

欧盟的全球援助体系概况

刘继业*

在国际关系领域,对外援助是外交政策的工具,服务于援助国的国家利益。¹ 二战后,随着美国“马歇尔计划”的实施,对外援助在国际关系中发挥越来越重要的作用。美、苏两个超级大国即利用对外援助争夺、扶植、拉拢其他国家,以壮大各自阵营实力。欧盟前身欧共体的对外援助始于 1957 年同非洲、加勒比、太平洋地区(即 ACP 地区)签署的两个《温雅得协定》和五个《洛美协定》。这些协定均带有明显的“让利”、“特惠”性质,欧共体的对外援助大多建立在此类双边经贸关系基础上,以巩固成员国与前殖民地的联系,为西方阵营同苏联冷战服务,同时欧共体也通过协定获得了原料供应地,为经济发展创造了有利环境。冷战结束以来,全球化进程不断深化,对外援助已不再局限于一般意义上的富国给予穷国金钱或物资,越来越多的国家、国际组织、国际金融机构、非政府组织、社会团体加入到对外援助的行列,援助领域中的政治类和安全类议题也呈增多的趋势。作为经济合作与发展组织(OECD)下属发展援助委员会(DAC)的主要成员,欧盟力图通过与发达国家的援助合作,在全世界拓展其价值观和利益,应对全球性问题的挑战,将广大受援国纳入西方设定的发展轨道。

一、欧盟对外援助的发展进程

冷战结束时,东西方阵营输出价值观和制度的竞争以西方取得胜利告终,西方世界的政治体制和发展理念占据了绝对优势,这为欧盟扩展对外援助提供了得天独厚的条件。在此基础上,欧盟联合援助国俱乐部其他成员大力鼓吹向民主政治和市场经济过渡的必要性,突出西方国家发展道路的“天然正确性”,这使许多受援国产生了变革和转型的愿

望,将欧盟的援助目标与本国发展计划相结合,并愿意付出一定程度的政治代价。欧盟对外援助在广大发展中国家不断取得“运营”许可,其战略触角也随之不断延伸,除继续加深与非洲、加勒比和太平洋地区的传统联系外,欧盟还对中东欧、巴尔干、南地中海和中近东地区、亚洲、拉丁美洲、独联体地区实施援助。

在中东欧地区,欧盟通过“法尔”(Phare)、“伊斯帕”(Ispa)、“萨帕德”(Sapard)三个项目对入盟候选国进行援助。其中“法尔”由扩盟总署管理,负责帮助受援国达到入盟标准;“伊斯帕”由地区政策总署管理,负责对受援国环境和运输领域的大型投资;“萨帕德”由农业总署管理,负责受援国农业和农村发展。在巴尔干地区,欧盟的“法尔”和“欧泊诺瓦基金”(OBNOVA)是最主要的援助项目。在南地中海和中近东地区,欧盟在 1995 年签署的“巴塞罗那宣言”指引下,通过“援助地中海国家计划”(MEDA)援助 12 个地中海伙伴国的经济和社会改革进程。在亚洲,欧盟 1994 年出台“新亚洲战略”,支持南亚、东南亚和东北亚国家开展地区合作、市场经济改革及减贫工作,以提升欧盟在亚洲的影响力。同时,欧盟不断增加对亚洲低收入国家的援助,1991—1995 年平均每年提供 3.63 亿欧元,1996—2000 年平均每年提供 4.38 亿欧元,重点援助其农村发展、制度能力建设、健康和教育等领域。在拉丁美洲,1994 年欧盟通过了“与拉丁美洲及加勒比地区关系基本文件”,开展双边经济、政治和文化交流,欧盟及其成员国已成为拉美最大的援助体。在独联体地

* 作者单位:中国现代国际关系研究院(博士生)。

¹ 周弘主编:《对外援助与国际关系》,中国社会科学出版社,2002 年 3 月第 1 版,第 3、10 页。

区, 20世纪 90年代中期欧盟相继同独联体国家签署“伙伴关系和合作计划”(PCA), 推动该地区国家向市场经济和民主政治转型, 并通过“塔西斯计划”提供技术援助以支持“伙伴关系和合作计划”的实施。“塔西斯计划”援助领域非常广泛, 从“关于市场经济的政策建议”到“改革海关管理制度”等内容都包括在内。¹ 通过“塔西斯计划”, 欧盟不仅开启了与俄罗斯各领域的合作关系, 也从此进入了近邻地区。

