

# 对外发展援助的有效性 与德国的应对

汪艳丽

**摘 要:**官方发展援助政策是一个国家外交政策的重要组成部分,也是当今国际政治、经济领域的重要议题。作为对外发展援助政策中的一个最基本的问题,援助有效性多年来饱受争议。德国是世界上最大的双边援助国之一,但其发展援助的实施进程仍然远远落后于其既定计划,暴露出发展援助政策有效性不足的问题。本文试图以对外发展援助的有效性为出发点,以《援助有效性巴黎宣言》为框架,对德国为提高援助有效性做出的努力、存在的问题以及面临的挑战进行分析。

**关键词:**德国发展援助; 发展援助有效性; 《巴黎宣言》; 《阿克拉议程》

**作者简介:**同济大学 德国问题研究所 硕士研究生 上海 200092

**中图分类号:**F151.654

**文献标识码:**A

**文章编号:**1005-4871(2011)04-0036-08

## 一、引言

官方发展援助政策是一个国家外交政策的重要组成部分。当今时代,几乎所有的发达国家以及部分发展中国家都对外提供官方发展援助。因此,官方发展援助也是当今国际政治、经济领域的重要议题,涉及到国际关系的各个方面,成为国内外学者们研究的热点课题。目前,国内的相关研究大致可以分为三方面:一是关于官方发展援助的理论研究,以及基于理论基础上的对主要援助国和援助机构的发展援助政策制定和调整的分析,例如对二战后美国、欧盟等国家及国际组织对外援助政策的动机、理念和演变等方面的分析;二是根据几十年以来官方发展援助的实践经验来分析其存在的现实问题以及解决途径,例如对援助有效性、援助依赖性等问题的分析;三是从受援国角度出发,探讨官

方发展援助对发展中国家与地区带来的政治、经济以及社会等各个方面的影响。

迄今为止,国内学界尚未对德国对外发展援助的有效性展开讨论,本文试图以此为出发点,对2005年《援助有效性巴黎宣言》(以下简称《巴黎宣言》)发布以来,德国为提高援助有效性做出的努力、依然存在的问题以及面临的挑战进行分析。

## 二、援助有效性及其影响因素

援助有效性是对外发展援助政策中的一个最基本的问题,同时也是多年来饱受争议的一个问题。经济合作与发展组织发展援助委员会对于发展援助有效性有着明确的定义,它是指发展援助目标的实现程度或者预期实现的程度。这一概念同时也将发展援助目标的重要性考虑在内,因此也被用来衡量一项行动的价值和意义,也就是其主要目标是否有效而持续

地得到了实现,并且对于体制发展有着积极的影响。<sup>①</sup>从其定义上可以看出,援助有效性包括两个方面,即目标的重要性的目标的实现程度。有效援助即意味着援助的政策目标有着重要意义并且得到了或者能够得到很大程度的实现。援助有效性根据受援国家和地区生活条件和社会经济与政治结构的改善程度来评估。国际援助组织以及各援助国都会定期提交发展援助有效性的评估报告,但并无统一的衡量援助有效性的标准。联合国组织机构,尤其是联合国开发计划署(UNDP)、教会和公民社会组织定期提交以千年发展目标为标准的发展援助有效性的评估报告。除了千年发展目标,贝塔斯曼转型指标(Bertelsmann Transformation Index,简称BTI)也是衡量援助有效性的一个重要标准。该指标是由贝塔斯曼基金会一年两次针对125个国家所做的研究调查及排名,旨在评估这些国家朝民主体制及市场经济转型的成果及其政府效能。<sup>②</sup>这个全球性的评估工具提供各国从政者及国际社会关于这些国家发展及转型过程的动向,也同样适用于检验发展援助的有效性。

回顾过去六十年对外发展援助政策的发展历史,对于援助有效性的怀疑和批评来自不同的视角,既有批评性的个案考察,也有对发展援助总体得失的分析;既有对援助成效的彻底怀疑,也有建设性的意见与建议。对发展援助有效性存在众多质疑和争论的主要原因在于,尽管发展合作范围广阔,几乎包括了所有的发展中国家和地区,也涵盖了受援国经济社会的各个方面,然而受援国的发展进步仍然不足,这为证明援助的有效性增添了很多困难。

研究表明,发展援助有效性低下是由多种因素造成的,具体可以从发展援助政策本身、国际援助体制、援助方、受援方等四个方面来分析。

就发展援助政策本身而言,政策内容的缺陷和援助本身的负面效应都会影响援助政策的有效实施。首先,如果发展援助政策的内容缺乏专业性,例如目标表达不够清晰、不同参与者之间的协调问题未得到解决、缺乏有效的评估监督体制等问题,都会影响援助的有效实施。其次,过多的发展援助资金可能给受援国的经济和政治体制带来负面效应。援助资金的流入可能会减少国内储蓄,抑制私营部门的投资,促使本币升值,给出口行业带来打

