

# 国际发展援助的转变

## ——目标、资源与机制

刘 宁

**【内容摘要】** 目前,国际发展援助体系出现了三种转向。首先,在国际发展目标方面,在联合国达成了新的可持续发展目标后,国际发展迅速向可持续发展目标靠拢,发达国家控制国际发展议程的能力有所减弱。其次,在发展资源供给方面,除了官方发展援助之外,其他形式的发展资源日益增多,且对官方发展援助造成一定冲击。再次,在机制方面,发展筹资从融资安排上进一步改变了官方发展援助的融资模式及其利用方式。可持续发展作为国际发展的焦点,协调着各国政府的发展偏好,引导官方发展援助向可持续发展目标倾斜,可持续发展起着路线图的作用。发展筹资着眼于解决官方发展援助资源不足的问题,对官方发展援助构成了筹资压力。发展筹资的出现对发达国家如何利用官方发展援助增加资源供给提出了新要求。不过,就路径依赖而言,发展筹资作为新的资金机制安排,还不可能替代官方发展援助。但是,筹资作为发展的核心议题依然是官方发展援助的关注重点。在现有可持续发展目标框架下继续改革官方发展援助,以缓解国际发展筹资压力,这在很大程度上主导着未来国际发展援助体系的走向。

**【关键词】** 官方发展援助 可持续发展 发展筹资 国际发展体系

**【作者简介】** 刘宁,北京大学国际关系学院博士研究生(北京 邮编:100871)

**【中图分类号】** D812

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)02-0106-23

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201902006

2000年9月，第五十五届联合国大会通过了《联合国千年宣言》，联合国千年发展目标迅速成为国际发展的主要方向。2015年8月2日，联合国又发布了题为《改变我们的世界：2030可持续发展议程》报告。<sup>①</sup> 国际社会就可持续发展达成了新的共识。

资金问题是影响国际发展的关键。冷战结束后，官方发展援助（ODA）一度呈递减状态。1996年经济合作与发展组织（OECD）发布了题为《塑造21世纪：发展合作的贡献》的报告，重新强调援助规模的重要性。<sup>②</sup> 1997年6月联合国大会通过的《发展纲领》认为，国际社会要有新的发展筹资举措。<sup>③</sup> 2002年联合国在墨西哥蒙特雷召开了第一届发展筹资国际会议，并就发展筹资问题形成了《蒙特雷共识》（Monterrey Consensus）。<sup>④</sup> 2008年，联合国在多哈又召开了第二届发展筹资国际会议，会议审查了《蒙特雷共识》落实的进度。<sup>⑤</sup> 为了响应联合国发展筹资举措，2014年OECD在《发展合作报告2014：为可持续发展调动资源》这份报告中提出，各国需要在全球范围内协调发展政策，为发展筹资提供新渠道。<sup>⑥</sup> 2015年7月联合国召开了第三次发展筹资国际会议，通过了《亚的斯亚贝巴行动计划》（Addis Ababa Action Agenda），<sup>⑦</sup> 该计划重申了改革国际金融体系对实现《联合国千年宣言》的重要性，同时也要求发达国家实现将其国民收入总值的0.7%用于对外援助的承诺。第三次发展筹资国际会议对2015年9月召开的联合国可持

① United Nations, “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,” August 28, 2015, <https://www.dfa.ie/prep/pmun/newyork/development/2030-agenda-for-sustainable-development/#>.

② OECD/DAC, *Sharpening the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, May 1996, pp. 15-16.

③ 联合国公约与宣言检索系统：《发展纲领》，1997年6月20日，<http://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-51-240.shtml>。

④ United Nations, *Monterrey Consensus on Financing for Development*, September 8, 2014, pp. 5-6, <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/MonterreyConsensus.pdf>.

⑤ United Nations, *Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus*, December 10, 2010, pp. 2-3, [http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg\\_gap/mdg\\_gap2010/aconf212\\_11\\_rev1.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/mdg_gap2010/aconf212_11_rev1.pdf).

⑥ OECD, *Development Co-Operation Report 2014 Mobilizing Resource for Sustainable Development*, November 24, 2017, pp. 27-35, <https://developmenteducation.ie/media/documents/OECD%20Development%20Cooperation%20Report%202014.pdf>.

⑦ United Nations, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, August 24, 2015, pp. 10-58, [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf).

续发展大会提供了强有力的基础。

筹措发展资金需要特定的国际机制安排。OECD 主导下的官方发展援助有其自身的局限。2018年9月24日在联合国举行的“为实现2030可持续发展议程项目融资高级别会议”上，联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯（António Guterres）强调，要实现2030年可持续发展目标，国际社会每年需要50 000亿到70 000亿美元的投资。<sup>①</sup> 根据发展援助委员会统计，目前官方发展援助每年只有1 440亿美元左右。<sup>②</sup> 实现联合国千年目标与可持续发展目标所需的资金无法通过官方发展援助自行解决。因而，除了官方发展援助以外，国际社会需要有新的发展筹资安排。

从国际发展目标、资源和筹资机制来看，传统发达国家主导下的国际发展援助模式已面临重大挑战。可持续发展目标明确化，资金来源多元化以及发展筹资机制的再构建，将会在很大程度上影响国际发展援助体系的走向。

## 一、国际发展援助的起源与问题

官方发展援助始于第二次世界大战之后，作为主要的国际发展机制，官方发展援助有自身的发展目标和融资安排。不过，这些机制和安排往往反映了发达国家的国际发展意愿。事实上，官方发展援助的有效性也一直为国际社会所诟病。梳理分析官方发展援助的起源及其国际争论，有助于进一步理解国际发展援助体系的内在演变趋势。

### （一）发展援助的内容与本质

官方发展援助一般指国家与国家之间的资源转移，财政转移、技术转移、粮食转移和债务减免是官方发展援助的四种基本形式。<sup>③</sup> OECD从国际金融机构的角度，给出了官方发展援助的第二种定义，主要是指来自国际金融机构的不具有优惠性质的贷款以及其他以发展为目的且带有少量优惠条件的

---

<sup>①</sup> United Nations: “High-level Meeting on Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development,” September 24, 2018, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/financing-2030/>.

<sup>②</sup> OECD, “Net ODA,” November 21, 2018, <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm#indicator-chart>.

