

欧盟对外发展援助政策的变化及其原因探析

刘丽云

(中国人民大学国际关系学院, 北京 100872)

摘要: 对外发展援助是欧盟国家重要的对外政策工具。以 1975 年《洛美协定》为标志, 多年来, 欧盟对外发展援助形成了自身的特点。自 80 年代后期以来, 欧盟对外援助政策发生了一系列变化。这些变化与国际政治格局的调整、经济全球化对世界经济的影响、欧洲一体化的发展等相关。

关键词: 欧盟; 对外发展援助; 洛美协定; 条件性

中图分类号: D

文献标识码: A

对外发展援助是战后国际关系中的一个重要组成部分。对外发展援助 (development assistance) 又称对外援助, (foreign aid) 或发展合作 (development cooperation), 从广义上说, 是指一个国家、国家集团或国际组织对发展中国家给予的经济、资金、技术等方面的援助。对外发展援助政策则是援助方 (donors) 从各自不同的援助动机与理念出发, 在提供援助中形成的具体的实施计划、标准、方式与原则等等。本文试图通过对欧盟 / 欧共体¹的对外援助政策分析, 探讨变化了的国际环境对于发展援助政策带来的影响, 考察欧盟对外发展援助政策发生变化与调整的内外原因, 并对其发展趋势作出基本的预测。

一、欧盟对外发展援助政策概况

对外发展援助最初是欧盟国家维系与原殖民地关系的一种手段。欧盟的对外发展援助最早开始于 1957 年, 根据《罗马条约》, 共同体确定了“海外国家和领地”(即欧洲国家的殖民地与自治领)与共同体的联系制度, 强调“建立联系的目的在于促进海外国家和领地的经济、社会发展, 在这些国家和领地与作为一个整体的共同体之间建立紧密经济联系”, 并规定了共同体给予联系地区的待遇, 包括开展贸易、欧共体取消从联系地区进口产品的所有关税、共同体对联系地区提供发展所需投资等。(罗马条约第 131 条) 共同体还建立了“海外国家和领地发展基金”和欧洲投资银行以实施援助。在 60 年代初非殖民化高潮中, 欧盟的发展援助政策逐渐成熟。1963 年签署的《雅温德协定》中, 确定在欧共体与 17 个非洲国家与马达加斯加间建立自由贸易区, 并正式建立欧洲发展资金 (EDF)。1975 年在多哥首都举行的洛美会议使共同体与联系地区的关系得到新的发展, 《洛美协定》的签署标志着新的援助机制出现, 使欧盟的援助范围扩大到非、加、太的英联邦与非英联邦国家。此后欧盟与非、加、太国家在 1980、1985、1990 年分别签署了第二次、第三次与第四次洛美协定, 通过四个洛美协定, 欧盟国家总共向非、加、太地区提供了约 422、5 亿埃居的发展援助。欧盟还在洛美框架外发展了与其他发展中国家的贸易合作, 并提供各种援助, 其中包括地中海国家、中东、亚洲、拉丁美洲、中东欧国家。

目前为止，欧盟与其成员国是世界范围内最大的发展援助提供者；它所提供的援助占世界官方发展援助一半以上；超过美国和日本之和。90年代，欧盟（不包括其成员国的双边项目）作为一个独立的实体，已经成为世界第五大援助者，排在日本、美国、德国和法国之后。欧盟的发展援助与其成员国的双边援助合作之和占了世界对外援助的55%—60%。

欧盟对外发展援助分为5个方面：计划援助（program），包括支持结构调整，出口收入稳定制度（Stabex）和矿产品特别基金（Sysmin）；食品援助；人道主义援助；对非政府组织援助；规划援助（project），包括对具体的自然资源生产部门和社会基础与服务部门、公民社会、治理等方面的支持。以上援助主要通过欧盟预算、欧洲发展基金（EDF）和欧洲投资银行（EIB）三个渠道提供资源，其中前两个占据了援助的大部分。

