的市场

资料来源：World Bank, 2009, Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solutions。

根据这种定义，创新融资囊括了相当广泛的融资机制，包括新兴国家的发展援助、多边发展银行发行的本国货币的债券等。

OECD 一份报告则不同意世界银行的观点，他们认为创新融资应该包括支持国际发展援助的融资和行动机制，这种机制不应包括传统的官方或者私人支出方式。这些创新机制包括：用于增加或者发展受援国私人 and 公共税收的新方法；可用于发展援助的且有多数基础的新收益流（如新的税费、债券收入、销售和自愿捐赠机制）；用于应对市场失灵或者增加可持续的发展援助的新的激励（如财务担保、企业社会责任和其他奖励）等（OECD, 2010）。

本书比较偏向于 OECD 对创新融资的理解。据 World Bank 的估计，多边银行的债券在 2000 ~ 2008 年共募集了 401 亿美元，占总的创新融资（570 亿美元）的 3/4。多边发展银行对发展中国家发行的本国货币债券，可以缓解发展中国家对于资金的需求。但是借债总是要偿还的，仅将未来的钱用于现在而已，并不是提供同等数量的援助资金。因此其不符合创新融资额外性的要求。但是 World Bank 通过对从来源和利用方式提出的创新融资的定义，为资金的分类提供了一个良好的分析框架。本章仍将借用这种分析框架分析 OECD 所阐述的创新融资方式。

三 创新融资机制

根据 OECD 的定义，目前正在运行的创新融资方式中，融资效果比较明显的主要有机票团结税、IFFIm、AMC、Debt2Health、碳交易税和（RED）

产品。从融资用途上看,这些创新融资方式大都体现了对千年发展目标中健康部分的支持。机票团结税、Debt2Health 用于艾滋病、瘴气和肺结核病的治疗;(RED)支持艾滋病的治疗;IFFIm 和 AMC 则致力于为疫苗的生产融资。从资金来源上看,它们大体可以分为两个部分:公共支出和私人市场。正在探索的创新融资机制中,融资潜力比较大的主要是 CTT,资金来自私人市场。

(一) 来自政府公共支出的创新融资机制

1. AMC

AMC (Advance Market Commitments) 的出现是为了应对疫苗市场的短缺性。援助国向疫苗生产厂商承诺,如果疫苗生产出来,满足事先约定的标准并为发展中国家所需要,其将会以一个事先商定的价格购买疫苗。AMC 还答应向合作的疫苗生产厂商提供研究疫苗所需要的启动资金。如果 AMC 的基金被耗尽,厂商会按照约定继续在一段时间内按照事先约定的价格继续生产疫苗。援助国投入的资金确保疫苗的价格,因此创造了一个切实可行的未来市场。

AMC 的构想首先由意大利在 2005 年的 G8 峰会上正式提出。2007 年在罗马,6 个援助方——意大利、英国、加拿大、挪威、俄罗斯和盖茨基金,共担保了 15 亿美元的资金用于研究和开发肺炎疫苗。作为 AMC 的试点工作,其目标就是保证发展中国家能够在长期内有充分和负担得起的疫苗。

AMC 仍然是援助国(或组织)将特定的政府援助用于特定目的(疫苗)的结果,所以 AMC 仍可以算作援助国的 ODA。AMC 的资金则来自政府的短期的财政预算资金。AMC 的融资更加快捷,但是也容易给援助国造成财政开支的负担。

AMC 通过与医药公司签订合同,生产前提供启动资金,生产后保证购买的方式,保证了疫苗的生产。另外一种重要的创新方式也促进了疫苗的生产,并且比 AMC 提供的资金流量更大,这种方式就是 IFFIm。

2. IFFIm

从需求和供给两个角度都显示了对疫苗研制资金的需求。一方面,防止儿童年幼时候生病对儿童的健康和将来都是无价的。同时接种疫苗也遵循“群体免疫”(herd immunity)效应,即使是对那些没有接种疫苗的人来说,

接种疫苗的人群越大，发生疾病的概率越低。所以接种疫苗越早越好，人群中接种疫苗的比例越高越好。另一方面，大量用于研制疫苗的资金，可以使疫苗的生产商执行长期的研制计划，进行大规模的生产。

