



实现有效援助之路？

探讨《巴黎有效援助宣言》与《阿克拉行动议程》 作为援助体制改革的一部分

此期集中分析《巴黎有效援助宣言》(Paris Declaration on Aid Effectiveness) 与《阿克拉行动议程》(Accra Agenda for Action) 所倡导的日常援助与国际合作原则，其应用在加纳、非洲其他地方、拉丁美洲或一般被称为救援国或新兴救援国。

许多作者探讨了所谓新的援助方式、其效果及实行有效援助的可能性。

有关援助金的课题，最近引起广泛、激烈的评论，比如：Clark Gibson et al. 在 *The Samaritan's dilemma*; David Ellerman 在 *Helping People Help Themselves: From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*; William Easterly, *The White Man's Burden*; Roger Riddell 在 *Does Foreign Aid Really Work?* 及 Dambisa Moyo 在 *Dead Aid*.

其中，Moyo 就援助有效推动社会发展这种概念作了解构，她的目的在于提倡一个无援助的发展方案。她认为援助的根本问题在于其可替代性，意思就是说可以用金钱自由换取其他东西。换言之，援助金也可以导致贪污。当对非洲的援助增加，其经济发展就会减少，直接引致贫困的结果。

与 Moyo 评论不同的作者却就正面的社会发展举了例子，如 2008 年前撒哈拉以南非洲的经济增长、部分国家的减贫情况、小学入学率的快速增长及儿童生存率的提高。

有一部分作者相信仅仅调高援助金就能推进减贫进程。其他作者却认为援助内容与方式比金额更重要，他们认为援助本身不能解决社会发展问题，但合适的运用可以帮助贫困国家更快

地达到可持续发展。对 Riddell 来说，援助“应该给与每个有需要的贫困国家，给与的援助内容必须是可预测的、稳定的、长期的、充足的、在个别援助国同意填补偿还缺口的情况下、在主要援助者的非商业及非短期政治的动机带领下进行”。

这听起来合符逻辑，也很理想。但是，援助确实能如此实践并取得效果吗？签订《巴黎有效援助宣言》的国家与援助者当然坚持有效援助这原则，他们也因此定下了一系列对援助国的指导原则。比如，把援助的焦点从大项目转移到小项目里，要求援助者实践良好管理、更新施政理念、推动扶贫政策等。但是问题往往出现在实践援助者的承诺以及协调众多发展伙伴。

就影响实行有效援助的因素，有些作者提出了以下观点：援助与受援助国的权利与利益难以平衡或者往往有冲突，有效的援助必须在互信及拥有共识下实行。但援助者应该怎样对待那些没有遵守千年发展目标 (Millennium Development Goals) 及普及教育 (Education For All) 的国际承诺的政府？援助者应否继续提供援助金，或者是把援助焦点放在小项目上来取得对援助金的控制？

援助者对其援助确实有不同的考虑。援助一般为受援助国带来各种的好处和坏处，但拨款及问责制一般会造成难以协调的情况。

此外，援助国在管理资源使用的能力也影响援助的效果。de Moura Castro 指出，接受援助的国家一般未能有效地利用资源，他们贫困及缺乏利用援助的能力，而有关政府因未能把援助投放在社会发展方面，结果造成恶性循环。

我们可以用不同的处理援助方法去克服这些问题吗？ 没有遵守《巴黎有效援助宣言》与《阿克拉行动议程》的国家如中国及古巴跟贫困国家合作采取了一个非传统的模式，我们可以学到什么呢？此期有些作者探讨了这个问题。

中国对援助采取的态度是基于双方合作、互利及平等原则。此模式结合了无偿的援助、优惠贷款、国外直接投资以及数千个中国公民移民到非洲。

此外中国对伙伴国的内政不作任何干预。中国视非洲政府为谈判伙伴，结果是中非双方政治性极高的协议，甚少对外问责及披露。

中国的援助模式说明了施政的重要元素是结合务实、建基于证据、拥有实力的公共机构以及一个落实推动减贫工作的领导。这种施政方式是注重实效的。

古巴的国际主义者政策则注重团结，高度尊重国家主权与民族自决以及无条件的援助。其协议考虑到每个国家的不同经济情况，提出了多种双边的财政支援方案，以及对有需要的贫困国家转移技术与知识。古巴透过提供到古巴学习与培训的机会或从古巴派专家、医生及老师到当地工作，在非洲很多国家成功建立了教育及卫生工作。

虽然有作者怀疑援助的有效性，其他作者相信比较各种援助政策的效果会对传统与新兴救援国有相当大的好处。Formica 指出：“如果注重实效能增加援助的效果，中国的发展援助方案便能解决国际援助的问题。中国加入援助可帮助援助国及受援国提倡关于救援问题的交流，在将来建立新的及更有效的伙伴关系”。