欧盟发展援助的主要框架是《洛美协定》，《洛美协定》是欧盟国家处理与发展中国家关系的重要模式，其主要特点是将贸易与援助结合在一起。《洛美协定》的主要内容包括：（1）贸易合作。欧盟对非加太国家提供单向优惠，即非加太国家向共同体出口的全部工业品和约95%的农产品取消关税和数量限制，而欧盟不享受同等待遇；其目的是“保证非加太国家在与欧盟国家贸易中实际利益增加，改善非加太国家产品进入市场的条件，加快其贸易增长速度；（第三个洛美协定第129条）（2）稳定出口收入。第一个洛美协定确定的出口收入稳定制度（Stabex）是一种产品出口补偿的特殊援助形式，通过出口收入稳定制度基金，欧盟对非、加、太国家出口的农产品因国际市场波动而造成出口收入下降给予一定补偿，以保证其农产品出口收入稳定；第二个洛美协定建立了矿产品特别基金（Sysmin），通过矿产品特别基金对非加太国家矿产品生产国重建生产设备、维持生产能力及出口给予支持。在洛美协定框架下，约有15%的欧洲发展基金用于STABEX，SYSMIN计划。在出口收入稳定制度下，从1975—1984年，48个非加太国家接受了10、59亿欧洲货币单位的资金转移；而矿产品特别基金在1980至1990年期间共提供了6、95亿欧洲货币单位。²

洛美协定作为一揽子的贸易政策、援助及相关措施，在70年代发达国家与发展中国家间关系上具有重要的影响，它被作为北南合作的第一个模式，使欧洲在世界上有了新的形象，并与美苏的援助政策形成了鲜明对比。洛美协定作为欧盟发展政策的核心支配欧盟与71个国家的贸易和援助安排。洛美框架具有非互惠性、契约性、非政治性、稳定性的特点。非互惠性即欧盟单方面给予非加太国家贸易特惠，允许非加太国家全部工业产品和大部分农产品自由进入共同体市场，而欧盟向非加太国家的出口商品则只享受最惠国待遇。契约性是指援助国与受援国谈判后通过双方签署协定来实施援助，协定以法律形式为合作双方规定了权利与义务，从而保证双方关系的持续性。稳定性是指援助来源的稳定，由财政议定书配置相关资金，由欧洲发展基金和欧洲投资银行来行使具体职能，有相应的管理机制来操作援助事项。非政治性是指与美苏实施对外援助的战略考虑不同，欧盟没有任何政治上的图谋，并且具有不干预的特点，即不管受援国政治倾向如何。此外，欧盟发展援助政策还具有以下特点：A) 援助分布均匀，欧盟在提供援助时不考虑战略与商业因素，6个最大的受援国接受的援助只占援助总额的20%；而美国的主要受援国接受的援助占援助总额的44%，日本为50%；B) 欧盟比其他捐助国更多地对农村和农业发展计划提供援助，占了总支出50%左右；C) 欧盟的援助主要手段——欧洲发展基金，是由成员国直接提供的，不是预算的一部分，不受欧洲议会的控制；欧洲发展基金支出占了总的发展援助支出的45%。D) 欧盟和其成员国是发展中国家最重要的贸易伙伴。吸收了20%第三世界的出口。

二、欧盟发展援助政策的调整

从 80 年代末开始，欧盟的发展援助政策开始进行调整。这一调整以 80 年代末谈判第四个《洛美协定》为开端，到 2000 年科特努协定(Cotonou Convexion) 的签署宣布告一段落。围绕政策调整出台的主要文件包括：第四个《洛美协定》；对第四个洛美协定进行审议的“中期考察报告”；关于发展政策的“绿皮书”；科特努协定，等。

