

发达国家援助非洲的方式

——以坦桑尼亚为例

熊志勇

内容提要 发达国家对一些非洲国家提供了多种形式的援助。在总结多年经验教训的基础上，这些援助国家因地制宜，采取了一系列行之有效的方法，大大巩固和增强了对非洲的影响。作为典型，坦桑尼亚充分反映了这种情况。

关键词 发达国家 发展援助 坦桑尼亚 影响

作者简介 熊志勇，外交学院外交学系教授。

从20世纪60年代起，非洲国家陆续取得了政治上的独立，但经济上并没有获得真正的解放，至今在某些方面仍然依赖于西方发达国家。发达国家对非洲的经济援助方式包括提供优惠贷款、减债、特殊的贸易政策、鼓励投资政策和发展援助等，其中最主要的是发展援助。本文主要以坦桑尼亚为例来说明发达国家提供发展援助的方式，因为坦桑是一个重要的受援国。尽管世界对非洲援助从20世纪90年代初每年的190亿美元降到当前的120亿美元，但对坦桑的援助却十分稳定，每年将近10亿美元。发达国家在其他非洲国家的作法大同小异。

发展援助的管理

向坦桑尼亚提供发展援助的国际金融机构有世界银行、国际货币基金组织和非洲开发银行等，它们所提供的多是优惠贷款。提供发展援助的主要是一些发达国家，如日本、荷兰、瑞典、丹麦、德国、英国、挪威、美国以及欧盟。它们过去也提供贷款，但由于坦桑负债太多而又无力还债，目前除欧盟还提供少量贷款外，其他各国都只提供援助。

援助采取了3种方式：一是多国合作，如欧盟的援助，以及一些援助国合作向坦桑援助一个项目；二是双边的援助，两国签订协议后主要由

援助国实施，日本和美国等主要依靠这种方式；三是向坦桑政府提供财政预算支持，由坦桑政府自行决定使用项目，这一般也需征求援助国的意见。英国、德国和北欧国家采取这种方式。虽然坦桑希望扩大第三种方式，以便财政上能灵活掌握，但美、日等国认为由于坦桑管理不够透明，很难确保援助资金用到实际项目上，因此不采用这种方式。

1. 发展援助的审批

各援助国政府都比较重视援助工作，每年从国民生产总值中拿出一定比例用于这个方面，其中比例较高的是北欧国家，如丹麦为1%，挪威为0.9%，但多数未达到联合国所要求的0.7%。就援助坦桑的实际数额来说，日本较多，提供近亿美元；少的国家也拿出1500多万美元。

为了提高有限援助资金的使用效果和管理效率，这些国家都设立了统一的发展援助管理机构。它们或是独立的机构，如日本的国际合作署、美国的国际开发署、丹麦的国际援助署和荷兰的发展合作部等，或是作为政府部门的下属机构，如挪威外交部的开发合作司等。其他政府部门一般不参与，官员出访也不带项目。但出于礼节上的考虑，在国家领导人和高级官员互访时，由有关机构提供已列入计划的项目，举行签字或开工仪式等。日本等国还拿出部分经费，通过外务省提供给使馆，立足于政治利益机动使用，但

其中金额数目较大的项目立项后也都纳入发展援助部门具体实施和管理。

为了确定发展援助的使用范围以便决策, 这些国家都制定了明确的提供发展援助的原则和领域。如欧盟向坦桑尼亚提供援助的指导思想是: 发展和巩固坦桑的民主与法制; 帮助该国消除贫困, 尤其要改善最贫困人群的生活状况; 促进坦桑经济和社会的可持续发展, 重点是人力资源开发和环境保护; 促使坦桑融入世界经济体系, 着重培育私营部门和发展贸易。日本政府向坦桑提供援助的指导思想是: 推动可持续发展, 扶植经济和社会发展, 促进市场经济和良政。据此规定的援助领域是环境保护、人口控制、满足人的基本需求和开发人力资源。美国为援助坦桑制定的指导思想是: 稳定人口增长, 遏制艾滋病的传播, 防止环境恶化, 促进民主、人权, 为经济发展奠定基础。归纳起来, 这些国家和组织对坦桑提供发展援助的目标一是要促进民主良政, 二是发展经济、消除贫困, 三是保护环境。