在对外援助扩展至全球背景下, 欧盟着力于援助指导政策的建立。欧盟一直倾向于使用“发展援助/合作”称谓对外援助, “用以强调援助拨款的用途是帮助发展中国家从事发展的工作”。但在 20世纪 90年代, 欧盟并无明确的“发展政策”规划对外援助的实施。2000年 12月, 欧盟委员会和欧盟理事会发表“欧洲共同体发展政策声明”, 这是欧盟第一份关于发展政策的正式文件, 发展政策也由此正式成为欧盟对外援助的指导政策, 标志着财政援助与贸易政策和政治对话一起构成欧盟对外行动的核心部分。进入 21世纪, 贫富分化、地区冲突、恐怖主义、跨国犯罪、非法移民、环境保护等全球性问题引发国际社会的强烈关注, “欧洲共同体发展政策声明”针对这些问题提出了欧盟援助的一系列新方法、新主张, 有效地扩大了欧盟在国际政治中的发言权和影响力。

在总结 2000年以来发展政策的改革经验基础上, 2005年 12月欧盟“三驾马车”第一次联合发表关于发展问题的里程碑式战略文件“欧洲发展共识”。文件为欧盟与受援国开展合作提供了政策框架, 指明了战略方向和重点领域, 着力于解决 2000年以来全球化进程中出现的新挑战, 尤其是安全、移民和全球化等社会领域的问题。“欧洲发展共识”自 2007年起全面实施, 欧盟当年的年度援助报告也开始使用“欧盟发展和对外援助政策及其实施”的标题, 表明欧盟发展政策和对外援助政策的共通性。“欧洲发展共识”使发展政策在欧盟对外关系中的地位得到进一步提升, 2008年发展和对外援助现在是欧盟的中心政策, 它们是欧盟国际影响力的主要来源和欧盟提升软实力的正式文件。21世纪头 10

年, 欧盟已成为世界发展和对外援助领域的领导者。在“欧洲发展共识”指引下, 欧盟建立了全球性战略框架。

二、欧盟对外援助的管理框架

欧盟成立后, 其对外援助迅速由传统的非洲、加勒比、太平洋地区向全世界扩展, 至 2002年已覆盖东南欧(巴尔干半岛)、南地中海、中近东、东欧和中亚、亚洲和拉丁美洲等 160多个国家和地区。进入新世纪后, 欧盟的对外援助增长更为迅速, 其 2008年拟定的对外援助额已达 120亿欧元。与此同时, 欧盟援助占国际官方发展援助(ODA)的比例也在不断增大, 从 2000年的 10%上升到 2008年的 12%以上。欧盟及其成员国由此成为世界最大的对外援助体。从援助总额看, 2000年起欧盟及其成员国对外援助一直占国际官方发展援助的 55%左右, 2008年这一比例已达到 60%; 从援助力度看, 2005年欧盟及其成员国提供了 430亿欧元的发展援助, 相当于 25个成员国国民收入总值(GNI)的 0.34%, 高于美国和日本的水平。”欧盟计划 2010年将这一比例提高至 0.56%, 到 2015年再提高至 0.7%。从 2000年起欧盟委员会每年管理的援助资金均达到欧盟及其成员国援助总额的 1/5以上。

欧盟对外援助运转模式如下: 欧盟委员会是最高权力机构, 负责管理欧盟对外援助资金的主要来源——欧盟预算和欧洲发展基金, 其下属的对外关系总署(针对非洲、加勒比、太平洋以外地区)及发展总署(针对非洲、加勒比、太平洋地区)根据欧盟对外政策的需要, 制定对外援助方针政策、选择优先援助领域, 随后由欧洲援助总署依据批准的援助领域和援助计划, 对援助工程和项目进行可行性研究、资金分配、招标、监管及评估等工作, 最后交由欧盟驻受援国(地区)代表团具体实施。需要说明的是, 欧盟的入盟候选国和西巴尔干半岛国家由扩盟总署

¹ “塔西斯计划”, [http://www.europa.eu/external_relations/centralAsia/overview_of_leaf_uk\[1\].pdf](http://www.europa.eu/external_relations/centralAsia/overview_of_leaf_uk[1].pdf)

° 周弘主编:《对外援助与国际关系》, 中国社会科学出版社, 2002年 3月第 1版, 第 29页。

» 刘丽云:“试析欧盟发展政策的新特点、新取向和新功能”, 《国际政治》, 2009年第 5期, 第 67页。

负责援助,不包括在欧洲援助总署的管理范围内。此外,人道主义援助由于其即时性和短期性等特点,由独立的人道主义援助总署负责实施。为保证援助的顺利实施,欧盟建立了以伙伴关系和援助正式文件为支撑的管理框架。