<sup>③</sup> 李小云等编：《国际发展援助概论》，社会科学文献出版社2009年版，第90页。

贷款，这些均被看作援助。<sup>①</sup> 国际发展援助主要涉及以下三个方面的内容：发展援助的目标、发展援助所需的资源以及相关机制安排。

第一，从发展援助的目标看，早期官方发展援助和发展并没有直接关系。二战结束后，美国是国际援助资金的最大提供方，美国对外援助具有强烈的政治动机。美国通过“马歇尔计划”向欧洲输出大量美元资本。为了利用美国财政援助，有计划地实施“马歇尔计划”，英国和法国等 18 个欧洲国家联合成立了欧洲经济合作组织（OECE）。当时美国向西欧提供援助的目标是战后重建。同时，美国希望以此促成反苏同盟的建立。

美国对西欧和日本所谓的“援助”产生了积极的“示范效应”，并影响了早期的发展经济学理论。西欧和日本在美国的援助下，快速实现了战后恢复。20 世纪 50 年代，随着经济恢复，日本和西欧也开始了对外援助活动，这类活动都打着促进受援国经济发展的旗号。早期发达国家对外援助活动并没有任何国际规范，援助国的援助目标是非常复杂的，既有战略目标，也有经济目标。比如日本主要援助地区是东南亚，英国和法国主要援助地区是其前殖民地。冷战时期，发达国家的对外援助有着明确的政治导向。

第二，从资金来源看，国际援助资金大部分来自政府支持下的各类贷款。比如混合贷款（Mixed Loan）和软贷款（Soft Loan）。混合信贷指官方资金以一定比例配合出口信贷形成的贷款。软贷款指具有政府利率补贴性质的贷款。这类贷款与捆绑援助（Tied Aid）相联系。这类援助往往被看作是援助国通过援助获取不当国际经济竞争优势的工具。<sup>②</sup> 它不仅破坏了正常的自由贸易，恶化了国际借贷环境，而且也使国际援助更为混乱。

由援助导致的不公平国际竞争加剧了发达国家之间的经济矛盾。尤其是 1958 年以后，美国连续出现国际收支赤字，国际货币体系和国际贸易环境恶化。为了加强经济联系，协调经济发展政策，1961 年在欧洲经济合作组

---

<sup>①</sup> OECD, “DAC Glossary of Key Terms and Concepts,” November 25, 2018, <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>.

<sup>②</sup> Hidemi Kimura and Yasuyuki Todo, “Is Foreign Aid a Vanguard of Foreign Direct Investment? A Gravity-Equation Approach,” *World Development*, Vol. 38, No. 4, 2010, p. 482; and Pablo Selaya and Eva Rytter Sunesen, “Does Foreign Aid Increase Foreign Direct Investment?” *World Development*, Vol. 40, No. 11, 2012, pp. 2155-2176.

织吸纳了欧洲以外的国家加入时，OECD 建立。为了协调各国出口和对外援助之间的关系，OECD 专门成立了发展援助委员会（DAC）。发展援助委员会专门负责协调官方发展援助，规范国际发展援助资金来源。从此以后，国际发展援助开始规范化。

第三，从援助机制看，约翰·鲁杰（John Ruggie）将国际机制定义为，在某一国际领域内一组明确或隐含的原则、规范、规则和决策程序。<sup>①</sup> 推动国际发展，不仅要明确发展目标，同时也需要相应的配套资源以及相关活动的实施安排。规范资金来源是国际发展援助中的关键一环。

20 世纪 50 到 60 年代，由于发展援助委员会成员利用官方出口信贷促进本国投资和出口是非常普遍的做法，如何规范该问题，限制发达国家利用此种不正当的国际竞争优势成为发展援助委员会关注的焦点。<sup>②</sup> 最大限度地商业性质的资金与官方性质的资金隔离开来，以限制援助国利用援助增加本国国际竞争优势，成为发展援助委员会最初努力的方向。<sup>③</sup> 援助去捆绑政策由此而来。不过，要求发达国家无条件进行资源转移明显不符合国际政治现实。于是，发展援助委员会采取了折中的做法，这就出现了所谓优惠性（Concessional）这一提法。为了具体衡量援助资金的优惠程度，发展援助委员会提出了赠予成分（Grant Element）这一概念。赠予成分一般是根据贷款利率、贷款期、宽限期以及收益率等因素，综合测算出的一个值。

1972 年，OECD 正式对官方发展援助进行了界定，即官方机构（包括地方政府和政府运作下的机构）向欠发达国家和国际机构提供的所有资源流动，这些流动需要满足促进受援国经济发展和福利改善且具有优惠性两个条件。优惠性以赠予比例衡量，该值不低于 25%（以 10% 的折现率计算）。<sup>④</sup> 官方发展援助这一概念的适用范围，从行为主体划分，有三点需要注意。首先，

---

<sup>①</sup> John Ruggie, "International Response to Technology: Concept and Trends," *International Organization*, Vol. 29, No. 3, 1975, p. 570.

<sup>②</sup> William Hynes and Simon Scott, "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms, and a Way Forward," *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 12, 2013, pp. 14-16.

<sup>③</sup> Andrew Moravcsik, "Disciplining the Trade Finance: The OECD Export Credit Arrangement," *International Organization*, Vol. 43, No. 1, 1989, p. 176.

<sup>④</sup> OECD, "Official Development Assistance—Definition and Coverage," November 30, 2018, <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>.

官方发展援助是发达国家之间协调国际发展政策的一种特殊安排。因而，官方发展援助是特指的。只有发展援助委员会 29 个成员（欧盟和 28 个 OECD 成员国）的对外援助才被统计为官方发展援助。其次，既遵循发展援助委员会的相关对外援助规则，同时也向 OECD 报告其对外援助情况，这类非发展援助委员会成员的国家 and 地区有 20 个。这些国家和地区的对外援助被看作是超越发展援助委员会的官方发展援助。一般来看，向 OECD 汇报其对外援助情况的国家都有加入发展援助委员会的倾向。2010 年以来，包括韩国和波兰在内的 6 个国家先后成为发展援助委员会成员。再次，中国、印度、巴西、南非、墨西哥、智利、印度尼西亚、卡塔尔、哥伦比亚、哥斯达黎加 10 个新兴国家积极或更大规模参与国际发展援助也是近十多年的事，新兴国家不是发展援助委员会成员，一般也不向其汇报对外援助情况，其对外援助被 OECD 看作是发展合作融资（Development Co-operation Flows）。OECD 通过估算的方式测算新兴国家对外发展合作融资的水平和规模。<sup>①</sup> 目前，官方发展援助这一概念依然处于西方发达国家的主导之下。

表 1 官方发展援助（ODA）主要记事年表

时间	主要事件
1960 年	联合国大会希望发达国家将其国民收入总值（GNI）的 1% 用于国际援助
1968 年	第二届联合国贸发会议，一些发达国家接受了将 GNI 的 0.75% 用于援助的倡议
1969 年	DAC 接受了皮尔森委员会关于发达国家将其 GNI 的 0.7% 作为援助标准的建议
1972 年	DAC 正式对 ODA 进行了界定
1974—1979 年	援助国对 ODA 的管理成本计入 ODA
1984 年	援助国以促进发展为目的，对发展中国家留学生的资助计入 ODA

<sup>①</sup> OECD, “Development Finance of Countries beyond the DAC,” June 24, 2017, <http://www.oecd.org/dac/stats/non-dac-reporting.htm>. 有关官方发展援助的统计数据，参考 OECD, “Aid at a Glance Charts,” December 21, 2018, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>.