——**第四个《洛美协定》**。80 年代末欧盟与非加太国家开始谈判第四个《洛美协定》。在谈判过程中，国际货币基金组织和世界银行关于接受贷款的结构调整条件影响到《洛美协定》的内容。1990 年签订的第四个洛美协定的突出特点是包括了结构调整项目 (Structural Adjustment Programmes (SAPs))，这一项目的资金额超过了其他所有项目，约合 25 亿欧元，但是强调了获得这一项目的条件与标准，即提出了接受援助的条件性。所谓条件性是指援助国把是否提供援助同受援国是否接受其要求与建议相联系。第四个洛美协定要求非加太国家同意采取国际货币基金组织和世界银行提出的结构调整计划作为给予援助的条件。

——**“中期考察报告”**。80 年代经济衰退，90 年代冷战的结束，以及欧盟自身机构的变化，影响到欧盟的对外援助政策，这些反映在 1995 年对《洛美协定》的中期考察。1991 年各国签署的《马约》中提出了欧盟发展援助的最终目标：促进经济、社会的可持续发展；减少贫困；巩固民主与法制，确保人权与基本自由。据此，在 1994-95 年对第四个《洛美协定》的“中期考察报告”中，欧盟提出了援助接受国必须尊重人权、民主和法制，而没有遵守这些条件性的接受国将面临援助推迟。由此，欧盟将援助的经济条件性扩展至政治条件性。部长理事会还确认未来欧盟发展政策四个优先领域，即消除贫困，可持续发展，民主与人权，移民。

——**绿皮书**。1996 年 11 月，欧盟委员会出台了一个新的关于欧盟与非加太国家关系的发展政策，即绿皮书。在第四个《洛美协定》即将到期之际，欧盟委员会着手审议洛美协定的成就，讨论如何适应近年来全球形势变化，以便对未来合作关系作出安排。绿皮书中以大量篇幅对发展合作和援助问题进行审议，其中肯定了援助的积极效果，也指出了洛美协定援助项目中的一系列问题与缺陷。绿皮书指出，虽然非加太出口国家在与欧盟贸易中获得可观的好处，但它们未能够增加、甚至未能保持其在欧盟市场的份额，同时一直不能使其出口扩展和多样化；绿皮书还提出独特的 STABEX&SYSMIN 援助在当今背景下是不合时宜的。绿皮书提出了援助国与受援国之间的伙伴关系的概念，认为欧盟与受援国之间事实上是太少的伙伴关系，太多的援助依赖。绿皮书建议实行以自由贸易理念为中心的更具约束性的发展援助政策，强调双方贸易关系应更加符合 WTO 规则，还建议加强双方政治对话，强调将援助与政治改革相联系，受援国要更好地尊重人权，更广泛的民主。绿皮书的建议可以被认为是从洛美协定条款的急剧的变化。

——**科特努协定**。2000 年 6 月 20 日，欧盟与非、加、太国家之间签署新的协定，即《科特努协定》。协定由 100 个条款组成，有效期 20 年。《科特努协定》继承并取代《洛美协定》，成为欧盟发展援助政策的主要手段。与洛美框架明显不同，科特努协定将原来欧盟实行的单方面的贸易优惠政策改变为自由贸易政策，并设立了 8 年过渡期实现这一转变；科特努协定强调尊重人权、民主标准、法制和良好治理的理念，强调政治对话，认为欧盟与非加太的伙伴关系应该积极支持促进人权，民主进程，加强法制，以及良好治理。科特努协定寻求建立一个可持续发展和削减贫困，改善发展中国家境况的环境。贯穿科特努协定的始终是强调消除贫困，强调私人部门的作用，NGO 的作用，与联合国等其他国际多边机构政策的协调。科特努协定证明了欧盟—非加太国家间的关系进入新时代。

以上调整标志着欧盟发展援助政策进入一个新的时期。变化了的欧盟发展援助政策，强调受援国接受援助的经济与政治条件性，注重施加援助国的政治经济影响，关注援助带来的

广泛的政治、社会效果，强调援助政策与其他国际组织原则的一致性；将援助的目标扩展为政治社会的发展以及削减贫困等。对比欧盟 90 年代以前的政策，当今的欧盟对外发展援助政策有了根本的改变。

