

尚在进行中的工作

《巴黎宣言》的焦点再次集中在援助改革上，
但仍是捐赠国为中心

Elaine Venter

战胜贫困不能仅仅依靠慈善事业，也要依靠公正。战胜贫困就是保护人权，帮助人们恢复尊严，改善生活。

发达国家需要做的是显而易见的。首先是确保公平贸易。二是为最贫穷的国家解决债务危机问题。三是要提供更多的援助，并确保这些援助是最高品质。

——纳尔逊·曼德拉

《巴黎宣言》是有关提高援助效率，减少贫穷和不平等现象，促进经济增长，提高能力，以及实现千年发展目标（MDGs）的全球性承诺的一部分。它提供了一个改革援助的提供和管理，使援助更有效的行动性路线图。最终，援助效率的改进将会有利于发展。

关于如何运用巴黎五项承诺，以及我们能否实现自己设定的目标方面的文章已经不少了（见专栏）。除非作为改变现状的手段的《巴黎宣言》的价值，被理解和接受，宣言中的缺陷得到分析和纠正以及所有利益相关者对援助的有效参与，否则这些目标就不可能实现。

动态的机会

《巴黎宣言》已经开始在援助的提供、管理和评价方面进行了重要改变。它为在全球和实地层面上就提高我们提供和接受援助的能力的重要性展开讨论，提供了新的动力，这会带来更好的发展成果。《巴黎宣言》中的五项承诺已经成为发展语言的一部分，并对这种讨论和国家战略产生了影响。

无论伙伴国是否签署了该宣言，总体上看，捐赠国已经开始兑现一些承诺，使这些承诺在该领域能够施行（例如，在为伙伴国提供支持中，捐赠者的主要劳动分工）。该宣言已赋予援助人员更多操作上和行政上的责任。捐赠国总部和捐赠领域高层人事之间更有活力的交流，意味着援助的提供能够很好地与实际相结合。

《巴黎宣言》还为利益相关者提供了一个可衡量的和有形的机会去进行报告、应对挑战以及相互鼓励在实现各自在宣言之下作出的承诺方面取得更快的进展。这可以从有关该宣言实施状况的两个监测报告、该宣言的评估报告以及众多的伙伴国家在亚洲、非洲和拉丁美洲举行的区域会议中清楚地看到。报告和会议的结果已经让许多利益相关者通过把《巴黎宣言》的承诺纳入其政策，对其现有的发展方针进行了调整。

除了监测、评估行动、区域会议外，隶属于经合组织的发展援助委员会（DAC）的工作方会议也成为伙伴国（尽管只有有限的伙伴国参与）探讨他们共同关切的问题和交流经验的平台。伙伴国还可以提出他们想在国际论坛上进行优先讨论的重要议题。这些议题包括限制性援助、附带条件的援助和对国家系统、采购、激励和劳动分工进行协调以及能力培养等等。

《巴黎宣言》不仅再次为在实地层面上提高援助的效率提供了新动力，发展援助委员会也利用它在捐助国和伙伴国之间达成更多的谅解，从而使捐赠发挥更大的效率。

曾有这样的说法，《巴黎宣言》在当今世界的诞生是至关重要的。认识到宣言并不是为提高援助管理水平创造空间的最后一着是重要的，因为尽管它已经做的很好了，但是仍存在一些我们应该而且能够纠正的缺陷。

《巴黎宣言》的五项承诺

- 自主决策：伙伴国在发展政策和战略的制定中，发挥有效的领导才能，并对发展行动进行协调。
- 统一授受双方的目标：捐赠国所有的支持是建立在伙伴国的国家发展策略、机构和进程之上的。
- 协调捐赠国的行动：捐赠国的行为更加一致、透明并追求整体效率。
- 追求实效：为最终的结果而管理资源并改进决策。
- 共担责任：伙伴国和捐赠国共同对发展结果负责。