首先,通过面向全球的伙伴关系框架管理。欧盟依据“发展政策”在全球建立了广泛的伙伴关系,在伙伴关系下与受援国开展政治对话,商讨援助领域,促进民主人权和监督援助的实施。对于具有特殊关系的非洲、加勒比、太平洋地区,2000年6月欧盟与其签署了《科特努协定》在1975年的《罗马公约》基础上建立了新伙伴关系框架。2005年双方依照“欧洲发展共识”的要求修订《科特努协定》成立了“非洲、加勒比、太平洋—欧盟”联合机构和联合部长理事会,确立了欧盟与非洲、加勒比、太平洋地区的新战略关系。2005年12月,欧盟通过了“非洲战略”文件,这是第一个建立在“欧盟发展共识”原则上的伙伴关系文件,为欧盟及其成员国帮助非洲实现“千年发展目标”及提供和平与安全、治理、基础设施和贸易等方面的援助搭建起平台。2007年12月,欧非里斯本峰会举行,会议通过8个主题伙伴关系文件以加强双方在全球性问题上的对话,如金融危机、气候变化和国际机构治理等。对于拉丁美洲,2005年12月欧盟制定并通过了“与拉丁美洲更牢固的伙伴关系”文件以及与中美洲的自由贸易协定。2008年5月,欧盟与拉美召开利马峰会,讨论拉美国家社会稳定和可持续发展问题,同时与中美洲国家举行关于政治对话、发展合作和特惠贸易的综合协议谈判。对于亚洲,欧盟与中国、印度、东南亚国家联盟及其他一些地区组织建立了全面伙伴关系,推动“伙伴关系和合作协定”及“自由贸易协定”的实施,共同应对全球性问题。对于巴尔干国家,欧盟通过“共同体重建、发展和稳定援助正式文件”(CARDS)及“入盟前正式文件”(IPA)推动其政治经济改革和民族和解进程,并针对该地区各国的具体情况开展入盟谈判或给予“入盟候选国”地位。对欧盟南部和东部邻国地区,欧盟于2004年通过“邻国政策”(ENP),建设环绕欧洲和平与繁荣的邻国伙伴圈,避免欧洲出现新分界线。2008年,欧盟

的邻国政策取得成功,于当年7月启动“地中海联盟”计划,12月成立“东部伙伴关系计划”,确定于2007—2013年在“邻国正式文件”(ENPI)之外拨付3.5亿欧元给6个东部邻国。2005年5月,欧盟与俄罗斯通过4个“共同空间计划”,确立了欧盟与俄关系的战略目标,并于2008年再次与俄举行峰会讨论新“伙伴关系与合作协定”的签署。

其次,通过援助正式文件管理。欧盟的对外政策有很多,如共同外交与安全政策、贸易政策等,这些对外政策均不同程度地包含对外援助的内容。此外,欧盟每年的财政预算和相关立法也有针对外援的条款。这些关于援助的对外政策、财政、法律文件一度达到30余个,2006年以前欧盟对外援助即由这些相互交叉的复杂的援助正式文件管理。¹“欧洲发展共识”出台后,为保证对外援助的一致性和连续性,同时结合欧盟对外关系的进展,欧盟大幅精简对外援助的正式文件,将其整合为6个金融援助正式文件和3个危机管理正式文件。前者包括“入盟前正式文件”(IPA,负责对入盟候选国的援助)、“欧洲邻国伙伴关系正式文件”(ENPI,负责对欧洲东部和南部的援助)、“发展合作正式文件”(DCI,负责对亚洲、拉美、南非和中亚国家的援助)、“发达国家和地区合作正式文件”(ICI,负责对发达国家的援助及协调彼此援助行动)、“核安全合作正式文件”(NSC,负责全球有关核问题的援助事务)、“欧洲民主与人权促进正式文件”(EIDHR,负责在全球促进民主与人权);后者包括“稳定正式文件”(IFS)、“人道主义援助正式文件”(ECHO)和“大规模金融援助正式文件”(MFA),分别负责冲突预防、战后重建、救灾减灾、经济危机、社会剧变等全球紧急突发情况的援助事务。此外,欧盟继续通过欧洲发展基金管理对非洲、加勒比和太平洋地区的援助。

欧盟对外援助通常由地区援助正式文件和主题援助正式文件联合实施。前者采用垂直式管理,由欧委会与受援国协商后制定,负责特定地区的援助项目,如“入盟前正式文件”、“发展合作正式文件”

¹ “Simplification of External Assistance Instruments”, http://delkaz.ec.europa.eu/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=65