三、政策调整的原因分析

从外部环境看，欧盟政策的变化调整是对 80 年代至 90 年代深刻变化的国际环境的一种反映。首先，80 年代末以来，冷战结束，苏联解体，两极格局不复存在；经济全球化与区域一体化迅猛发展，国际形势出现了重大变化。在这一背景下，欧盟需要调整对外政策，为对外发展援助寻找新的动力。欧盟认为，冷战后自己面对的主要威胁不再是苏联的核武器；对欧洲国家的安全、稳定与繁荣的主要威胁来自于以毒品、艾滋病、环境污染、非法移民和恐怖主义等形式出现的全球性共同问题以及其主要根源——全球贫困。发展中国家的贫困将导致大量移民增加、环境恶化、极端宗教势力发展，这些都会威胁到欧洲的稳定与繁荣。因此欧盟将减少贫困、防止环境恶化、推行民主、人权和良好治理等放在发展合作政策的首位，并在相关文件中反复强调了对外援助的目标是减少贫困，要促进非洲和平稳定，帮助建立政治环境，促进良好治理，实现和平解决争端，等。欧盟 90 年代后注重对中东欧地区与地中海地区的援助在某种程度上也是出于这一考虑。在新形势下调整政策目标，是欧盟维护欧洲安全与稳定的需要。

其次，在国际力量对比北强南弱的态势下，欧盟与发展中国家的相互关系发生了变化，这一变化必然影响到欧盟的对外援助政策。一方面，欧盟通过 90 年代加速实现一体化的扩大与深化，在国际社会中的地位不断提高，已经成为国际政治中一支重要的力量；另一方面，第三世界多数国家继 80 年代普遍出现经济下降并陷入债务危机、出口形势恶化后，90 年代更面临西方国家强大的政治经济压力。在新的全球经济中，第三世界中大部分，不是在进步，而是倒退；只有个别国家在其中获得成功，而其他国家则面临严峻挑战，一些国家则崩溃于内战和混乱。70 年代第三世界建立国际经济新秩序的强大呼声已经被西方国家的贸易资本自由化、民主、人权等的口号所淹没。在这一背景下，欧盟（以及成员国）作为世界三大经济力量之一，作为区域一体化的成功典范，其第一大捐助集团的角色必然重新定位，重新确定与第三世界国家的关系，以在国际政治经济领域发挥更大的作用。随着 90 年代援助经济与政治条件性的提出，以及 2000 年科特努协定签署，欧盟与非加太国家关系已经发生变化：从以“实现与共同体联系的海外国家特惠贸易和援助关系协定”的单一政策转变为真正的伙伴关系体系。按照欧盟的观点，新的欧盟与非加太国家合作政策必须建立在明确的政治意愿基础上，必须考虑到后殖民时代已经过去，应该停止按照捐助者和受援者关系形式去思考问题了。欧盟对与非加太国家关系的重新定位是：两者是伙伴关系，双方有着共同的利益要维护；双方的伙伴关系应该成为和平与稳定的一个要素，以帮助对付冲突；要与其他国际捐助者协调，寻求国际上确认的可持续发展目标，降低贫困。从欧盟一系列相关文件中提出的标准、要求与目标等可以看出，援助国与受援国的关系已经从相对平等向不平等发展，在两者关系上，欧盟完全处在强势地位，原来“洛美协定中权力的钟摆离开了非洲，在向欧洲方面摆动。”

再次，90 年代经济全球化的浪潮与新自由主义思潮对欧盟的发展援助政策产生影响。贸易特惠是洛美协定的基石。欧盟与非加太关系突出反映在欧盟对非加太国家的贸易特惠上。冷战结束后，世界范围的贸易自由化削弱了贸易特惠的影响，经济全球化对欧盟—非加太国家关系体系的冲击，使得洛美体制不再能有效地行使功能。欧盟委员会前发展委员平赫罗（Pinheiro）在 90 年代中期就认为：要重新审视洛美协定，这一协定在 70 年代是一个突

