

# 阿拉伯海湾国家的对外援助研究

李 意

(上海外国语大学 中东研究所, 上海 200083)

**摘要:**近年来,国际援助格局发生了结构性变化,全球援助资金来源趋向多元化。阿拉伯海湾国家的对外援助因其力度大、比例高、范围广而在国际发展援助领域中脱颖而出。在介绍海湾国家对外援助历史与现状的基础上,分析其援助动因和成效,认为海湾国家的对外发展援助已成为国际援助领域中不可缺少的组成部分。它们大力开展援助外交,积极践行南南合作精神,不但在国际政治和外交事务上获得了肯定和支持,而且与许多发展中国家建立了伙伴关系,为推动南南合作发展作出了一定的贡献。

**关键词:**阿拉伯海湾国家;对外援助;南南合作;全球治理

**中图分类号:**D815 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-0292(2018)02-0179-09

对外援助又称国际发展援助,是指高收入国家为了提高受援对象国的国家经济或社会福利,向它们提供无偿或优惠贷款和物资的行为<sup>[1]216</sup>。长期以来,发达国家是对外援助的主要力量,其援助额占全球援助资金的95%以上。近年来,全球援助规模总体上呈上升趋势。2016年12月,经合组织(OECD)公布的统计数据显示,2015年全球官方援助额高达2 063亿美元,比2014年增长了12%<sup>[2]27</sup>。全球对外援助额在逐年增长的同时,以发达国家为主导的国际援助格局有所变化,援助资金来源更加多元化。新兴经济体的贡献越来越显著,非传统援助主体的作用越来越重要。

作为国际发展合作格局中的新生力量,新兴经济体主导的南南合作具有平等、互利、共赢等特点,不仅受到国际社会的广泛关注,而且成为全球治理体系重要的组成部分。它们有的逐步从受援国向援助国转型,有的则兼具受援国和援助国的双重身份。由于西方主导的通过“干预式援助”的国际发展援助无法从根本上推动受援国的经济发展,新兴发展

援助体以“发展”为中心的发展援助方式开始渐渐挑战西方以“治理”为中心的援助体系。其中,在经合组织发展援助委员会文件中被称为“阿拉伯捐献国”(Arab Donors)的海湾援助国更是因为资助额度大,占居GNI(国民总收入)比例高,涉及国家和地区广而成为新兴援助体中的佼佼者。这些国家主要包括科威特、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国等海湾国家<sup>[3]37</sup>。2015年数据显示,沙特阿拉伯提供69.8亿美元援助、阿拉伯联合酋长国提供援助45亿美元援助,均已跻身全球十大援助国行列,总金额超过大多数发展援助委员会(DAC)成员国<sup>[2]30</sup>。随着发达国家援外支出增长面临困难,发展议程难以全面实现,海湾国家提供的援外资金不但有助于填补国际发展援助的缺口,而且由于其附带条件少,促进受援国经济发展的目标明确,逐步成为国际发展援助的重要组成部分。

## 一、海湾国家对外援助的历史演变

在海湾国家中,科威特是最早(20世纪50年代)开始进行对外援助活动的。后来,沙特和阿联

---

**作者简介:**李 意,女,上海外国语大学中东研究所副研究员,硕士生导师,主要研究方向为中东政治与经济、宗教与国际关系。

**基金项目:**2015年度国家社科基金“丝绸之路人文外交背景下的中阿智库合作研究”(项目编号:15BGJ057)和2016年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国与中东国家的人文交流研究”(项目编号:16JJDJW013)的阶段性成果。

酋等国也加入援助国行列。起初,这些海湾援助国仅资助周边阿拉伯国家,其宗旨在于促进阿拉伯国家的经济和社会发展,促进阿拉伯世界的团结和统一<sup>[4]</sup>。阿拉伯海湾援助真正形成一定规模是在1973年阿以战争爆发后,为了争取更多的支持,它们不断加强与受援国的外交关系,把援助范围逐步拓展至非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比等地区。1973年11月,第六届阿拉伯国家首脑会议在阿尔及尔举行。会议除了讨论抗击以色列侵略和解放被占领的阿拉伯领土问题外,还强调了巩固阿拉伯国家与非洲国家关系的重要性。由于阿以战争后导致的油价飙升使许多国家陷入困境,科威特于是提议由阿拉伯国家石油部长建立一个泛阿拉伯基金,帮助非洲国家渡过经济困难。阿拉伯国家纷纷拥护这项决议,包括阿尔及利亚、伊拉克、科威特、利比亚、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿联酋等国。随着中东时局的不

断变化,科威特、沙特、阿联酋和卡塔尔构成海湾援助国的主力军,其援助额占整个阿拉伯对外援助的90%以上<sup>[5]35</sup>。21世纪以来,为了建立所谓的“非洲阿拉伯联合”,海湾援助国把援助重点逐步放在撒哈拉以南地区非洲国家上。