1988年	援助国对来自发展中国家的、住在援助国的难民的开支计入 ODA (第一年)
1994年	援助国双边维和经费中具有援助发展因素的部分计入 ODA
2004—2005年	冲突、和平与安全等六个项目的开支计入 ODA
2006年	DAC 成员对其提供给联合国用于维和开支的 6% 计入 ODA

资料来源: OECD, *Measuring Aid: 50 Years of DAC Statistics 1961-2011*, April 2011, pp. 5-6.

表 1 统计了官方发展援助的大致发展历程。从官方发展援助融资设计来看, 发展援助委员会坚持的援助策略其实是“施舍”, 而不是促进受援国家和地区的发展。<sup>①</sup> 官方发展援助的计算系统错综复杂, 很多项目并不与受援国的发展挂钩。官方发展援助更多反映的是这样一个事实, 即国际发展应该遵循发达国家的偏好, 发达国家不能利用对外援助增加自己在国际经济中的竞争优势。<sup>②</sup>

## (二) 官方发展援助的问题及其争论

西方国家主导下的国际发展援助体系已经持续了半个多世纪, 对其评价可谓毁誉参半。重新审视目前的国际发展援助体系, 有助于进一步理解国际发展援助体系的演变。

第一, 为什么要实施国际援助, 援助的理论基础和目标是什么? 官方发展援助的理论基础是发展经济学, 促进受援国经济发展和整体社会福利改善是援助的主要目标。早期发展经济学家, 比如阿瑟·刘易斯 (Arthur Lewis)、沃尔特·罗斯特 (Walt Rostow) 以及霍利斯·钱纳里 (Hollis Chenery) 等都认为, 发展中国家除了储蓄低以及资本积累不足以外, 还面临外汇短缺问题。国际发展援助机制设计应该以发达国家为突破口, 发达国家通过对外援助能够帮助发展中国家弥补投资缺口、改善国际收支, 实现发展中国家的经

<sup>①</sup> 徐佳君:《新兴援助国对国际发展援助理念的影响》, 载左常升主编:《国际发展援助理论与实践》, 社会科学文献出版社 2015 年版, 第 59—66 页。

<sup>②</sup> Charles Wolf, Xiao Wang, and Eric Warner, *China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities: Scale, Content, Destinations, and Implications*, Santa Monica: RAND Corporation, 2013, pp. 3-9.

经济增长和社会发展。<sup>①</sup> 不过，这类理论的现实依据都是建立在美国对西欧和日本援助的基础上。这类观点在 20 世纪 60 年代受到了现实的挑战。因为得到发达国家援助的国家并没有实现预期的高速增长。相反，不少发展中国家还因为这套理论欠下了不少债务。对这个问题的解释，引起了援助国和受援国之间对国际发展目标长达数十年的争论。

20 世纪 80 年代兴起的新自由主义普遍将援助无效的原因归结为是受援国政府腐败造成的。此后一段时期，国际援助普遍开始强调受援国国内政治经济改革的重要性。援助只有在善治国家才有效是新千年以后较为流行的一种看法。<sup>②</sup> 这类观点认为，受援国政策环境良好时，援助的作用是最大的。相反，在那些政策环境较差的国家，援助不仅不会促进发展，反而会增加腐败，延缓改革。<sup>③</sup> 2001 年世界银行就援助有效性问题出版了一本 700 多页的著作《非洲的援助与改革：来自十国的教训》，通过对科特迪瓦、刚果、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、马里、尼日利亚、坦桑尼亚、乌干达和赞比亚十国的分析发现，援助在上述国家既有成功的，也有失败的。援助结果与援助方和受援国之间的互动以及受援国国内政治环境密切相关。<sup>④</sup> 国际社会认为尼日利亚援助效果不佳很大程度上是由于尼日利亚的政治裙带主义（Political Clientelism）造成的，钱袋政治（Money Bags）主导了尼日利亚的政治进程，国际援助资金往往被国家领导人当作政治回报，给了那些支持他们上台的人。<sup>⑤</sup> 德隆·阿西莫格鲁（Daron Acemoglu）和詹姆斯·罗宾逊（James A. Robinson）在《国家为什么会失败》一书中也认为，一些国家内

① [美]迈克尔·托达罗、斯蒂芬·史密斯：《发展经济学（第 11 版）》，聂巧平等译，机械工业出版社 2014 年版，第 75—82 页。

② Waly Wane: "The Quality of Foreign Aid: Country Selectivity or Donors Incentives?" *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3325, June 2004, pp. 23-24.

③ Craig Burnside and David Dollar: "Aid, Policies, and Growth," *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, pp. 847-868; and William Easterly, Ross Levine, and David Roodman, "New Date, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's 'Aid, Policies, and Growth,'" *NBER Working Paper*, No. 9846, July 2003, pp. 6-10.

④ Shantayanan Devarajan, David R. Dollar, and Torgny Holmgren, *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, World Bank, No. 20433, 2001, pp. 33-35.

⑤ Ayaka Simon Silas, "Political Clientelism and the Independence of Political Office Holders in Nigeria and National Development," *Humanities and Social Sciences Review*, Vol. 2, No.2, 2013, pp. 425-431.



部汲取性的政治经济制度安排限制了这些国家的发展前景。<sup>①</sup>

另一些学者将援助无效的原因归结为发达国家的肆意操作。这些学者认为，发展经济学最主要的理论缺陷是忽略了国际政治因素，这恰恰是理解国际发展援助无效的关键。汉斯·摩根索（Hans Morgenthau）从国际政治现实主义考察了援助国对外援助的六大目标，分别是人道主义、维持秩序、国际声望、军事、贿赂以及经济发展。<sup>②</sup> 发达国家的对外援助目标往往受国内政治约束，其援助规模受民众对国际事务认知的影响。<sup>③</sup> 现有大部分研究表明，作为世界上最大的援助资金提供方，美国的援助很大程度上是受到其地缘战略和国家安全束缚的。<sup>④</sup> 伊拉克、阿富汗和以色列是受美国援助最多的三个国家，但这三个国家并不是世界上最穷的国家，紧随其后的德国和日本，则一贯善于利用捆绑援助，将官方资金和社会商业资本结合起来，官方发展援助变成了两国增加出口的工具。<sup>⑤</sup>

第二，从资源和机制安排来看，发达国家是国际发展资金的主要来源方，发达国家依靠发展援助委员会规范国际发展援助活动。这种情况导致发达国家在国际发展中的话语权过大，对其批评亦不绝于耳。在丹比萨·莫约（Dambisa Moyo）看来，西方对非洲的援助是完全失败的。国际援助不仅没有促进非洲的发展，反而增加了政治腐败，破坏了非洲地区的社会生产力，并间接引发了内战。<sup>⑥</sup> 如何纠正该问题，目前大致形成了两种看法。来自世

---

① [美]德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·A. 罗宾逊：《国家为什么会失败》，李曾刚译，湖南科学技术出版社2015年版，第49—67页。

② Hans Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, June 1962, p. 301.