击,造成宏观经济的扭曲。<sup>③</sup>此外,过多的援助还有可能降低受援方自我努力的积极性,造成援助依赖现象,即产生依赖的受援国在没有外部援助支持的情况下,其政府的很多核心功能无法正常发挥,其发展计划和政策措施无法付诸实施。<sup>④</sup>

国际援助体制主要涉及国际范围的协调问题。经过60多年的发展,国际发展援助体制逐步完善。然而国际上大量双边及多边援助机构形成的援助方高度分散的局面,也给发展援助的实施带来了许多障碍。国际援助体制中的各个援助方有着各自不同的、与其自身利益息息相关的目标、重点和程序,其职能范围互相交织,由此产生的协调问题成为提高援助有效性的一大阻碍。在目前的国际援助体系中,存在着280多个双边援助机构、242个多边项目、24家发展银行和约40个联合国机构。<sup>⑤</sup>各行其是的行为体和利益相关者会导致援助分配的失调,给当地政府增添沉重的压力。例如,2003年埃及政府获得了来自37个援助方的援助,而每个援助方往往又提供了一篮子项目。<sup>⑥</sup>对于受援国来说,仅仅实施这些数量繁多的项目就带来了巨大的人力物力负担,而这些项目在促进发展方面的效果却是微乎其微。另外,数量众多的援助机构造成了极大的成本浪费,根据联合国统计数据,每年有70亿美元是由于众多的援助参与者造成的。<sup>⑦</sup>

① OECD. *Glossary of Terms in Evaluation and Results-Based Management*. Annex E: *Glossary of Key Terms in M&E*. Paris: OECD, 2002.

② 台湾行政院新闻局全球资讯网:《贝塔斯曼转型指标(Bertelsmann Transformation Index):台湾排名向前推进》,http://www.taiwanembassy.org/ct.asp?xItem=54349&ctNode=12&mp=1&nowPage=3&pagesize=30,访问日期:2011-09-09.

③ 周宝根:《援助促进受援国发展吗?——国外发展援助有效性的学理纷争》,载《国际经济合作》,2009年第5期,第40-43页。

④ 孙同全:《国际发展援助中“援助依赖”的成因》,载《国际经济合作》,2008年第6期,第55-58页。

⑤ [德]埃克哈德·多伊彻:《提高援助的有效性》,载《金融与发展》,2008年第9期,第15-19页。

⑥ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), *Entwicklungshilfe, Handel, Sicherheit - Bericht über die menschliche Entwicklung 2005*. Bonn: UNO-Verlag, 2005, S. 130.

⑦ Franz Nuscheler, *Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*. Duisburg-Essen: Institut für Entwicklung und Frieden, 2008, S. 13.

援助方是对外援助的主体,官方发展援助是各国实现本国外交政策和国际政治、经济、军事等目的的重要手段。一国对某国或某地区实行对外援助,其政策行为往往受本国外交政策、对外经济政策、本国政治经济利益、与受援国的关系、受援国政治经济状况、其在地区与国际上的地位等多重因素的影响。<sup>①</sup> 援助国的其他政治利益有可能导致发展援助政策的目标被转移。这就意味着,援助国诸如外交与安全政策、经济政策或者文化政策等其他政策都有可能影响援助国发展援助政策目标的制定和实施。例如,世界银行2005年的报告显示,每当发达国家向发展援助投入1美元的资金,他们同时就给国防预算投入近10美元的资金,<sup>②</sup>而目前用于防治每年夺去300万人生命的艾滋病的经费,只相当于3天军事开支的费用。<sup>③</sup> 此外,如果援助方不依据受援国的制度和实际发展情况提供援助,受援国就有可能无法加强自身的治理机制,实现均衡发展,也就无法达到脱贫的目的。

作为对外援助的接收方,受援国政治经济等条件的不完善,也会影响援助的有效实施。例如,受援国政府制定、执行政策的能力不足,有可能导致援助资金无法在最需要的领域发挥作用;而某些国家政治体制的不规范,更有可能导致援助资金直接被浪费掉、贪污掉。一个国家只有先弄清其自身的需求,并依靠其自己的体系来利用援助,才有可能降低其对援助的依赖程度。发展援助是援助方与受援方双方的共同事务,因此,有效援助要以援助方和受援方基于伙伴关系上的共同责任和努力才能实现。

通过以上对援助有效性不足的原因的分析可以看出,援助有效性的实现至少需要三个条件:首先,援助方必须制定出合理、可行的援助政策。第二,需要能够有效实施援助的体制和机构。第三,受援方的自身责任。<sup>④</sup> 因此,提高援助有效性,需要援助方与受援方的共同努力。

