

## 海湾国家研究

## 科威特阿拉伯经济发展基金会 对非洲国家援助研究<sup>\*</sup>

李 意

**摘 要:**近年来,国际发展援助体系正经历着深刻变化,新兴经济体成为国际发展合作新格局中的重要建设性力量,由它们主导的南南合作方式受到国际社会的广泛关注。新兴援助国群体中的海湾阿拉伯援助国作为国际援助体系的新生力量,其表现尤为突出。本文以科威特阿拉伯经济发展基金会为例,探讨该基金会对外援助的动因,分析基金会对非洲国家援助取得的成就和影响。科威特等阿拉伯援助国均属于发展中国家,在开展对外援助时更强调援助主体与援助客体之间的平等与合作关系。这些国家因提供的援助额度大,占据国民总收入比例高,涉及国家和地区广,不但成为新兴援助体中的佼佼者,而且在国际政治和外交事务上获得更多的同情和支持。

**关键词:** 科威特阿拉伯经济发展基金会;对外援助;南南合作

**作者简介:** 李意,博士,上海外国语大学中东研究所副研究员(上海200083)。

**文章编号:** 1673-5161(2017)04-0046-14

**中图分类号:** D815

**文献标识码:** A

---

<sup>\*</sup> 本文系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”(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”(16JJDJW013)的阶段性成果。

对外援助是一个国家或国家集团对另外一个国家或国家集团提供的无偿或优惠性的有偿货物或资金,用以解决受援国所面临的政治经济困难或问题,或是达到援助国国家特定目标的一种手段。<sup>①</sup>近年来,由发达国家主导的国际援助格局正在发生结构性的变化,发展援助委员会(Development Assistance Committee, DAC)以外的新兴援助国逐步成为国际发展合作新格局中的重要建设力量。在这些国家中,由科威特、沙特、阿联酋等海湾阿拉伯国家构成的阿拉伯援助国(Arab Donors)以平等、互利和共赢为特点的南南合作援助模式受到国际社会的广泛关注。<sup>②</sup>

阿拉伯国家的对外援助主要采取基金会管理模式。为了资助其他需要帮助的国家 and 人民,这些基金会对其自身资金、货物或服务进行国际性转移,成为国际关系中不容忽视的组成部分。它们具有公益性、非营利性和基金信托性等基本特征,既不同于政府和企业,也有别于一般的非营利组织。从事对外援助的阿拉伯基金会主要包括科威特阿拉伯经济发展基金会(Kuwait Fund for Arab Economic Development, KFAED,下文简称科威特发展基金会)、沙特发展基金会、阿联酋阿布扎比发展基金会(见表1)。在这些基金会中,成立于1961年的科威特发展基金会是第一个由发展中国家建立的援助机构,逐渐成为其他阿拉伯国家援助机构效仿的对象。该基金会当前的资金规模约103亿美元,代表科政府向发展中国家提供财政和技术援助,资助发展中国家基础设施项目的开发与建设。<sup>③</sup>从1970年到2011年,科威特累计提供了约200亿美元的官方发展援助(Official Development Assistance, ODA)。20世纪80年代之前,科威特年度对外援助总额平均占其国民总收入的2%左右,之后逐步减少,但远高于联合国在第25届联大决议上规定的关于发达国家需达到0.7%的比例。<sup>④</sup>50多年来,科威特发展基金会一直将亚洲和非洲作为对外援助的重点区域。

表1 海湾阿拉伯国家的主要对外援助基金会一览

中文全称	英文全称	成立时间
科威特阿拉伯经济发展基金会	Kuwait Fund for Arab Economic Development	1961年
沙特发展基金会	Saudi Fund for Development	1974年
阿布扎比发展基金会	Abu Dhabi Fund for Development	1971年

作为非发展援助委员会援助国,科威特是海湾地区较早走上工业化道路的国家

① 宋新宁、陈岳:《国际政治经济学概论》,北京:中国人民大学出版社1999年版,第216页。

② Felix Zimmermann, "New Partnerships in Development Co-operation," *OECD Journal: General Papers*, Issue 1, 2010, pp. 37-45.