发展援助的大部分资金通过项目投入受援国。一般的立项程序是坦桑提出需求, 援助国派驻当地的机构进行可行性研究和政策研究,¹ 然后报国内主管机构, 经审核后汇总作为国家预算的一部分报内阁或国会批准, 最后由发展援助管理机构实施。为了落实好援助项目, 援助国与坦桑设有双边委员会。由于有些项目相互交叉, 有关援助国之间还设有协调委员会, 定期开会。如各国都有环保项目, 因此每三个月召开一次由这些国家代表参加的有关会议, 处理在项目实施过程中出现的问题和交流经验。在项目执行过程中, 援助国全程跟踪, 不定期地派人实地检查。项目完成后, 执行方要提交详细的结项报告。

发展援助的另一部分资金交由坦桑政府安排。如欧盟对坦桑援助金额的 20% ~ 30% 直接交给坦桑财政部支配, 作为其预算的一部分, 但具体用途也要经欧盟方面同意。这部分钱主要用于改革、培训、计划及其他坦桑认为急需之处。部分采取这种方式的国家还有英国、德国和北欧国家等。此外, 还有一部分钱虽然有时也列入坦桑预算之内, 但实际作为项目的开支。

2. 发展援助的具体实施

发展援助及具体项目的协议虽然是由双方政

府签订的, 但实际执行者往往不是政府部门, 也不是援助国政府的驻外机构。除了一些简单的捐赠项目, 如赠送设备和扩建小学, 直接由有关机构执行外, 项目的承担者主要为 3 种: (1) 援助国的科研、教育和医疗等机构。援助坦桑的一些技术合作和培训项目都由这类机构承担。(2) 援助国和受援国及国际性的非政府组织。国际上有不少专门从事援助和扶贫的非政府组织, 由它们找坦桑的非政府组织伙伴进行合作, 主要从事基层发展的项目。通过国际非政府组织, 一是因为它们有较多的在第三世界参与发展项目的经验, 二是能够管理好资金。如 CARE、AFRICARE 等主要从事医疗卫生项目, SNV (荷兰发展组织) 从事扶贫项目等。(3) 承包公司。大型的建设项目, 如建造公路和供水设施等。援助国都通过招投标来确定承担者。其中, 日本往往只在本国公司中进行招投标, 实际上用援助款项帮助了国内的企业。

发展援助的领域

1. 重点投入坦桑优先发展领域

坦桑政府确定优先发展的领域是教育、卫生和道路建设。各援助国的援助项目侧重点有差别, 但基本上都包括这些领域。多数国家都投入教育领域, 包括建立学校、提供设备和培训师资等。日本每年资助坦桑全国新建、扩建 20 多所中学和小学, 并已决定两三年内在坦桑首都陆续扩建全部 27 所学校。日本还在坦桑 114 个县初步选定 16 个县进行中小学教育的普查和制定具体的发展规划。根据人口的年龄、性别和居住分布等情况, 确定每个县需要多少中小学, 每所学校的层次、规模和位置, 各学科需要多少教师, 每个年级学生所需的教材和设备, 以及在目前基础上所需的扩建和新建的投资等。欧盟也在多多马省成片扩建学校。

卫生领域的重点是防治艾滋病和计划生育等。各援助国提供大量设备, 搞合作研究, 建立

¹ 可行性研究经常交本国和国际上的专业机构来进行, 如大学、研究单位和工程建设单位, 以及专门从事援助工作的国际非政府组织, 以保证研究报告的科学性。

卫生所，大规模开展宣传教育，发放避孕用具等。如美国帮助培训了 5200 多名医务人员，使提供计划生育帮助的机构 90% 以上都掌握了 3 种以上的计划生育手段。美国还协助坦桑政府通过 180 多个非政府组织和宗教机构宣传有关防治艾滋病知识，提高人们的预防意识。在美国国际开发署的支持下，坦桑非政府组织积极呼吁，促使坦桑政府在总理府内设立坦桑防治艾滋病工作专员一职，2000 年进而成立了以总统为首的坦桑防治艾滋病委员会。在卫生领域提供的其他援助还有提供妇幼保健服务设施，长年提供消除小儿麻疹疫苗，提供免疫和营养分析设备等。