早在1969年,世界银行就在加拿大前外交部长皮尔逊的领导下,发表了一份有关1949年以来20年间发展援助情况的报告,即《皮尔逊报告》。报告指出,在许多援助国和受援国中一直都存在着这样的批评,一方面援助资源存在很大程度的浪费,另

一方面受援国的经济和社会状况却只得到了极小程度的改善。<sup>⑤</sup> 该报告也对促进发展援助的进一步实施提出了建议,以使发展援助的资源能得到更好的利用,其中就包括为发展援助项目的有效实施扫清体制上的障碍。<sup>⑥</sup> 然而,援助有效性问题仍未受到国际社会足够的重视,援助国以及国际组织乐观地认为,只要增加援助投入,必然能够取得预期的效果,因此仍将重点放在增加援助资源方面。直至20世纪90年代非洲等地仍面临着严峻的贫困问题,主要援助国开始出现援助疲劳现象,投入与绩效之间的不成比例使援助国的援助积极性下降,逐渐减少对外援助,对外援助总体上开始出现减缓的趋势,联合国千年发展目标的发布成为促使提高援助有效性被提上国际日常的重要因素。

提高援助有效性,对于实现千年发展目标有着尤为重要的意义,仅仅增加援助数量远远不能保证千年发展目标的实现,关键在于援助资源在受援国能够得到有效的吸收和利用。<sup>⑦</sup> 因此,提高援助有效性的任务刻不容缓,在此背景下,国际社会在本世纪初做出了一系列决议,致力于提高对外发展援助的有效性,保证对外发展援助政策在未来国际安全中的重要角色,这一系列决议共同组成了国际援助有效性议程。援助有效性的提出始于2002年在蒙特雷举行的联合国发展融资峰会,出席会议的双边援助机构和多边援助机构达成《蒙特雷共识》,认为高效的、透明的、负责任的管理公共资源的体制对于提

① 周永生:《官方发展援助的政策目标》,载《外交学院学报》,2002年第4期,第55-62页。

② Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), *Entwicklungshilfe, Handel, Sicherheit - Bericht über die menschliche Entwicklung 2005*, S. 121.

③ 同上。

④ 至于那些几乎不受援助国和受援国影响的外部因素,如外部的政治危机、自然灾害、经济危机等影响发展援助有效性的不可控因素,不在本文的讨论范围之内。

⑤ Lester B. Pearson/Kommission für Internationale Entwicklung, *Der Pearson-Bericht: Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik; Bericht der Kommission für Internationale Entwicklung*, 3. Aufl., Wien/München/Zürich: Verlag Fritz Molden, 1969, S. 204.

⑥ 同上, S. 231.

⑦ 同注②, S. 97.

高援助有效性是非常重要的。<sup>①</sup> 2003年,在罗马举行的援助有效性高层论坛上,与会各方在《罗马宣言》中首次就提高援助有效性达成重要共识:所有参与者都有义务在未来使其发展合作的政策、机制以及结构适应受援国的情况,并在彼此间进行更好的协调。<sup>②</sup> 2005年《巴黎宣言》中,来自援助国和受援国以及国际发展组织的一百多名代表就必须大幅提高援助有效性达成更为广泛的一致,宣言提出了有效援助的五项基本原则,即增强自主权、提高一致性、加强协调性、建立成效管理和相互问责机制。<sup>③</sup> 《巴黎宣言》由此成为国际援助有效性议程的一块基石。2008年9月在加纳首都阿克拉举行了第三次发展合作有效性论坛。这次论坛达成的协议,即《阿克拉议程》,对在《巴黎宣言》后实施过程中出现问题的领域进行了补充,将发展援助的效率放在了一个更广阔的发展政策框架内来考虑。<sup>④</sup> 《巴黎宣言》与《阿克拉议程》一起,成为迄今为止国际层面在促进援助有效性方面取得的最显著成果。

### 三、德国对外发展援助原则 与《巴黎宣言》的目标要求

起源于上个世纪50年代的德国发展援助政策,经过50多年的历史演进已经形成稳定的体制和特征。20年来,作为世界最大的双边援助国之一,德国在诸如气候保护与发展协调性等问题上正扮演着领导角色。2010年德国总共提供了120亿美元的官方发展援助资金,占经济合作组织发展援助委员会成员官方发展援助资金总额的10%,是世界第四大双边援助提供者,仅位于美国、英国和法国之后。<sup>⑤</sup> 德国的援助对象包括亚洲、非洲、欧洲以及拉美的58个发展中国家,德国双边发展援助的三分之一资金流向非洲,在接受德国援助的26个非洲国家中,24个位于撒哈拉以南。<sup>⑥</sup> 德国的对外援助领域涉及经济与社会的各个方面,其中以促进民主进程、公民社会与公共管理、教育、卫生医疗、食品安全、环境政策、经济的可持续发展以及能源安全为援助重点。

