

## 编者按



自二战以来，作为一种制度创新，国际发展正日益成为与国际经济与贸易、国际政治与安全并驾齐驱的一个重要概念，成为全球治理架构的重要组成部分。它以国际发展干预为载体，从概念、政策到手段，从制度、机构到人员，已形成一套制度化的系统框架。随着中国在国际上影响力的逐日扩增，及其在对外交流与合作理念、方式上的独特性，西方发达国家不断给中国施加压力，希望将中国纳入现行的、以西方发达国家为主体的国际发展合作体系。面对上述日趋复杂的国际形势，如何更好地为国家的对外政策提供建议，同时提高中国学者在国际舞台上的对话能力和影响力，是当今中国国际发展研究所面临的一个迫切的现实问题。

需要指出的是，在历经六十多年的摸索之后，以西方为主导的国际发展研究在实践中积累了丰富的经验，也有许多值得反思的失败案例，并形成一系列制度化的框架，这些经验、教训及框架成为我们进一步开展国际发展研究中不可忽视的资源。中国农业大学**国际发展研究中心**长期致力于发展研究，从20世纪80年代的国际发展咨询，90年代的发展研究与教育，一直到进入新世纪后设立的中国第一个国际发展教育项目，我们创立了国内第一个、也是迄今唯一一个系统的从本科到博士，从针对国内学生到涵盖国际学生的国际发展研究的教育、研究、与咨询体系。在这个过程中，我们一方面尝试结合中国的发展实践探索具有中国视角的国际发展研究途径，另一方面，我们与国际发展研究学界保持密切的对话和沟通，积极参与国际发展框架内前沿的相关讨论。

我们的国际发展研究从基本资料的收集开始，近期主要集中介绍以发达国家为主导的国际发展合作委员会在不同阶段所通过的三个宣言，作为国际发展规范、规则和共同目标的一部分，它们体现了发达国家在开展国际发展集体行动中的一种集体性程序。为进一步加深对这些基本概念、基本数据和基本观点的理解，我们也将附上国际著名专家在相关方面的前沿性论文。通过对这些基本概念与管理体的梳理开始，我们逐步呈现国际发展框架下以西方发达国家为主导的国际发展话语体系，并以内部资料的形式介绍给大家，供决策者、学者和相关机构参考。

编者

2013年4月25日

# 目 录

<b>巴西的国际发展援助</b> .....	<b>1</b>
一、巴西国际发展援助的历史演变.....	2
二、巴西国际发展援助的管理体系.....	3
2.1 ABC 概况.....	4
2.2 其他参与巴西发展援助的部门.....	5
三、巴西对外发展援助的重点地区及领域.....	5
3.1 重点地区.....	5
3.2 重点领域.....	7
四、巴西国际发展援助的方式和渠道.....	8
4.1 资金援助.....	8
4.2 技术合作等其他援助方式.....	8
4.3 巴西国际发展援助的渠道.....	10
五、巴西国际发展援助的特点和对中国的启示.....	12
参考文献:.....	13
<b>俄罗斯的国际发展援助</b> .....	<b>14</b>
第一节 俄罗斯发展援助的历史演变.....	15
1.1 二战后至冷战时期的发展援助.....	16
1.2 冷战时期的发展援助.....	17
1.3 1991 年苏联解体后至今的发展援助.....	17
第二节 俄罗斯发展援助的管理体制和政策体系.....	18
2.1 俄罗斯发展援助管理体制.....	18
2.2 俄罗斯发展援助政策体系.....	19
2.3 俄罗斯《2015 年前的千年发展目标》与国际发展援助.....	21
第三节 俄罗斯发展援助的规模、重点领域、流向与援助方式.....	23
3.1 俄罗斯发展援助规模.....	23
3.2 俄罗斯发展援助重点领域.....	24
3.4 俄罗斯发展援助主要方式.....	27
第四节 俄罗斯国际发展援助特点及对中国的启示.....	27
参考文献:.....	28
<b>全球国际发展研究机构介绍纽约大学发展研究所</b> .....	<b>30</b>



## 巴西的国际发展援助

**摘要:** 巴西国际发展援助的历史有四十年之久，其在扶贫等多方面取得的成功经验和长期的外交战略成为其国际发展援助迅速发展的驱动力。巴西在国际发展过程中，既是受益国也是援助国，并且传统援助国、巴西与南南合作伙伴成为其三边合作的重要形式。除了少量的资金援助形式外，技术合作成为巴西国际发展援助的主要途径，尤其在农业、教育和健康领域。巴西与发展中国家技术合作的地域涉及到非洲、拉丁美洲及加勒比地区、以及亚洲和东欧地区，近十年来巴西进一步加强了对非洲的发展援助。尽管，巴西作为正在崛起的援助国，其影响力日益加强，但从长期来看，其效果如何仍将面临诸多挑战。

**关键词:** 巴西 国际发展援助 三边合作 技术合作

**Abstract:** Brazil international development aid has been going on for forty years, its successful experience in poverty reduction and other aspects and long-term diplomatic strategy become the driving force of the rapid development of its international development aid. During the process of international development, Brazil is both a beneficiary and donors, and traditional donors, Brazil and south-south cooperation partners become its important form of trilateral cooperation. Except for a small amount of financial aid, technical cooperation is a main way of Brazil international development aid, especially in the field of agriculture, education and health. Brazil's technical cooperation with developing countries in the region involved in Africa, Latin America and the Caribbean, and Asia and Eastern Europe, specifically in past decade Brazil further strengthened its inputs to African countries. Although, Brazil as donor countries is on the rise, its influence growing, but in the long run, it will still face many challenges.

**Key words:** Brazil, International development aid, Trilateral cooperation, Technical cooperation

巴西位于南美洲的东部，其国土面积和人口数量均为拉美之首，作为南美地区最大的经济体，巴西的 GDP 占据南美总额的一半，是发展中国家中第六大对外投资国。尤其是 20 世纪 90 年代以来，巴西改革成果显著、经济发展迅猛，于 2011 年超过英国成为世界第六大经济体。与此同时，巴西在国际社会事务中扮演的重要角色也日益显著，其中较突出的一点就是，巴西渐渐地从受援国转变为发展援助的提供



者，尤其在技术合作方面受到越来越多的关注。

巴西曾经一度是依赖美国对外援助和安全保护的欠发达国家，如今，这个南美最大国家已经开始驾驭全球化的浪潮，成为一个有着强大经济体的外交强国（Casas-Zamora, 2010）。作为南南合作中的重要国家，巴西对发展中国家提供援助的历史已有 40 年之久，尤其是近些年来，巴西国际发展合作的经费和合作伙伴的数量上呈迅速上升趋势，在许多领域同其他发展中国家一道共享技术和发展经验。当今，巴西在技术合作方面扮演着双重角色，即接受技术合作援助又提供技术合作援助；换句话说，当巴西变成技术合作的援助者时并没有丧失其官方发展援助（ODA）受援国的角色。

作为金砖五国之一，巴西的对外援助有着自己的特色，在向其他发展中国家提供援助的过程中发挥着重要作用，并在国际发展援助领域内引起极大关注，这一切都与多年来巴西社会经济成就、在国际舞台上的影响力及其对未来的发展战略是分不开的。本文将在回顾和总结巴西在国际社会中发展援助的历史和现实的基础上，探讨其特点及其对中国未来国际发展援助的启示。

## 一、巴西国际发展援助的历史演变

巴西与其他国家及国际组织间的合作伙伴关系已有 60 年之久。从 20 世纪 50 年代开始，巴西就开始接受技术合作援助，并将此作为支持其发展的重要工具<sup>1</sup>。在整个 20 世纪 70 年代，一些发达国家，如法国、德国、意大利、日本、西班牙和瑞士等国家开始向“第三世界”国家提供资金援助和技术合作时，巴西也是主要受援国之一。传统援助（南-北）合作项目主要包括以下领域：环境、农业、城镇发展、能源、健康和公共管理。

但随后这种传统的南北发展援助模式受到挑战，发展中国家开始从金融和技术上进行合作。在随后的 20 年里，与这些南北对话相平行的，是发展中国家之间的对话和合作。在缺少资金和政治强势的情况下，发展中国家依靠多边论坛向前推进，一个典型的例子就是发展中国家技术合作（Technical Cooperation among Developing Countries, TCDC）。南南合作的雏形机制在 1978 年布宜诺斯艾利斯行动计划时形成了概念和行动框架，旨在一些方面继续加强 TCDC 活动。当时，巴西介绍和分享了其接受援助的经验，在最大限度地利用了接受的援助的基础上，巴西认为有义务帮助并指导其他欠发达国家更好地使用援助资金（黄海波等，2011）。于是，20 世纪 80 年代，巴西对其援助角色进行了调整，在作为受援国的同时也开始向其他发展中国家提供援助，从而也增强了巴西在国际上的影响力。

---

<sup>1</sup>目前，巴西还在接受传统的援助者如德国、日本、西班牙和美国的援助。



尤其是 2003 年以来，巴西国际发展援助的规模迅速扩张，达到了空前发展的状态，进一步提高了其国际地位及其在国际发展援助中的重要角色。其优势在于：第一，巴西在减缓贫困及解决就业等问题上具有成功经验，在科技发展及社会创新方面具有优势；第二，巴西具有较高的经济增长率，成为具有投资和巨大消费潜力的新兴经济体；第三，巴西在南美洲国家中的重要地位，是地区的领导者；第四，巴西稳定的政策和机构环境能够在加强国家力量的同时发展市场的力量；第五，巴西坚持多边主义发展路径。在 2001-2009 年间，巴西接受了 20 亿技术合作援助，而 IPEA 的一份报告显示，在 2005-2009 年间，巴西提供了 17 亿技术援助（IPEA 2010，转引自：World Bank and IPEA 2011）。这表明，在过去 10 年间巴西成为南北之间的沟通渠道，这更加强了其重要角色。

巴西国际发展援助的历史与其外交政策的策略是息息相关的。在一定程度上，外交政策和经济利益是巴西提高其国际发展援助的主要动机，此外，为了能够在联合国安理会获得永久席位、并增加自己在国际舞台上影响力的政治倾向，也成为巴西增加其国际发展援助的重要驱动力。与此同时，巴西的企业及贸易部门也希望他们能够在海外扩张自己的实力。基于这些政治、经济等未来的设想和抱负，巴西在近些年不断提高和发展自己的国际发展援助工作，尤其是自从卢拉总统上台之后，不断加强巴西在国际外交舞台上的地位和角色，这些从卢拉总统及外交部门频繁的国事访问活动中就能够看出来。

值得一提的是，自从 20 世纪以来，非洲就被巴西列入了主要的国际合作日程。在卢拉执政后，其外交政策更明显倾向于加强与非洲国家之间的合作。其举措不仅是为了加强与非洲国家之间的战略伙伴关系，而且还关系到他在 2002 年选举过程中对非洲后裔的一个承诺，那就是更多关注巴西与非洲联系的事务。卢拉在 2003 年第一次演讲中，就在巴西国会前强调“要加强与非洲之间的联系，要为开发非洲巨大潜力做出自己的贡献”。卢拉指出，巴西作为葡语在世界上最大的经济体，对非洲有一个“历史债务”问题（BBC，2003）。从卢拉的角度来看，巴西-非洲之间的关系是“政治的、道德的和历史的债务、责任”（MFA 2007，转引自：World Bank and IPEA 2011）。总而言之，巴西国际发展援助是南南合作的重要组成部分，巴西希望通过促进发展中国家之间的合作不断推动南南合作的发展，并因此而建立其新兴国家力量的角色。