在1981年“联合国发展十年”计划中,根据第25届联合国大会通过的第2626号决议,发达国家应贡献其国民总收入0.7%的比例<sup>[6]70</sup>。OECD的报告指出,1995年到2005年,DAC国家的官方发展援助平均为0.25%,同时期沙特、科威特和阿联酋的对外援助占GNI分别为0.43%、0.59%、0.17%,这还是在沙特并没有公布其全部的官方发展援助数据的情况下。2015年的相关数据(见表1)进一步显示,阿拉伯海湾援助国的援助比例已远远高于联合国规定的0.7%。

表1 2015年海湾援助国的国民生产总值及援助额 单位:亿美元

国别	国民总收入	援助总额	援助额占国民总收入的比重
沙特阿拉伯	6 714.35	127.57	1.9%
科威特	1 145.74	8.88	0.78%
阿联酋	3 226.76	88	2.72%

资料来源:根据OECD/DAC网站的相关数据整理而成。

从援助力度来看,沙特在2015年之前的40年间累计向全球95个国家提供援助总额达1390亿美元,位居全球第四<sup>[7]292</sup>。科威特最主要的援助机构——科威特阿拉伯经济发展基金从1962年至2016年向西非国家提供贷款共计172笔,累积金额约为20亿美元<sup>[8]</sup>。阿联酋的对外援助总体上处于上升趋势,特别是2009年阿联酋对外援助协调办公室(OCFA)运作之后,其援助规模逐渐扩大,所提供的对外援助占国民总收入的比重已居世界第一。其援助主体除了阿联酋政府,还有阿联酋阿布扎比发展基金、哈利法·本·扎耶德·纳哈扬基金和阿联酋红新月会等。卡塔尔在2010年的发展援助资金就高达3.34亿美元,到2013年,卡塔尔的援助规模增长了4倍,达到13.44亿美元<sup>[8]231</sup>。

从援助形式来看,海湾国家的对外援助包括多边援助和双边援助。多边援助属于间接援助,援助国先将援助提供给国际金融机构或者联合国机构,

再间接通过这些机构统一划拨给受援国;双边援助是国家间援助或直接援助,一般通过国家政府部门或非政府组织等机构来完成。为了发挥更大的作用,1975年成立的阿拉伯援助机构协调秘书处(Coordination Secretariat)将阿拉伯国家主要的双边和多边援助机构整合在一起。秘书处涵盖了大多数阿拉伯重要的双边和多边援助机构(见表2),构成了阿拉伯援助的核心力量。它包括四个国家级援助机构(沙特发展基金、科威特阿拉伯经济发展基金、阿联酋阿布扎比发展基金和卡塔尔发展基金)以及六个阿拉伯多边机构(阿拉伯经济与社会发展基金、伊斯兰发展银行、欧佩克基金、阿拉伯银行、联合国发展计划阿拉伯海湾项目和阿拉伯货币基金组织)<sup>[9]226</sup>。40多年来,协调秘书处致力于为促进地区经济发展与融合的发展项目提供所需资金,同时也为发展中国家援助项目提供资金和技术支持。

表 2

阿拉伯援助机构协调秘书处成员

中文全称	英文全称	成立时间	网址
沙特发展基金	Saudi Fund for Development	1974 年	<a href="http://www.sfd.gov.sa">http://www.sfd.gov.sa</a>
科威特阿拉伯经济发展基金	Kuwait Fund for Arab Economic Development (KFAED)	1961 年	<a href="http://www.kuwait-fund.org">http://www.kuwait-fund.org</a>
阿联酋阿布扎比发展基金	Abu Dhabi Fund for Development	1971 年	<a href="https://www.adfd.ae/english/Pages/Home.aspx">https://www.adfd.ae/english/Pages/Home.aspx</a>
卡塔尔发展基金	Qatar Fund for Development	/	<a href="http://www.qatarfund.org.qa">http://www.qatarfund.org.qa</a>
阿拉伯经济与社会发展基金	Arab Fund for Economic & Social Development	1971 年	<a href="http://www.arabfund.org/">http://www.arabfund.org/</a>
伊斯兰发展银行	Islamic Development Bank (ISDB)	1974 年	<a href="http://www.isdb-pilot.org/">http://www.isdb-pilot.org/</a>
欧佩克基金	OPEC Fund	1976 年	<a href="http://www.ofid.org">http://www.ofid.org</a>
阿拉伯银行	Arab Bank	1974 年	<a href="http://www.arabbank.com">http://www.arabbank.com</a>
联合国发展计划阿拉伯海湾项目	The Arab Gulf Program for Development (AGFUND)	1980 年	<a href="http://agfund.org/">http://agfund.org/</a>
阿拉伯货币基金组织	Arabia Monetary Fund	1976 年	<a href="http://www.amf.org.ae">http://www.amf.org.ae</a>

资料来源:根据各援助机构的官网内容整理而成。

从援助领域来看,阿拉伯海湾国家对外援助主要集中在以下几个方面:一是经济基础设施和服务业,包括交通、能源、电信行业等;二是社会基础设施和服务领域,包括水与污水处理、医疗、教育、住房