③ Pamela Paxton and Stephen Knack, "Individual and Country Level Factors Affecting Support for Foreign Aid," *World Bank Research Working Paper*, No. 4714, 2008, pp. 18-20.

④ Alberto Alesina and David Dollar, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, No. 1, 2000, pp. 33-63; 丁韶彬：《奥巴马政府的对外援助变革：以国家安全战略调整为背景》，《外交评论》2012年第3期，第133页；庞珣、周帅：《中美对外援助的国际政治意义：以联合国大会投票为例》，《中国社会科学》2017年第3期，第181—203页。

⑤ 黄梅波、张博文：《政府贷款与对外直接投资：日本经验及启示》，《亚太经济》2016年第6期，第85页；周玉渊：《日本对外援助的政治经济学》，《当代亚太》2010年第3期，第107—124页。许豫东、吴迪、甄选：《日德对外援助资金与社会资金相结合的经验及启示》，《国际经济合作》2016年第8期，第45—48页。

⑥ [赞比亚]丹比萨·莫约：《援助的死亡》，王涛等译，世界知识出版社2010年版，第34—47页。

界银行的经济学家们的看法是，对受援国来说，过度依赖外援只会增加腐败，从而丧失了从其他渠道获取国际资金的能力。就经济发展规律而言，经常接受援助资金的国家，不仅容易形成“资源诅咒”（Curse of Aid），而且更容易患上“荷兰病”（Dutch Disease）。<sup>①</sup> 其潜在的政策建议是援助国应该降低援助总量，迫使受援国自己想办法，吸引国际资本。这类观点认识到了国际援助中的负面因素，虽然有一定的合理性，但国际社会不应该因噎废食，忽视援助的积极意义，因为这容易产生误导，使发达国家推卸国际发展责任。中国学者郑宇认为，目前的国际发展资源不是太多，而是太少。国际金融资源不足、国际援助体系扭曲以及治理碎片化才是国际发展援助需要关注的核心问题。<sup>②</sup> 要改善国际发展援助，必须从以上三个方面入手。发达国家的官方发展援助依然要进一步加强，除了官方发展援助以外，国际社会还需要寻找弥补国际金融资源不足的新方法。同时，重视受援国的发展权利，加强发达国家、新兴援助国和受援国之间的合作，避免全球发展治理体系碎片化。

综上所述，无论是从发展目标还是融资安排来看，官方发展援助都面临一定的困境。官方发展援助的援助国导向容易增加援助国与受援国之间的政治矛盾。从融资安排来看，官方发展援助作为发达国家设计的特殊融资安排，并不能满足国际发展的资金需要。针对官方发展援助的不足，发展筹资逐步兴起，官方发展援助所面临的外部环境也在悄然发生变化。

## 二、国际发展援助体系的三个转变

要实现国际发展，建立完备的国际发展体系，至少需要三个步骤。一要有发展目标，二要有配套资源，三要有相关机制安排，比如筹资、运营、监

---

<sup>①</sup> Simeon Djankov and Jose Montalvo, et al., “The Curse of Aid,” World Bank Working Paper, No. 45254, December 2007, pp. 1-24; Kevin M. Morrison, “What Can We Learn about the ‘Resource Curse’ from Foreign Aid,” *The World Bank Research Observer*, October 27, 2010, p. 52; and Christopher S. Adam and David L. Bevan, “Aid, Public Expenditure, and Dutch Disease,” Working Paper Series, Center for the Study of African Economies Oxford University, February 7, 2003, p. 1.

<sup>②</sup> 郑宇：《援助有效性与新型发展合作模式构想》，《世界经济与政治》2017年第8期，第135—155页。

督以及实施机制等。发达国家建立的官方发展援助体系是国际社会最主要的发展体系。目前，官方发展援助体系已经面临一定的挑战，这种挑战来自另一种发展筹资安排。

发展筹资是 2002 年《蒙特雷共识》签订以后出现的新问题。发展筹资的主要目的是为实现联合国千年目标提供更多资金支持，以弥补官方发展援助的不足。从目标、资源与机制上看，作为新的融资安排，发展筹资与官方发展援助既有联系，又有差别（见表 2）。这成为官方发展援助转变的基础。

表 2 国际发展的目标、资源与机制

	目标	资源	机制
官方发展援助	发达国家主导下的国际发展目标	依靠发达国家财政预算	双边主义、援助国导向
发展筹资	以联合国可持续发展目标为基础	公共部门、私人部门、其他筹资渠道	融资创新、南北援助、南南合作、多边主义
趋势	国际发展目标更明确	多渠道、公私合作	多边主义

资料来源：作者自制。参考林毅夫、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》，宋琛译，北京大学出版社 2016 年版，第 57—117 页。

### （一）国际发展目标的变化

长期以来，发达国家一直在国际发展援助体系中占有主导地位，这种主导地位不仅表现在发达国家几乎垄断了国际发展援助资源，同时也垄断了国际发展话语权。官方发展援助具有明确的援助国导向性，援助国的政治、经济以及其他战略目标，都能通过官方发展援助这种间接的方式去实现。随着国际政治经济权力格局的变迁，2000 年联合国确立国际发展目标以后，发展筹资也逐步成为联合国实现千年发展目标的配套工程。自此，联合国开始逐步打破发展援助委员会控制国际发展话语权的现状。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 黄超：《全球发展治理转型与中国的战略选择》，《国际展望》2018 年第 3 期，第

目前,国际社会就人与环境的可持续发展达成了普遍共识。阿马蒂亚·森(Amartya Sen)对印度和中国经济发展差异的比较研究认为,经济增长并不意味着发展,发展的本质在于可选择机会的增多。<sup>①</sup> 国际发展要注重受援国国内社会基础建设。较高的识字率与人均寿命水平提高不但可以改善个体福利,同时也能提高社会生产效率。国际社会对发展问题认识的深化,使得发达国家也开始向联合国可持续发展目标靠拢。