## 二、巴西国际发展援助的管理体系

巴西国际发展援助从体制上来说呈断裂状态的，也就是说，巴西并没有一个十分明确的法律框架来规定其对外发展合作事务。但在操作层面上，巴西政府于 1987



年设立了巴西合作署(ABC)<sup>2</sup>专门负责巴西所有的技术合作项目的协调工作,其中既包括巴西接受的援助,也包括巴西提供的援助。在巴西国际发展合作过程中,还有其他很多机构参与进来,包括健康与社会发展部(Ministries of Health and Social Development)、公立研究机构及私有组织等,这直接取决于参与项目的具体需求会涉及到哪些相关机构。当越来越多的机构参与与到巴西技术合作领域时,ABC会进行统一协调,或进行单独安排。

## 2.1 ABC 概况

ABC,隶属于巴西外交部(MFA)<sup>3</sup>,其职能是专门从事管理和协调巴西所有机构间的技术合作工作,包括程序性事务(如起草合作协议的文件)和行政事务(如报销差旅费、组织实地期间的事务性工作等),其中既包括对巴西接受的双边和多边项目中的技术合作进行管理,也包括对南部一些国家提供的技术援助,如南南合作中ABC严格依据外交部的政策目标,对项目的立项、执行和监测过程进行监督。

ABC 下设六个协调部门,包括农业、能源、酒精以及环境协调司(CGMA)、发展中国家技术援助协调司(CGPD)、社会发展、医疗及专业培训协调司(CGDS)、IT、电动管理、城市化及交通运输协调司(CGTI)、接受双边及三边合作协调司(CGRB),以及接受多边合作协调司(CGFM)。ABC 开展合作基本上是按照地理区域和职能划分与受益国进行双边谈判。为了满足巴西日益快速增长的合作需求,ABC 也同时做出结构性调整,其预算比过去几年翻了三番,技术员工也增加了很多(Cabral & Weinstock, 2010)。2006年,巴西通过了重组法令,进一步巩固ABC按照职能划分的管理结构。需要注意的是,目前ABC所有部门都在从事与发展中国家的技术援助,甚至包括那些在成立之初专门处理巴西作为受援国项目的协调部门,如CGRB和CGRM。

但巴西目前并没有一个合法的结构来规定政府提供发展合作,现有法律规制的仅仅是作为受益国巴西所开展的双边或多边合作项目,而缺乏作为援助国对发展援助活动进行监管的法律框架。现实中存在的问题是,在各个机构执行同一个主题框架中的具体项目过程中,ABC是否进行实质性干预进行协调还不太清楚(Cabral & Shankland, 2012)。整体而言,无论是ABC内部、巴西各部门开展技术合作的机构之间还是其他利益相关者,他们之间的经验交流与合作是不充分的,尽管他们在接受援助国的工作内容相似,但彼此之间仍缺少统一协调(Cabral & Weinstock, 2010)。可以说,ABC在部门设置上由于缺少独立性,所以其在实践中发挥的作用很难有效运转。换句话说,ABC由于隶属于外交部,所以其在财务和人力资源管理方面并没

<sup>2</sup> ABC 是 Brazilian Cooperation Agency (Agencia Brasileira de Cooperacao) 的简称。

<sup>3</sup> MFA 是 Brazilian Ministry of Foreign Affairs 的简称。



有自主权。在具体工作过程中，ABC 需要完全按照巴西的外交政策来开展活动，这既限制了 ABC 制定合作政策的能力，也限制了它提供有效的协调能力和部署财力与人力资源的权力。另外，从总体上看 ABC 一直以来都面临着人力资源缺乏的问题。

## 2.2 其他参与巴西发展援助的部门

在具体实施项目过程中，ABC 是与不同部门进行合作和协调的。如在农业领域，它与巴西农业研究所 (EMBRAPA)<sup>4</sup> 合作，在卫生领域，是与卫生部 (the Ministry of Health) 和奥斯瓦尔多克鲁斯基金会 (Oswaldo Cruz Foundation) 合作，而在社会保障方面，与社会发展部 (Ministry of Social Development) 进行合作，在技能培训方面，则与巴西全国工业企业培训中心 (National Service for Industrial Apprenticeship, SENAI) 进行合作，这些运作方式使巴西在这些领域中的专业技能和优势发挥到极致。此外，巴西的资金援助项目由财政部 (Ministry of Finance) 负责，主要包括发展出口信贷 (developing export credit lines) 以及双边和多边的债务减免 (bi- and multilateral debt relief)。

## 三、巴西对外发展援助的重点地区及领域

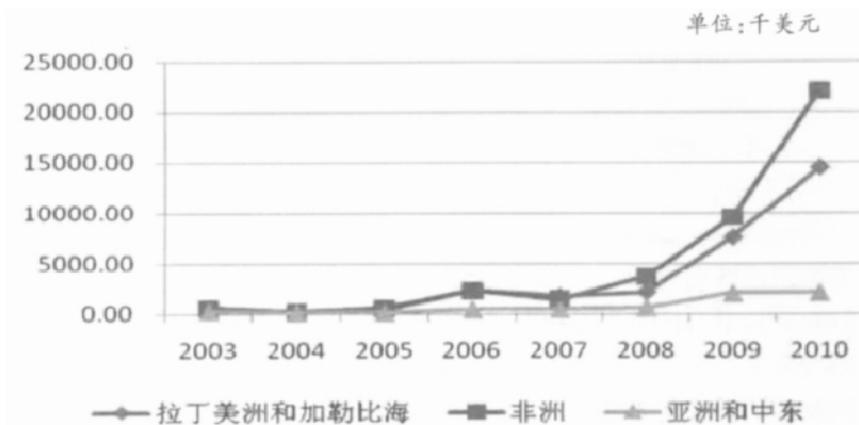
巴西国际发展援助的主要动力源泉在于其外交政策。巴西除利用对外援助来加强与发展中国家的关系外，还旨在改善发展中国家居民的生活环境，通过知识和技术转移推动经济增长和社会进步，促进能力建设和机构建设，从而提高自己在国际舞台的影响力，这也直接影响了其技术合作的重点地区和合作领域。

### 3.1 重点地区

巴西与发展中国家技术合作的地域涉及非洲、拉丁美洲及加勒比地区、以及亚洲和东欧地区 (见图 2-1)。根据该图显示，2003 年，巴西在拉丁美洲和加勒比海、非洲、亚洲及中东实施的技术援助总额分别为 55.34、52.1 以及 27.9 万美元；而在 2007 以后，非洲的技术合作比例开始呈现上升趋势，2009 年巴西在这三个地区的技术援助金额分别为 1445.9、2208.9 以及 208.5 万美元 (转自黄梅波等，2011)。而且巴西将南美及加勒比海作为其成功经验和技术转让的优先对象，是因为巴西政府认为援助的一个重要目的是弥补巴西与周围邻国发展的不对称性，从而实现其国家安全的战略目标，因为“如果与一个不满的国家为邻，那么巴西就会感到不安全”。而巴西与非洲的合作，则旨在寻求解决奴隶制时期巴西与非洲国家之间的历史债务问题。巴西与大多数合作国家已经签署了合作协议，有些则正在洽谈中。

---

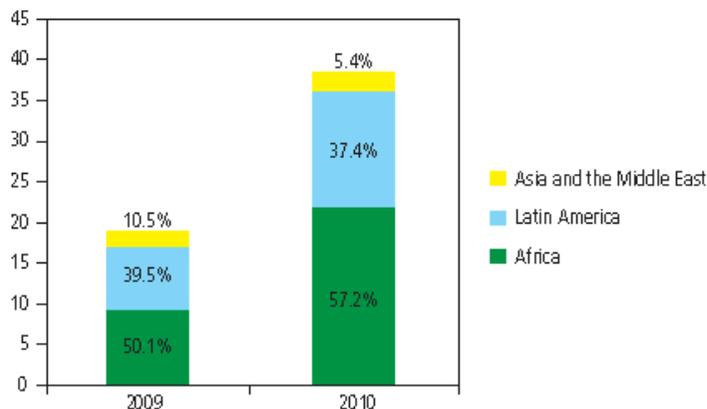
<sup>4</sup> EMBRAPA 是 Brazilian Agricultural Research Corporation (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria) 的简称



资料来源：Fact Sheet: Brazilian Technical Cooperation, Brazil Government (June 24 2011)，转引自黄梅波等（2011）

图 2-1 巴西在主要地区已实施的技术援助金额（2003-2009）

ABC 负责管理的项目重在转移知识和技术，目前项目重点在于加强与拉美国家和非洲葡语国家进行合作。此外，也有一些项目是在阿拉伯及亚洲国家中开展，尤其是与东帝汶之间的合作，近期巴西又与越南签署了合作协议。



数据来源：ABC (2009, 2011)<sup>5</sup>

图 2-2 巴西国际发展项目投资情况(按洲百分比)，2009-2010

由于语言和文化等背景因素，巴西在南南合作中的主要合作伙伴是那些葡语语系的国家，在 2005-2010 年间，莫桑比克(Mozambique)、东帝汶 (Timor-Leste) 和几内亚比绍 (Guinea Bissau) 为受益国之首。此外，拉美和加勒比的一些国家，尤

<sup>5</sup> 2009 年和 2010 年，巴西对亚洲和中东地区投资金额分别为 2,012,682 美元和 2,082,674 美元；为非洲地区投资分别为 7,575,235 美元和 14,437,785 美元；非洲地区分别为 9,608,814.64 美元和 22,049,368 美元。



其是海地 (Haiti)、乌拉圭 (Paraguay) 和危地马拉 (Guatemala) 也是重要的受益国。而当今, 巴西国际发展援助的国家已不再局限于这些有历史渊源的国家之中, 而是面向全球进行拓展。至 2010 年, 巴西已与全球 38 个国家建立合作伙伴关系, 有的项目正在设计过程中, 而多数是正在执行技术合作项目 (ABC, 2011)。在这些发展合作的国家和地区中, 非洲占有合作份额的比例最高。仅在 2010 年, 巴西技术合作分地区的统计数据为: 非洲 22.1 亿美元 (占 57%)、加勒比海地区及中美洲和南美洲为 14.4 亿美元 (占 38%)、亚洲和中东地区为 2.1 亿美元 (占 5%) (见图 2-2)。