等;三是生产领域,包括农业和工业等(见表 3)。这些援助鲜有附加条件,由于赠予比例很大,因而具有很高的优惠性,且经常可以迅速支付,被看作是对受援国财政或国际收支的直接援助。

表 3

海湾国家对外援助的主要领域及其比例

国别	主要援助领域及其比例(%)
沙特阿拉伯	交通和通信设施(31.1)、社会基础设施(23.3)、能源(20.8)、农业(15.9)
科威特	经济基础设施和服务(66.4)、生产领域(19.2)
阿联酋	商品援助和一般的项目援助(38)、社会基础设施和服务(24)、经济基础设施和服务(10)、制造业(10)

资料来源:根据 OECD/DAC 网站和 UAE Foreign Aid Report 的数据整理而成。

从援助目标来看,阿拉伯海湾国家对外援助在地理上表现出相对集中的特点,它们更倾向于将地理区位的临近程度、社会经济发展相似性、与本国有着相似的宗教文化等要素作为重点援助区域的依据(见表 4)。从 1973 年到 2015 年的近 50 年里,这些援助国 ODA 支出的绝大部分都流向中东和非洲地区。其中,2000—2007 年,有 60% 资金被用来支援撒哈拉以南地区国家的发展建设。北非地区也在海

湾援助支出中占居不小的份额,大约占其援助总量的 61%<sup>[4]</sup>。此外,亚洲尤其是中亚地区的发展援助一向是沙特的援助重点,沙特阿拉伯的援助资金多流向这一地区。科威特的对外援助范围较广,不仅是阿拉伯国家,还延伸到撒哈拉以南非洲国家和亚洲的许多贫困地区。阿联酋的主要援助对象则集中在阿拉伯国家或地区。

表 4

2015 年海湾国家对外援助的流向及其比例

国别/比例	主要援助区域及其比例(%)			重点援助国家
	中亚	其他亚洲国家	非洲	
沙特阿拉伯 /所占比例	82.7	8.2	1.2	乌兹别克斯坦、阿富汗、伊拉克、黎巴嫩、巴勒斯坦地区
科威特 /所占比例	42.7	48.4	5.3	埃及、摩洛哥、黎巴嫩、苏丹、毛里求斯、塞内加尔、也门、巴勒斯坦地区
阿联酋 /所占比例	78.9	9.7	1.4	阿曼、约旦、哈萨克斯坦、也门、巴基斯坦、利比亚、阿富汗、苏丹、巴林、巴勒斯坦地区

资料来源:根据 OECD 官网中 2015 年各国报告整理而成。

一直以来,全球财富分配不平衡的主要原因之一就是发达国家在国际贸易中利用了“剪刀差”,低价购买原材料并高价出售产品,使得发展中国家始终处于贸易劣势<sup>[10]38</sup>。而海湾援助国与受援国大多是伙伴关系,并非传统意义上的援助者与受援国的关系,因此,它们将自己看作是南南合作的提供者。这些援助与南南合作相结合,有助于以渐进方式改革国际政治经济秩序。它们从受援国的需求出发,通过参与或咨询来实施援助,基本不附加其他政治和经济改革条件。同时,海湾援助国广泛利用区域性多边机制,在发展项目的融资上注重与其他机构的合作,它们不但是联合国、世界银行、国际货币基金组织以及世界贸易组织这些重要国际多边机构的成员,而且沙特和科威特还是非洲发展银行的非区域性成员国。

## 二、海湾国家对外援助的主要动因

阿拉伯对外援助是在南南合作的框架下展开的,其援助原则、政策和理念均与南南合作的核心要义相一致,最终目标是促进发展中国家的共同发展,以此推动千年发展目标(MDGs)和可持续发展目标(SDGs)的实现。与传统援助国不同的是,海湾援助国更加关心受援国的基础设施建设水平和社会经济发展指标,其援助动因包括以下内容。

### 1. 推行外交政策的工具

海湾国家的对外援助机构大多是 20 世纪六七十年代成立的,当时正值阿拉伯国家纷纷取得独立并建国之时,再加上石油的开发已有多年的历史,经济上有了充分的保障。石油产业中不断增长的利润和积累的财富有利于阿拉伯援助国开展对外交往,拓展海外利益。在这一时期,海湾国家的对外援助主要以争取政治支持为诉求。

沙特阿拉伯重视发展与邻近阿拉伯国家的关系。为了提高在联合国的影响力,沙特把对外援助的重点放在联合国投票中支持沙特的国家。有学者打了个比方,一个有资格获得阿拉伯援助的国家,若在联合国同沙特投票一致,就可能多获得 68% 的援助<sup>[5]134</sup>。此外,增加邻国经济的稳定性符合沙特阿拉伯的利益,这有助于周边政治稳定和安全。援助友好的阿拉伯国家政府有助于沙特本身的安全,沙特把伊拉克作为对抗伊朗的战略缓冲区,向伊拉克提供了大量的战争贷款和物资援助,成为伊拉克背后的主要支持者。