③ 科威特货币为科威特第纳尔,1科威特第纳尔约合3.29美元。为便于查阅和比较,本文统一使用美元。

④ Mustapha Rouis, "Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation," World Bank, 2010, <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/ADAPub82410web.pdf>, 登录时间:2017年3月21日。

家,依靠实施工业化和金融化并重的经济双轨发展战略,其国民经济逐步走向多样化的发展道路。科威特利用得天独厚的石油资源优势 and 完善的现代化石油工业体系,积累了大量石油美元,为其开展对外援助奠定了坚实的经济基础。作为科威特最主要的援助管理和执行机构,科威特发展基金会凭借成立时间早、援助项目多、贷款力度大等优势,成为中东地区首屈一指的对外援助基金会。本文通过分析该基金会的援助动因和主要活动,探讨其对外援助取得的成效和影响,尤其是对非洲国家的经济社会发展做出的贡献和承担的国际责任。

## 一、科威特发展基金会对外援助的动因

关于对外援助的动因主要有两种解释,一种来自现实主义的政治学家,他们把对外援助视为国家的对外政策工具,其本身不是目的,而是手段。正如美国政治学家摩根索指出的那样,“资金和服务从一个政府向另一个政府转移是为已经获得的或即将获得的服务支付的代价”<sup>①</sup>。在他们看来,对外援助就如买卖交易那样“现实”,受援国向援助国提供所需的服务,援助国以援助的形式来支付这种服务。另一种观点来自发展经济学家,他们倾向于把对外援助视为经济问题,认为发展援助是促进贫穷落后国家和地区经济社会发展的重要手段。1980 年国际发展事务独立委员会发布的《北方—南方:争取生存的纲领》(又称《勃兰特报告》)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的新观念。<sup>②</sup> 这一理念从人道关怀出发,希望福利国家的理想与实践能跨国界延伸,以落后国家的发展需要为目标,地缘政治的色彩较少。科威特发展基金会的对外援助正是两者的结合,其援助动机既有政治经济因素,又包含宗教文化因素。

### (一) 政治因素

对外援助是服务于国家利益的政策性工具,援助机构的成立与对外活动通常会配合一个国家的政治需求。自 1946 年科威特发现大量石油以来,原油出口日益增长,国民生产总值也随之快速增加。长期以来,作为科威特最大的工业产业,石油业占其 GNP 的近 90%。<sup>③</sup> 显然,石油产业不断增长的利润和积累的财富有利于科拓展海外利益和与其他国家建立良好关系。科威特通过对外经济援助的方式,不仅帮助其他阿拉伯国家发展经济、维护伊斯兰文化与宗教遗产,而且阻止了非友好国家可能采取的有损于科利益的行动。1961 年 6 月 19 日,科威特脱离英国殖民统治并实

<sup>①</sup> Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid,” *American Political Science Review*, No. 56, 1962, p. 302.

<sup>②</sup> Rogers C. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2007, pp. 30-42.

<sup>③</sup> Benyan Turki, “The Kuwait Fund for Arab Economic Development and Its Activities in African Countries, 1961-2010,” *The Middle East Journal*, Vol. 68, No. 3, 2014, pp. 421-435.

现独立,但仅一周后,伊拉克就声称科威特是其主权的一部分,毫不掩饰吞并科的企图。伊拉克的这一声明在当时遭到了阿拉伯国家和国际社会的一致谴责,而国家安全特别是伊拉克入侵的威胁,也被列为科威特的头等大事。因此,科威特国家领导人尤其渴望通过石油收入来巩固政权、维护国家主权和社会稳定,确保获得来自阿拉伯和非洲国家政府和民众对科政权的同情和支持。客观地说,科威特对其他阿拉伯与非洲国家的财政援助,很大程度上是为了争取后者的政治支持。

1961年12月31日,科威特阿拉伯经济发展基金会正式成立,当时科威特实现独立不到半年。当时的科威特埃米尔(国王)亲自宣布设立这一基金会,旨在通过无偿捐赠和对外援助等手段向阿拉伯和非洲国家传递政治信号,即科威特将为那些支持科国家安全、内部稳定和独立的国家提供经济援助。时任埃米尔阿卜杜拉三世·赛利姆·萨巴赫(Abd Allah III al-Salim al-Sabah)和基金会总经理均表示,“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。科威特的石油收入会被充分用于援助那些有意向支持我们的国家”<sup>①</sup>。科外交大臣也在多个场合表示,“科威特的贷款政策更倾向于向那些支持科威特的兄弟国家提供帮助”<sup>②</sup>。