巴西与非洲之间的发展合作与卢拉的“总统外交”政策是分不开的。自 2003 年卢拉执政以来, 巴西的外交政策给予非洲更多的倾向和特权, 使得巴西和非洲的关系更加紧密。在卢拉任职期间 (2003-2010), 巴西与非洲的经济关系得到加强。仅 2010 年, 巴西与海外的技术合作总预算中, 非洲部分占到 57%, 这个比例是最高的 (ABC, 2011), 这一比例比 2009 年的 50% 又有所提高。而莫桑比克等五个讲葡萄牙语的非洲国家仍然为巴西的主要技术合作伙伴, 其中莫桑比克为最大的受益国 (ABC, 2011)。在罗塞夫总统上任后, 明确重点将鼓励巴西的企业通过技术转移、培训和社会项目等对非洲进行投资 (转引自 Cabral & Shankland, 2012)。事实上, 在巴西对外援助的 318 个技术合作项目中, 有 125 个项目都分布在非洲的 19 个国家, 他们是安哥拉、阿尔及利亚, 贝宁, 博茨瓦纳, 布基纳法索、佛得角、喀麦隆、埃及、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、马里、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日利亚、肯尼亚、新圣多美与普林西比、塞内加尔、赞比亚和津巴布韦 (World Bank, 2009)。巴西《圣保罗报》曾援引世行报告说, 巴西与非洲的贸易额已由 2001 年的 40 亿美元猛增至 2010 年的 200 亿美元。这期间, 巴西对非洲的直接投资也由 690 亿美元增至 2140 亿美元。报告称, 巴西在非洲影响力的扩大主要发生在卢拉政府执政的八年里, 双方主要合作领域为贸易、矿业、农业、基础设施和科技。而且, 农业在巴西对非洲的技术合作中占有最大份额, 2001-2010 年达到总预算的 26% (ABC, 2011)。

### 3.2 重点领域

巴西对外技术合作的特征是通过转移知识、技术和技能来促进发展, 其在自身发展过程中在许多方面总结了很多经验, 如扶贫、农业发展、健康保健和社会保护等方面, 这些都为其他发展中国家尤其是非洲地区提供了重要参考, 尤其重点支持以下领域: 农业、健康和教育, 这三项占其技术合作的一半左右, 且农业在所有领域中占的比例最高。而其他发展活动还包括为产业发展的职业培训、环境、公共安全、公共管理、能源和工业、采矿业、体育业等 (见表 2-1)。



表 2-1 巴西在南南合作框架中主要活动领域及所占比例，2009

部门	健康	教育	环境	公共安全	公共行政	农业	能源	工业	项目管理能力开发	其他	合计
比例	14%	11%	6%	6%	4%	19%	3%	16%	3%	18%	100%

数据来源：ABC (2009)，转引自 World Bank and IPEA (2011)

在 2003-2010 年间，农业、教育和健康领域占据巴西在全球技术合作的主要部分，其中农业部门技术合作份额占到巴西整个技术合作的 22%（见表 2-2）。而在非洲地区，与农业相关的项目比例则更高，为 26%（ABC,2011）。

表 2-2 巴西分部门技术合作情况（2003-2010）

部门	健康	教育	环境	公共安全	公共行政	社会发展	农业	能源	工业	城市发展	劳动力	其他	合计
比例	16%	12%	7%	8%	5%	5%	22%	3%	2%	2%	2%	13%	100%

数据来源：ABC, 2011

## 四、巴西国际发展援助的方式和渠道

巴西国际发展援助中资金援助的比例很小，而技术合作的比重较大。

### 4.1 资金援助

近些年巴西的资金援助在不断增加，巴西已经被国际货币基金组织和世界银行归类为新型债权人。巴西是继中国和科威特之后向低收入国家提供信贷的第三大新兴债权国。巴西持有相当于安哥拉国内生产总值 8%的债权、几内亚比绍国内生产总值 4%，以及刚果国内生产总值 3%的债权。巴西所参与的多边组织多项债务减免措施大部分是针对非洲国家的。而在重债穷国计划(the Heavily Indebted Poor Countries, HIPC)<sup>6</sup>中，巴西财政部对非洲一些国家的债务给予免除，包括免除莫桑比克 3.69 亿美元、坦桑尼亚 1000 万美元、毛里塔尼亚 900 万美元，以及几内亚比绍 500 万美元的债务。至 2006 年 12 月 31 日，巴西政府已减免穷国所欠债务共 12.5 亿美元，其中减免非洲国家债务 9.2 亿美元、减免非洲以外其他国家债务 3.2 亿美元。此外，巴西还在 IBSA 对话论坛 (IBSA Dialogue Forum)<sup>7</sup>框架下，于 2004 年向联合国开发计划署捐款 10 万美元，用于公共医疗、教育和食品安全项目（转引自黄梅波等，2011）。

### 4.2 技术合作等其他援助方式

<sup>6</sup>该计划是由国际货币基金组织与世界银行于 1996 年成立的，旨在协助世界最贫穷的国家将外债降低至其能够承担的水平，从而让这些国家的政府能够正常施政。

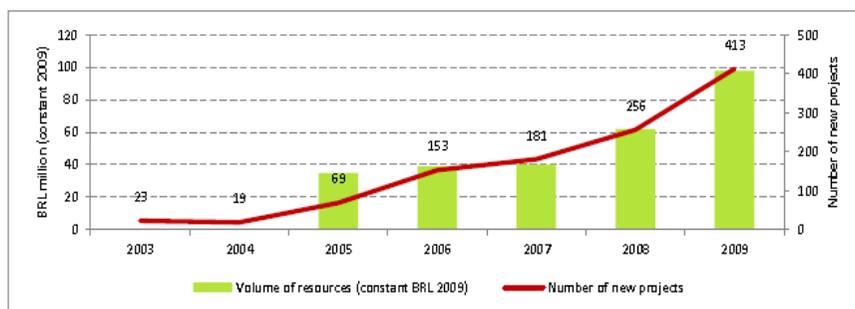
<sup>7</sup>该论坛是由巴西、印度和南非三个发展中国家于 2003 年组成的跨地区战略联盟。



2010 年末, IPEA<sup>8</sup>公布了一项关于巴西发展合作的调查, 其中对 2005-2009 年期间巴西各种发展合作的经费进行了计算 (IPEA et al. 2010, 转引自 Cabral and Shankland, 2012)。该调查结果显示, 2009 年巴西政府合作项目达到 3.62 亿美元, 约占其国民总收入的 0.02%。其中大部分 (占 68%) 与巴西在多边组织中的贡献相一致, 而技术合作的比例仅占到 13%。根据 IPEA (2010) 的计算, 其数额每年在 10 亿美元左右, 仅次于中国和印度 (分别为 20 亿和 10 亿美元, UN 2008) (转引自 Cabral & Weinstock, 2010), 甚至超过了那些 OECD-DAC 援助国家, 如芬兰、爱尔兰和葡萄牙三国在 2008 年的援助份额约为 9 亿美元。巴西对外技术合作大概是 4.8 亿美元, 其中包括 ABC 在 2010 年提供的 3000 万美元, 以及由巴西各类机构在技术合作中提供的 4.5 亿实物 (in-kind expertise)。IPEA et al. (2010) 曾报告说, 2005-2009 年间, 巴西国际发展合作的方式中, 对国际组织的贡献比例最高, 占 77%, 而人道主义援助占 5%, 为外国人设立的奖学金经费占 10%, 技术合作的比例占 9% (转引自 Cabral and Shankland, 2012)。

尽管, IPEA 试图将巴西对外发展合作的方式进行总结和分析, 但 IPEA 的调查并没有将债务免除和出口信贷包括在巴西合作的定义和计算当中, 巴西合作署 (ABC) 后来试图将这两项补充进去, 而重新计算巴西对外发展合作的方式, 其结果表明出口信贷成为巴西 2005-2009 年期间发展合作的最主要的方式 (占 42%), 其次是对多边组织的贡献为 29%、债务免除占 11%、粮食援助占 8%、给外国人设立的奖学金占 4%、人道主义援助占 2%, 而技术合作则降至 3% (ABC, 2011)。

尽管如此, 但仍有数据显示 (见图 2-4), 巴西在技术合作的投资预算方面呈现不断上升的趋势, 2003 年巴西技术援助的项目仅为 23 项, 而 2009 年项目数量则增加至 413 项。同期, 受援国国家总数也增长了一倍, 从 21 个上升为 58 个。



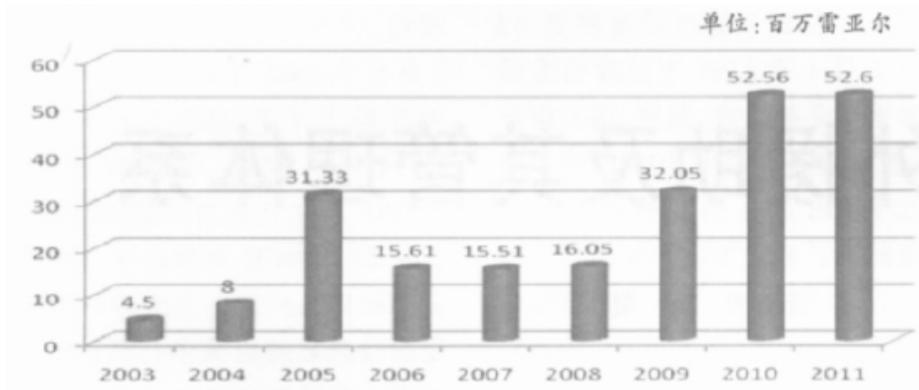
数据来源: IPEA et al. (2010), 转引自 Cabral and Shankland (2012)

图 2-4 巴西技术合作, 年度预算和新增项目 (2003-2009)

<sup>8</sup> 巴西政府应用经济研究所 (Applied Economic Research Institute, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada)



2006 年以来，ABC 对技术援助的预算增长近 3 倍，2011 年达到了 5260 万雷亚尔（约 2630 万美元<sup>9</sup>，见图 2-3）。去除行政成本，巴西用于技术援助的活动金额约为 3600 万雷亚尔（约 1800 万美元），而这些数据只包含了 ABC 资源型的投资，并没有将巴西其他合作机构（如咨询、培训和奖学金等）提供的专业性指导包括在内，因而这些数字低于巴西实际的对外技术援助金额。



资料来源：Fact Sheet: Brazilian Technical Cooperation, Brazil Government (June 24 2011)，转引自黄梅波等（2011）

图 2-3 巴西发展署技术援助年度预算（2003-2011）

#### 4.3 巴西国际发展援助的渠道

巴西对外技术援助主要通过三种渠道：双边、三边以及多边合作。值得注意的是，巴西在技术合作领域日益显著的趋势是：采用与那些传统的援助国进行合作，即进行三边合作的策略（即巴西、传统援助国以及一个发展中国家之间进行的合作）。日本、德国、美国和一些联合国机构都是巴西进行三边合作时的传统援助方伙伴<sup>10</sup>，而与巴西在三边和多边合作伙伴中，日本和国际劳工组织（International Labor Organization）是最主要的成员，合作项目最多。

从而，三边合作这种战略方式使得巴西在与那些传统的援助者保持联系的同时，由援助接收者转化为援助提供者。2010 年，巴西开展的三边合作项目有 31 个，其中成功案例包括与日本协力银行（JICA）在莫桑比克开展最大的农业合作项目 Prosavana（热带草原发展项目）、与美国国际发展机构进行的旨在加强莫桑比克研究