科威特被认为是阿拉伯援助的先锋,早在 20 世纪 50 年代,科威特就已经开始布局对外援助工作。如在 1953 年,科威特政府资助了毗邻的海湾国家以及南阿拉伯半岛的教师和修建学校,为当地的基础教育提供了帮助。1961 年 12 月 31 日,在科威特独立仅半年后,科威特国王就宣布成立阿拉伯经济发展基金会。基金会总经理宣布:“基金会的主要目标是援助那些背负金融债务的阿拉伯国家,向它们提供贷款。石油带来的收入会被充分用于援助那些有意向支持我们的国家。”<sup>[9]223</sup>在之后的工作中,基金会的主要援助倾向于那些维护科威特国家安全、内部稳定和独立的国家和地区,帮助它们发展经济的同时,还重点维护伊斯兰文化与宗教遗产<sup>[8]51</sup>。1966 年,科威特建立了第二个援助机构,即“南阿拉伯半岛和海湾总局”,主要是向海湾各酋长国提供援助<sup>[11]68</sup>。海湾战争期间,科威特采取了与西方援助国相似的方法,奖励那些在军事冲突中支持自己的盟友或者与它们构建战略联盟。对于有战略重要性的国家,科威特与其建立盟友关系;对于爆发冲突时至关重要的国家,则提高援助强度;对于在冲突中

立场站错的国家,则撤回所有援助。伊拉克入侵科威特后,科威特开始大量援助支持科威特的国家。由于战争中仍有一些国家站在伊拉克一方,科威特国民议会于1992年决定,不再向支持伊拉克入侵的国家提供援助。

阿联酋的对外援助是国家对外关系中重要的组成部分,以政府援助为主导的援外资金主要通过无偿援助(约占总额的1/3)和贷款(约占总额的2/3)的方式流向受援国,包括非洲、亚洲、欧洲、南美洲、大洋洲等国家。阿联酋总统指出:“对外援助是我国对外政策的基本支柱。因为我们相信我们自己的财富并不是真正的财富,除非它援助了那些需要的人,无论他们在哪里,无论他们的国籍或信仰如何。”<sup>[12]</sup>鉴于此,阿联酋对外援助包括三个战略目标:一是提供一个有效的决策平台,建立一套全面和完整的援助档案;二是支持阿联酋成为国际上的主要援助国;三是提供高质量、有效、透明、及时的配套服务<sup>[13]223</sup>。

## 2. 遵循宗教教义的规定

伊斯兰教义倡导穆斯林通过施舍行为体现怜悯和宽宏大量之心,既包括金钱、衣食等有形财产,也包括时间、劳动、服务、知识和技术等无形资产。敬畏真主最直接的表现是把真主的恩赐施舍给急需者,相应地,施舍者也将获得补偿和赞美。施舍者虽有所出,但他从无形中收获真主的回报,财富有所增长,精神愈加爽快,物质和精神两方面都得到收获,还可避免今世灾难,并在复活日受到保护。

海湾国家的援助首先是面向以穆斯林人口为主的国家。以伊斯兰开发银行为例,它的主要任务不仅是提供金融贷款,而且要根据宗教规则改善经济行为,将援助与宗教捆绑在一起推广伊斯兰教。这一援助模式与西方的传统援助模式相似,即基督教组织提供的援助都被打上基督教的标签。这也可以解释为何苏丹一直是阿拉伯援助的主要对象。始于1955年的苏丹内战是宗教冲突激化的结果,以穆斯林居民为主的北方苏丹和以基督教徒、原始宗教信仰为主的南方苏丹之间,因两种宗教固有的不同政治观而导致双方冲突不断,也加大了解决这一冲突的难度。因此,苏丹一直被认为是通过推行伊斯兰教法,向以基督徒和无神论者为主的南苏丹推广伊斯兰教的前沿阵地<sup>[14]145</sup>。

伊斯兰教义倡导的施舍观在政治上则体现为阿拉伯团结。研究发现,阿拉伯发展援助很少发放给与以色列保持外交关系的国家<sup>[5]281</sup>。在1978年巴

格达阿拉伯峰会会议上,阿拉伯援助国决定将年度援助额上升到350万美元,用于“支持与以色列对峙的国家,使其立场能够坚定不移”,这些国家包括埃及、约旦、叙利亚和黎巴嫩。例如1978年之前,埃及是重要的受援国,埃及在四年里接受了大约20亿美元的阿拉伯援助。然而,随着1978年9月17日埃及与以色列签署《戴维营协议》并达成和解,所有对埃及的阿拉伯援助戛然而止,其中包括一个名为GODE的专项援助,这是由科威特和沙特阿拉伯提供资金的埃及海湾开发组织(Gulf Organization for the Development of Egypt)。不仅如此,在接下来的十年,GODE也没有再向埃及提供过任何援助。<sup>[15]51</sup>阿拉伯援助为阿拉伯团结作出了贡献,在一定程度上对区域稳定也发挥了积极作用。

