

美国多边援助的做法、问题及借鉴

曾 璐 孙蔚青 毛小菁

内容提要 多边援助指一国政府为联合国、世界银行或欧盟等政府间多边组织提供的发展援助。相较于双边援助,多边援助参与方多、辐射面广,是当今重要的对外援助方式。美国是全球经济总量最大的国家,也是布雷顿森林体系的主要缔造者和主导者,在多边发展合作体系中发挥着重要作用和影响力。梳理和分析美国多边援助的做法,总结其相关经验与教训,对中国参与国际发展治理体系具有借鉴意义。

关键词 多边援助 美国 国际发展治理体系 借鉴

一、美国开展多边援助的原因

(一)美国视对外援助为推行外交政策和展示软实力的重要工具

现代美国的对外援助起源于冷战时期的地缘政治。第二次世界大战后,美国投入巨资实施欧洲复兴计划,以抵制共产主义的影响并巩固资本主义制度。冷战时期,美国继续进行大规模对外援助,以联合各方遏制苏联。苏联解体后,美国的对外援助规模出现下降。“9·11”恐怖袭击事件发生后,国家安全问题成为影响美国对外援助的重要因素。美国对外援助又开始持续上升,并加大了对反恐相关国家的援助,以达到在冲突地区稳定局势、笼络盟友、促进民主或支持其他国家反恐和执法行动的目的。

(二)多边援助是双边援助的有效补充

相较于双边援助,多边援助具备很多优势。例如,可动员更多国家的援助资源共同推动全球发展;提供多样化援助工具以供选择;在更多国家和范围更广的领域开展

工作;提供政治缓冲并保持影响力。当美国因为国内政治因素无法支持某个国家或领域时,可以通过多边组织在该问题上保持影响力。多边援助支持的重点领域包括卫生、人道主义援助、粮食安全、经济增长等,它既与双边援助保持一致,又能结合多边组织的资源和专业知识的,协调各方力量,对双边援助形成有效补充。与多边组织合作使美国的双边援助聚焦在少数国家和领域,同时又能通过多边援助保持广泛的地理覆盖面和多领域的影响力。

(三)通过多边援助,美国能够影响与其国家安全和繁荣有关的国际问题,维护国家利益

美国的国家安全战略将加强与国际组织合作列为外交和对外政策的重点。2010年《关于全球发展的总统政策指令》更是将对外援助和国家安全与繁荣等美国的核心国家利益相联系,并明确要求美国政府根据各国际机构的比较优势与其开展战略合作。美国多边援助主要是与联合国机构和世界银行等国际金融机构进行合作,其主要动因是巩固和增强其对联合国等关键机构的主导影响力。二战后建立的联合国和世界银行等国际组织是多边主义国际秩序的核心,也是全球最具代表性和权威性的政府间国际组织。在国际发展体系建设中,作为联合国的主要发起方以及主要的规则制定者之一,美国通过缴纳较高比例的会费以及捐款等方式对联合国机构发挥了较大的塑造作用和影响力。

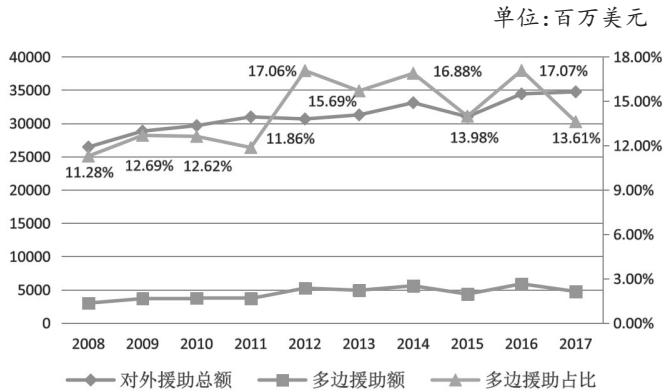
总体而言,美国比较有效地通过多边援助实现其国家利益并推动其全球领导力和影响力。美国利用联合国等多边机构推动实施重要举措,并在塑造国际体系方面发挥作用。美国通过世界银行等多边银行输出其标准和做法;通过联合国难民署、粮食计划署和世界卫生组织等持续塑造其倡导的“更加和平、稳定和繁荣”的国际体系;通过影响联合国发展系统改革,旨在推动其提升效率和执行国际发展议程。总而言之,多边援助是美国对外援助取得积极成果的重要渠道。