破，但在过去 10 年里有如此多的变化，我们不得不自问，这一文件和框架是否 100% 有效和正确。正是在这一背景下，欧盟放弃了特惠贸易政策为核心的援助政策，使援助政策适应经济全球化与一体化的趋势，以自由贸易取代特惠贸易。在发展援助目标上，欧盟强调要促进非加太国家逐渐融入世界经济，要促使这些国家私人经济发展，等等；强调新的伙伴关系要遵守 WTO 规则。此外，出现于 80 年代中期的新自由主义思潮强调宏观经济的稳定、减少政府对经济的干预（解除管制和私有化）以及加大对外开放度（减少贸易壁垒，欢迎外资流入）。对新自由主义思潮的认同，也影响到欧盟的政策。新自由主义改变了国际上对于发展问题的看法，认为阻碍发展的主要原因不再是不合理的国际经济秩序，而在于发展中国家自身的问题，主张必须转变国际经济干预手段，调整经济结构，改革财政政策，实行市场经济，实行贸易自由化和私有化。欧盟在自由贸易与对发展中国家结构调整问题上与国际多边机构达成共识，在签署第四个洛美协定后不断调整与非加太国家关系，并调整自身的相关政策——即放弃与非加太国家间的贸易特惠制，放弃 STABEX，而寻求按照 WTO 原则来确立与非加太国家的新关系。经过调整后的欧盟援助政策中，强调宏观经济稳定，强调私人部门的作用等，明显表现出欧盟关于发展与援助的理念与世界银行、IMF 的一致性。

从内部因素看，欧盟政策调整与发达国家以及欧盟国家内部存在的援助疲软（aid fatigue）、公众普遍对援助结果的不满有关。90 年代以来，欧盟援助政策处在十字路口。由于欧洲经济长期缓慢增长，失业率居高不下，公众对拿出税收去提供发展援助的兴趣减弱；欧盟内部存在着对援助政策的一种厌倦情绪。欧盟成员国政府由于财政吃紧，倾向于削减包括援助在内的预算，而不是增加它们。因而成员国试图削减国家和多边援助项目。90 年代，OECD 国家发展援助占 GNP 的比重下降至 0.3%，是 1973 年以来最低。此外，援助效果进展不大也使人们对援助产生疑问。欧盟从 1957 年开始实施对外援助，从 1975 年到 2000 年，几乎 300 亿埃居在四个洛美协定下给予非加太国家，但是现在 71 个非加太国家中的 39 个仍然属于最不发达国家，包括了 75% 的世界最不发达国家。非洲国家长期以来是欧盟援助的重点，但这些国家发展却十分缓慢。非洲国家在 1965 年至 1973 年的年平均国民生产总值增长率是 2.9%，1973 年至 1980 年为 0.1%，从 1980 年至 1992 年，年平均增长率为 0.8%；非洲在 1980—1995 年间，在世界贸易总额中的份额，从 5% 下降为 2.2%，在 80 年代，撒哈拉以南非洲的人均收入每年递减 1.2%，总投资额急剧下降，出口额收缩。这一情况促使欧盟内部与成员国之间对以往的援助发展政策进行反思，第四个洛美协定、绿皮书、中期考察报告、以及科特努协定，都是欧盟对援助效果反思的结果。在这些文件中，欧盟强调降低贫困的目标，提出援助的条件性，以一系列西方的价值观念与发展观念去对受援国施加影响。

四、欧盟对外发展援助政策的变化

从 80 年代末到 2000 年，欧盟对外发展援助政策经过一系列调整之后完成了一个转变，从以贸易特惠为特色的援助政策转为强调自由贸易；从注重援助的经济方面转为注重发展援助的政治与社会内涵；从不干预、中立特色的援助政策转为注重对受援国的经济政治政策的监督干预；这一转变不仅表现为欧盟对外援助的目标、方式、机制等方面的变化，而且是欧盟对外援助政策理念、指导思想的变化。

1. 援助动机的变化

欧盟的对外发展援助政策形成于 1957 年共同市场建立之时，其产生更多是出自于维系原有的殖民体系的需要。正如格里利（Grilli）指出的，欧共体的政策从一开始是一个防御