与可持续发展相关的另一个议题是绿色发展。绿色发展不仅涉及低碳、全球气候变化等环境问题,同时也涉及贸易、投资、金融等重大国际经济问题。可以说,绿色发展是当今国际发展的核心。其实,国际社会早在20世纪80年代后期,就开始逐步关注全球气候变化问题。1992年《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)的签署意味着国际发展援助开始逐步向可持续发展靠拢。虽然此后的《京都议定书》和《巴黎协定》遭遇了挫折,但是绿色发展的国际基础依然存在。一些发达国家纷纷设立了双边气候基金,比如德国的国际气候倡议(International Climate Initiative)、日本的快速启动基金(Fast-Start Finance)、英国的国际气候基金(International Climate Finance)、挪威的国际气候与森林基金(Norway's International Climate and Forest Initiative)等。此外,发达国家也向国际多边气候基金融资。

联合国可持续发展目标的确立,在某种程度上压缩了发达国家操纵官方发展援助实现其他非发展战略目标的政策空间,使得官方发展援助由援助国导向开始向受援国和联合国倾斜,官方发展援助的目标也变得相对中性化。

## (二) 资源的变化

官方发展援助的资金主要来自发达国家的官方财政预算,回收贷款及利息、发行彩票以及债券是发达国家其他的援助资金来源渠道。<sup>②</sup> 针对官方发展援助不足的问题,联合国提出了发展筹资这一补充措施。发展筹资主要指国际社会利用融资创新模式,为国际发展提供更多的资金。世界银行给出的

---

32—36页。

<sup>①</sup> [印度]阿马蒂亚·森、让·德雷克:《印度:经济发展与社会机会》,黄飞君译,社会科学文献出版社2006年版,第38—42页。

<sup>②</sup> 严启发、林罡:《世界官方发展援助比较研究》,《世界经济研究》2006年第5期,第8页。

融资创新方式融合了官方发展援助和其他资金利用方式，强调不同类别的资金来源对受援地区的影响（见表 3）。公共部门通过官方直接援助的方式影响受援国政府和社会，这类公共资金同时也能改善投资环境，带动私人资本的进入。对私人部门来说，不仅可以促进公私合作，弥补公共资金不足，同时也能促进市场和社会的发展。

世界银行对融资创新方式的划分范围较广，既包括发展援助委员会成员提供的官方发展援助，同时也包括中国、印度等新兴国家提供的发展合作融资，国际私人基金会以及多边金融机构发行的融资债券，等等。2009 年世界银行发布的一项研究报告总结了 100 多项发展筹资措施。这些发展筹资的来源方式多种多样，货币互换与特别提款权也被列入其中。目前，世界银行提出的不少发展筹资措施已经在运行中，比如碳基金<sup>①</sup>（Carbon Fund）、加勒比巨灾风险保险基金<sup>②</sup>以及团结税等。预计在未来还会出现新的发展筹资机制。多元化的发展筹资方式对官方发展援助造成了一定冲击。

表 3 世界银行融资创新分类

		利用方式	
		公共部门	私人部门
资金来源	私人部门 (杠杆作用)	私人部门向公共部门融资 (公私合作)	市场和社会中的私人 (纯私人)
	公共部门 (组织动员)	公共部门的资金转移 (团结税)	改善投资环境 (促进和催化)

资料来源：Navin Girishankar, “Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solutions,” *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5111, November 2009, p. 3。

### （三）机制的变化

官方发展援助其实也是特定的筹资机制安排。目前，对官方发展援助的

① World Bank, “Climate Finance,” October 2, 2018, <http://www.worldbank.org/en/topic/climatefinance>.

② The Website of the Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility: <http://www.ccrif.org>.

批评多半集中在两个方面。一是官方发展援助对受援国权益重视不足，二是官方发展援助提供的资源不足。围绕这两个问题，官方发展援助的筹资设计也在发生改变。

第一，官方发展援助开始强调结果导向型融资<sup>①</sup>（Result-Based Financing）。就表1来说，援助国对来自受援国留学生和难民的费用支持，很难说能够在多大程度上促进受援国本地的经济和社会发展。因为，援助国不能保证来自受援国的留学生和难民会自动回到本国去。相反，这类援助可能会加剧受援地区的人才流失，这显然会违背促进地区发展的初衷。2011年，在韩国釜山召开的第四届国际援助有效性论坛就对援助有效性和发展有效性进行了讨论。虽然这一转变过程异常缓慢，但为改革官方发展援助的受援国导向提供了思路。<sup>②</sup>

第二，官方发展援助开始强调官方发展融资<sup>③</sup>（Official Development Financing, ODF）。2014年，官方发展援助委员会提出了一个新概念，官方可持续发展援助总量（Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD），TOSSD包括所有官方机构及其带动的流向受援地区的资金总和。这一概念的出现说明发展援助委员会在援助资金的定义上已经出现了松动。以亚太地区为例，在以中国为代表的新兴国家的倡议下，亚洲基础设施投资银行（AIIB）和金砖国家新开发银行（NDB）应运而生，并得到广泛的国际支持和高度的国际评价。与官方发展援助相比，国际金融机构具有自身的组织和功能，这类半官方、半市场性质的国际金融机构通常可以利用国际金融市场融资，这增加了国际发展融资的机动性。印度在2015年成立了国家投资和基础设施基金（National Investment and Infrastructure Fund, NIIF）。NIIF预计总资本4000亿印度卢比，NIIF资本的49%由印度政府提供，剩余51%向国内和国际投资者开放。<sup>④</sup>2018年在孟买举行的第三届AIIB理事会上，

---

① Owen Barder and Nancy Birdsall: "Payment for Progress: A Hands-Off Approach to Foreign Aid," Working Paper, Center for Global Development, 2006, p. 8.

② 黄梅波、唐露萍：《南南合作与南北援助：动机、模式与效果比较》，《国际展望》2013年第3期，第8页。

③ William Hynes and Simon Scott, "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms, and a Way Forward," pp. 10-11.