国际合作体系对德国的对外发展援助政策具有极大的影响,其中2000年《联合国千年宣言》和《巴黎宣言》共同构成了德国制订发展援助政策与

目标的战略框架。将自身目标与国际社会的共同目标结合,德国确定了其对外发展援助的目标是减少世界贫困、保护环境、维护和平与促进民主。<sup>⑦</sup> 进入新世纪以后,全球性的金融、食品和气候三重危机决定了德国发展援助的新框架,其表现之一是,近年来气候保护在德国发展援助政策中的地位日趋重要。2008年到2009年,联邦发展与合作部在有关气候保护方面的投资的增长超过了40%,从7亿欧元增长到了10亿欧元。为了使其与在发展中国家气候保护方面的投入达到平衡,德国用于全球气候保护领域的资金将增加至少三倍。<sup>⑧</sup> 然而,仅仅增加援助数量和调整援助重点远远不足以应对这些危机,提高援助有效性的任务更为紧迫。尽管德国依然保持着在发展援助委员会中的领导地位,但德国发展援助实施进程仍然远远落后于其既定计划,它在一定程度上暴露出德国发展援助政策面临的有效性问题的有效性问题。例如,《巴黎宣言》要求到2010年德国官方发展援助资金达到国民生产总值的0.51%,2015年达到0.7%,然而2010年德国的官方发展援助资金只占到国民生产总值的0.38%。<sup>⑨</sup>

① United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development – The Final Text of Agreements and Commitments adopted at the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18–22 March 2002*, New York: United Nations Department of Public Information, 2003, p. 8.

② OECD, *Harmonising Donor Practices Effective Aid Delivery*, Paris: OECD, 2003, p. 10.

③ OECD, *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Paris: OECD, 2005, p. 1.

④ OECD, *The Accra Agenda for Action*, Paris: OECD, 2008, p. 1.

⑤ BMZ, *Referat 414 – Geber im Vergleich 2010*, Berlin: BMZ, 2011.

⑥ BMZ, *Medienbuch Entwicklungspolitik 2008/2009*, Paderborn: Bonifatius GmbH, 2008, S. 347.

⑦ 同上, S. 186.

⑧ Deutsche Welthungerhilfe e. V., *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe (Siebzehnter Bericht 2009) – Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik, Kurs auf Kopenhagen, Entwicklungspolitische Anforderungen an die deutsche Klimafinanzierung*, Meckenheim: DCM, 2009, S. 7.

⑨ OECD, *Development aid reaches an historic high in 2010*, [http://www.oecd.org/document/55/0,3746,de\\_34968570\\_35008930\\_44985335\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/55/0,3746,de_34968570_35008930_44985335_1_1_1_1,00.html), 访问日期:2011-07-05.

这对于德国实现2015年的目标提出了极大挑战。除了援助资金投入不足,德国援助实施机构的多样化和碎片化也有待改进,发展援助的透明度和可预测性仍待提高,否则将继续阻碍德国援助有效性的增强。

德国已认识到自身在发展援助政策上存在的不足,因而积极参与国际援助有效性议程。2005年的《巴黎宣言》提出了提高发展援助有效性的五大原则,德国是第一个拟定实现《巴黎宣言》行动计划的援助国,2006年德国经济发展与合作部出台了一个针对本国援助参与者的援助有效性手册,2009年又出版了一个将《阿克拉议程》也考虑在内的最新版本。这一手册在遵循《巴黎宣言》基本原则的前

提下,结合德国自身情况,确定了其提高发展援助效率、改善发展援助质量的重要原则和重点行动领域。其中提出,德国应该在如下方面做出努力:独立责任和受援国优先权为导向,在受援国领导下改进与援助方之间的分工和互补;更高的可预测性和透明性,建立相互问责机制;与其他援助国共同支持和平建设与国家建设,以此加强与政治不稳定的国家的发展合作;加强与发展中国家的对话,建立激励与监督机制。<sup>①</sup>

除了五大重要原则,《巴黎宣言》同时还具体规定了援助国和受援国到2010年应达到的目标要求,针对德国的目标如下表所示:

表1 《巴黎宣言》中对德国的目标要求及监测结果(单位:百分比)

指标	2005年 33个国家	2007年 33个国家	2007年 所有国家 <sup>②</sup>	2010年 目标	监测结果
受援国优先项目为导向的官方发展援助	49%	57%	54%	85%	超出预定目标的预算支持
通过协调增强能力	33%	72%	73%	50%	已经实现目标,但低于发展援助委员会成员国平均水平
利用国家系统进行公共财政管理	36%	40%	39%	与受援国有效改善国家体系质量的程度相关	只取得了极小的进步
利用受援国体系开展采购	34%	60%	63%	与受援国有效改善国家体系质量的程度相关	取得了巨大进步
减少与国家结构平行的方案实施单位	40PIU*	27PIU	41PIU	13PIU	实现目标
提高官方发展援助的可预测性	47%	54%	51%	74%	未实现目标
终止附带条件的援助	94%	100%	100%	>94%	实现目标
利用共同的协议和程序	19%	34%	24%	66%	取得了一些进步
经过协调的援助国特派团	29%	35%	37%	40%	实现目标,但仍低于发展援助委员会成员国平均水平
经过协调的国家情况分析	50%	78%	70%	66%	实现目标

\* PIU (Project Implementation Unit)代表项目实施单位,具体目标是减少单位数量。

来源:OECD, DAC-Prüfbericht - Deutschland, Paris; OECD, 2010, S. 80.