<sup>9</sup> 以 1 巴西雷亚尔约等于 0.5 美元的汇率计算。以下同。

<sup>10</sup> Cabral and Shankland, 2012. Brazil's agriculture cooperation in Africa: new paradigms? unpublished. ABC 确立了进行三方合作的主要七个发达国家为：日本、德国、英国、加拿大、西班牙、法国和意大利。此外，巴西还与国际组织进行合作，如国际劳工组织（ILO）、联合国粮农组织（FAO）、世界粮食计划署（WFP）以及联合国人口基金（UNFPA）。转引自：黄海波，谢琪：巴西的对外援助及其管理体系，《国际经济合作》2011 年第 12 期。



机构能力的项目，以及与联合国粮农组织、世界粮食计划署在非洲五国开展的向家庭农场提供粮食收购项目，以及与 FAO 和 WFP 在非洲五国的三边合作项目 PAA<sup>11</sup> 等。下面是以巴西和德国的三方合作为例，介绍其具体运作过程（文框 2-1）。

### 文框 2-1：巴西与德国的三方合作项目

多年以来，德国与巴西一直在抗艾领域中合作。在三方合作项目中，巴西在抗艾领域的专业知识和德国技术合作公司在长期的国际发展援助中取得的大量经验得以有机结合，第三国可以从中受益。

德国技术合作公司与巴西卫生部共同商讨确定了在共计 21 个拉美国家中的抗击艾滋病援助计划。在 2009 年，这一合作还扩展到了非洲国家。具体行动包括：（1）帮助有关各国调整国家战略计划与公共政策；（2）为医务人员提供教育支持；（3）加速德、巴和其他国家之间对话与合作的进程。为配合德国、巴西及第三国之间的进行的三方合作，德巴两国政府还出台了众多的双边及多边合作计划。

依照项目框架中有关性教育的内容，艾滋病知识的普及已在阿根廷、智利、秘鲁、巴拉圭与乌拉圭等国被确定为国家教育计划的重要内容，其目的是确保所有的中小學生都能掌握一定的艾滋病相关知识。从 2007 年至 2009 年，已经有约 50 万的中小學生接受了有关艾滋病防治的教育。乌拉圭、萨尔瓦多两国按国际先进标准进行更新了《母婴传播艾滋病预防与治疗备忘录》。三方合作计划为上述两个国家派遣并培训了许多很好掌握有关知识、为艾滋病毒携带者进行治疗的医务工作者。巴西与阿根廷、玻利维亚、委内瑞拉、哥伦比亚、乌拉圭和巴拉圭等六个邻国共同在边境地区制定并实行了超越国家的艾滋病预防计划。合作方案由新成立的“多边合作委员会”会同当地社团、政府及非政府组织的代表共同执行。在三方合作的援助下，巴拿马已在国家层面为抗击艾滋病建立了一套多元的监控和评估体系，用来收集、归类、分析来自重要卫生机构相关信息。

来源：姚逸信（2012）

传统援助国、巴西与南南合作伙伴成为三边合作的重要形式，ABC 在 2010 年管理着 88 个类似的发展合作项目，涉及到 27 个国家，特别是在海地、巴拉圭和莫桑比克。三边合作项目几乎占了巴西技术合作项目的五分之一（Cabral & Weinstock, 2010），而且将来还可能继续增加。在巴西看来，三边合作这种方式能够帮助其提高自身的能力、也能够从发达国家那里获得前沿的、尖端的（cutting-edge）科技创新的源泉，以及专家的技术支持，而同时又能够扩大自己与其他发展中国家之间的合作。关于技术合作的内容，主要包括技术知识的传播和采纳，具体形式是通过培训课程、研讨会、咨询、交流项目和少数的设备援助的方式进行技能和技术上合作。这在很大程度上也为国际和地区多边发展机构作出了贡献，如联合国的一些机构或美洲开发银行（Cabral, 2011）。

<sup>11</sup>关于这几个项目的具体情况，请参考 Lidia and Shankland, 2012, Brazil's agriculture cooperation in Africa: new paradigms? unpublished



## 五、巴西国际发展援助的特点和对中国的启示

通过以上回顾巴西国际发展援助的历史我们可以看到，巴西在国际发展援助的舞台上所扮演的重要角色不容忽视，这一点可以从其发展援助的规模和发展趋势上看到。除了少量的资金援助形式外，技术合作成为巴西对外发展援助的主要途径，尤其是在农业、教育和健康领域，巴西通过三边合作的方式在接受发达国家先进知识、技术和经验的基础上，不仅促进了本国在相关领域知识和技术上的提高，同时还将这些成功的经验介绍到其他发展中国家。国际发展援助已经成为巴西在南南合作中的重要组成部分，而且与非洲在农业等领域的发展合作比例非常高，这是中国值得关注和学习的重点。

此外，巴西国际发展援助的特点还在于，其动力来自于巴西内部的发展需求，在此基础上通过一些调整从而满足受援助国的实际需要。巴西合作机构认为这种援助方式能够比那些发达国家援助国更好地提供适合当地文化和社会经济条件的援助形式。巴西南南合作以需求为驱动力，而且没有向受援国直接转移财政资金。与合作伙伴进行亲密互动、了解受援国当地的需求和社会、经济和文化等特点是其合作成功的关键。

但与此同时，我们也会注意到，未来中国国际发展援助的过程中应尽量避免巴西在国际发展援助实践中的不足之处，主要包括以下几个方面：

首先，巴西国际发展援助并没有一个统一协调的规划，基本上是部门各自通过一些项目的形式在开展。政策上的真空是巴西合作的特征，其活动都是以“需求为驱动”，并在“不干预”原则的指导下，易与原来设计的政策不相容。在这种情况下，问题出现了，即针对评估合作的有效性没有最基本的、目标清晰的政策框架，对于选择国家的标准、主题和受益人来说也没有清晰的思路。

其次，巴西不断扩张的援助项目有其局限性。例如对发展合作机构带来的巨大压力，反过来，这些机构自身的制度结构和能力弱点也会影响援助的效果。

第三，巴西在国际发展援助方面还有技术上的缺陷，如对巴西所有的国际发展援助项目还缺少监测和评估的过程。无论是对援助项目的数量统计还是项目质量监测方面，巴西目前都没有建立相应的数据库，缺少实时的具体信息。而这也是在新兴援助国中共有的问题，因此说，如何改善并提高这个方面的工作，将是未来中国在国际发展援助需要做出努力的地方。

最后，虽然巴西作为正在崛起的援助国，开展了很多三边合作项目，但是如何提高其援助项目的质量、如何通过援助的形式加强巴西对受援国的影响力都将成为未来发展项目中强调的重点（Cabral & Weinstock, 2010）。



## 参考文献:

1. 黄海波, 谢琪, 《巴西的对外援助及其管理体系》, 《国际经济合作》, 2011 年第 12 期。
2. 姚逸信, 《德国对外援助中的三方合作模式》, 《国际经济合作》, 2012 年第 10 期。
3. ABC,2009, “Apresentacao no CEBRI.”  
[www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf](http://www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf). 转引自: World Bank and IPEA (2011). Bridging the Atlantic, Brazil and Sub-Saharan Africa: Partnering for Growth. Washington, DC, and Brasilia: World Bank and IPEA.
4. ABC,2011, “Brazilian technical cooperation”, Brasilia, Ministry of Foreign Affairs.
5. BBC (British Broadcasting Corporation). 2003., “Lula promete ajuda para pagar ‘divida historica’ com a Africa”.  
[www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2003/11/031103\\_lulaas.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2003/11/031103_lulaas.shtml) . [accessed on 20 Feb 2013]
6. Cabral, L. and Weinstock, J,2010, “Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects”. A report commissioned by the Brazilian Cooperation Agency and the UK Department for International Development. Overseas Development Institute.
7. Cabral, L. and Weinstock, J.,2010, “Brazil: an emerging aid player – lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation”, Briefing Paper, October, Overseas Development Institute.
8. Cabral,L,2011, “Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios”. *Textos Cindes*, 26. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Rio de Janeiro.
9. Cabral, L and Shankland, A.,2012, “Brazil’s agriculture cooperation in Africa: new paradigms?”, Working Paper for CBAA Conference held in IDS, Brighton, the UK.
10. Kevin Casas-Zamora,2010, “Brazil: Poster Boy of Globalization Charts Own Course”, YaleGlobal, April 9.
11. Paulo Sotero,2009, “Brazil as an Emerging Donor, Huge potential and growing pains”, Development Outreach, World Bank Institute, Feb.
12. World Bank and IPEA,2010, “Bridging the Atlantic, Brazil and Sub-Saharan Africa: Partnering for Growth”, Washington, DC, and Brasilia: World Bank and IPEA..



## 俄罗斯的国际发展援助

**摘要:** 作为“金砖五国 (BRICS)”的重要成员之一, 俄罗斯在国际发展援助领域的角色经历了从“援助者——受援者——援助者”的循环过程, 近年来, 该国把自己定位于“重生的新兴援助者”并着力全方位发展对外援助工作。本文从俄罗斯国际发展援助历史、发展援助的管理体制和政策体系、发展援助的规模、重点领域、流向与援助方式、发展援助的特点及对中国对外援助的启示等几方面对其国际发展援助工作进行了梳理与概述。本文认为, 俄罗斯近年来已将其国际发展援助工作的定位提升至国家整体对外发展战略的关键位置, 其着手建立“俄罗斯国际发展援助署”、积极拓展多种援助方式、努力与国际社会展开对话与交流等值得中国学习与借鉴。

**关键词:** 俄罗斯 国际发展援助 新兴援助者

**Abstract:** As a key member of the BRICS, Russia has been playing a fluctuant role as ‘donor-recipient-donor’. In recent years, Russia defines itself as a ‘re-emerging donor’ and develops its affairs of international development aid positively in various aspects. This article is organized as following: history of international development aid of Russia, management structure and policy system of international development aid of Russia, main fields and forms of its international development aid and the enlightments for China’s foreign aid. Russia has already promoted its international development aid as one of the pivotal national development strategies currently. In the meanwhile, there are such experiences that China can draw from Russia, for instance, planning to set up the Russia Federation Agency for International Development, expanding its forms of foreign aid actively, trying to make positive conversations among other donors and recipients and all that.