④ The Website of India National Investment and Infrastructure Fund, <https://>

AIIB 公开表示将会为印度第一期 NIIF 注资 1 亿美元，以带动更多的国际资金支持 NIIF。<sup>①</sup>

第三，官方发展援助开始强调全球政策融资<sup>②</sup>(Global Policy Financing)。全球政策融资主要指国际发展援助需要在不同的发展目标引领下，设计不同的发展筹资体系。比如，《联合国气候变化框架公约》就资金来源问题进行了专门讨论，发达国家要专门为发展中国家提供资金和技术。比较突出的多边国际气候融资安排有全球环境基金、适应基金以及绿色气候基金。另外一个典型的例子是成立于 2002 年的全球基金(The Global Fund)，该基金致力于加快消除艾滋病、肺结核和疟疾。全球基金资金的 95% 来自各国政府的承诺捐助，其余 5% 来自其他形式的捐赠。全球基金每年投资约为 40 亿美元。全球基金通过与受援国需求部门建立联系，以资助的形式帮助这些部门实现全球基金的卫生目标。<sup>③</sup>

综上所述，从发展目标、资源利用和融资机制设计三个方面看，国际发展援助体系已出现微妙变化。尤其是在筹资机制设计方面，当前的发展变化表明，筹资机制的设计不仅会改变官方发展援助的概念，而且也会使官方发展援助向可持续发展目标靠拢，并会不断适应可持续发展目标的需要。

### 三、目标、资源与机制对国际发展援助体系的影响路径

国际发展目标、资源以及相关发展筹资机制已经发生了变化。这些潜在的变化影响未来国际发展援助体系的演变，未来可能会出现新的国际发展体系，并取代由西方国家主导的国际援助体系。需要注意的是，任何制度安排都会有一定的路径依赖，想要完全改变现有的由发达国家主导的国际发展援助体系，并不是一件容易的事，因而有必要进一步从理论上解读国际发展目

---

niifindia.in/about-us/.

① AIIB, *Project Summary Information*, June 22, 2018, p. 3, [https://www.aiib.org/en/projects/approved/2018/\\_download/india-infrastructure-fund/project-summary-information-NIIF.pdf](https://www.aiib.org/en/projects/approved/2018/_download/india-infrastructure-fund/project-summary-information-NIIF.pdf).

② Jean Michel Severino and Olivier Ray, "The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy," Working Paper, Center for Global Development, No. 167, March 2009, p. 25; and Carol Lancaster, "Redesigning Foreign Aid," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 5, 2000, pp. 87-88.

③ The Website of The Global Fund, <https://www.theglobalfund.org/en/financials/>.

标的变化,发展资金来源的多样化以及发展融资机制的再设计对国际发展援助体系的影响路径。

### (一) 国际发展目标: 焦点和路线图

国际发展目标为何如此重要?就因果关系而言,发展目标会影响国际发展政策吗?回答 these 问题是理解发展目标与国际发展援助体系之间关系的关键。国际发展目标是多元的,援助国、受援国以及国际社会都有自己的发展目标。援助国有自己的战略目标,受援国有自己的社会经济发展目标,国际社会则关注诸如保护生态这样的全球性议题。当多种发展目标同时存在时,一般而言,国际发展将会向援助国集团倾斜。根据现实主义的看法,理性决策者会在利益最大化的驱使下,选择那些对自己有利的发展目标。美国总统唐纳德·特朗普(Donald Trump)上台后,美国在宣布退出《巴黎协定》的同时,也取消了对全球绿色气候基金的资助,该基金原本是为发展中国家实现绿色发展而设立的。<sup>①</sup>如果按照这种思路,不论国际发展目标如何变化,其对国际发展援助体系的改变将会微乎其微,因为援助国依然会选择那些对自身有利的国际发展目标。

朱迪斯·格尔斯坦(Judith Goldstein)和罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)在讨论观念因素对政府外交决策的影响时强调,观念因素并非无用,观念所体现出的原则化和因果性的信念为行为者提供了行动指南,使其对目标和手段之间的关系更加清晰。<sup>②</sup>约翰·鲁杰进一步解释了观念能够塑造国家利益和行为,转换为具有社会因果意义的因素。<sup>③</sup>亚历山大·温特(Alexander Wendt)在解释观念和社会结构在国际政治中的作用时认为,观念虽然能够表明因果关系,但是不同的行为主体对因果关系的建构并不是唯一的,这取

---

① 赵行姝:《美国对全球气候资金的贡献及其影响因素:基于对外气候援助的案例研究》,《美国研究》2018年第2期,第84—85页。

② [美]朱迪斯·格尔斯坦、罗伯特·基欧汉:《观念与外交政策:分析框架》,载[美]朱迪斯·格尔斯坦、罗伯特·基欧汉编:《观念与外交政策:信念、制度与政治变迁》,刘国东、于军译,北京大学出版社2005年版,第12—21页。

③ [美]约翰·鲁杰:《什么因素将世界联系在一起?新功利主义与社会建构主义的挑战》,载[美]彼得·卡赞斯特等编:《世界政治理论的探索与争鸣》,秦亚青等译,上海世纪出版集团2006年版,第255—270页。



决于不同行为主体提出什么样的问题。<sup>①</sup> 发达国家和发展中国家就援助有效性问题相互指责，主要还是因为双方对各自的发展政策看法不同。比如反对贫困和绿色发展，这两者在很长时间内其实并不是国际发展的主要目标。这两项内容成为国际发展共识主要还是因为国际发展观念发生了变化，而且这种观念的变化影响了国际发展援助实践。目前的国际发展趋势表明，当联合国可持续发展议程成为国际发展共识时，其对国际发展援助的影响集中表现在目标能够成为国际社会关注的焦点，且起着路线图的作用。

一般来看，援助国、受援国以及国际社会均存在不同的国际发展偏好。官方发展援助不可控，而且其面临的环境也不确定。这种不确定主要由援助国和受援国发展目标不一致所导致。从博弈论的观点看，各方行为博弈的结果往往可能会存在多种均衡，均衡不代表最优水平，也不代表官方发展援助没有继续改进的余地。在这种情况下，某类具有焦点性质的目标，就能够让焦点成为各博弈方的黏合剂。这样，各方就具有了共同的认知。在这里，目标的作用就是路线图，各方在持续协调中形成了问题的解决方案。<sup>②</sup> 国际发展目标的变化有助于解释国际发展援助的变化。

事实上，从20世纪50年代到现在，发展中国家的工业化，建立社会基础设施和削减贫困，发展中国家的结构性改革，以及全球可持续发展和绿色发展，上述内容都成为过国际发展的焦点，并且在一段时期内起着路线图的作用，引导发展援助委员会成员官方发展援助的政策制定和资源流向。

二战结束以后，发展中国家面临的核心发展问题是如何实现工业化，发展是提高国民收入和工业化的代名词。经济增长依赖于工业化，工业化的瓶颈是投资不足，要发展就必须加大对工业的援助和投资。埃及阿斯旺大坝就是这一时期的杰作。不过，此类发展援助模式增加了发展中国家的债务负担。1967年，在阿尔及利亚首都阿尔及尔召开的第一届七十七国集团部长级会议上，发展中国家主要讨论的问题是如何建立国际经济新秩序。反对发达国

---

① [美]亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海世纪出版集团2014年版，第85—86页。

② Michael D. Cohen, James G. March, and Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organization Choice," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No.1, 1972, pp. 1-25.