相关研究表明,与以色列保持外交关系的受援国,更容易被阿拉伯发展援助排除在外。<sup>③</sup>在1978年召开的巴格达阿拉伯峰会上,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”,这些与以色列军事对抗的国家包括埃及、约旦、叙利亚和黎巴嫩。埃及作为主要的受援国,在1979年之前的四年间接受了相当于20亿美元的阿拉伯援助。然而,随着1979年埃及与以色列签署《戴维营协议》并达成和解后,所有对埃及的阿拉伯援助就此暂停,甚至包括由科威特和沙特阿拉伯提供基金的海湾埃及开发组织(Gulf Organization for the Development of Egypt, GODE)的专项援助也遭停止。此后的十年间,海湾埃及开发组织再没有向埃及提供任何援助。<sup>④</sup>两伊战争爆发后,科威特和沙特成为伊拉克最大的外援国。至1981年底,科威特的援助高达50亿美元,此外还有数量惊人的无息贷款。除援助外,沙特和科威特还在两伊“袭船战”期间向伊拉克提供本国港口的使用权,允许伊拉克商船靠泊本国港口,来自阿拉伯世界的援助对伊拉克成功顶住伊朗的进攻发挥了关键性作用。

作为科威特对外投资的重要渠道,基金会的主要目的是通过提供信用担保、赠款和技术援助,来帮助阿拉伯国家和其他发展中国家渡过财政难关,促进受援国的经济社会发展,提升科威特与受援国之间的经济关系。与此同时,科政府将基金会

<sup>①</sup> Michael McKinnon, *Friends in Need: The Kuwait Fund in the Developing World*, London: I.B. Tauris, 1997, p. 25.

<sup>②</sup> Ibid., p. 26.

<sup>③</sup> Eric Neumayer, “Arab-related Bilateral and Multilateral Sources of Development Finance: Issues, Trends, and the Way Forward,” *World Economy*, Vol. 27, No. 2, 2004.

<sup>④</sup> Pierre van den Boogaerde, “The Composition and Distribution of Financial Assistance from Arab Countries and Arab Regional Institutions,” *IMF Working Paper*, No. 90/67, July 1990.

视为重要的外交工具,通过运用“第纳尔外交”来争取阿拉伯和非洲国家对科政府的支持和拥护。由于基金会参与多项对外援助和救济项目,促进了受援国经济与社会的发展与进步,因此科威特政府在许多地区和国际事务上逐渐获得联合国安理会的认可和支持。1963年5月14日,联合国承认科威特为联合国会员国之一。1990年11月海湾战争之前,联合国安理会通过第678号决议,“授权同科威特政府合作的会员国,除非伊拉克在1991年1月15日或之前……完全执行上述各决议(指无条件撤军),否则可以使用一切必要手段……恢复该地区的国际和平与安全”<sup>①</sup>。这是自1950年朝鲜战争以来,联合国安理会授予最广泛的开战权力的决议,一定程度上体现了联合国对科威特的支持。

## (二) 经济因素

基金会往往与慈善活动联系在一起,通常具有非企业、非政府的特点,属于第三部门的机构。美国学者认为,基金会是一个“非政府、非营利组织,由自己的受托人或董事会管理,以维持或援助社会、教育、慈善、宗教或其他活动而服务的共同福利组织”<sup>②</sup>。科威特发展基金会在很多方面与美国的基金会存在相似之处,它凭借雄厚的经济实力,以全方位和多元化的工作方式,在对外援助领域扮演着重要角色,并逐渐发展成为一个强有力的行为实体,其中经济因素一直伴随着基金会的发展和壮大。

科威特独立后,科政府逐渐收回了石油开采权,随着石油美元的大量积累,科政府积极扩大对外投资,在增加投资收入的同时,满足了兄弟国家的资金需求。在机构分工中,科威特投资总局专门负责对外投资和贷款,科威特发展基金会则专门负责对阿拉伯国家及发展中国家提供优惠贷款和经济援助。基金会的创立无疑展现出科外交政策目标的深远策略。创立之初,基金会主要以提供超低利率(1.5%~2.0%)贷款的方式向阿拉伯国家提供建设项目的经济技术援助,如向伊拉克、约旦、埃及和叙利亚等阿拉伯国家提供经济援助。自1973年以来,基金会发放贷款和援助的对象国扩大到非洲、拉美甚至欧洲国家(见表2)。

表2 1973~2015年科威特发展基金会对外贷款及其比例

提供贷款地区	占总贷款比例
阿拉伯国家	54%
东南亚和太平洋国家	20%
西非国家	10%
中非、南非和东非国家	8%

<sup>①</sup> 《联合国安理会第678(1990)号决议》,S/RES/678,联合国网站,[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/678\(1990\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/678(1990)),登录时间:2017年2月21日。

<sup>②</sup> Weaver Warren and George W. Beadle, eds., *U.S. Philanthropic Foundations: Their History Structure Management and Record*, New York: Harper & Row Publisher, 1967, p. 39.