## 3. 恪守人道主义原则

1980年,国际发展事务独立委员会发表了“南北:生存项目”的报告(亦称《勃兰特报告》),报告提出,“在一个互相依赖的时代,帮助贫困国家就是帮助富国自己”<sup>[16]30</sup>。中东地区是人道主义危机频发地带,阿拉伯援助从人道主义原则出发,以落后国家的发展需要为目标,努力“维持现有格局,防止受援国因政权解体而导致国内秩序崩溃,以期保持国际力量对比的现状”<sup>[16]302</sup>。在这方面,穆斯林和非穆斯林都可以成为援助受益者,这无疑有助于阿拉伯援助国在国际社会提升和塑造国家软实力。

一直以来,沙特政府通过国际红十字会与红新月会联合会、世界卫生组织等70多个国际和地方组织实施援助项目。为进一步统筹资源,有效推进人道主义援助工作,沙特政府于2015年5月成立“萨勒曼国王救济及人道主义援助中心”,该中心自成立以来已累计对外提供6亿美元援助,惠及19国2200万人,共计实施52个援助项目,包括救援物资和安全保障等各个领域。其中,对叙利亚、伊拉克、也门、巴勒斯坦等国和地区的人道主义援助是沙特的重点工作。叙利亚难民危机以来,沙特接受了250万叙利亚难民并为10多万叙利亚学生创造入学机会。2014年7月,沙特政府向伊拉克人民提供5亿美元的人道主义援助,不分宗教、派别或种族,向所有无家可归的人提供援助。2015年,沙特向也门提供了包括医疗卫生用品、饮用水、食品等各类紧急援助,合计2.74亿美元,受援对象主要是难民、妇女和儿童。2016年2月,沙特向联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(UNRWA)无偿捐助5900万美元。据悉自该机构成立以来,沙特已累计向其提

供无偿援助 5 亿美元<sup>[17]</sup>。

人道主义援助是科威特对外援助的重点工作。2010 年,巴基斯坦遭遇大范围的洪涝灾害,科威特向巴基斯坦提供了 500 万美元人道主义援助;2011 年,索马里遭遇干旱与饥荒,科威特国家红新月会向索提供了 20 吨人道主义援助物资。叙利亚内战爆发后,科威特向叙利亚民众及其邻国提供援助,用于购买药品与治疗伤员,在海湾地区起着模范带头作用。内战导致叙利亚居民水资源严重短缺,致使甲型肝炎和伤寒等水传播疾病大肆暴发,危及数百万人的生命。为了控制疫情,科威特在阿勒颇和大马士革为 520 万人提供了干净的饮用水、药品和医疗用品<sup>[8]56</sup>。此外,科威特于 2013 年和 2014 年主持了两次联合国对叙利亚的人道主义募捐大会,科威特带头捐赠 8 亿美元,大会共募集 34 亿美元。其中,科威特阿拉伯经济发展基金拨款 5 000 万美元资助约旦和黎巴嫩等叙利亚周边国家<sup>[12]57</sup>。

阿联酋的对外援助主要由发展援助、人道主义援助和慈善援助组成。其中人道主义援助占总量的 7% 左右。在伊拉克战争期间,阿联酋主张维护伊拉克的主权和领土完整,并建议联合国在恢复伊安全和重建过程中发挥主要作用。2003 年 10 月,援助伊拉克国际会议在马德里召开,海湾援助国均承诺向伊提供人道主义捐款。2004 年,阿联酋宣布减免伊所欠 38 亿美元债务的大部分<sup>[18]92</sup>。2010 年 12 月,阿联酋率先承认伊新政府并积极与其发展关系。2014 年 5 月,阿联酋成立人道主义对外援助协调委员会(The UAE Committee for the Coordination of Humanitarian Foreign Aid),成员包括阿联酋人道主义和慈善捐助机构以及负责人道援助的相关机构。2015 年初,为了指导阿联酋对外人道援助机构提高效率、与国际人道组织加强协调对接,委员会还发布了人道主义应急指南,确保各机构间的协调与合作,统一目标,与国际标准接轨,避免重复投入等,进一步为人道主义援助提供了保障机制。

#### 4. 促进本国商业利益

尽管阿拉伯海湾国家的对外援助最初的目的不在于商业利益,但事实上这些援助倾向于奖励那些从援助国进口商品的受援国,援助主体由此获得的经济利益不容低估。以沙特为例,随着经济的发展和时代的变迁,沙特需要不断扩大海外市场,提升出口水平,而对外援助一定程度上促进了贸易关系。1999 年,经过修改的沙特发展基金会宪章中,就有通过援助促进沙特出口贸易的条款。从现行的沙特

发展基金的公示信息来看,该机构的援助主要包括两个部分,一个是资助低收入的国家,另一个是出口沙特商品。在沙特发展基金的协助下,沙特开始实施沙特出口项目计划(Saudi Export Programme, SEP),不但为国内和国外实体提供了融资和信用担保工具,而且有助于减少沙特对石油产品以及石油价格的依赖。