性政策。70年代洛美协定的签署在某种程度上是欧共体对当时发展中国家建立国际经济新秩序要求的一种反应。70年代建立“国际经济新秩序”是发展中国家的一致呼声，发展中国家团结合作，试图稳定商品价格，获得进入发达国家市场的优惠权，获得不附带苛刻条件的国际资本，确保发展援助条款更加宽松。面对谈判中非加太国家要求实行贸易的非互惠原则和财政与技术援助不得附有特殊条件的强硬立场，欧盟顺应历史潮流，作出一些让步；出口收入稳定制度即是欧盟对发展中国家呼吁保护其出口岁入的一种回应。通过对非加太国家特惠形式的援助，即保证了欧盟的原料供应和市场，又维护了非加太国家的经济利益。在洛美协定框架下，欧盟与第三世界发展中国家建立良好关系，从而在世界政治舞台上拥有了一定的地位与影响。进入90年代以来，欧盟对外援助政策则表现出更强的主动性与主导性，援助的动机超越了贸易利益和双边关系，带有浓厚的政治色彩，援助政策从单纯的经济维度扩展到经济、社会、政治等多个领域。在科特努协定中强调了发展的政治方面是整个发展进程的组成部分，提出欧共体与非加太国家经济与贸易合作的目标是促进后者经济顺利地实现与世界经济一体化；强调欧共体与非加太国家政治对话的重要作用，强调尊重人权、民主、法制是伙伴关系的基本因素；强调良好治理的重要等。这一变化反映了欧盟试图通过援助影响发展中国家的发展进程与方向，并对其国内政治经济实行干预。

2. 援助标准的变化。

在90年代前，欧盟判定对一个国家是否给予援助与这一国家政府的经济政治表现无关。评估是否应被提供援助是在人均GDP，人口规模、地理环境等基础上给予考虑的。此外，从前三个《洛美协定》看，与援助相关的条件性最多只是要求受援国应该把贷款或援助用于购买赠援国商品或劳务上，或强调援助用于乡村发展。然而，自第四个《洛美协定》实施，欧盟开始强调援助的经济条件性，³此后又在1995年“中期考察报告”中又添加了政治条件性⁴。在科特努协定中，一个国家获得援助所需要达到的标准已经改变。评估标准扩展到以受援国政府的表现为基础，包括对受援国实现制度改革进程的情况，使用资源的情况、可持续发展方面采取的措施、其政府的宏观经济政策和部门政策的评价等，都是衡量的尺度。一个国家能否获得援助，要看它是否实行了经济结构调整计划，是否遵照人权、民主、法制等标准。如果受援国没有遵守这些条件，它将面临援助的延期。

3. 援助特性的变化

以特惠方式，将援助与贸易结合起来是多年来欧盟援助的特点。作为欧盟援助框架核心的洛美协定是以前对非加太国家提供单方面特惠为特征的。但在2000年签署的科特努协定中，这一情况有所改变。在协定总论部分，提到非互惠贸易的影响一直令人失望，非加太国家在欧盟市场的份额从1976年的6、7%下降为1998年的3%，而且其60%的出口仅仅集中在10个产品上。协定提出欧共体与非加太国家同意建立新的贸易协议，其中双方将遵循贸易自由化原则，将确保协议与WTO条款一致。（最不发达国家另作安排）科特努协定取消了出口收入稳定制度（STABEX基金），代之以一个在出口收入上应付短期波动的一个总的制度。这一新的制度旨在将支付赤字平衡与出口收入直接联系，这就将资金转移的重点放在处理短期预算平衡问题上，而不是长期的发展目标。根据科特努协定，出口收入减少的国家能否获得支持，与其国家宏观稳定是否受到破坏相联系。科特努协定注重短期支付平衡问题与贸易自由化，意味着欧盟洛美框架下的援助政策根本改变；非加太国家在贸易中不再享受特惠待遇，长期的发展计划不再受到关注，而事实上目前“非洲撒哈拉以南地区仍然依赖初级产品出口，这部分出口占其出口总收入的3/4”。