在尼日尔的尼亚美，仪式上游行的当地妇女。

限制和条件

为了认识并纠正《巴黎宣言》的缺陷，我们必须知道它是如何产生的。《宣言》及其监测工具是由发展援助委员会起草的，伙伴国提供的意见很少。因此，《巴黎宣言》主要从发达国家的视角上反映了在提高援助效率上，它们需要做些什么。而监测指标及其目标主要是在较积极的捐助国（那些不附带限制性条件的捐助国家，它们不要求受助国满足许多政策条件等）和不太积极的捐赠国（它们要求受助国必须满足某些政治条件以换取援助，而不使用采购方式等），之间协商达成的，只有极少数正式出席了DAC工作方会议的伙伴国参与了意见。可以这样说，在许多用来衡量宣言有效性的指标上都可以见到以捐赠国为中心的方法的踪影。尽管这可能是无心的，但这是其背后的首要原因。

一个以捐赠国为中心的典型例子是被人们广为议论的限制性捐助——虽然伙伴国指出这是影响援助有效性的最重要因素之一——却总是被用来衡量“随着时间推移所带来的进步”。但随时间推移所带来的进步不应该引起太多关注，因为捐赠国已经报告说他们的大多数援助已采取非限制方式的。这使我想到了第二个例子。在我看来，由捐赠国和伙伴国在共同完成监

测问卷时提供的数据很少受到质量控制。例如，大多数的问卷只是由捐赠国完成的。这使得伙伴国很难核实由捐赠国提供的数据。因此，当捐赠国报告说它们的大多数捐赠是非限制性的时候，很难对这些数据提出质疑。

第三个引起高度争议性的例子是附加条件。这是一个真正的风险，虽然可能仍然是无意的，宣言会验证捐赠国忽视了伙伴国对自主决策空间的需要，而自主决策的空间是伙伴国为自身的发展而在众多政策选择方案中作出抉择并积累经验所必须的。

《巴黎宣言》的两个承诺是自主决策和协调捐赠国行动。对自主决策的衡量是由世界银行的案头工作完成的。它使用世界银行的标准来判断伙伴国自主决策的水平。这意味着，如果世界银行认为，为了实现发展目标，伙伴国的发展战略应该符合新自由主义思想体系，那么这就是衡量伙伴国的方式。（至少在过去20年间，援助一直以市场导向的政策改革为条件。伦敦大学亚非学院的Carlos Oya (2008)写道：“新的援助议程已经在良好治理的大伞之下，将新自由主义经济和制度改革与减贫结合在一起，占据了支配地位。”用西方的话诠释，即“英美自由放任的资本主义模式”。）因此，在国家决定自己发展道路的主权与《巴黎宣言》可能会侵犯这一主权这对矛盾中就存在一种紧张关系。这一问题很容易得到解决，可以让伙伴国为自主决策提出具体的衡量指标，而不是让世界银行主观地判定伙伴国自主决策的质量。

协调捐赠国行动常常被看作是一把双刃剑。它可以减少对一国的援助零敲碎打和由此带来的交易成本。但同时，这种协调又会导致“捐赠游说活动”的出现，推动正统的政策改革，而给伙伴国自己制定政策方案留下的空间非常之少。

可以说，最重要的结论是：《巴黎宣言》的起草方式是最值得诟病的，它已经造就了重要的利益集团，如广泛的伙伴国联盟（如77国集团和南南集团）、民间社会组织、捐赠国以及非OECD的发达伙伴国（如巴西、俄罗斯、印度和中国）。有些利益集团，甚至不认可将《巴黎宣言》作为衡量援助有效性的全球标准。在某些地方，这个宣言被视为是发达国家将意志强加于发展中国家的产物。这些利益集团是否参加于2008年9月在阿克拉举行的援助有效性高级论坛，至少部分的取决于它们如何看待发展援助委员会作为《巴黎宣言》调解人和“监护人”的作用。

监督的作用

发展援助委员会即便不是全部，也至少是大多数

的捐赠国都承诺尽可能使捐赠工作更好地进行。发展援助委员会采取了不懈的努力，确保2008年的阿克拉会议比2005年的巴黎会议更具代表性。它已经在大洲举办了若干次伙伴国会议，并竭力争取民间组织的参与。发展援助委员会致力于确保捐赠国和伙伴国双方都会出席阿克拉会议，其计划也是为达到这一目标而设计的。此外，发展援助委员会在对监督作用的日常管理中以及通过其不同的合资企业做出了认真的努力（包括提供资金），以确保更多的伙伴国参与其活动。