家的经济剥削，稳定原材料价格，以及减轻债务负担是这些发展中国家当时最关心的事情。<sup>①</sup>

与世界经济增长现象相关的另一类问题是 20 世纪 60 年代世界贫困人口  
的显著增加。这引发了国际社会对经济发展本身的思考，究竟什么是发展，  
如何实现发展，实现谁的发展。以冈纳·缪尔达尔（Gunnar Myrdal）为代  
表的经济学家们对贫困问题的研究，扩大了国际社会对经济增长、经济发展与  
贫困问题之间关系的认识。<sup>②</sup> 在 1968 年第二届联合国贸易与发展会议之后，  
发展已经不再简单地被看作是经济增长，减贫变为国际发展的新目标。也就  
在同一年，美国前国防部长罗伯特·麦克纳马拉（Robert Strange McNamara）  
开始担任世界银行行长。在其领导下，世界银行开始将减贫纳入国际发展的  
进程之中。这一做法影响了不少发展中国家的经济发展政策。这一时期的国  
际援助，从关注资本积累、外汇向关注农业、社会公共服务转变。<sup>③</sup>

20 世纪 80 年代，国际发展目标转向对受援国政治经济体系的改造。受  
到金融全球化的影响，时任美国总统里根和英国首相撒切尔执政期间，新自  
由主义逐步控制了国际政治经济的话语权。新自由主义着重强调私有化、市  
场化以及政治自由化对发展的重要性。其核心发展思路是，发展中国家的落  
后状况主要是由国内不良政治导致的，其暗含的政策建议是援助要与受援国  
的结构性改革联系在一起。<sup>④</sup> 不过，在不考虑发展中国家所面临的国际政治  
经济环境的条件下，单纯强调发展中国家国内改革显然是不完善的。东南亚  
金融危机预示着以新自由主义理论为指导方针的援助实践的破产。

进入新千年以后，在《联合国千年发展目标》的引领下，国际社会有了  
新的发展目标。“2015 年后发展议程”事实上为国际发展提供了某种思路

---

① 方连庆等编：《国际关系史（战后卷）》上册，北京大学出版社 2016 年版，第 367—369 页。

② [瑞典]冈纳·缪尔达尔：《亚洲的戏剧：南亚国家贫困问题研究》，方福前译，商务印书馆 2015 年版，第 1—22 页。

③ [美]玛莎·芬尼莫尔：《国际社会中的国家利益》，袁正清译，上海世纪出版集团 2012 年版，第 85 页。

④ Dani Rodrick: “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion,” *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV, December 2006, pp. 973-987.

上的指导，以应对国际发展过程中出现的各种不确定性。<sup>①</sup>

总体来看，国际发展目标一直在变，每当有新的国际发展目标出现时，尤其是当某种发展目标成为时代的焦点议题时，官方发展援助也会向这个目标进行资源倾斜。与传统官方发展援助不同的是，在进入新千年以后，国际发展目标越来越趋于中性化和全球化，发展中国家和国际组织的话语权越来越大，控制国际发展议题的能力也有所提高。可持续发展作为国际焦点，在国际发展会议的谈判中起着路线图的作用，推动官方发展援助体系向受援国和全球发展靠拢。

## （二）发展筹资机制：路径依赖与功能引导

2002年，在联合国达成《蒙特雷共识》以后，发展筹资事实上成为一类新的融资机制安排。那么，如何看待发展筹资问题。首先，从国际机制的角度看，发展筹资是新的国际发展资金安排。这意味着国际发展机制存在变迁的可能。其次，从定位来看，发展筹资的目的主要还是为了解决官方发展援助资金不足的问题。换言之，发展筹资机制的建立应该是官方发展援助的一种有益补充，而不是试图以发展筹资取代官方发展援助。所以，发展筹资对官方发展援助的影响主要有两个途径：一是路径依赖，二是功能引导。

第一，发展筹资的路径依赖问题。一般来说，某种机制都有悠久的历史。在历史制度主义看来，新的机制安排往往很难逃脱原有框架的束缚。从发展筹资兴起的过程来看，《蒙特雷共识》强调，官方发展援助依然重要。根据OECD 2016年的统计，发展援助委员会成员占整个国际官方发展援助资金总额的86.9%。<sup>②</sup> 官方发展援助依然是国际发展资金的主要来源。对此，中国学者黄梅波进一步分析了发展筹资需要满足的几个条件：政治上的可行性，较大的融资潜力和较快的融资速度，可预测和持续性，额外性。<sup>③</sup> 其中，额外性是指发展筹资不能挤占官方发展援助，发展筹资规模的扩大不是发达国

---

① 吴红波：《2015年后的国际发展合作：联合国的视角》，《国际展望》2013年第3期，第6页。

② OECD, "Development Finance of Countries beyond the DAC," June 24, 2017, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/non-dac-reporting.htm>.

③ 厦门大学课题组：《国际发展援助的趋势分析》，载左常升主编：《国际发展援助理论与实践》，社会科学文献出版社2015年版，第1—5页。

家推脱国际发展责任的借口。

2009年OECD发布了一份报告，认为发展筹资依然要在官方发展援助的框架内进行，因此有必要将发展筹资中的融资创新方式界定清楚。<sup>①</sup> 融资创新主要包括以下内容。一是增加公共税收的新方法，比如机票团结税(Levy Solidarity on Airline Ticket)、碳税(Auctioning of Emission Allowance)、货币交易税(Currency Transaction Tax)、金融交易税(Financial Transaction Tax)以及国际货币基金组织特别提款权改革等。二是增加可持续发展的新激励，比如改革公共发展政策，引导企业积极落实相关社会责任。总的来说，在发展筹资策略方面，OECD依然注重公共政策改革。对援助国和受援国来说，两者都要积极改革国内公共政策，共同应对国际发展资金不足的问题，受援国不能单纯指望增加国际援助。

OECD对发展筹资的看法深化了发展筹资的路径依赖。按照这种发展思路，今后国际发展领域的筹资问题，可能会在某一个专门的领域展开，比如目前的国际气候谈判。绿色气候资金来源一直是国际气候变化领域的热门议题。国际社会试图利用征收碳税和建立全球碳排放市场的方式扩大官方发展援助资金转移规模。由此观之，发展筹资不会脱离官方发展援助的基本框架，而是逐步成为官方发展援助的一种升级补丁。

不过，将发展筹资划在公共政策领域，可能会增大国际社会制定发展筹资政策的难度。任何国际公共发展政策的制定都需要一定的政治基础。事实上，从1992年《联合国气候变化框架公约》签署以来，国际社会已经在气候问题上谈判了近三十年，资金问题一直是难以解决的问题。虽然碳税的提出为发展筹资提供了新机遇，但是如果发达国家不能落实相关筹资协议，那么试图以发展筹资方式改革官方发展援助将会面临不小的压力，发展筹资也只能在现有官方发展援助框架下继续缓慢前进。

第二，发展筹资的功能引导。从规范和功能主义的角度来看，虽然机制领域内的路径依赖非常强烈，但是当某类国际机制不能满足国际社会和国际经济发展的需求时，新的国际机制还是会不可避免地出现。虽然目前国际社

---

<sup>①</sup> OECD, "Innovative Financing to Fund Development: Progress and Prospects," June 28, 2017, pp. 3-6, <https://www.cbd.int/financial/doc/oecd-innovative2009.pdf>.