4. 援助流向的改变

90年代前，欧盟援助主要针对非加太国家，援助的70%一直集中于70多个非加太国家，并且长期以来以非洲撒哈拉沙漠以南地区为重点，在1975至1995年间，该地区得到欧共体60%的援助。然而，90年代以后，欧盟援助的流向出现变化，“90年代欧共体用于援助的财源，在分配上向中东欧国家和地中海国家明显倾斜。”⁵例如欧盟援助预算在1990年—1993年间增加了75%，其中对前苏联与东欧国家给予的援助从零增加到7.19亿埃居；对地中海国家的援助增长了3倍，从1.03亿埃居增加到3.53亿埃居。1995年6月的科恩首脑会议上又确定对地中海国家和中东欧国家增加援助，对前者的增幅为108%，对后者为41.5%。1996—97年，中东欧国家和新独立国家（NIS）得到欧盟援助占欧盟对外援助总额的将近20%；中东地区和南欧得到14%；亚洲12%；拉美10%；北非和撒哈拉为6%。据统计，欧盟目前只有一半的援助预算是给予亚洲和撒哈拉以南贫困国家的，而在10年前这一比例是3/4，这与欧盟强调“减少贫困”的援助目标形成强烈反差，以至于新任欧盟发展委员的尼尔森也表示今后将把更多资源投入给世界最贫困国家。

5. 欧盟在对外援助上与国际多边组织关系的变化

欧盟的对外援助无论是早期的“联系协定”，“雅温德协定”，还是洛美协定，都是欧盟出于自身利益考虑，独自与非加太国家谈判签署的，并不存在与其他发达国家及国际多边机构的协调问题。80年代后期，欧盟的对外援助开始注重向国际多边机构靠拢，注重与其协调一致。在很大程度上，欧盟的发展政策已经与OECD、世界银行和IMF的减少贫困战略一致；为提高效率，欧盟与世界银行建立新伙伴关系，共同促进非洲经济改革；1996年欧盟发展委员平赫罗与世界银行的主席沃尔芬森同意加强合作解决环境问题，促进在非洲的私人投资，帮助非洲经济改革与重建。欧盟与世界银行同意以减少贫困为政策目标，签署联合国到2015年将世界贫困减半的目标；欧盟在第四个洛美协定和以后的一系列发展政策文件中，都强调了与世界银行、IMF和WTO的相关精神协调。在第四个洛美协定中，加入了世界银行与国际货币基金组织所强调的结构调整项目；在科特努协定“发展战略的总框架”中提出，欧共体与非加太国家的合作战略将反应包括联合国会议决议、国际发展目标，尤其是OECD发展援助委员会战略在内的国际承诺；强调要全面考虑WTO倡导的贸易关系自由化，确保与WTO条款一致。在援助资源下降，公众要求更有效的资金使用的呼声下，欧盟与国际援助机构放弃了彼此间竞争，制定经济社会发展的联合战略。

五、发展政策前景预测

1. 欧盟对外援助仍然具有强大的动力

欧洲的稳定需要援助。欧盟对冷战后世界的基本看法是，世界进入了各国相互依存、相互联系的全球化时代，这个世界的稳定有赖于发展中国家与发达国家共同努力，而对外发展援助即是促进世界和平、地区稳定发展的重要手段。在欧盟委员会提出的“2000年议程”中强调，欧盟的援助将仍然是有信誉的，只要它能够回应不断增长的欧洲公民呼声，即以更紧密的团结和更有效的方式建立和维护欧洲和世界的和平、稳定和繁荣。因此，发展援助要否继续下去，在欧盟内部不存在争议；关键是在新的条件下，如何进行发展援助？欧盟官员担心，除非找到使公众对发展援助感兴趣的方法，否则将难以获得大量慷慨援助支持。必须恢复公众对发展的兴趣，否则欧盟最大捐助者的地位将破坏。欧盟已经就发展援助的机构调整等作出安排，强调成员国与欧盟政策的协调，欧盟委员会与非加太国家的协调，欧盟内部各项政策间的协调，以便提高对外援助的效果与效率，增强公众对援助的支持。当然，援助的动力还来自援助给援助国带来的好处：穷国消费多了，也就扩大了捐助国的出口市场；有