“理想的解决办法是把发展专家聚在一起，设计和监测援助有效性的标准。”

但同时，伙伴国辩称，在其监督作用方面，发展援助委员会开创了一种局面，使捐赠国将其自身政策的决定建立在提高援助效率的进程上。发展援助委员会的同伴审查机制是一个典型的例子，即两个发展援助委员会成员对第三方捐赠国进行同伴审查，而非洲的同伴审查机制正好相反，它并不仅限于同伴之间，而且包括其他重要利益集团，如民间组织活跃的官方参与者。也有观点认为，发展援助委员会无法持续的增加伙伴国和其他利益集团对会议的参与程度（建立在经合组织成员资格要求和切实际的将发展援助委员会对所有国家开放的基础之上，包括一百多个伙伴国和其他的非发展援助委员会捐赠国）。一个捐赠国如何进步是无关痛痒的，如果它们不能代表伙伴国的利益，这将是无法接受的。

全球领导能力

如果我们同意确实需要有一个如《巴黎宣言》之类的标准，而《巴黎宣言》（尽管是“尚在进行中的工作”）是提高援助效率的一个重要基础，那么，剩下的需要讨论的就是，发展援助委员会是否有足够的代表性来维持监督的责任，抑或这份责任是否应该与其他国际组织来共同分担。

在执行对援助有效性方面取得的进展进行监督方面，是否存在一个替代或互补的机构能够代替或协助发展援助委员会工作？许多人相信，联合国在改进援助有效性方面应该发挥更大的作用。所有国家都派代表出席了联合国。目前被排除在发展援助委员会之外的其他利益集团，如77国集团、30国集团和南南集团，都是联合国大家庭的一员。作为千年发展目标的

监护人，联合国有能力在援助有效性和发展成效之间建立一个直接的联系。新成立的联合国发展合作论坛已经被提议作为监督援助有效性而展开的辩论的最合适的平台。联合国在所有国家的威望以及在官方发展援助（ODA）辩论中的调停者身份，说明它已经建立起保证其能出现在实地层面上的网络。此外，联合国积极参与发展援助委员会的活动，在许多地区会议中起了主导作用，也已经拥有了很多机构制度方面的相关知识。

但也有人指出，作为一个庞大的行动缓慢的机构，联合国自身存在着很多问题。改变需要时间。联合国能够促进某些实地层面上的讨论，有时也能超越边界以超捐赠国的身份采取行动。发展参与方和其他利益集团认为，联合国的代表主要是各国的政治代表，这可能会对实际管理实地一级的ODA造成不利影响。理想的解决办法是把发展专家聚在一起，设计和监测援助有效性的标准。但是支持提高援助有效性的声音和承诺，还未出现在联合国大家庭中，缺乏领导能力可能是联合国成为援助有效性监护人的最大障碍。

前方的路

无论是《巴黎宣言》还是阿克拉行动议程以及任何其他的全局标准，应该由所有的利益相关方共同构思和监管，无论目前《巴黎宣言》的监管权在何处，现在更广泛的伙伴国、民间社会组织的参与，以及将援助有效性的全球标准在全球机构和进程中制度化是至关重要的。

《巴黎宣言》的观念不是片面的，尽管它是一个主要由单亲家庭抚育的孩子，但它是一个健康的婴儿，有着巨大的潜力。它目前的局限性并非不能克服。但是它确实需要整个大家庭的参与。需要让所有人理解，《巴黎宣言》本身不是目的，而是达到目的的一种手段，就目前全球对提高援助有效性的承诺而言，阿克拉会议是一个关键的里程碑。在所有国家的承诺以及共同领导之下，我们走在积极的、激动人心的前进道路上，为达成共同的目标——让所有国家都实现发展而努力。

Elaine Venter，南非发展问题专家。

参考文献：

Oya, Carlos, 2008, "Greater Africa-China Economic Cooperation: Will This Widen 'Policy Space'?" Development Viewpoint, No. 4, June (London: Centre for Development Policy and Research, School of Oriental and African Studies, University of London).