**Key Words:** Russia International Development Re-emerging Donor

俄罗斯 (全称俄罗斯联邦) 是世界上领土面积最大的国家, 地域跨越欧亚两个大洲, 为前苏联的主要加盟共和国, 1991 年苏联解体后, 俄罗斯继承苏联成为联合国安全理事会常任理事国, 对安理会议案拥有否决权。俄罗斯是仅次于美国的世界第二军事大国, 亦为在全球范围内文化、经济、军事和政治方面拥有巨大影响力的强国, 也为八大工业国 (G8) 组织成员国, 世界重要的经济体之一。2011 年, 俄罗斯的国内生产总值为 1.86 万亿美元, 人均国内生产总值为 13,100 美元, 居世界第 9 位 (World Bank, 2012); 人类发展指数为 0.755, 居世界第 66 位, 为高人类发展指数



国家（UNDP,2011）。

俄罗斯近年来进行的国际发展援助体系建设工作始于其即将出任“八国集团（G8）”主席国的 2005 年，在这一年中，俄罗斯在政府已有的相关文件与统计数据的基础上，制定了官方发展援助的管理制度并确定了发展援助的主要方向、领域以及基本额度。例如，根据俄罗斯财政部网站公布的该国《国际发展援助的构想(2006)》显示，俄罗斯计划将在国际发展援助框架下的承担义务增至每年 4 至 5 亿美元，但这一援助额度占该国同期 GNI 的比例仍十分小，以 2009 年为例，财政部提供的数据显示该国的国际发展援助金额为 7.85 亿美元，但仅占同期 GNI 的 0.07%。此外，俄罗斯于 2009 年计划进一步增加发展援助额度，并把 OECD-DAC 原则和实践作为其日益增长的援助规划的重要指导规范，同时宣称自 2010 年开始向 OECD 报告其援助相关数据。2010 年，俄罗斯兑现其承诺，成为金砖国家中向 OECD 报告官方发展援助数据的首个国家，该国报告的年度官方援助数额为 4.72 亿美元。

俄罗斯国际发展援助的管理体系以“总统牵头统领，部际合作协调”形式呈现。除总统办公厅统一负责协调与执行发展援助事务外，外交部、财政部等相关部委在发展援助中也起着至关重要的作用，它们主要负责协商俄罗斯参与国际发展援助的费用问题，其中包括确定优先援助的国家和地区，援助额度、渠道、形式以及援助条件等。

从援助方式来看，俄罗斯尤其注重与从事国际发展援助活动的国际性组织和机构之间的合作，同时还加强同国内外从事该领域活动的非政府组织和非商业组织之间的合作。俄罗斯大部分对外援助通过多边渠道提供，包括世界银行、国际货币基金组织、联合国系统、全球主要倡议和专项基金（major global initiatives and special purpose fund）等，援助的具体方式主要有发展项目、债务减免、关税减让和人道主义援助等，援助领域主要集中于能源、医疗、教育等社会发展部门。在对外援助地域的选择上，该国的优先援助对象为与俄罗斯接壤的统一经济空间成员国、欧亚经济共同体成员国以及独联体国家，而在非洲大陆几乎没有实施大型援助项目。但该国在已制定的相关战略中已明确表示，在今后官方发展援助额度的分配上会增加援助非洲地区的分量，这也成为俄罗斯调整其对外援助战略的重要信号。

## 第一节 俄罗斯发展援助的历史演变

从历史的视角来看，俄罗斯（前苏联）在二战后至冷战时期专注于对社会主义阵营国家进行大量援助，尤其以对中国的援助为重，帮助新中国顺利完成第一个五年计划并奠定了工业基础；冷战时期，该国持续进行大量的对外援助，以此作为夯实其与美国相抗衡的筹码，这一行为持续了二、三十年；冷战之后，由于国内与国际政治经济形势与格局的突变，使得该国从原来的援助国变为了受援国；现在俄罗



斯把自己定位为“重生的新兴援助者 (re-emerging donor)” (Claire Provost, 2011), 虽然与“G8 集团”的其他国家相比其援助额度排在末位, 但其身份从受援国又转为援助国这一事实毋庸置疑。因此, 受俄罗斯这一国家特殊历史发展进程的影响<sup>12</sup>, 主要从以下几个阶段梳理该国对外援助的历史脉络: (1) 二战后至冷战时期; (2) 冷战时期; (3) 1991 年苏联解体后至今。

### 1.1 二战后至冷战时期的发展援助<sup>13</sup>

二战后, 由于在很大程度上受到国家意识形态的影响, 俄罗斯 (前苏联) 对外援助的国家绝大部分为社会主义国家。以援助中国为例, 新中国成立后宣布“一边倒”的外交政策, 加入以苏联为首的社会主义阵营, 苏联则给予了中国大量的经济援助, 具体援助方式包括提供低息贷款、援建重点项目、发展双边贸易、开办合股公司、提供技术资料、派遣苏联专家、培养中国专家和协助编制经济计划等, 在这一期间, 中苏两国不仅在经济领域协调互助, 也在军事和外交方面展开了全面合作。

斯大林时期, 中苏在签订《中苏友好同盟互助条约》的同时也签订了关于苏联贷款和经济援助的协定, 这标志着苏联大规模援助新中国的开始。此后, 经两国领导人谈判后又签订了苏联给予中国 3 亿美元的贷款协定, 这是新中国成立后苏联给中国的第一笔贷款, 主要用于中国购买苏联机器设备的支付。此外, 苏方还允诺将其在东北从日本手中获得的财产无偿的移交给新中国, 共计 200 余处, 并承诺向中国提供 50 项成套工业设备和器材, 帮助中国建设恢复经济急需的煤炭、电力、钢铁、有色金属、化工、机械和军工部门等大中型企业, 奠定新中国发展的工业基础。

为了帮助中国顺利实现第一个五年计划, 中苏于 1953 年 5 月签署了《苏联政府援助中国政府发展中国国民经济协定》, 在 1953-1959 年内由苏联援助中国新建和改建 91 个企业。苏联专家带来了先进的技术、经验和管理方法, 大大提高提高了我国的劳动生产率。除了派遣大批专家来华参与经济建设, 苏联还向中国提供了经济建设不可缺少的科学技术资料, 如苏联以图书交换的方式向中国提供了大量科技情报和文献, 顺利帮助我国完成了第一个五年计划。

赫鲁晓夫时期, 苏联通过对中国的援助进一步推动和加强了两国的友好合作关系。首先, 两国签署协定宣布将 1950-1951 年创办的四个中苏股份公司的苏联股份自 1955 年 1 月 1 日起完全移交中国; 其次, 两国签订了关于苏联政府给予中国 5.2

<sup>12</sup>1922 年 12 月 30 日, 苏维埃社会主义共和国联盟正式成立, 俄罗斯联邦同乌克兰、白俄罗斯和外高加索联邦 (包括阿塞拜疆、亚美尼亚和格鲁吉亚) 一起加入, 后扩至 15 个苏联加盟共和国; 1991 年 12 月 25 日, 俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国最高苏维埃决定, 将国家正式名称改为“俄罗斯联邦” (简称俄罗斯)。12 月 26 日, 苏联最高苏维埃共和国院举行最后一次会议, 宣布苏联停止存在。至此, 苏联解体, 俄罗斯联邦成为完全独立的国家。

<sup>13</sup>此小节综合参考沈志华 (2001)。



亿卢布长期贷款的协定；第三，两国签订了关于苏联帮助中国新建 15 项工业企业和扩大原有 141 个项目设备供应范围的议定书；此外，苏联政府还向中国政府赠送能够支持两万公顷播种面积的国营谷物农场所必需的全套机器设备。

但由于种种原因，从 1956 年开始，中苏关系逐步恶化，最终导致 1960 年苏联撕毁与援助相关的合同，并撤走全部专家。但不可否认的是，苏联提供的援助不仅推动了中国现代化工业的起步，产生了长久的制度影响，并且还具有突出的战略意义（周弘等，2007）。

## 1.2 冷战时期的发展援助

苏联在冷战时期进行大量的发展援助，这一行动持续了二、三十年。在这一时期，与不发达国家的经济合作，特别是援助与贸易相结合的策略是苏联对外政策的主要工具之一。如同西方国家发展援助一样，苏联的发展援助带有各式各样的混合动机——从推进本国对外贸易发展、扩大政治影响到宣扬人道主义，但政治利益往往是苏联对外政策最优先的考虑。

以援助尼泊尔为例<sup>14</sup>，冷战期间，苏联向尼泊尔提供经济和技术援助既受到对尼战略目标的影响，又受到其国内政策和经济发展水平的制约，形成了以下特点：（1）利用工业优势，对尼提供工业发展援助，即与美国重视对尼进行农业援助不同，苏联援助的重点是工业，而与工业发展密切相关的电力、交通也是该国援助的主要部门；（2）援助与贸易相结合：苏联和其他东欧国家的援助政策通常是与贸易联系在一起的，这有助于满足自己对进口商品的需要，并且在受援国开拓本国产品的出口市场；（3）重视文化发展方面的援助，如自 1957 年以来，向尼泊尔学生提供奖学金和技能培训，20 世纪 90 年代初期，共有约 1,000 多名尼泊尔学生在苏联学习，这些留苏学生回国后被分配在“尼泊尔—苏联友好协会”(Nepal Soviet Friendship Association)、“俄国文化中心”(Russian Cultural Centre)和亲莫斯科的政治党派中工作。不难看出，冷战时期，苏联的对尼泊尔的政策是它在南亚政策的延伸，服从于它的全球战略规划。在整个 60 年代，苏联对尼援助夹杂着遏制中国对尼泊尔的影响以及向尼泊尔注入自己的意识形态，在照顾到受援国利益的同时更着重考量和平衡攸关自身的各方面利益。

## 1.3 1991 年苏联解体后至今的发展援助

虽然俄罗斯（前苏联）制定了一系列积极参与国际发展援助活动的政策，然而随着苏联解体和 20 世纪末的激进转型，俄罗斯在这期间经历了巨大的社会重创和严重的经济衰退，国家不得不依靠接受外国援助来帮助国内进行建设与发展。从 20 世

<sup>14</sup> 苏联援助尼泊尔案例参考王艳芬（2007）。



纪 90 年代初期开始，俄罗斯同中东欧及其他转轨国家一道，被 OECD/DAC 列入第二批受援国名单。

表 5-1 俄罗斯接受外援数额（单位：亿美元）

年份	官方援助	官方援助/国民总收入 (%)
1993	24.2	---
1994	18.5	---
1995	16	---
1996	12.5	0.3
1997	7.9	0.17
1998	10.8	0.38
1999	19	1.07
2000	15.7	0.63
2001	11.1	0.37
2002	13	0.38
2003	12.6	0.3
2004	13.1	0.27

资料来源：根据 Development Cooperation Reports (1997-2005) 制（中国国际扶贫中心，2012）

2005 年，出于削减对快速发展国家的援助额度的考虑，OECD 停止了针对第二批受援国进行的援助活动。目前俄罗斯属于国际发展援助组织的新伙伴——新兴援助国中的一员。值得注意的是，俄罗斯对自身在当今国际政治经济空间内的角色发展抱有较高预期，并希望借助国际发展援助这一工具维持其在地区的影响力以及重建其在国际上良好的公共形象。

## 第二节 俄罗斯发展援助的管理体制和政策体系<sup>15</sup>

### 2.1 俄罗斯发展援助管理体制

俄罗斯在其《援助构想及实施规划》中表明该国负责援助事务的联邦机构包括以下组成部分：

- 总统
- 联邦委员会和国家杜马
- 外交部
- 联邦独联体事务、俄侨和国际人文合作署

<sup>15</sup>有关 MDGs 内容请参见《俄罗斯 2015 年前的千年发展目标中的对外发展援助》。



- 财政部——联邦国际发展署
- 经济发展部
- 民防、紧急情况和消除自然灾害后果部
- 农业部
- 工业贸易部及能源部
- 教育部
- 卫生保健和社会发展部
- 自然资源和生态部
- 其他相关部委