如果说早期的阿拉伯援助被认为是外交政策的工具,那么,越来越多的阿拉伯援助机构在近 20 年来开始通过援助来维护它们的商业利益,扩展它们的国内工业基地。以伊斯兰发展银行为例,它曾出台多项措施保障阿拉伯援助方的商业利益。该银行在 1994 年建立了伊斯兰投资保险与出口信贷公司(ICIEC),旨在促进贸易和成员国间投资,为预防外汇转移限制、国家征用财产等国家风险而提供投资保险和再保险;该银行在 1999 年建立了伊斯兰私营企业方面起到补充作用,为私营企业筹措补充资金,鼓励发展和扩大伊斯兰资本市场提供多项金融服务。

### 三、海湾国家对外援助的成效

半个多世纪以来,阿拉伯海湾国家的对外援助不仅是南南合作这一话语的缔造者,而且身体力行,成为积极的践行者,在长期对外援助实践中积累了可观的影响力。与此同时,它们与西方机构和政府保持着良好的关系,有助于建立公开、透明的援助体系,从而树立新兴援助国的形象。

#### 1. 促进了受援国的经济发展

海湾援助国的对外援助涉及工农业、经济基础设施、公共设施、医疗卫生和教育等,通过大量物资的注入,帮助受援国提高工农业生产能力、改善基础教育和医疗状况、增强经济和社会发展基础。自 1973 年以来,阿拉伯援助从原先的阿拉伯地区扩大到包括撒哈拉以南非洲和亚洲,还有一些拉丁美洲国家。有数据显示,在 1973 年之前得到援助的国家中,有三分之二是阿拉伯国家,而到 1982 年之后只有四分之一了<sup>[11]70</sup>,余下的大部分援助分散到世界各地,尽管总额有限,但其援助覆盖范围已经超过大多数 DAC 援助国提供的区域。

巴勒斯坦一直是阿拉伯对外援助的主要对象,正如阿拉伯经济与社会发展基金网站上描述的那样:基金会各项援助是为了支持巴勒斯坦人民坚持不懈的精神,改善巴民众在被占领情况下艰苦的生活环境。2002—2004 年,基金董事会决定每年向巴援助阿拉伯基金会净收益的 10%,之后也不会少于

这个额度。援助项目不仅包括建设巴勒斯坦大学等教育机构、成立慈善机构、提供医疗和住房,还包括重建工业区的基础设施,支持耶路撒冷基金项目等。在耶路撒冷区建立工业区,可以有效帮助巴勒斯坦产品出口以缓解经济压力。仅在这个框架下,基金会就提供了大约9 000万美元,传统财政支援还有7 500万美元<sup>[7]</sup>。此外,阿拉伯货币基金组织也在2006年为巴勒斯坦提供5 000美元的财政援助。这笔资金直接用于改善巴勒斯坦人民的医疗、教育等迫切需要,通过有组织地负责协调和统筹这笔资金的使用,一定程度上缓解了巴勒斯坦面临的各种困难。

除了阿拉伯国家,海湾援助国也资助非阿拉伯国家。自20世纪70年代起,科威特就与西非国家塞内加尔建立了紧密联系。1972年,科威特与塞内加尔达成经济合作协议,开启了双方在航空运输、灌溉农田、修建公路和商业领域方面的合作。1976年,科威特与塞内加尔签订了贷款协议,塞获400万美元贷款,用于东部地区的畜牧业发展计划。1982年,科威特援助了塞内加尔河流域的建设工程,有效控制了该流域的干旱态势。2012年,科威特还向塞提供5 000万美元贷款,用于建设北部国道疏通项目的工程。其他援助项目还包括建立水电能源站、塞内加尔河流导航以及道路工程等<sup>[8]57</sup>。这些援助有利于塞内加尔宏观经济的稳固发展,使得塞内加尔的经济形势基本平稳。

海湾国家提供的援助获得了非洲国家及其人民的肯定,他们承认相关援助为促进其经济社会发展和提高人民生活水平作出了巨大贡献,十分赞赏海湾援助国不附带任何条件的慷慨援助。如非洲国家实施的基础设施建设项目中,有一项是贯通阿尔及利亚和尼日利亚长达4 500公里的沙漠公路,它连接起南非、津巴布韦、马拉维等国总长2 800公里的铁路,不同程度地注入了海湾国家的援助资金。阿拉伯银行还在2010—2014年五年规划中,为撒哈拉以南非洲国家提供10亿美元援助,用于实施农业和保证粮食安全项目,以帮助这些国家克服因粮食价格上涨和干旱带来的影响<sup>[8]53</sup>。这些援助不但有助于非洲的经济发展,而且对消除全球范围内的贫困也具有重大意义。