#### 四、德国为提高援助有效性所做的努力及其评价

如上表所示,2005年除了终止有附带条件的援助这一指标,德国的其他各项指标都与2010年的目标设定相去甚远,其他援助国的情况也大致如此。与2005年相比,2007年德国的各项指标则已得到了明

显改善。到了2010年,根据监测结果,德国已经部分实现了《巴黎宣言》所制定的有关目标,并且在所有重要的指标上都取得了进步,但在利用公共财政管理系统、提高官方发展援助的可预测性以及协调的援助国特派团这几个方面仍然存在着缺陷,只取得了极小的进步或者根本没有达到目标。这说明过去五年,德国

① BMZ, Operationsplan zur Umsetzung der Pariser Erklärung 2005 und des Accra Aktionsplans 2008; zur Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, Berlin; BMZ, 2009, S. 2.

② 与2005年监测结果相比,2007年在几乎所有指标上都取得了进步;但若将监测范围扩大为所有受援国,则在某些方面的进步相对有限,如减少与国家结构平行的方案实施单位这一指标。

在提高援助有效性方面做出了极大的努力,其中在促进援助一致性方面的工作尤为重要。

一致性原则的提出是为了协调和简化援助方程序和方便信息交流,以减少重复的工作及决议。在实现一致性原则方面,德国在国际层面和国家层面都做出了极大努力。在国际层面上,德国在欧盟和国际援助有效性工作组中扮演着领导角色,尤其是在促进分工这一方面。2007年上半年,德国作为欧盟轮值主席国,成功实行了《欧盟发展援助政策互补与分工的行为准则》,引进了关于在每个重点区域促进一个主导的援助方的协议,进而改善分工过于细化的情况,以降低运作成本。<sup>①</sup>在经合组织发展援助委员会提高援助有效性小组中,德国同样发挥着积极影响,它主要表现在两个方面。其一,德国对促进国际援助机构之间的协调性做出了极大贡献,从而使相应的工作项目能够得以有效实施。其二,在促进发展中国家政府结构改善方面,德国多年来一直扮演着领导角色,对发展中国家能力建设方面的工作做出了特殊贡献。能力建设涉及一个国家的人力、科学技术、组织、体制和资源等领域,对国家的可持续发展非常重要,其基本目标是在与选择政策和确定发展方案及其实施方式有关的关键问题上,提高评估和处理的能力。<sup>②</sup>在提高发展援助有效性工作小组中,德国与南非进行了许多合作,它涉及发展援助的预见性、透明性、减少发展援助分工过细以及援助条件性等各个方面。

在自身的体制建设方面,2010年德国经济发展与合作部做出了德国发展援助机制改革的重大决定。与其他国家相比,德国援助机构的多样化和碎片化特征极其突出。德国的发展援助是在德国联邦政府的领导下进行的。德国联邦政府主要负责发展政策的制定和与伙伴国家政府、组织的谈判与磋商,而发展合作项目的具体实施则大部分委托相关执行机构进行。<sup>③</sup>在德国,负责发展合作的联邦经济发展与合作部独立于联邦外交部,其执行机构为数众多,这也加剧了问题的复杂性。德国发展援助体制的一大特点是其发展援助分为经济援助和技术援助两种。经济援助是指援助国对发展中国家提供的赠予或利率不超过0.75%的优惠贷款,主要用于公共领域的投资,即经济及社会基础建设,

同时也用于环境和资源安全。<sup>④</sup>除了联邦经济合作与发展部,负责经济援助的复兴信贷银行(KfW)和为发展中国家提供贷款投资的德国投资与开发有限公司(DEG)也为发展中国家提供经济援助产品。技术援助是指援助国向受援国派遣由专业人员担任的顾问,同时也派遣工作人员以及对受援国的专业和领导人才进行培训。<sup>⑤</sup>除了技术合作公司(GTZ)提供狭义的技术合作,还有其他机构和组织提供广义的技术合作,如主要为发展中国家提供专业人才和领导人才培训的德国国际继续教育与发展协会(InWEnt),负责输送专业人才的国际移民与发展中心(CIM),提供发展援助人员的德国发展服务公司(DED)和其他志愿者服务站。