由此可见，俄罗斯对外援助的管理体系呈现出“总统牵头统领，部际合作协调”的总体局面。首先，总统办公厅在俄罗斯参与国际发展援助活动中起着至关重要的作用，它主要负责总统参与“八国集团”、“二十国集团”、金砖国家（BRICS）等系列活动，并为总统参加各类峰会准备相关文件。总统的代表具体负责与主要工业国家集团及“八国集团”成员国首脑代表联系的事务，这些事务与直接进行的发展援助活动密切相关。除总统办公厅外，外交部和财政部在对外援助中也起着着重作用，它们主要负责协商俄罗斯参与国际发展援助的额度，规划优先援助的国家和地区，主体渠道、援助形式以及援助条件等。

具体来看，外交部参与负责援助事务的既有地区分支机构，如负责同世界各地合作的机构，也有职能部门的分支机构，如国际组织司等，该司负责提交国家在双边和多边关系基础上提供官方发展援助的政策建议。2009年12月，这一部门还分解为国际金融关系司和国家债务及国家金融资产司，国际金融关系司成为财政部负责协调国际发展援助问题的主要负责部门。2008年9月，俄罗斯成立了联邦独联体、海外同胞以及国际人文合作事务署，隶属于外交部，主要负责同独联体国家的合作，为俄罗斯海外侨胞提供支持以及在海外推广俄语，该部门并未取代为实施援助构想计划而设的俄罗斯国际发展署<sup>16</sup>。

## 2.2 俄罗斯发展援助政策体系

俄罗斯在国际发展援助领域的法律还处于建设之中。例如通过对一些法律法规文件的分析可以看出，大部分被援助国经常使用的如“官方发展援助（ODA）”这一类非常重要的术语和概念，在俄罗斯对外援助的政策文件中要么未被提及，要么

<sup>16</sup>俄财政部于2010年向政府提交了组建“俄罗斯国际发展署”的草案建议，该署负责制定俄罗斯帮助其他国家发展经济、摆脱贫困的对外援助计划并监督其执行情况，其主要职能为协调和实施俄与世行、联合国双边援助及合作项目。该署将隶属于财政部，在实际工作中与外交部相互协作。俄此举意在统一协调国际发展援助工作，进一步提高俄在国际发展援助领域的作用与地位。但由于种种原因，该机构至今仍未正式成立。



没有加以界定，或者它的界定与 OECD/DAC 的官方界定有差异。就国际发展援助政策而言，俄罗斯并没有统一的法律条文或针对性的政策文件，而是部分零散地体现在俄罗斯参与的地区一体化联盟条约中，或者是与对外援助战略相关的构想中。例如，2000 年 8 月 31 日，俄罗斯联邦政府第 644 号决议通过《援助外国消除紧急情况的规则》，2000 年 10 月 10 日，通过《关于建立欧亚经济共同体条约》，2006 年初步形成关于俄罗斯联邦参与国际发展援助的构想等。

为准备 2006 年出任“八国集团”主席国，该国于 2005 年积极开展参与国际发展援助的立法工作，要求政府执行机构从制度上保证俄罗斯参与国际发展援助活动。基于此，2006 年 11 月，政府批准了俄罗斯联邦国际发展援助构想草案，最终方案由 2007 年 6 月 14 日签署的总统令批准。其中，援助构想中关于国际发展援助的宗旨表述如下：建立国际发展援助执行机构的制度基础，将俄罗斯提至“八国集团”伙伴国传统捐资国的地位。援助构想的法律基础是《俄罗斯宪法》、《俄罗斯联邦对外政策构想》、《联邦国家安全构想》以及《俄罗斯预算法典》。在 2009 年国情咨文中，俄罗斯总统提出应制定为促进俄联邦长期发展而系统有效地利用对外政策因素的纲要，指出在俄罗斯参与国际发展援助的构想中必须体现俄罗斯对外政策的优先方向及其他领域的变化，利用外交活动解决现代化问题，提升拉美地区在俄外交政策中的地位等等。俄罗斯认为，上述目标是可以落实参与国际发展援助战略的具体措施来得以实现的。

特别需要明确的是，俄罗斯参与国际发展援助构想的基础是联合国宪章及该领域其他一些国际组织的文件，如千年宣言、蒙特雷共识、约翰内斯堡执行计划、2005 年年世界首脑峰会成果、2005 年《巴黎宣言》等等。该援助构想指出，为发展中国家提供援助是必要且极其重要的。首先，在世界经济一体化的条件下，任何国家快速稳定的发展不仅取决于近邻的经济状况，也与其他国家的经济发展形势密切相关；其次，稳定发展直接影响到现代集体安全体系，该体系通过阻止恐怖主义泛滥、降低流行病传播、控制非法移民及生态灾难的风险等形式来构筑。预计通过参与国际发展援助能够从如下几个方面推动俄罗斯政治经济利益的实现：（1）提高俄罗斯的国际地位和国际威望；（2）稳定俄罗斯伙伴国的社会经济和政治形势；（3）同伙伴国建立睦邻友好关系；（4）预防俄罗斯周边地区出现紧张和冲突源地；（5）为俄罗斯自身发展创造良好的外部环境。

俄罗斯联邦当前的任务为制定 2015 后国家对外援助的新计划，以此体现俄罗斯对出任 2014 年“八国集团”主席国的重视以及为即将举行的关于千年发展目标实现进展中国际发展援助的情况汇报做好充分准备。



## 2.3 俄罗斯《2015年前的千年发展目标》与国际发展援助<sup>17</sup>

俄罗斯近年来一直积极推动国际发展援助进程，其重要标志为该国在《2015年前的千年发展目标》中制定了国际发展援助目标、原则、优先方向以及实施措施，并通过了相关法律文件以保障规划的具体操作与落实。

### 2.3.1 参与国际发展援助活动

俄罗斯在参与国际发展援助活动方面进行了如下规划：（1）利用自有资金扩大援助计划；（2）2006年，俄罗斯以G8主席国身份在八国峰会上积极动员八国集团筹集资金用于国际援助<sup>18</sup>；（3）建立新的机构以支持国际援助，如世界卫生组织欧亚和中亚国家合作中心，东欧和中亚国家艾滋病疫苗研制区域协调机构等；（4）启动新老资助者合作进程（又名莫斯科进程）；（5）俄罗斯联邦参加完善东欧、中亚和东南亚艾滋病毒传染监控国际活动，提供10亿卢布（约4,100万美元）资金支持；（6）加入疫苗的预先市场承诺计划(AMC)，承诺从2010年起，10年内捐助8,000万美元；（7）开始加入“地球村”能源伙伴关系，提供3,000万美元捐助金额；（8）俄罗斯与世界银行及经济合作与发展组织共同参与评估和提高居民金融知识水平计划，2008-2011年出资1,500万美元；（9）俄罗斯与世界银行一起参与并实施提高独联体、亚洲和非洲国家基础教育质量计划，2008-2012年针对此项拨款额为4,290万美元；（10）加入预防和消除自然灾害和人为灾害后果倡议，具体措施为拨款14亿卢布（约5,400万美元）用于现代化设备装备10个专业防疫队。

### 2.3.2 国际发展援助的法律框架

俄罗斯在《2015年前的千年发展目标》针对国际发展援助所制定的法律框架大致包括以下几个部分：

表 5-2 俄罗斯《2015年前的千年发展目标》法律框架（发展援助领域）

时间	法律框架
2000年8月31日	俄罗斯联邦政府第644号决议通过《援助外国消除紧急情况的规则》
2000年10月10日	通过关于建立欧亚经济共同体条约
2007年7月14日	·俄通过了俄罗斯联邦参与国际发展援助的构想，确定了俄罗斯参与国际发展援助的主要战略方向，目标和原则及主要作用和功能。 ·构想指出，在经历了十年国际援助受援国的角色之后，俄罗斯即将又成为强大的援助国。俄罗斯联邦政府对国际组织确定的发展目标和任务给予全方位的支持，并计划在近几年提高对国际发展援助的资金支持。 ·2011年，俄官方发展援助的方向进一步拓宽，包括俄相关发展机

<sup>17</sup>俄罗斯《2015年前的千年发展目标》主要参考董红婷[译]（2012）。

<sup>18</sup>注：当年峰会承诺筹资247亿美元。



	构积极同国际发展援助机构合作，例如银行参与国际发展援助活动，联合国开发计划署的专家参加俄罗斯相关圆桌会议和学术研讨会等。
2008 年	俄修订俄罗斯联邦对外政策构想
2008 年	俄制定俄罗斯联邦社会经济发展长期构想
2009 年	俄制定 2020 年前俄罗斯联邦国家安全战略

资料来源：根据《2015 年前的千年发展目标》相关内容整理

### 2.3.3 俄罗斯国际发展援助的目的

俄罗斯国际发展援助的目的具有多重性，具体从政治、经济、外交、社会人文关系等几方面展开：

(1) 影响在全球建立稳定、公平和民主的世界秩序进程，主张该秩序的建立要依据国际法和公认的国家间伙伴关系标准；(2) 消灭贫困，保障发展中国家以及经历过军事冲突国家经济的稳定发展；(3) 克服人文、自然、生态技术灾难以及其它紧急情况的影响；(4) 促进受援国的民主化进程、建立市场经济进程并促进该国的人权保护；(5) 发展与外国组织和国家间组织的政治、经济、社会、文化、科学以及教育领域的联系；(6) 与俄罗斯周边国家建立友好睦邻关系，尤其在俄罗斯毗邻地区，要消除紧张和冲突的根源，消除非法毒品交易的源头，消除国际恐怖主义和犯罪的根源；(7) 加强俄罗斯联邦与伙伴国家发展经贸合作关系；(8) 促进获得资本、商品、服务和劳动力的国家与俄罗斯市场一体化的进程；(9) 提高俄罗斯联邦的威望并促进国际社会客观地接受俄罗斯联邦。

### 2.3.4 提供国际发展援助的原则

俄罗斯对于提供国际发展援助的原则考虑主要归于以下几点，其中以重点关注受援国的具体情况为导向：

(1) 受援国拥有减贫和保障经济平稳发展的国家规划和战略，并依照共同负责的原则实施规划和战略；(2) 受援国有致力于在教育、卫生和社会资助领域发展社会机构的政策倾向或正在进行以此为宗旨的改革；(3) 受援国实施国家反腐计划；(4) 受援国提供和利用援助的决议过程具透明性；(5) 受援国用于国际发展援助目的的联邦预算支出具有稳定性和前瞻性；(6) 受援国考虑实施相应计划和所采取措施产生的生态和社会影响；(7) 受援国表现出与俄罗斯联邦大力发展双边合作的意愿。

### 2.3.5 参与粮食和农业安全领域的国际发展援助

从具体的发展援助领域来看，俄罗斯尤其强调在“粮食和农业安全”领域开展相关工作，其中包括如下具体措施：

- 2010 年 10 月，俄罗斯联邦在农业、渔业、粮食安全领域参与国际合作的一揽



子计划:

- 俄罗斯加入“拉奎拉粮食安全倡议”，承诺 2009-2011 年投入 3.3 亿美元;
- 加入联合国世界粮食计划署，承诺从 2010 年起每年捐赠 2,000 万美元;
- 加入联合国粮农组织，承诺每年捐赠 750 万美元;
- 向经受粮食危机和自然灾害的国家提供双边粮食援助;
- 承诺开展欧亚地区公共饮食计划，致力于完善国家公共饮食（学校、医院等）政策，提高饮食质量;
- 俄罗斯倡议在农业发展领域进行合作，在农业国际研究咨询集团活动框架下支持研究计划（承诺 2010-2014 年捐赠 1,500 万美元），并建立欧亚粮食安全中心。