耗资最大的援助项目是公路建设。坦桑有各种公路 8.5 万公里，多数破旧不堪。坦桑在这方面投入很大，如 2001~2002 财政年度投入 1.9 亿美元。各援助国也纷纷资助坦桑修复和扩建公路，每年总投入 1 亿美元以上。

2. 兼顾其他基础设施

在改善城市生活条件的同时，为今后工业发展提供必要的基础设施。这包括交通、供水、供电和通讯设施。日本对达累斯萨拉姆市的基础建设给予了特别的关注，连续多年对达市道路修建和改善工程提供资金，至今达市 20% 的公路是由日本出资铺设的，而且这个项目还在进行中。通过达市供电增容项目，日本出资建设了 40% 的电网。通过电话网改建工程，日本架设了达市 30% 的电话网。此外，日本还参与了坦桑国家电视台和广播电台的改建工程等。

3. 良政和民主

在良政和民主方面，各援助国有交叉，也有分工，定期开会协调。丹麦负责司法系统，主要是扶植新建立的商事法庭。美国提供了法院办案跟踪计算机系统。荷兰负责加强媒体和工会的力量，提供有关教育和宣传。德国负责支持媒体工作。援助国还向坦桑官员和经济界人士提供大量管理和政策制定方面的培训。

4. 环境保护

至少有 15 个国家的援助项目涉及环境和自然资源。这项援助的接受对象是国家公园、自然保护区、与上述地区相邻的社区和沿海地区。原则是两个平衡：保护和生产平衡，资源所有者和使用者的利益平衡。如欧盟实施的塞伦盖蒂国家

公园自然保护项目，在保护野生动物资源的同时改善旅游设施，培训管理人员，促进旅游发展。美国内政部、和平队和生态多样化合作组织协助坦桑有关方面展开反偷猎、促进旅游和改善保护区的管理。由世界资源研究所研究设计新的野生动植物管理体系，主要思路是让可持续性管理同当地社区和地方政府的经济利益挂钩。和平队直接同当地居民和政府研究简便易行的保护生态的方法。坦桑政府、美国国际开发署和美罗德岛大学合作研究制定了一种透明机制，使坦桑政府和公众能够合理地开发沿海资源和保护生态环境，最终形成坦桑政府的沿海综合管理政策。

5. 扶植中小企业

为推动市场经济的发展，许多援助国都采取措施支持私营中小企业，如协助政府制定有关法律和政策规定，特别是关于税收和营业许可，以保证私营企业能够生存和发展；改造金融机构，向私营企业提供金融支持；向企业主提供管理和技术培训；帮助建立各种商会。具体的项目有：为保证税款的征收和透明度，美国帮助建立了新的税收机构——坦桑尼亚税务局，大大增加了坦桑税收收入。向坦桑国家银行提供培训和技术支持，资助（主要是从管理角度）建立面向中小企业的社会行动信托基金。该基金 2000 年为 43 家企业提供了近 250 万美元的信贷。在坦桑 20 个省提供培训，改善小企业的经营管理。在培育私营经济方面，美国发挥了主导作用。经过几年的私有经济的发展，2000 年坦桑国民生产总值的 75% 已由私营经济部门完成。

6. 农业发展项目

农业是坦桑急需发展的领域，但各援助国提供的援助却比较少，主要原因是投资大、见效慢。因此，对农村的有限帮助主要集中于建立研究和推广中心、转让能够提高产量的农业技术、进行水稻和咖啡等方面的技术培训、改良种子，以及一些简单的综合扶贫措施。如日本在乞力马扎罗建立的农业培训中心教农民种水稻，在这个地区开展乡村森林发展项目，在莫罗戈罗省建设小农户灌溉项目，还在多处援建小型供水设施。欧盟致力于综合扶贫项目，其在多多马省的发展项目包括 3 类内容：一是为村民修建学校、诊所、道路、小桥和小型蓄水池等，改善基础设