在技术合作中将派遣人员与继续培训分开是德国发展政策的又一个特点,这种组织结构能够使符合需要的、不同程度的合作成为可能。同时,派遣的顾问和专业人员并不支配经济资源,因而无权决定援助资源的使用,这对于保证受援国的自主权有着重要意义。但这种区分的缺陷也显而易见。一方面,一项工程的顺利实施,往往需要在融资、咨询、人员派遣方面进行密切合作。而在众多的主管部门和援助提供机构之间进行协调,成本是非常高昂的。另一方面,对于受援国来说,则需要与援助国的各个部门和机构进行沟通,这必然造成较低的效率。经济合作组织发展援助委员会认为,德国援助机构的多样化和碎片化给发展援助工作带来了巨大的协调问题,给受援国造成了极大的成本和负担,极大地降低了发展援助效率。因此有关国际机构要求德国提高发展合作协调性的呼声越来越高,这成为德国发展援助体制改革的一个出发点。

① OECD, *DAC-Prüfbericht — Deutschland*, Paris: OECD, 2010, S. 77.

② The United Nations, *Agenda 21*, [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res\\_agenda21\\_37.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_37.shtml), 访问日期:2011-10-25.

③ 中华人民共和国商务部:《德国发展合作暨对外援助管理体制》, <http://de.mofcom.gov.cn/aarticle/ztdy/200504/20050400082094.html>, 访问日期:2011-09-07.

④ Theo Rauch, *Entwicklungspolitik — Theorie, Strategie, Instrumente*, Braunschweig: Westermann, 2009, S. 40.

⑤ 同上。

表2 德国发展合作主要实施机构概览

机构	复兴信贷银行(KfW)	技术合作公司(GTZ)	德国国际继续教育与发展协会(InWEnt)	德国发展服务公司(DED)	国际移民与发展中心(CIM)	德国发展政策研究所(DIE)
职责范围	经济合作	技术合作	技术合作与人才培养	技术合作与派遣人员	专业人才分配	研究、建议及培训
工作人员	约400人, 派遣50人	约1500人, 派遣10500人(其中9000人为地方工作人员)	约800人	约170人, 约1000名援助志愿者	约60人, 约800名综合专家与海外归国专家	约95人
国外办公机构	55	59	8	45	0	0

来源: Alois Schneider, *BMZ-Referat 211 - Deutsche Entwicklungspolitik - Grundsätze und Verfahren der Zusammenarbeit mit Partnerländern*, Leipzig, 2010, S. 3.

联邦经济发展与合作部承担着德国发展合作实施机构改革进程的主要领导任务,并确定了改革的两个中心目标:第一,在继续保持公认的双边技术合作工具多样性的同时,要精简援助组织结构,合并援助的政策工具,保证其透明度和灵活性,提高其适应未来世界发展的能力。第二,要加强联邦政府的组织能力,保证德国发展合作政策与德国对外关系的总体形象保持一致,保证德国继续保持其创新动力以及在国际发展政策中的伙伴地位。<sup>①</sup> 为了实现上述目标,必须在联邦政府的发展政策与其实施之间形成一种新的导向关系,建立起联邦政府和新的执行机构之间的有效分工,从而使联邦政府获得更多发展援助政策的执行空间。而为了提高联邦政府的执行能力,其实施机构必须满足以下条件。第一,在受援国中占有重要地位,同时积极参与联邦政府与其他国家的合作;第二,具备创新、精简、经济和透明的组织结构;第三,任务流程主要通过直接分配的措施进行。第四,在个体层面、组织层面以及社会层面发展和提高能力,从而使受援国能够表达并实现其自己的关于可持续发展的观念。第五,通过人事调整和派遣、咨询以及筹资来促进组织系统的建设。第六,在国内和国外进行继续教育和培训。第七,在国际和德国经济援助中具有协调能力。<sup>②</sup>

在组织结构方面,改革的第一步是将德国技术合作公司、德国发展服务公司和德国国际继续教育与发展协会三者合并为德国国际合作机构(GIZ),此项合并已于2011年1月1日生效。<sup>③</sup> 根据联邦政府联合执政协议,技术援助部门的合并只是改革的第一步,计划中的改革远不止于此,改革的某些核心因素将同时涉及到技术援助与经济援助,这样

才能保证发展援助政策的各个工具之间的紧密结合。此外,联邦政府还将加强与德国非政府援助参与者的联系,例如在合并后的德国国际合作公司中将设立几个促进公民动议的服务机构与项目,旨在更好地促进普通公民参与发展援助。