### 第三节 俄罗斯发展援助的规模、重点领域、流向与援助方式

#### 3.1 俄罗斯发展援助规模

俄罗斯参与国际发展援助的规模在很大程度上由该国的经济状况决定。俄罗斯计划将在国际发展援助框架下的承担义务，从 2006 年起将 ODA 增至每年 4 至 5 亿美元。值得注意的是，相关领域的专家在讨论援助构想时曾指出，构想本身并不会增加联邦预算的支出，只有将相关费用列入联邦预算法才能够得到保障。

由于俄罗斯缺乏统一的援助统计系统，这导致 ODA 不同来源的数据显示出较大差异。一方面，据俄罗斯联邦政府统计，2005 年联邦预算的发展援助实际支出 9,700 万美元<sup>19</sup>（不包括免除最贫困国家债务）；而另据一位财政部副部长称，在 2003-2005 年间，俄罗斯对发展中国家的援助额平均为 5,000-6,000 万美元<sup>20</sup>。在经济危机期间，俄罗斯不仅继续履行此前承担的援助义务，还进一步大幅提高用于国际发展援助的支出。俄罗斯财政部部长在 2010 年举行的“全球化体系中的发展融资新伙伴”研讨会上表示，俄罗斯在 2009 年发展中国家提供的联邦预算援助资金达 8 亿美元，而 2008 年这一数额仅为 2.2 亿美元。该国外交部对这一援助行为进行确认，指出 2009 年 ODA 数额激增与全球经济危机所需的紧急资助有关。

近年来，俄罗斯对外援助增长较快，根据 OECD/DAC 最新公布的数据来看，俄罗斯 2010 年的 ODA 为 4.72 亿美元，占当年该国 GNI 的 0.03%，其中双边援助占 64%。特别针对俄罗斯 ODA/GNI 比值偏低的现状，该国援助构想中特别指出“随着相应社会发展条件逐渐成熟，俄罗斯联邦将持续不断地提高国际发展援助的捐资额，以便在未来达到联合国建议的不少于国民生产总值 0.7%的水平”。

<sup>19</sup>Заседания Правительства РФ ,Отчет заседания Правительства РФ за 23 ноября,2006 года,[http://www.prodemo.ru/\\_template.html?sec=1171&doc=51799691](http://www.prodemo.ru/_template.html?sec=1171&doc=51799691)

<sup>20</sup> <http://www.minfin.ru/ru/official/index.php?id4=6895>



表 5-3 2005-2010 年俄罗斯官方发展援助 (ODA) 金额 (单位: 亿美元)

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ODA	1.013	1.018	2.108	2.20	7.850	4.723

数据来源: OECD 网站

此外, 为了积极响应 2007 年预算政策文件中提出的“俄罗斯要把积极响应将减免最穷国家债务当作国际发展援助主要任务之一”的要求, 该国近年来对外债务减免的幅度较大, 如 2011 年 9 月, 俄财政部拟减免朝鲜欠前苏联 110 亿美元债务; 2012 年 10 月, 俄外交部声称迄今为止俄罗斯已减免非洲国家 200 多亿美元的债务。俄罗斯总统在关于 2010-2012 年预算政策的预算咨询报告中, 首次将履行所承担的国际义务作为优先发展方向, 其中包括以“减免债务”为重点的向最贫穷国家提供发展援助。

### 3.2 俄罗斯发展援助重点领域

俄罗斯对外援助的重点领域基于其 2006 年任 G8 主席国时所确定的方向, 具体包括以下部分: 债务减免; 能源发展 (主要是电力); 卫生和社会防护体系建设; 提高入学率和教育质量; 促进受援国制度建设; 建立和加强反恐机制; 提供公共管理效率; 促进贸易便利化; 环境保护; 支持民间机构发展等。

#### (1) 债务减免

俄罗斯国际发展援助工作的一项重点举措为免除发展中国家所欠前苏联的大量债务。普京总统于 2003 年称, 按照免除发展中国家债务与本国国内生产总值的比例来计算, 俄罗斯居世界第一位, 而免除债务的绝对量居世界第三位, 仅次于法国和日本。在 2005 年的 G8 峰会上, 俄罗斯承诺免除非洲国家 113 亿美元债务, 其中包括“严重负债贫穷国家倡议”框架内的 22 亿美元; 2006 年 12 月, 俄罗斯政府决定免除债务国债务, 条件是债务国在 2006 年 12 月 31 日前加入“重债穷国减免倡议”, 而一个国家被列入《倡议》的条件是履行作为债务国的义务, 并在参与减贫项目中取得一定成绩<sup>21</sup>, 此外, 俄罗斯还本着此项原则与这些伙伴国家约定将免除的债务全额有效地用于俄罗斯所规定的三个优先发展方向<sup>22</sup>; 2008 年, 俄罗斯总统梅德韦杰夫声明该国于近期免除了部分非洲国家的债务, 总额达 160 亿美元, 随后, 俄罗斯外交部声称俄罗斯于 2008 年总共减免非洲国家债务 200 亿美元, 并强调俄罗斯对非援

<sup>21</sup> 该年度得到俄罗斯免除债务的国家包括: 贝宁 (1,175 万美元); 赞比亚 (1.222 亿美元); 马达加斯加 (1.0245 亿美元); 莫桑比克 (1.486 亿美元); 坦桑尼亚 (2,068 万美元); 埃塞俄比亚 (1.628 亿美元)。

<sup>22</sup> Интервью С. А. Стопчика газете „2007, приоритетах России в качестве страны-донора, <http://www.minfin.ru/ru/press/interview/index.php?id4=48>



助项目所做的贡献仍主要体现在减免非洲贫穷国家债务方面<sup>23</sup>。

### (2) 能源援助

俄罗斯提出在非洲国家的农业地区建设能源基础设施倡议，该计划得到 G8 其他成员国的支持，并在“地球村”能源伙伴的参与下得以实施。基于该项目框架，现正在建设小型水电站和输电线路，以保障非洲国家边远地区的用电。该国计划自 2007 年起，为该项目拨款 3,000 万美元<sup>24</sup>。俄罗斯部分政府机构代表认为应将“能源建设”作为对外援助的重中之重，提出的理由为“没有电力的发展根本谈不上卫生和教育的发展”。

### (3) 卫生援助

俄罗斯自 2000 年起在国际发展援助中重视卫生领域的拓展，2000-2005 年间，俄罗斯为解决全球卫生问题捐资 5,293 万美元；仅 2006 年 1 年援助额即达 2,985 万美元；2007-2008 年更是大幅增长至 1.2 亿和 1.5 亿美元。从 2006 年起，俄罗斯决定放弃全球基金的受援国地位，并同时承担了向具有重大社会意义的预防艾滋病/艾滋病项目的国家拨款义务，该项目由俄罗斯非政府组织实施运行。

### (4) 农业与粮食援助

农业与粮食援助也是俄罗斯国际发展援助的传统重点领域，它使得俄罗斯能够对保障世界粮食安全和实现千年发展的第一个目标（即将世界饥饿人口数降低一半）做出更大贡献。

联合国世界粮食计划署（WFP）是俄罗斯提供粮食援助的主要合作伙伴。双方合作始于 2002 年俄罗斯民防、紧急情况和消除自然灾害后果部门与世界粮食计划署签署的互相谅解备忘录，2005 年该国成为其定期捐资成员，其捐助的资金可供应 10.6 万吨粮食<sup>25</sup>。更据俄罗斯常驻联合国粮农组织（FAO）和世界粮食计划署（WFP）代表称，2008 年 1 月至 6 月，该国共划拨 7,300 万美元资金用于克服粮食危机与保障粮食安全（包括紧急救助项目）。

除了定期资助世界粮食计划署外，俄罗斯还积极提供一次性粮食援助。例如，2009 年在世界粮食计划署框架下向埃塞俄比亚、几内亚、津巴布韦、索马里提供总价值为 600 万美元的定向援助，同时，又在联合国难民事务高级专员公署框架下向民主刚果共和国提供 200 万美元的人道主义援助<sup>26</sup>。另据国际发展学院统计，2002-2004 年间，俄罗斯人道主义援助中粮食援助所占比例高达 35%。特别值得注意

<sup>23</sup>俄新网 RUSNEWS.CN 莫斯科 2009 年 3 月 6 日

电, <http://www.xjjb.com/html/news/2009/3/36839.html>

<sup>24</sup> <http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2009/11/doklad2010-12>.

<sup>25</sup> <http://www.mchs.gov.ru/news/detail.php?ID=30776> 04.03.2010.

<sup>26</sup>Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность РФ в 2009г.//Обзор МИД России. Москва, март, 2010г.



的是，俄罗斯将提供粮食人道主义援助视为对俄罗斯粮食出口商的支持，并已做好扩大同世界粮食计划署合作的准备，即计划未来的合作不只限于提供人道主义粮食援助，还要介入发展援助领域跨部门的项目，包括涉及在粮食储备不足的独联体国家进行共同行动。此外，俄罗斯政府还正在致力于建立欧亚农业政策监测和分析中心，以进一步推进农业发展援助工作。同时，该国在农业方面提供积极的援助计划不仅能使受援国粮食安全得到稳定保障，还能够提高俄罗斯农业机械类制造产品的出口量，这成为该国发展农业领域国际合作项目时被重点考虑的因素之一。

### （5）教育援助

俄罗斯注重借助国际多边机制来支持对发展中国家的教育援助。在世界银行《普及教育快行道倡议》框架下，2008年俄罗斯政府决定在2008-2012年间向世界银行拨款4,290万美元用于提高包括非洲在内的发展中国家的基础教育质量，同年又向联合国教科文组织注资42.5万美元以资助“普及教育计划”框架下的国际研究工作，俄政府还拨出820万美元用于在莫斯科建立“国际教育问题合作中心”<sup>27</sup>。俄罗斯支持和鼓励非洲青年到俄罗斯留学，设置政府奖学金制度，由联邦预算中拨款资助非洲在俄罗斯的留学生（强晓云，2011）。政府奖学金的数量也连年增加，2008年约有700余项，2009年达到750多项，2010-2011学年又有所增加。目前，在俄罗斯共有4500多名非洲国家的留学生，其中一半享受俄联邦预算资助<sup>28</sup>。

## 3.3 俄罗斯发展援助流向

俄罗斯实施国际发展援助的区域涵盖面非常广，包括91个国家和地区，与此同时，为了在保障资源供应的情况下提高援助效率，该国还将受援国进行了分组并确定了优先援助对象，这与其外交政策保持一致。

俄罗斯具体的援助对象包括：第一，独联体国家，尤其是综合经济空间协议成员国（IES）和欧亚经济共同体国家；第二，亚太国家，尤其是亚洲主要领头国家以及与俄罗斯地缘关系密切的国家；第三，非洲国家，尤其是撒哈拉以南地区，旨在帮助非洲国家减贫、实现千年发展目标；第四，加强与中东和北非国家的关系；第五，发展与拉美国家的合作。尤其值得关注的是，俄罗斯联邦在《2020年前的社会经济发展长期构想》中指出“地球上最穷的非洲国家未来会进入增长最快的国家行列，那里有大量丰富的自然资源，因此将成为俄罗斯企业的原来供应者，从这个意义上来说非洲至关重要”，并针对非洲市场的竞争预期制定了相应工作计划，如积极利用贸易特惠制度和财政、技术援助等在该地区推广俄罗斯的产品和进行投资；扩

<sup>27</sup> Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность РФ в 2008г.// Обзор МИД России. Москва, март, 2009г.