等;后者采用横向式管理,由欧洲或受援国的公民社会或非政府组织提议,以欧盟委员会拟订的国家和地区合作项目为支撑,实施时不受地域限制,对受援国保持相对独立性,集中于民主与人权、良治、食品安全、教育、环境和医疗等领域,对地区援助正式文件起补充作用,如“欧洲民主与人权促进正式文件”及“移民和收容所”、“食品安全”等正式文件。可以看出,主题援助正式文件在欧盟对外援助中作用很大,且主要依赖非政府组织、公民社会就推广欧盟价值观及应对全球性问题等任务在受援国开展活动,不必征求受援助国政府及其他官方机构的同意,援助工作也主要采取在受援国建立非政府组织、公民社会及与已有非政府行为体开展合作的方式。¹通过主题援助正式文件,同时借助全球化对社会领域的影响,欧盟得以绕过受援国政府,直接对受援国人民施加影响。

三、欧盟对外援助主要关注的议题

欧盟面临的是冷战后动荡的世界,地区矛盾和民族冲突加剧,非传统安全因素上升,特别是“9·11”事件后,恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散成为西方世界的头号威胁。与此同时,应对粮食危机和全球气候变化的紧迫性也在凸显。对外援助是欧盟应对和解决以上问题的有效途径,其关注的相关议题主要有以下三个方面:

首先,减贫及联合国的“千年发展目标”。欧盟一直将受援国内最贫困人群作为援助的优先对象,以树立其“乐善好施”形象,促进援助效果的最大化。1997年的“阿姆斯特丹条约”第177款将“促进发展中国家减贫”作为欧盟发展合作政策的三项目标之一。²“欧洲共同体发展政策声明”更是将“促进发展中国家减贫及彻底根除贫困”作为欧盟新发展援助政策的首要目标。2000年9月的联合国千年发展峰会确立了“千年发展目标”(MDGs),³反映出国际社会共同致力于消除贫困和提高人民生活水平的决心,欧盟将之作为对外援助支持的目标,每年都对其进展状况进行分析评估。“9·11”事件后欧盟更加重视“千年发展目标”的作用,积极落实2000年与非洲、加勒比和太平洋地区国家签署的以消除

贫困为核心目标的《科特努协定》,与世界银行一道推动发展中国家制定“减贫战略文件”(PRSP),加强与其它援助国在减贫方面的合作。为实现“千年发展目标”,2000—2006年欧盟对外援助主要围绕以下6项重点援助领域实施:一是将贸易与发展联系起来;二是支持一体化和地区合作;三是支持针对减贫的宏观经济政策;四是发展运输;五是促进食品安全和农村可持续发展;六是重点加强良治及法制领域的制度建设。“欧洲发展共识”也强调对“千年发展目标”的支持,其为欧盟及其成员国确立的共同目标是“在可持续发展背景下通过多领域努力消除贫困,与‘千年发展目标’保持一致”。2007年是实现2015年“千年发展目标”的中间点,联合国启动“千年发展目标”非洲筹备小组制定加速实现该目标的战略,欧盟是其中主要成员。2008年欧盟率先与7个非洲国家签署“千年发展目标契约”,援助这些国家减贫。

其次,“贯通性”议题。⁴欧盟援助中的“贯通性”议题建立在发展政策的原则基础上,既是具体的援助目标,也被充分整合到所有的援助领域中,在援助项目的实施中得到体现,是欧盟增强发展合作领域总体影响力和可持续性的至关重要因素。“欧洲共同体发展政策声明”确立的“贯通性”议题主要有:促进人权、性别平等、环境可持续性、冲突预防、危机管理、良治等。“欧洲发展共识”确立的4个“贯通性”议题是:民主、良治、人权、儿童和原住民权利;性别平等;环境可持续性;抗击艾滋病。欧盟在上述两份发展政策文件中均强调要将这些议题确立为“主流议题”,它们既是2000—2006年6个重点

¹ “Thematic Instruments and Programmes”, http://www.ec.europa.eu/europeaid/how_we_work/how_we_finance/thematic_instruments_and_programmes

² 其余两项目标为:促进发展中国家特别是最贫困国家的经济和社会可持续发展;推动发展中国家平稳渐进融入到世界经济中。http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/and_sterdan_treaty/a09000_en.htm

³ “千年发展目标”,即189个国家采纳、147个国家或政府首脑签署的致力于2015年达到的8项目标:根除极度贫困和饥饿;普及初等教育;促进性别平等和妇女权利;降低儿童死亡率;提高母亲健康水平;抗击艾滋病、疟疾和其他疾病;确保环境可持续发展;建立全球发展伙伴关系。<http://www.un.org/millennium/summit.htm>