会还没有推翻官方发展援助的任何迹象，但是发展筹资将会是一个潜在的突破口，因为官方发展援助依然面临国际发展筹资压力。在此压力的推动下，其必须要进行一些改变。

官方发展援助的核心要件主要有两个方面：一是官方发展援助资金必须来自官方且满足一定的赠予要求；二是官方援助的目的在于改善受援国家和地区的社会福利水平，推动当地经济增长。从上述两方面看，发展筹资能够满足第二方面的要求，但是问题的焦点是如何看待官方发展援助的资金来源。事实上，发展筹资的兴起客观上要求国际社会改革官方发展援助的利用方式，而不是机械地继续强调资金是否来自官方。改善官方发展援助的一类发展筹资模式是公私合作机制（Public Private Partnership, PPP）。PPP 能够发挥杠杆效应，调动更多的发展资金。在全球卫生领域，为了促进全球疫苗免疫事业的发展，成立了全球疫苗免疫联盟（Global Alliance for Vaccines and Immunisation, GAVI）。GAVI 是一个非常典型的公私合营组织。其成员不仅包括受援国、援助国政府和国际组织（世界卫生组织、联合国儿童基金会、世界银行等），而且包括国际疫苗产业界、比尔及梅琳达·盖茨基金会和其他非政府组织。2003 年英国提议要为 GAVI 提供新的融资渠道，倡议建立国际免疫融资机制（International Finance Facility for Immunisation, IFFIm），该提议得到不少国家的支持。英国提议的主要做法是援助国为 IFFIm 提供债务担保，世界银行负责 IFFIm 的运作，通过市场与基金运作等方式，扩大 GAVI 的资金来源。目前，英国、法国、意大利、澳大利亚、挪威、西班牙、荷兰、瑞士和南非已经承诺为 IFFIm 提供为期 10 年到 23 年不等总计 65 亿美元的资金支持。<sup>①</sup> GAVI-IFFIm 运作机制是典型的公私合作机制。这类发展筹资机制往往由官方发展援助背书和引导，同时带动其他私人部门的资金流入可持续发展领域，具有明显的多边主义特征，这与以双边为主的官方发展援助具有很大区别。

公私合作机制间接改变了官方发展援助的功能。除了资金来源和发展目标以外，在发展筹资的带动下，官方发展援助具有功能引导作用。一般来说，

---

<sup>①</sup> The Website of International Finance Facility for Immunisation, <https://www.iffim.org/donors/>.

官方发展援助通常难以突破援助国国内政治束缚，积极改善官方发展援助的利用方式是优先选项。利用官方发展援助，积极引入私人部门资金，这与2014年OECD提出的官方可持续发展援助总量的意见是一致的。2012年联合国开发计划署讨论了几种新的发展筹资方式，国际药品采购机制（UNITAID）、GAVI-IFIIIm、预先市场承诺机制（Advance Market Commitment）、自愿以团结税方式向UNITAID捐款机制、全球基金、双边债务减让资金纳入全球基金（Debt2Health）、社会责任投资等。<sup>①</sup>

从国际发展筹资趋势上看，官方发展援助也在适应发展筹资的核心定位，即要为国际发展调动更多的资金。传统官方发展援助多依靠双边援助，并且很少主动与私人部门合作。发展筹资的兴起对官方发展援助的功能定位提出了新要求。官方发展援助的定位也在发生改变，由双边逐步走向多边，由官方走向官方带动下的公私合作。

综上所述，国际发展目标和发展筹资的变化影响官方发展援助体系的转变。在联合国设立了一个较为明确的国际发展目标后，该目标就发挥着焦点和路线图的作用，引导官方发展援助向这个方向靠拢。实现联合国可持续发展目标，需要配套的资金以及相关机制安排。官方发展援助在国际发展实践中所面临的资金困境构成了发展筹资兴起的充分条件。发展筹资的兴起并不必然取代官方发展援助体系。从路径依赖和功能实现两个角度看，发展筹资是官方发展援助的一种补充措施，发展筹资不能挤占发达国家增加官方发展援助的政策空间。目前，在发展筹资压力的驱动下，官方发展援助也在改变其利用方式。这些潜在变化，构成了未来国际发展援助体系转变的基础。

## 结束语

目前，国际发展处于深刻的调整之中。联合国可持续发展目标的确立，资金来源多元化，以及发展筹资的兴起，是国际发展援助领域出现的三种重

---

<sup>①</sup> United Nations Development Programme, “Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance?” October 24, 2018, pp. 3-20, [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Development%20Cooperation%20and%20Finance/InnovativeFinancing\\_Web%20ver.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Development%20Cooperation%20and%20Finance/InnovativeFinancing_Web%20ver.pdf).

要变化。联合国可持续发展目标在国际发展议程中起着焦点和路线图的作用，协调着援助国、受援国以及国际社会的发展偏好，塑造着国际发展政策的认同需要。解决问题的方案将会在各国的持续协调中产生。目前，官方发展援助还不能满足可持续发展目标的资金需要。发展筹资随之兴起，国际社会提出了形形色色的发展筹资方案。需要特别注意的是，发展筹资尚不能取代官方发展援助，发展筹资更多的是对官方发展援助不足的一种补充。发展筹资对官方发展援助的影响，更多表现在国际发展筹资压力方面。官方发展援助在未来很长一段时期内，需要不断应对国际发展筹资压力。官方发展援助需要通过各种方式带动更多的可持续发展投资。这样，官方发展援助的原有功能和定位也会缓慢发生变化。总的来说，在联合国可持续发展框架下，国际发展目标相对明确，官方发展援助依然是实现这些可持续发展目标的重要支柱，发展筹资作为补充选项，虽然具有广阔的发展前景，但还不能脱离现有的国际发展框架。

就目前的国际发展趋势来看，筹资问题依然是各国难以达成共识的问题，国际发展筹资压力在未来还会持续存在。通过继续改革官方发展援助以提升国际发展融资规模仍然是官方发展援助面临的重要改革议题。国际社会对发展筹资机制的设计过程可能不会一帆风顺，发达国家和发展中国家在这个问题上还会继续争论，这也将进一步考验各国的政治智慧。

[责任编辑：石晨霞]