除了在一致性援助方面做出的努力,德国的努力还体现在增强受援国自主权、加强成效管理、协调性等方面。

增强受援国自主权也是提高援助有效性的一个重要方面。发展合作与受援国优先项目达到一致的程度,与受援国承担领导角色和发展进程管理责任的能力及意愿密切相关。<sup>④</sup> 而在非洲,几乎75%的公共机构是由外部的资金支持,援助国虽然并没有掌管其政府内阁,但是它们能够参与决定哪些政府项目得到支持,这对于受援国自主性的增强是非常有害的。因此,援助国对于目前受援国自主权不足的现实负有一定责任。联邦经济发展与合作部将自主权概念纳入发展政策的基本原则、计划、战略和人员培训中。这就意味着,在援助的实施过程中,将更多地以受援国的优先项目为主导。特别是在促进社会公平、人权保护和经济可持续发展这几个领域,德国支持受援国在处理这些问题时承担领导角色。增强自主权效果最显著的地区是

① BMZ, *Die neue Effizienz in der deutschen Entwicklungspolitik: Strukturreform für eine wirkungsvollere Technische Zusammenarbeit*, Berlin: BMZ, 2010, S. 3.

② 同上, S. 4.

③ GIZ, *Lebendige Geschichte*, <http://www.giz.de/de/profil.html>, 访问日期:2011-07-08.

④ OECD, *DAC-Prüfbericht - Deutschland*, S. 79.

赞比亚和摩洛哥这两个国家。在赞比亚,德国的援助集中在消除贫穷、水资源、良政这三个对于赞比亚政府有着战略性意义的领域,这充分体现了德国以受援国的发展战略为主导进行援助的理念。

表3 德国2008年至2010年在赞比亚的援助资金分配(单位:百万欧元)

领域	技术合作	经济合作	总计
以消除贫困为重点的预算支持		30.0	30.0
分权	1.0		1.0
政府、国家、公民社会	5.0		5.0
水资源	7.0	25.0	32.0
教育领域工程(与荷兰合作)		8.0	8.0
总计	13.0	63.0	76.0

来源:OECD, DAC-Prüfbericht — Deutschland, Anhang D, Bericht zum Besuch des DAC-Prüfungsteams: Marokko und Sambia, Paris: OECD, 2010, S. 132.

在加强成效管理方面,德国积极建立结果导向型发展援助管理机制以及有效的受援国绩效评估框架。尽管联邦经济发展与合作部和其执行机构之间的互信是德国发展合作体系的一个显著特点,但同时也需对发展援助是否有效地与受援国优先项目一致地得到实施进行严格监管。因此,德国发展援助体系必须建立一种结果导向型管理思路,这与《巴黎宣言》和《阿克拉议程》是一致的。建立这样一种框架的前提条件是,经济发展与合作部能够建立起稳定的内部和外部监督体系以及独立并符合国际标准的评估体系。<sup>①</sup>这包括建立重要项目结果的监控框架,在工程实施中增强监督,改进评估程序等。评估结果应保证能够公开,用来改善德国以及其援助伙伴的问责制。目前,德国在这方面已经取得一些进步,其援助实施机构正采用与受援国国家发展战略及其结果导向型报告和监督框架相一致的指标,这更有利于使工程取得预期效果。

在协调性方面,德国继续支持使援助方的发展合作与受援国的战略及目标相适应并有效利用地方体系的基本原则。2009年的行动计划就已明确提出,经济援助和技术援助的措施应该依据受援国的国家发展政策来制定,并尽可能系统地利用受援国的体制结构。<sup>②</sup>尽管投入很多,但在《巴黎宣言》

“利用国家系统进行公共财政管理”和“利用共同的协议和程序”这两项指标上,德国依然表现平平,仍需继续做出努力。

## 五、结 语

德国自《巴黎宣言》发表以来,为提高援助有效性做出了许多努力,援助有效性获得了一定程度的提高。但在未来,德国发展援助有效性仍面临着许多新的挑战。首先,在一致性方面,虽然德国已经取得了很大进步,但除了内部体制的改革之外,还有许多工作要做,例如联邦经济合作与发展部还需根据其在发展合作有效性方面已取得的经验和知识,积极寻求与联邦其他各部更多的交流与合作。其次,在取消援助的附带条件这一方面,德国也仍需做出很大的努力。2008年德国77%的双边发展援助是不含附带条件的,其中,41%的技术援助是不附带条件的;而在经济合作与发展组织发展援助委员会的双边发展援助中,81%是不含附带条件的,技术援助方面则是61%,<sup>③</sup>德国远远低于发展援助委员会的平均水平。鉴于德国的经济援助和食品援助几乎是完全不附带条件的,它应特别致力于取消技术援助和人道主义援助的附带条件。德国的技术援助虽然以其专业性而享有极高名望,但在其他参与者看来其成本非常高昂,因此德国在继续增加其不含附带条件的技术援助的同时,也应尽量利用受援国的采购系统。最后,根据《阿克拉议程》中有关在不稳定国家和地区的义务与承诺以及经济合作组织在2007达成的相应原则,这些不稳定国家和地区应受到更多的关注。

综上所述,德国在提高援助有效性方面的努力是不容置疑的,但仍然存在一些内部或外部的制约因素。作为最重要的援助国之一,德国应继续提高其发展援助的能力,使其资源得到最大程度的利用,以便最终提高发展援助的有效性。

责任编辑:李乐曾

① OECD, DAC-Prüfbericht — Deutschland, S. 86.