二、美国多边援助的规模与流向

(一)美国的多边援助在其对外援助总量中占比较低,但其规模长期位居全球前列

相比经合组织(OECD)发展援助委员会(DAC)的其他成员国,美国多边援助在其援助总额中的占比一直较低,长期以来一直低于20%,而DAC国家的多边援助平均占比为30-40%。美国多边援助规模受外交政策和多边组织增资周期的影响也较为明显。由于2010年《关于全球发展的总统政策指令》对多边主义的推动,以及这一时期美国对多边发展银行的资本金补充,2012年美国多边援助在其对外

图1:2008-2017年美国多边援助趋势



资料来源:根据经合组织发展数据库数据整理。

援助总额中的占比从之前的11-12%大幅增至17.06%。尽管占比较低,但美国援助总体规模长期位居世界第一,其多边援助规模也多年位列全球第二,仅低于英国。然而近两年来,美国多边援助再次呈现下降趋势,2017年美国多边援助额从2016年的58.77亿美元降至

47.26亿美元,据DAC公布的初步数据,2018年又降至38.56亿美元,规模居英国、德国和法国之后。

(二)美国在人道主义援助、健康和环境等领域广泛资助大量多边组织,重点资助联合国关键机构、垂直基金和世界银行等多边金融机构

美国为全球65个多边组织和基金提供资助。在联合国发展机构中,美国在2008-2016年对联合国难民署、联合国粮食署、联合国儿童基金会和世界卫生组织的资助总额占美国资助最多的前10个联合国机构捐助总额的近九成^①。这四个机构主要为饱受战争、粮食紧缺和卫生等影响的难民和儿童等提供人道主义服务。美国还将大量多边援助用于美国发起的全球垂直基金或重要项目,如全球抗击艾滋病、结核和疟疾基金和全球环境基金等。此外,美国也是多边发展银行的最大捐助国之一。2017年,美国对多边发展银行的捐款占其多边援助的33.3%。美国对世界银行资助规模常年稳居所有机构前列,是其最大的股东,也是亚洲开发银行和非洲开发银行的第二大股东。不同于联合国一国一票的决策机制,多边发展银行的决策权取决于持股份额。因此,美国对多边发展银行董事会有巨大影响力,并拥有一票否决权。美国通过支持美国籍候选人担任机构负责人^②等方式影响多边组织的战略、政策和项目。按惯例,世界银行行长由美国总统提名。

美国重点资助的多边组织具有一些共同点。例如,机构专业性和有效性在多

①根据美国国务院网站美国对联合国捐助的年度报告计算。

②世界银行、联合国儿童基金会和世界粮食计划署现任负责人均为美国人。

个针对多边组织的独立评估中名列前茅;在一个或多个发展领域具有高度专业能力;在包括最危险和动荡区域的全球 100 多个国家具有强大的实施能力;能在美国双边援助不便资助的国家开展业务。

除核心捐款^③外,美国多边援助近年来较多采用非核心捐款的形式,即向多边组织捐助的专用捐款,其用途全部或部分由捐助国决定。美国绝大多数非核心捐款通过粮食计划署、难民署、人道主义协调厅等联合国机构用于人道主义项目,反映出美国各界在支持人道主义上达成的广泛共识,以及美国政府在应对人道主义危机时的灵活性。世界银行的信托基金也是美国非核心捐款支持的重要对象。2014 年,美国通过非核心资助向世界银行提供 32 笔信托基金,总计 4.8 亿美元。

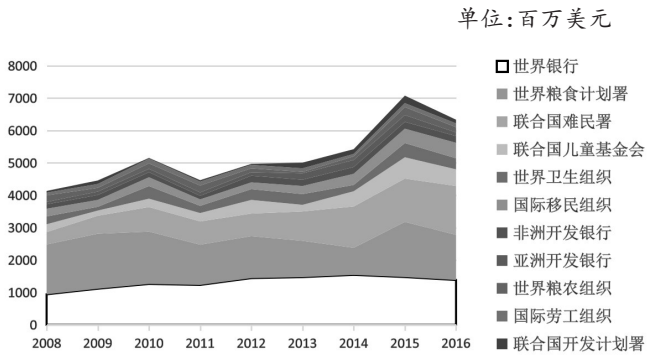
三、美国多边援助的管理和决策机制

美国缺乏统一的多边援助政策框架,总统、联邦政府和国会从不同层面对多边援助体系产生影响。美国多边援助决策和管理存在缺乏整体性和连贯性的问题,并对援助效果造成影响。

(一)总统领导的联邦政府对多边援助发挥决定性作用

美国参与多边援助决策和管理的政府部门众多,而总统决定政府对多边援助的整体态度。白宫管理和预算办公室监督联邦政府各部门的预算编制。财政部、国务院和美国国际发展署等 22 个部门共同参与对多边援助规模和分配的决策。其中,财政部负责对世界银行等多边金融机构的捐资和主要的垂直基金;国务院管理对多边金融机构以外的大部分国际组织的捐资及与健康相关的基金,并对美国国际发展署提供政策和预算指导;美国国际发展署是对外援助的专业机构,参与并