(续表)

提供贷款地区	占总贷款比例
中亚和欧洲国家	6%
拉美和加勒比海国家	2%

资料来源：根据科威特发展基金会网站相关内容整理，<http://www.kuwait-fund.org>，登录时间：2016年12月15日。

在具体运作的过程中，科威特发展基金会提供的贷款项目主要集中在受援国的经济部门，同时偏重于支持受援国的基础设施部门，用于机场建设、港口建设、公路建设、桥梁建造、通讯设施、教育工程、农业工程、水利工程、运输和能源工业等。该基金会提供的援助方式主要包括以下几种：一是财政和国际收支援助，基金会可直接提供贷款和担保。贷款严格按照选定、准备、审查、提款、监督的项目程序执行，贷款利率较低（年利率在0.5%~5%之间），且偿还周期较长（一般为15~40年，宽限期为10~15年）。二是项目援助，这些援助往往用来为功能性研究提供资金，研究所选项目是否有助于受援国金融和经济的发展，如投资机会研究、项目投资可行性研究以及项目执行部门研究等。三是技术援助，如提供技术、金融、经济、法律和技术方面的咨询，帮助受援国制定相关计划或政策，促进该国资本或投资机构的发展。四是人道主义援助，包括援助救济、紧急援助以及慈善用途，主要用于减轻受危机影响的国家和地区的饥荒和其他人道主义灾难，有时也包括为文化或宗教目的的援助，如修建清真寺或在伊斯兰教斋月提供食物等。<sup>①</sup>

### （三）宗教因素

阿拉伯国家的对外援助很大程度上体现了在伊斯兰世界实现公正的愿望。伊斯兰教义倡导穆斯林怜悯和宽宏大量，其中一个重要的行为是施舍，包括金钱、衣食、物质、时间、劳动、服务、知识和技术等。伊斯兰教认为，敬畏真主最直接的表现是把真主恩赐的各种形式的财富向急需者及时施舍，且施舍者也将获得补偿和多种援助。施舍者虽有所出，但他从无形中获得真主的回报。《古兰经》指出：“为主道而施舍财产的人，譬如（一个农夫播下）一粒谷种，每穗结一百颗谷粒。真主加倍地报酬他所意欲的人，真主是宽大的，是全知的。”（2:261）《布哈里圣训集》第70章中也探讨过这个问题。先知穆圣说：“施舍吧！即使你给别人施舍一颗蜜枣，也能帮助你避开火狱中的刑罚。”“每个穆斯林都应当施舍。哪怕劝说他人行善，劝戒别人不做坏事，也是施舍的行为。”<sup>②</sup>为此，伊斯兰教要求穆斯林每年都要捐出一定的财富作为“济贫税”（即天课），用于济贫扶困。可以说，科威特对兄弟伊斯兰国家的援助善举也契合并伊斯兰教的相关教义。

<sup>①</sup> Benyan Turki, “The Kuwait Fund for Arab Economic Development and Its Activities in African Countries, 1961-2010,” p. 421.

<sup>②</sup> 《布哈里圣训实录》，祁学义译，北京：宗教文化出版社2008年版，第321页。

宗教教义倡导的施舍和援助精神首先体现为阿拉伯团结。科威特与其他海湾援助国所在的阿拉伯半岛是伊斯兰信仰的中心,它们从宗教文化传统出发,强调其阿拉伯属性和伊斯兰教认同。因此,科威特发展援助的重点在阿拉伯国家,占其对外援助总额的一半以上。同时,人道主义行为和责任是所有穆斯林的宗教义务,《古兰经》鼓励社会团结和赠与行为。人道主义是穆斯林宗教实践的基本要素,非穆斯林也可以是援助受益者。<sup>①</sup>可以说,人道主义援助已成为科威特提升软实力的重要路径,也是科威特对外援助和外交事务的重要内容。如 2010 年科威特向巴基斯坦提供 500 万美元人道主义援助,2011 年向索马里运送 20 吨人道主义援助物资等。叙利亚内战爆发以来,科威特政府在向叙利亚民众以及邻国提供援助方面在中东地区发挥了引领作用。由战争带来的水资源短缺严重影响着叙利亚人的生活,超过 50% 的人无法获得安全的饮用水和足够的卫生设施,导致了诸如甲型肝炎和伤寒等水传播疾病的爆发,使数百万人患上危及生命的疾病。为此,科威特为阿勒颇和大马士革 520 万当地居民提供了干净的饮用水、药品和医疗用品。科威特于 2013 和 2014 年先后主办了两次联合国对叙利亚的人道主义募捐大会,共募集到 34 亿美元,其中科威特捐赠 8 亿美元。此外,科威特发展基金会也拨款 5,000 万美元资助叙利亚周边国家,特别是约旦和黎巴嫩,用于安置叙利亚难民的建设项目,其中拨款 2,300 万美元用于资助约旦政府和联合国开发计划署确定的紧急救助项目;捐赠 2,600 万美元用于建设涵盖黎巴嫩 8 个省的难民营建设项目等。<sup>②</sup>