② BMZ, Operationsplan zur Umsetzung der Pariser Erklärung 2005 und des Accra Aktionsplans 2008; zur Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, S. 3.

③ 同注①, S. 87.



mit deutscher Prägung zu sein. Bezüglich der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ macht die vorliegende Arbeit eine begriffliche Erklärung und einen historischen Rückblick und interpretiert die grundsätzlichen Widersprüche zwischen Deutschland und Frankreich. Auf dieser Basis werden die entsprechenden Reformmöglichkeiten des Regierungsmechanismus der EWU analysiert.

### **Gründe für die hervorragende Performanz der deutschen Wirtschaft in der Finanzkrise und ihre Aussichten**

**Ding Chun/Su Sheng**

Die Wirtschaft der meisten EU-Mitgliedsstaaten in der Finanzkrise ist schwieriger Zerreißprobe ausgesetzt. Mit der Ausweitung der Krise hat die deutsche Wirtschaft jedoch herausragende und einzigartige Performanz nachgewiesen — nicht zuletzt auch auf dem Arbeitsmarkt — und im Jahr 2010 eine Wachstumsrate von 3,6% erzielt. Die Gründe dafür sind vielfältig und liegen nicht nur in internen Faktoren wie etwa der soliden Grundlage der deutschen Industrie, der hohen Arbeitsproduktivität und der leistungsfähigen Steuerungsmöglichkeiten auf Arbeitskosten, der reduzierten Last für die Wirtschaftskonvergenz im Zuge der deutschen Wiedervereinigung, der entschlossenen Arbeitsmarkt- und Sozialreform noch vor der Krise und dem effektiven Krisenmanagement, sondern auch in externen Faktoren wie etwa der konjunkturellen Erholung der Schwellenländer außerhalb der Eurozone. Ausgehend von einer Einführung der gesamtwirtschaftlichen Performanz Deutschlands seit der Finanzkrise analysiert die Arbeit schwerpunktmäßig die internen und externen Ursachen für die hervorragende Performanz der deutschen Wirtschaft im Prozess der konjunkturellen Erholung und blickt durch eine Analyse der internen Wirtschaftsstruktur und des externen wirtschaftlichen Umfelds in ihre künftige Entwicklung.

### **Wirksamkeit der Entwicklungshilfe und Deutschlands Engagement**

**Wang Yanli**

Die Entwicklungshilfepolitik ist ein wichtiger Bestandteil der Außenpolitik eines Staates und ein wichtiges Thema in der gegenwärtigen internationalen Politik und Wirtschaft. Eine enorme Bandbreite von Kritik führt seit vielen Jahren zum Zweifel an der Wirksamkeit der Entwicklungshilfepolitik bzw. der Entwicklungshilfe. Als eines der größten bilateralen Geberländer der Entwicklungshilfe steht Deutschland vor großen Herausforderungen, die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe zu erhöhen. Die Durchführung ihrer Entwicklungshilfe hinkt immer noch weit hinter dem Plan zurück. Die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfepolitik und der Aktionsplan von Accra sind ein vorläufiger Höhepunkt international abgestimmter, unter dem Stichwort „Aid Effectiveness Agenda“ zusammengefasster Bemühungen, die Wirksamkeit der Entwicklungshilfepolitik nachhaltig zu steigern. Die vorliegende Arbeit versucht, Deutschlands Engagement für die Verbesserung der Wirksamkeit unter den Rahmenbedingungen der „Aid Effectiveness Agenda“ und der Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen zu untersuchen und die noch bestehenden Probleme bzw. Herausforderungen zu analysieren.

### **Outsourcing-System der EU für Investitionsdienstleistungen**

**Lin Jie**

Mit der Durchführung der „Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente“ (MiFID) in den Mitgliedstaaten und der Integration des Finanzdienstleistungsmarkts setzt die EU auf ein integriertes Outsourcing-System für Investitionsdienstleistungen. Die Investmentgesellschaft hat einerseits die Freiheit von Outsourcing. Andererseits muss sie Vorbeugungs-, Frühwarn- und Steuerungsmaßnahmen gegen eventuelle Risiken im Prozess des Outsourcings ergreifen und die Verantwortung fürs Outsourcing tragen, die in der „Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente“ und ihrer Durchführungsrichtlinie festgelegt wird. Darin lassen sich die drei Grundprinzipien