图 2:2008-2016 年美国捐款最多的多边组织



资料来源:根据经合组织发展数据库 数据整理。

③核心捐款指一国政府为多边组织提供的不带任何限制的捐助,其使用由多边组织自行决定。

实施部分多边援助并管理信托基金。此外,农业部、商务部、卫生与人类服务部、环保局等部门也参与和其相关的多边援助决策和管理。联邦政府各部门按管理和预算办公室及国会要求,定期提交多边援助报告并向公众公开。

为促进协调一致,美国建立多个部门间协调机制,包括财政部主持的国家咨询国际货币和金融政策理事会,白宫管理和预算办公室主导的年度预算进程,白宫领导的各部门间政策协调进程,以及国务院定期召集的国际组织负责人参加的部际会议等。

(二)国会是多边援助的重要决策者

美国国会通过立法、预算、人事和监督参与多边援助的决策。国会通过举行预算听证会,要求政府各部门定期提交报告,听证和批准总统提名的相关政府部门和派驻联合国机构的负责人,调查美国资助的联合国机构或活动等方式,参与和影响多边援助相关决策,加强对实施的监督,并促进多边援助系统化和信息公开。

预算是影响多边援助政策的主要抓手。根据联邦预算程序,财政部、国务院等部门每年编制含多边援助预算在内的部门预算,提交白宫管理和预算办公室。管理和预算办公室对各部门预算给予反馈,并提出总统认可的预算规模,但不负责协调多边援助的部门间分配。管理和预算办公室审核最终预算后,总统向国会提交总体预算请求。国会收到预算后,参众两院相关委员会召开各部门的预算听证会。政府各部门负责人参加听证会并捍卫本部门的预算请求。国会可以批准、修改或不批准总统的预算建议。国会批准后,管理和预算办公室分配相应的资金并监督预算执行。

联邦政府各部门分配多边援助预算的标准包括:与国家利益是否一致;是否对美国援助的优先领域形成补充;已取得的成果及监测评估体系;获得其他资金和资源支持的情况;是否重视环境、性别等跨领域问题等。此外,美国对多边组织的捐款根据多边机构的资金补充程序和多边组织评估结论做出调整。

总统与国会的制衡对美国多边援助决策及其连贯性影响重大。国会批准的预算和最终拨款往往与总统的预算请求存在较大差异。与总统意见相左时,国会对预算提出修改或不批准意见。特朗普政府2019财年预算案建议大幅削减对外援助,并大规模减少对联合国机构的捐助。该预算案遭到国会的抵制和否决。国会有时也会推迟或取消联邦政府对联合国机构的拨款动议,以推动联合国改革或为其他政治目的服务。例如,国会以支持堕胎为由多次阻挠对联合国人口基金的拨款。

(三)美国主流智库对多边援助政策有较大影响

以布鲁金斯学会和传统基金会为代表的美国主流智库长期关注美国的多边援助,并引导政界、学界和媒体对多边援助的政策、做法及效果等问题进行讨论。美国主流智库曾多次发表报告并提出建议,以改善美国多边援助政策和机制,使其更好地

服务于外交政策目标。虽然由于各种原因多数建议未获采纳,但是主流智库有力地推动各方参与多边援助的讨论并形成一定共识。不同智库代表不同党派或集团利益,故政治观点迥异。布鲁金斯学会通常被认为支持民主党,鼓吹美国应加强对多边组织的领导。传统基金会则被认为是共和党的盟友,长期抨击联合国效率低下等弊端,认为美国应退出联合国。此外,公众态度对政府政策也有一定影响。