IFFIm 是指援助国通过发行远期债券，到资本市场出售，以换取当前发展援助所需要的资金。IFFIm 首先由英国于 2000 年开始实施，目的是为贫困国家提供疫苗的研制和接种所需要的资金。IFFIm 的实施是“Front Loading”原则，也就是援助国借助长期债券使其可以以更大的现金流量支持贫困国家对疫苗的短期需求。IFFIm 的参与国认为虽然出售“疫苗债券”会有一定的成本，比如对债务利率的支付，但是所产生的收益可以极大地弥补成本。

IFFIm 的具体运作机制为，援助国向 IFFIm 提供债务保证，世界银行管理 IFFIm，IFFIm 向投资者出售“疫苗债券”，获取的资金用于支持疫苗相关项目。截至 2011 年 6 月，正式承诺 IFFIm 债券的国家有英国、法国、意大利、挪威、澳大利亚、西班牙、荷兰、瑞典和南非（见表 1-2）。2011 年巴西有意愿成为 IFFIm 第 10 个援助国，准备承诺 0.2 亿美元的债券；意大利准备为 IFFIm 提供额外的 0.37 亿美元的债券。但是，IFFIm 是通过出售国家保证的债券获取发展援助所需要的资金。归根结底，这些资金还是政府资金，只不过是将来的资金用于支持现在的作用。

表 1-2 2006 年至 2011 年 6 月 IFFIm 参与国承诺金额

IFFIm 参与国	英国	法国	意大利	挪威	澳大利亚	西班牙	荷兰	瑞典	南非
承诺年限 (年)	23	20	20	15	20	20	8	15	20
债券金额 (亿美元)	29.80	17.19	6.38	2.64	2.56	2.4	1.14	0.38	0.2

资料来源：IFFIm 网站，<http://www.iffim.org/donors/#>。

由于 IFFIm 获得了援助国政府的支持，由世界银行经营；并有国家谨慎授权的立法保护确保总会有足够的资金支付债务，IFFIm 的“疫苗债券”获得了 AAA 的评级。购买 IFFIm 的“疫苗债券”，投资者仍然可以获取市场

回报率,还可以明白他们的资金是用于保护最贫困国家人民的健康。因此,对他们而言,IFFIm 的债券还是有吸引力的。

IFFIm 债券的价格与主权债务类似。IFFIm 从 2006 年至 2011 年 6 月总共募集了 34 亿美元资金。^① IFFIm 的总目标是在 2006 ~ 2015 年募集 40 亿美元的资金用于疫苗相关项目。截至 2011 年 6 月,援助国提供给 IFFIm 的债务承诺已达到了 62.69 亿美元。

由于向 IFFIm 提供的债务承诺是由援助国担保的,IFFIm 所产生的资金也应该算作债务承诺国家的 ODA。IFFIm 通过发行债券的方式,为疫苗的生产融资。同样的资金,相对于 AMC 对援助国财政预算的压力更小,可以获得的资金流更大。IFFIm 是 6 种正在运行的创新融资方式中融资额最大的一种。

3. Debt2Health

IFFIm 发行的是援助国的债券,Debt2Health 则利用了发展中国家对援助国的债务。Debt2Health 是一种债务有一定折扣率的债务交换协议。债权国免除债务国的双边债务。作为回报,债务国需要将通常相当于 50% 的债务资金,提供给全球基金 (Global Fund)。全球基金将所获得的资金用于支援债务国的健康项目。合作的净结果就是债权国免除了债务国的债务;债务国除了获得 50% 的债务减免,还需要提供 50% 的资金用于本国的医疗服务。Debt2Health 主要面向不符合现在两大国际重债减免组织 HIPC 和 MDRI 减债标准的重债国。医疗服务主要面向艾滋病、肺结核和瘴气相关项目。

Debt2Health 具体实施的流程如图 1-2 所示。首先,Debt2Health 协议一旦签订,债务国就需要向全球基金提供对等的资金。这些资金不能来自债务国的健康预算,也不能作为健康部门的开支。其次,支付完成之后,债权国就依据签订的双边协议,立即对债务国的债务进行减免。最后,全球基金接受了来自债务国的资金之后,将会根据政策和流程定期向债务国提供医疗健康方面的投资。如果在协议运行期间,债务国不能持续提供资金,或者不能适应新的建议,那么退出机制就开始启动了。退出机制要根据各方的协调,但是通常认为,如果债务国不能在 5 ~ 8 年内利用 Debt2Health 的资金,全球基金可以重新分配这些资金到其他国家。

^① 资料来源:IFFIm 官方网站, www.iffim.org/library/publications/iffim-updates/iffim-update-6/。