<sup>28</sup> Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность РФ в 2010г.// Обзор МИД России. Москва, март, 2011г.



大教育服务的出口，加强人才培养的技术协作；同非洲的地区组织建立紧密联系，包括非盟、南部非洲发展共同体、西非国家经济同盟及其他组织等等。

俄罗斯的主要受援国为塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、亚美尼亚、白俄罗斯、埃塞俄比亚、纳米比亚、莫桑比克、老挝、朝鲜等。2011年，尼加拉瓜接受俄罗斯2,890万美元的援助，朝鲜接受了1,490万美元，援助方式主要是无偿援助和人道主义援助。

### 3.4 俄罗斯发展援助主要方式

俄罗斯提供发展援助渠道正逐步拓宽。近年来俄罗斯参与国际援助的主要方式是减免前苏联为最贫穷国家提供的贷款，目前提供援助的主要形式为向国际基金和项目出资，未来则准备将重点转向在双边援助基础上建立和开发国家系统的国际发展援助工具，如探讨三方合作，计划通过世行、联合国、联合国专门机构、以及其他机构已有或新成立的信托基金来实施。在《2020年前的社会经济发展长期构想》中，将俄罗斯对外援助方式的阐述为“俄罗斯联邦对外经济活动参与者所支持的方向之一是利用相关贷款和国际发展援助机制将俄罗斯的商品和服务推向发展中国家的市场”。

具体来看，当下俄罗斯对外援助以多边援助为主，主要是通过实施特定减贫计划方式运行，一是通过向联合国（UN相关计划、基金和专门机构）、区域性经济机构和其他参与机构提供捐款；二是参与全球性基金；三是实施八国集团、世界银行、IMF和UN相关机构特定的国际倡议。双边援助领域，主要包括以下6种对外援助方式：赠款（包括资金、商品或服务赠与）、优惠性贷款、技术援助、债务减免、食品和人道主义紧急救灾援助和关税优惠等。

## 第四节 俄罗斯国际发展援助特点及对中国的启示

通过以上从俄罗斯国际发展援助的历史、俄罗斯国际发展援助管理体制和政策体系以及俄罗斯国际发展援助规模、重点领域、流向与援助方式这几方面对该国国际发展援助的脉络梳理之后发现其发展援助的特点大致表现为以下几点：

首先，从发展援助的历史来看，俄罗斯经历了从“援助国——受援国——援助国”的角色转换，这与俄罗斯社会历史经济的变迁过程紧密相连；其次，俄罗斯发展援助管理体制虽呈现出“总统牵头统领，部际合作协调”的格局，但其援外的总体布局安排仍呈现出零散化、碎片化状态，而其援外的政策体系现状也如出一辙；此外，俄罗斯提供发展援助的区域涵盖面虽然非常广，但仍以独联体国家，尤其是综合经济空间协议成员国（IES）和欧亚经济共同体国家为重，而今后援助的重点则已向非洲大陆倾斜；发展援助方式以多边援助为主，主要是通过实施特定减贫计划方式进



行。

俄罗斯虽然同时作为工业八国（G8）和金砖五国（BRICS）的重要成员国，但目前尚无专门针对俄罗斯对外援助评价的政府总结或研究报告，且可获取数据资料有限，因此只能简单判断俄罗斯在以下方面的做法值得关注或借鉴参考：从一方面来看，俄罗斯在近年来又逐步从“受援国”转变为“援助国”的这一角色转换的过程中更加清晰地意识到对外援助的对于国家整体发展的重要战略意义，因此积极着手整合相关资源，加强对援外工作的统一管理 with 协调，并筹划成立“俄罗斯国际开发署”；就中国的实际情况而言，近年来我国援外规模急剧扩大，而援外工作不仅要承担具体的援助项目，还要承担国际合作、对内对外宣传、各种政策和战略的制定等，以商务部一个司的力量来承担如此重大的政治和技术工作困难较大，各方面挑战日益凸显，因此，为了统一、协调、高效地部署援外工作，促使各种援助手段最大限度地服从国家大的整体战略利益，设立“中国国际发展合作署”的任务也应被提上日程；另一方面，俄罗斯在 2006 年担任 G8 轮值主席国以来即开始重视对外援助的整体规划布局，同时有针对性地进一步加强理论研究，如 2007 年发布的对外构想即是其准备以“重生的新兴援助者（re-emerging donor）”身份回归国际发展援助领域的初步成果与标志，中国政府近年来也加强了对我国援外工作的回顾与总结，如 2011 年发布了《中国对外援助白皮书》，旨在提升我国援外工作的系统化、专业度与透明性，相关工作开展力度与覆盖面还应进一步加深与扩大。

此外，虽然俄罗斯提供的发展援助的资金有限，但该国一直积极利用多边机制进行尽可能大范围的援助活动，这在扩大了国家影响力的同时也提高了其国际地位，中国也应该适时调整我国长期以来以双边援助为主的较为单一的援助方式；此外，俄罗斯紧急情况部负责执行的人道主义救灾援助，可调动资源广、救援队伍专业化、行动反应迅速，使得它在这一领域的对外援助的经验与行动获得了国内外高度关注，中国在对外援助的方式上也应注意进行适当的结构调整与平衡。

### 参考文献：

1. 刘爱兰、黄梅波，《非 DAC 援助国及其对外援助的特点》，《国际经济合作》，2011 年第 10 期。
2. 强晓云，《当前俄罗斯对非洲政策及合作机制初探》，《俄罗斯中亚东欧研究》，2011 年第 6 期。
3. 沈志华，《新中国建立初期苏联对华经济援助的基本情况（上）（下）——来自中国 and 俄罗斯的档案材料》，《史地经纬》，2001 年第 1-2 期。
4. 周弘，《外援在中国》，社会科学文献出版社，2007。
5. 王艳芬，《冷战时期苏联对尼泊尔的经济和技术援助》，《史学月刊》，2007 年第



- 5 期。
6. 中国国际扶贫中心,《俄罗斯国际发展援助体系的建设》,《国际减贫动态》,2012 年第 12 期(总第 59 期)。
  7. 中国国际扶贫中心,《俄罗斯 2015 年前的千年发展目标中的对外发展援助》,《国际减贫动态》,2012 年第 12 期(总第 59 期)。
  8. 钟巍,《战后初期苏联对中国的经济援助》,《法制与社会》,2008 年 11(下)。
  9. 俄罗斯联邦外交部: <http://www.mid.ru/bdomp/sitemap.nsf>  
Заседания Правительства РФ ,Отчет заседания Правительства РФ за 23 ноября,2006 года,[http://www.prodemo.ru/\\_template.html?sec=1171&doc=51799691](http://www.prodemo.ru/_template.html?sec=1171&doc=51799691).  
Интервью С. А. Сторчака газете ,2007, приоритетах России в качестве страны-донора, <http://www.minfin.ru/ru/press/interview/index.php?id4=48>  
Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность РФ в 2009г.//Обзор МИД России. Москва, март, 2010г.  
<sup>1</sup>Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность РФ в 2008г.// Обзор МИД России. Москва, март, 2009г.  
Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность РФ в 2010г.// Обзор МИД России. Москва, март, 2011г.
  10. Claire Provost, 2011, “The rebirth of Russian foreign aid”,  
[http://www.guardian.co.uk/global-development/2011/may/25/russia-foreign-aid-report-inf luence-image\\_May\\_27](http://www.guardian.co.uk/global-development/2011/may/25/russia-foreign-aid-report-inf luence-image_May_27)



## 全球国际发展研究机构介绍 纽约大学发展研究所 (Development Research Institute at NYU)



纽约大学发展研究所 (Development Research Institute at NYU) 由该大学的 William Easterly 和 Yaw Nyarko 教授于 2006 年创办，是一所独立的、无党派研究机构，其致力于对贫穷国家经济发展和增长进行严谨的、学术性的研究。该组织隶属于纽约大学的非洲之家 (NYU Africa House) 以及阿布扎比的技术与经济发展中心 (Center for Technology and Economic Development in Abu Dhabi)。

该研究所的研究主题集中在“援助观察 (Aid Watch)”，该研究主题之下又包括了一系列具体研究计划，如研究援助机构的责任机制，试图挖掘出援助机构所负责的项目、活动以及理念的闪光点。这一系列研究旨在引发公众对援助的益处与不足的关注，并辅以具体案例进行说明与阐释，这与其长期坚持的核心研究意识密不可分，即“当有更多的人来关注援助的时候，穷人将会从援助中获取更多”。该系列研究建立在对援助机构实践以及对援助项目背后逻辑思考的对比基础上，主要议题包括“修辞与现实之对比：援助机构实践的利与弊”、“援助款流向了何方”以及“援助机构是否在不断进行提升”等等，并旨在通过对上述议题的讨论，进一步深化对援助机构在解决全球贫困这一问题上所发挥作用的认知。

纽约大学发展研究所的研究团队规模偏小，除了 William Easterly 和 Yaw Nyarko 教授之外，仅包括 10 余名专职研究人员及兼职研究人员。虽然其研究团队规模不大，但研究成果斐然，著有专著《The White Man's Burden》(William Easterly, 2006)、《The Elusive Quest for Growth》(William Easterly, 2002)，编辑的书籍包括《What Works in Development: Thinking Big and Thinking Small》(Edited by William Easterly and Jessica Cohen, 2009)、《Reinventing Foreign Aid》(Edited by William Easterly, 2008) 以及《The Limits of Stabilization: Infrastructure and Fiscal Adjustment in Latin America》(Edited by William Easterly and Luis Servén, 2003) 等，在发展研究领域影响甚广。除此之外，该团队每年还会定期出版研究报告 (Working Papers)，包括《妇女的权利与发展 (Women's Rights and Development, DRI Working Paper No. 68)》(2010)、《放大效应：对外援助对政治制度的影响 (The Amplification Effect: Foreign Aid's Impact on



Political Institutions, DRI Working Paper No. 83 ))( 2011 )、《经济发展的欧洲起源 ( The European Origins of Economic Development, DRI Working Paper No. 90 )) ( 2012 ) 以及新近刊出的《贫困与自制力 ( Poverty and Self-Control, DRI Working Paper No. 91 )) ( 2013 ) 等。

该研究所还定期举办与发展研究相关的活动，如“2010 年年度会议——援助之利弊 ( 2010 Annual Conference – Best and Worst of Aid )”、“2011 年年度会议——发展的新方向 ( 2011 Annual Conference – New Directions in Development )”以及“与 Eleni Gabre Madhin 博士对话：在非洲进行商品交易与贸易活动 ( A Conversation with Dr. Eleni Gabre-Madhin: Setting up a commodity exchange and doing business in Africa )”等，这些活动在发展学界引起了广泛关注。

更多信息，请参见：<http://nyudri.org/>