⁴ 即“cross-cutting issues”,具体指欧盟在全球普遍关注的议题,没有地域限制。

援助领域要追求的目标,也是“欧洲发展共识”9个援助领域¹重点投入的目标。可以看出,“贯通性”议题实际代表了欧盟对外援助的政治关注点。在西方国家利用话语优势构建的“贯通性”议题框架内,欧盟对外援助的政治要求越来越具有隐蔽性,这体现在除一些特定援助项目使用“附加政治条件”外,欧盟将对外援项目的附加政治条件融入到“贯通性”议题中。所谓的“保障人权”、“民主政治”、“促进良治”等附加条件被包装为援助目标,欧盟不再将其作为受援国家获取援助资金所必须履行的条件,而是在“发展合作”的名义下对这些附加条件本身实施援助。“贯通性”议题成为主流议题,表明欧盟将“促进民主人权”等视为根治全球性问题的最佳处方。

最后,“能见度”较高的援助行动。发展中国家的重大政治事件、自然灾害、经济危机和战后重建等事务是国际社会关注的焦点,因而也是欧盟援助的重点。欧盟致力于向此类事务提供及时的援助,以提高自己在国际政治中的“能见度”,更好地展示欧盟的国际形象和提升其“软实力”。这些“能见度”较高的援助行动主要有:

一是在全世界进行的“选举监督行动”(EOM),由“欧洲民主与人权计划”执行,是欧盟所谓“民主治理”的组成部分,主要对受援国总统、议会选举及全民公决进行监督。从1993年在俄罗斯实施第一个“选举监督行动”起,欧盟的这项工作至今已进行了18年,进入新世纪后则更趋频繁。2001年欧盟执行了8个“选举监督行动”;2004年派出632名观察员;2005年派出1000名观察员;2006年执行了13个“选举监督行动”,派出了1400多名观察员;2007年执行了10个“选举监督行动”,派出了800多名观察员;2008年又在10个亚非拉国家执行“选举监督行动”;2009年继续进行“选举监督行动”的观察员培训。^o 欧盟认为此举有助于监督选举中可能出现的舞弊现象,增加选举透明度和选民信心,支持民主进程和良治,且在有些国家能起到冲突预防的作用。

二是应急援助和人道主义援助。如印度洋海啸、巴基斯坦地震、中国汶川地震、海地地震等重大

自然灾害受灾国都得到了欧盟的大力救援;在局势动荡的中东地区,欧盟是巴勒斯坦的最大援助体,2006年欧盟援巴3.39亿欧元,2007年提供5.5亿欧元,2008年在巴启动“佩格斯”(PEGASE)金融机制,计划2008年2月至2009年1月为此提供4.092亿欧元,并带动其成员国向巴提供1.31亿欧元援助;针对2008年俄罗斯与格鲁吉亚冲突后的地区紧张局势,欧盟承诺3年内向格提供5亿欧元的援助;为应对2008年上半年农产品价格上涨,欧盟启动了2008—2010年10亿欧元的“食品项目”,同时增加食品援助预算帮扶最贫困的人群。此外,自2003年起欧盟加大对非洲安全形势的关注,拨付2.5亿欧元支持“非洲和平行动”(African Peace Facility)。

三是战后重建。科索沃战争后,欧盟通过“共同体重建、发展和稳定援助正式文件”对巴尔干国家提供援助,2000年提供9.56亿欧元,2001年提供8.39亿欧元,成为巴尔干地区最大的独立援助体。从2001年至2007年1月,欧盟已经为阿富汗的重建和发展援助项目投资大约10亿欧元,欧盟还承诺此后4年向阿富汗提供约6亿欧元的援助。2003年欧盟开始对伊拉克重建提供援助,包括选举监督、公民社会、基础服务和政府技术援助等。2005年欧盟在支持伊拉克政治转型过程中发挥了关键作用,提供了8000万欧元的资金用于选举和宪法全民公决,是这一进程的最大援助者。2003—2005年,欧盟对伊拉克的援助金额为5.18亿欧元,为改善伊拉克的医疗卫生、教育条件及促进就业发挥了重要作用。”至2008年欧盟已向伊拉克提供了8.29亿欧元的重建和人道主义救援资金。◎

¹ 分别是:贸易和地区一体化;环境和可持续发展、管理自然资源;基础设施建设、通信和运输;水资源和能源;农村发展、土地规划、农业和食品安全;治理、民主、人权及支持经济和制度改革;冲突预防和脆弱国家;人类发展;社会团结和就业。

^o 相关数据见欧盟各年度援助报告相关部分。

» “EU External Assistance Record Performance in 2005”, <http://europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do?reference=IP/06/82&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>