统计说，在欧盟国家每在援助上花 100 欧元，就又能使欧盟重新获得 48 欧元，即通过项目的形式，受援国从欧洲公司获得技术帮助和物资。同时，通过援助对受援国施加影响，使得这些国家接受自由经济和民主政治，也有利于建立欧盟倡导的自由民主的世界秩序。

2. 欧盟多年以来形成的援助特性难以保持

欧盟及其成员国曾经因为在对外援助上具有的特性而自豪。欧盟希望发挥其不同于其他国际多边组织的独特作用。但是从 90 年代政策调整后的情况看，援助政策原有的特性不存在了；一方面，援助有可能从长期计划转化为简单的救济行动，或成为对受援国国际收支和财政平衡的干预调控方式；另一方面，出于地缘政治的战略安全考虑，欧盟援助有流向与欧洲安全稳定密切相关的政治战略地区的趋向，由此将减少对非加太地区的关注；第三方面，由于援助的目标包括结构调整、贸易投资自由化、良好的政府治理、民主、法制、人权等，欧盟有使自己的援助政策成为世界银行与国际货币基金组织的模式的复制品的可能。

尽管欧盟内部有一种呼声，要求洛美框架应予以维持，洛美使命要继续；要求对条件性进行修改，使其弹性化；但目前的潮流是以更高的政治干预来增加援助的条件性，欧盟降低其援助条件性是几乎不可能的。未来对欧盟发展援助政策的挑战是如何使援助更有效、实现减少贫困目标，如何解决欧盟内部“援助疲劳”现象，如何使科特努协定能够落实，既保持与非加太国家传统联系，又使民主、人权、良好治理的理念影响到受援国，发挥欧盟在发展合作中起到主导作用。

参考文献

- [1] 周弘. 对外援助与国际关系 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002.
- [2] European Studies: Essays by Filipino Scholars [C], Vyva Victoria M. Aguirre Editor, University of Philipines, Center for Integrative and Development Studies with the Institute of International Legal Studies ,1999
- [3] <http://www.euforic.org/dsa/dp2.htm>
- [4] <http://www.globalpolicy.org/socecon/ffd/euaid.htm>
- [5] 伍贻康. 欧洲共同体与第三世界的经济关系 [M]. 北京: 经济科学出版社, 1989 年.

The Change of EU Foreign Development Aid Policy and it's Reasons

Liu Li-yun

(School of International Studies at Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: Foreign Development Aid is the important tool of EU countries' foreign policy. Since 1995 when Lome Convention was signed, EU foreign development aid has formed its own characters in those years. Since the late 1980's, EU foreign aid policy has changed a lot. These changes have relationship with the adjustment of international political structure, the impact that economic globalization has imposed on the world economy and the development of European integration.

Key words: EU Foreign Development Aid; Lome Convention; Conditionality

收稿日期: 2003-12-16

作者简介: 刘丽云, 中国人民大学国际关系学院副教授。

¹ 为了叙述方便, 本文以下将欧盟 / 欧共体对外援助统称为欧盟对外援助。

² 伍贻康主编:《欧洲共同体与第三世界的经济关系》, 北京: 经济科学出版社, 1989年, 第51-52页。

³ 经济条件性是指要求受援国进行经济调整改革作为获得援助的条件, 第四个洛美协定中要求受援国接受国际货币基金组织和世界银行要求的结构调整计划, 以获得援助。

⁴ 政治条件性是援助国对受援国在政治上规定的接受援助条件, 如中期考察报告中要求受援国必须证明其尊重人权、民主和法制。

⁵ 周弘主编:《对外援助与国际关系》, 北京: 中国社会科学出版社, 2002年, 第568页。