## 2. 塑造了有自身特点的话语权

亚洲和非洲地区一直是阿拉伯援助的重点。在非条件性原则的框架内,援助资金起初主要用来提供技术支持和捐赠物款,以促进受援国经济发展和

政治独立,为阿拉伯国家的外交创造了一定的空间。后来逐步过渡到以极其优惠的条件提供贷款及捐赠,在扩大势力范围的同时,还提升了地区影响力,并通过制衡西方援助来获得话语权。

海湾国家的对外援助和西方国家的对外援助有很大不同。一直以来,西方DAC成员国提供的援助,大多要求受援国购买援助国的商品和使用援助国的劳务。这种具有限制性条件的援助常常迫使受援国进口一些质量低、价格高的货物和服务,或者不适用和过时的技术和设备,大大增加了受援国的债务负担。而海湾援助国大多遵守不干涉受援国内政的原则。如阿联酋阿布扎比发展基金在1982年的年度报告中指出:阿拉伯援助国认为,受援国有权制定自己国家的经济发展政策,它们在接受援助的时候可以不带任何附加条件。正因如此,海湾援助国大多反对世界银行和国际货币基金组织设定的制约条件,拒绝加入其联合融资计划,而是根据自己秉承的原则对特定国家进行援助和贷款。

西方援助机构认为良好的政府是获得发展援助的关键因素,它们把改进受援国政府的统治视为前提条件。2004年美国设立了最大的援助基金会——美国挑战千年账户,把国内民主发展作为对受援国的要求。在这种机制下,只有那些实施良政、促进人类发展及鼓励经济自由化的国家才可以接受援助基金。但海湾援助国对别国内政没有很大的兴趣,至少不会要求受援国的国内改革,正如阿拉伯经济与社会发展基金主席指出的那样,民主改革不是阿拉伯援助的主要目的,这些问题应该由受援国政府根据自身需要来处理。阿拉伯援助国与受援国间彼此都很了解,是亲密的伙伴关系,因此双方有其他途径去讨论民主改革。

## 3. 通过消除腐败提升了援助效率

援外项目的审批流程复杂,包括资格审查、项目立项、预算管理、招投标等,加大了项目管理的难度,腐败现象较易滋生。因此,海湾援助国采取一系列措施减少腐败。在审核新的援助项目、监督正在进行的项目和管理机构的财务等方面,它们采取监控手段,尽量掌握每个项目的进展情况,既保证履行贷款协议中规定的各项公约,又方便及时采取必要措施确保其有效落实。以阿拉伯经济与社会发展基金为例,它通常将捐助直接或分期支付给受援方,确保专项资金准确到位。为提高援助效率,基金管理人员还在协助计划、审查规范、帮助选择公司开展工作、密切跟踪建设进度和质量等方面开展工作。

为了消除腐败、提高效率以及建立健全的招标流程,阿拉伯经济与社会发展基金向阿拉伯反贪污组织提供经济支持,后者是于2005年成立的独立、非营利性组织,通过收集、分析、监督并公开关于腐败的所有信息,向社会传达腐败的危害性。此外,该基金还根据不同的贷款类别采取不同的措施。如果贷款是给予受援国政府的,那么该政府就有责任接受审计、申报以及评估。与此同时,他们还会另外聘用审计员审核财政、邀请专家审核项目,并以这些专家的意见为基础提交报告。值得一提的是,当意识到巴勒斯坦当局涉嫌大规模腐败时,阿拉伯基金对流向巴勒斯坦的资金监管更加严格,尽量避开巴勒斯坦当局,从而确保援助资金能够落到实处。

#### 4. 借助协调秘书处增强了援助的有效性

随着对外援助的增加,海湾援助国开始考虑优化现有资源、整合援助资金、协调区域发展,于是在1975年成立了阿拉伯协调秘书处。秘书处的工作使阿拉伯援助更为有效,它不但帮助受赠国得到的援助用在“高优先”级的项目中,避免援助效用重叠或重复,增加资源利用的有效性,而且协调项目评估活动,在项目完成阶段使用统一的规则与程序,交流项目与发展计划有关的信息与数据等。秘书处成员通过努力合作,使援助程序运行顺畅,他们充分交流援助新项目的相关信息,确保联合提案与监督任务更加稳妥。

协调秘书处的第一次会议是在1975年9月20日由科威特基金会发起召开的,会议决定由阿拉伯经济与社会发展基金主持协调秘书处的工作,每年召开数次会议,总部设在科威特。仅2015年就召开四次会议。

协调秘书处勾勒了标准的管理框架,使各援助机构之间能够有效地合作,被誉为具有类似于经合组织下的发展援助委员会的功能<sup>[3]41</sup>。综合协调秘书处历年的评估报告和各成员的经验备忘录,目前已取得以下成就:一是项目资金的协调确保了几个大型项目的共同融资活动,这被认为是协调秘书处最重要的成就;二是协调秘书处建立了一系列标准的法律程序与流程,使各成员之间有统一的监管框架;三是协调秘书处采用了贷款管理系统,有助于将援助资金形成合力,并充分代表其他融资机构进行管理和融资。