施。二是帮助建立“粮食银行”，改变当地农民无计划用粮的习惯，保证农民全年均衡用粮。并由政府联系销售渠道，农民可在粮价较高时卖出部分余粮。若农民私下卖粮，将被取消粮食银行的成员资格。三是向一些农户提供一对羊、牛或鸡，繁殖的畜禽再送给其他农户，逐渐扩大援助面。此外，还根据农民的需要提供优良种子，传授种植方法等。

发展援助的效果与趋势

1. 注重实效

为了减少管理援助项目的成本，各援助国采取了一些方法。如英国把部分援助经费打入坦桑政府预算，主要由坦桑实施；欧盟的项目是各成员国集资合作，欧盟统管；美、日、荷等国广泛利用国际和坦桑的非政府组织与本国的志愿人员。这些从事援助工作的非政府组织专业性很强，效率高，而志愿人员则非常投入，他们关心的是荣誉，得到的生活费用非常低。美、日两国虽然在坦桑有大量的援助项目，但从事此项工作的本国官员分别只有 9 人和 15 人。

2. 避免包袱

为了保证建设性项目的可持续性，各援助国采取了 3 项措施：(1) 项目由坦桑根据需要提出并有配套投入，一般不低于 25%。(2) 做可行性研究时要注意项目完成后的运营成本，在签订合同时要明确管理方法和运营费用承担方。(3) 建立维护基金，由政府及有关社区投入。如在各国的压力下，坦桑政府建立了“道路基金”，每年拨款 300 万美元左右，用于公路的维护。欧盟建立学校时就要求有关社区从预算中留下一部分资金作为日后的维护费用。

3. 不搞经营项目

目前，西方援助国都不把援助款直接投资生产经营性项目。援助国普遍认为：企业的出现和成长应由市场来决定，援助国的作用在于改善这个国家的宏观经济和政治环境，以便为其经济发展提供良好的条件。实际上，有些国家曾经投资过经营性项目，但都失败了，如瑞典曾援建过电厂和自来水厂，芬兰办过鞋厂，欧共体搞过纺织厂和咖啡加工厂。

4. 附加条件

各国提供援助都有技术层面的条件，如要求坦桑提供配套资金或保证所聘工作人员的条件等等。除此之外，多数援助国家还有其他条件，如坚持限制坦桑政府机构的规模，要求建立透明的核算制度等。另外，人权状况也是援助国的一项政治条件。1995 年桑给巴尔大选引发朝野争端，欧美援助国便以不民主为由中止对桑岛的援助。直到 2001 年 10 月，坦桑有关两党签订和解协议后，一些国家才恢复援助。

5. 注意援助国自身的实利

发达国家的援助本身就加大了这些国家对穷国的影响力。每年发展援助额相当于坦桑国内生产总值的 10%，而坦桑国家预算的 1/3 以上也是来自外援。就坦桑 2001~2002 年的国家预算来说，来自外援的比例高达 48%，其中用于发展的预算，90% 都来自外援。在此基础上，各国还对援助情况积极进行宣传，扩大影响。简单的如项目挂牌，每年或定期发表报告，散发其他宣传材料。最突出的是日本，几乎每星期都有援助项目见报。日本还有意识地增加在达累斯萨拉姆的项目，使其在坦桑的影响力日趋扩大。

援助背后还有大量的经济利益。联合国贸发会议曾指出：发达国家通过援助、贷款和投资，每注入非洲 100 美元，最终要从非洲拿走 106 美元。这也是坦桑状况的最好写照。这些年来，欧盟、日本和美国同坦桑的贸易都处于增长势头。这些国家都通过力促坦桑政府修改有关海关、税收和移民等方面的规定，为其投资创造条件。

6. 发展前景

九一一事件后，发达国家对发展中国家的援助可能不会减少，由于担心贫穷成为产生恐怖主义的温床，援助额会有所增加。但仍难以满足广大发展中国家的实际需要。况且，对坦桑尼亚这样的处于经济好转的国家来说，政府目前更关心的是发达国家能否增加投资和开放市场，因为只有这样才能真正取得经济的发展。因此，像美国的《促进非洲经济增长和机会的伙伴关系计划》和欧盟的《科托努协议》更成为非洲国家期待的另一项援助方式。

(责任编辑：邢永平 责任校对：樊小红)