四、美国多边援助面临的问题

(一)美国政治体制及多边援助机制导致其多边援助的决策和管理缺乏整体性和连贯性,对援助效果造成负面影响

首先,美国的对外援助由《对外援助法案》规范。法案颁布于1961年,虽经多次修订,但仍存在与现实脱节且前后不一致的情况,对美国多边援助也造成一定影响。其次,美国没有跨部门的多边援助战略和政策指导多边援助的分配和协调。在实际决策中,各部门各自为政,对决策标准的理解和运用差异较大。第三,不同部门负责的多边援助项目存在脱节甚至自相矛盾的现象,无法从多个角度和层面有效协同、服务并推进重要的外交政策目标。例如,奥巴马总统在任内发起“点亮非洲计划”以改善非洲电力供应,美国国际发展署也捐资500万美元支持非洲开发银行的能源信托基金。财政部却大幅削减对非洲开发银行的核心资助。第四,不同总统领导的政府多边援助政策存在差异甚至完全相反。某届政府优化多边援助的政策,时常因为两党轮流执政而无法延续,极大地影响了政策的延续性和长期效果。2010年颁布的《关于全球发展的总统政策指令》要求大幅增加多边援助^④并加强美国在联合国的领导力和影响力,而特朗普上台后则主张美国不应承担过多国际责任。特朗普政府退出《巴黎协定》,其2019年预算案建议大幅削减对外援助,其中对国际机构捐款的削减高达7.8亿美元,较2017年减少46%。预算法案重点削减美国认为对其外交政策和利益无显著贡献的多边组织和项目。这将导致美国在联合国机构已经动摇的地位进一步受到削弱,被视为美国逐渐丧失全球影响力的标志。第五,国会与政府间的制衡对美国多边援助的决策效率和效果有重要影响。国会对联邦政府预算案的审批过程也是国会对行政部门施加影响和双方博弈的过程。国会的年度预算拨款进程削弱了美国对多边援助的中长期规划能力,影

^④2011年至2014年,美国对多边组织的资助增长44%,重点支持人道主义援助,粮食安全和气候变化等与美国双边援助优先领域一致的项目。(引自经合组织《2016年美国对外援助同行评议报告》。)

响多边援助的中长期效果。此外,国会有时会推迟或取消美国对联合国机构的拨款动议,以推动联合国改革或为其他政治目的服务,导致美国政府无法履行对国际机构做出的拨款承诺,严重损害美国的国际信誉和影响力。

(二)缺乏对多边援助的系统评估

全球主要资助国都定期开展针对多边组织实施效果的独立评估,评估结果作为分配和使用多边援助资金的决策依据。在评价全球援助机构的主要国际评估中,多边机构在项目质量、组织效率等方面的表现总体优于双边机构。虽然美国是多边组织绩效评估网络(MOPAN)的成员,也参考该网络和其他国家的多边援助评估结果,但美国官方从未就其多边援助的实施效果做过系统和全面的评估。鉴于美国多边援助的规模和国际发展援助领域迅速变化的形势,缺乏系统、及时和有针对性的多边评估机制使美国对多边援助进行科学决策的能力受限。2017年,全球发展中心建议美国针对多边组织有效性开展独立效果评估,作为政府有效分配捐赠资源的基础。同年,美国三位国会议员提出《多边援助评估法》草案,建议形成定期独立评估机制。2018年9月,特朗普在联合国发表讲话时表示,美国正在系统评估其对外援助情况,但评估是否包含多边援助和采用的程序及标准等信息目前尚未公开。

(三)美国有条件支持多边组织的做法引起国际争议

2017年特朗普上台后,美国表现出明显的“退出主义”,退出了多项国际多边合作机制,从跨太平洋伙伴关系协定到巴黎气候变化协定,再到联合国教科文组织和联合国人权理事会。联合国多边合作机制未顺应美国的诉求,有悖于其外交政策目标,或与其国家利益相悖时,美国采取限制对相应联合国机构的资助、推动联合国改革、退出联合国机构或设立新的全球大型发展项目或垂直基金等手段来应对。如美国国会以支持堕胎为由,多次限制对联合国人口基金拨款。近年来,美国在经济发展、环保和卫生等领域设立多个大规模、全球性的垂直基金,如千年挑战行动和总统艾滋病紧急救援计划等,不断推动美国在全球范围内制定规则和主导世界的领导力。此外,美国大力推动联合国改革以实现其国家利益。美国的单边主义行径对以国际规则为基础的多边体系造成重大伤害,引起国际社会的反对。

(作者单位:孙蔚青,澳大利亚驻华大使馆;毛小菁,商务部国际贸易经济合作研究院)