#### 四、结 语

21世纪以来,在联合国2000年《千年宣言》和2005年《巴黎有效援助宣言》的指导下,海湾国家加

大援助力度,逐步占居了世界援助总额的13%左右,有效地补充了国际发展援助的缺口<sup>[4]</sup>。从早期通过双边途径展开,到后来较多地采取多边援助的方式,再到合力组成阿拉伯援助机构协调秘书处,海湾援助国在国际援助事务中的参与增多、贡献加大、话语权提升。援助经常以可迅速支付的形式提供,是对受援国的财政或国际收支的直接援助。在管理方面,设立专门的援助机构,保存了完整而详细的援助数据。在协调方面,统一协调援助贷款的管理,完成共同出资和共同的操作程序,从而提高各会员机构的援助效率和规范性。在合作方面,广泛利用区域性多边机构,在发展项目的融资上注重与其他机构的合作。

不过也应该看到,海湾国家的对外援助有相当一部分是通过统治家庭之间的私人渠道进行的,即便是通过官方渠道进行,也相对缺乏透明度<sup>[3]</sup>。这一点在沙特阿拉伯尤其突出,当然,这在很大程度上与伊斯兰教倡导的“秘密施济”有关。此外,海湾国家的援助也会受到地区政治和经济局势不稳定等因素的影响,如地区国家发生政变或石油价格剧烈波动等,都会影响这些援助。但不可否认的是,海湾援助国在长期的援助实践中,与很多发展中国家建立了伙伴关系,不断深化了南南合作精神,使其在国际发展议题乃至全球治理中的作用逐步彰显。

#### 参考文献:

- [1] 宋新宁,陈岳. 国际政治经济学概论[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999.
- [2] 姚帅. 国际发展援助的特点变化及未来趋势[J]. 国际经济合作,2017(1).
- [3] Felix Zimmermann, New Partnerships in Development Co-operation[C]. OECD Journal: General Papers,2010(1).
- [4] Mustapha Rouis, Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation[C]. World Bank Working Paper, October, 2010(10).
- [5] Eric Neumayer. What Factors Determine the Allocation of Aid by Arab Countries and Multilateral Agencies? [J]. The Journal of Development Studies, 2003(4).
- [6] Khalid Chegraou. Developed Countries: Aid to Developing Countries Is Insufficient[J]. Kuwait Economy,1981(11).
- [7] Luiz de Mello. Coordination and Implementation of the SDGs: The Role of the Centres of Government [C]. Paris: OECD Insights, 2016(4).
- [8] 李意. 科威特阿拉伯经济发展基金会对非洲国家援助研究[J]. 阿拉伯世界研究,2017(4).
- [9] Espen Villanger. Arab Foreign Aid: Disbursement Pat-



terns, Aid Policies and Motives [J]. Forum for Development Studies, 2007(2).

[10] 对南方的挑战: 南方委员会的报告 [M]. 张小安, 译. 北京: 中国对外翻译出版公司, 1991.

[11] 穆罕默德·伊麦迪, 唐宇华, 译. 阿拉伯国家对发展中国家援助 [J]. 国际经济评论, 1985(10).

[12] Foreign Aid [EB/OL]. [2017-09-18]. <http://www.uae-embassy.org/about-uae/foreign-policy/foreign-aid-0>.

[13] 李小云, 徐秀丽, 王伊欢. 国际发展援助: 非发达国家的对外援助 [M]. 北京: 世界知识出版社, 2013.

[14] 姜恒昆. 苏丹内战中的宗教因素 [J]. 西亚非洲,

2004(4).

[15] Khalid Ikram. The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issue [M]. New York: Routledge, 2001.

[16] Robert Picciotto. Does Foreign Aid Really Work? [M]. New York: Oxford University Press, 2007.

[17] 驻沙特阿拉伯使馆经商处编译. 沙特人道主义援助事业发展迅速 [EB/OL]. [2017-06-17]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201612/20161202158397.shtml>.

[18] Kristian Ulrichsen. The United Arab Emirates: Power, Politics, and Policymaking [M]. New York: Routledge, 2017.

## The Research on Foreign Aids of the Arab Gulf States

Li Yi

(Institute of Middle East Research, Shanghai International Studies University, Shanghai 200083)

**Abstract:** In recent years, international aid patterns have undergone a structural change as the global aid funds have become multivariate. The foreign aid of the Arab Gulf states has emerged from the development of the international aid field because of the large input, high proportion and wide range. We analyzed the reasons and results of the aid on the basis of introducing the history and the present situation, then we find it is indispensable for the international aid. These Arab Gulf states vigorously pursue foreign aid and have become an essential element. They actively practice the spirit of south-south cooperation. They have obtained identity and support in international politics and foreign affairs. They have established partnerships with many developing countries to promote the south-south cooperation.

**Key Words:** the Arab Gulf States; foreign aid; south-south cooperation; global governance

(责任编辑 岩 芜)