总之,科威特发展基金会致力于深化科威特和阿拉伯、非洲等发展中国家间的友谊,在促进受援国的经济发展、产业调整和提高就业水平方面卓有成效。基金会提供的优惠贷款等援助,快速且有效地帮助了发展中国家的项目融资和发展计划的实施。为使基金会的各项工作更规范、成效更显著,科威特外交部目前成立了专门的委员会来管理该基金会。

## 二、科威特发展基金会对外援助对象的拓展

科威特发展基金会由政府创建,拥有较为完备的规章制度和一系列工作流程,其主要工作需在科威特首相的监管下运行,具体管理权交给外交大臣。这种监管模式使得基金会的工作能够做到快速应变,提高援助的有效性。作为中东地区的主要贸易中心之一,科威特自古以来就是连接巴格达、阿勒颇和内志商队线路的主要枢纽,也是沟通亚洲和非洲间航海贸易的重要港口。由于非洲东海岸是阿拉伯移民迁至非洲的主要通道,科威特借助地理位置之便,将海外贸易延伸到东非,加强了阿拉伯半岛与非洲人民间的联系,特别是与东非国家之间的联系,其影响范围从非洲东

<sup>①</sup> 张帆:《海湾君主国对中东国家对外援助动因的发展变化》,载《西亚非洲》2016 年第 1 期,第 153 页。

<sup>②</sup> 张伟:《科威特愿帮助叙利亚人民》,中国驻科威特大使馆经济商务参赞处,<http://kw.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201409/20140900742115.shtml>, 登录时间:2017 年 3 月 7 日。

部的索马里一直延伸到南部的莫桑比克。20世纪70年代,刚独立不久的非洲国家十分需要外部援助来推动国家的经济与社会发展,维护政治稳定。鉴于此,科威特在非洲统一组织(OAU)的框架下,制定了平等对待所有非洲国家的对非政策原则,强调尊重非洲国家主权,不介入各国内政,力求通过协商、调和、双向协议和国际仲裁方式来解决相互间的争端。同时,科还支持不结盟国家、国际组织和非洲的独立运动。这些原则促进了科威特和非洲国家的深入交往与合作,并使科威特发展基金会的援助活动得以顺利开展和推进。世界银行行长阿尔登·克劳森(Alden Clausen)曾这样赞扬基金会的工作:“该基金会的重要性不亚于世界银行,它充分尊重受援国的意愿,以增强受援国自主发展能力为目标,其相关政策已经得到受援国的欢迎与肯定。”<sup>①</sup>

起初,科威特发展援助一直维持着较大的资金规模,但自20世纪80年代末期以来,对外援助额度开始呈下降趋势,90年代以来援助额度下降了一半,21世纪以来更是下降了三分之二以上(见表3)。这一变化趋势主要受到几个因素的影响。第一,20世纪70~80年代,海湾援助国发展援助额度极高主要是因为当时石油价格飙升带来的国家财政收入剧增,以及一系列大型援助项目和建立援助机构与体系的启动初始费用较大,因此具有阶段性特点。第二,20世纪90年代以来,石油价格下降导致国家财政收入减少,海湾阿拉伯国家面临国内开支剧增的现实,因此留给援助的财政空间变小。<sup>②</sup>第三,包括地区安全问题在内的外部因素也制约了援助的财政空间。海湾战争及其战后重建严重削弱了阿拉伯国家开展对外援助的意愿和能力。特别是对于科威特而言,自1990年被伊拉克入侵之后,其援助金额至今也没有恢复到之前的水平。

表3 1970~2015年科威特发展援助的资金规模

(单位:亿美元)

年份	1970~1979	1980~1989	1990~1999	2000~2009	2010~2015
金额	179.99	168.74	84.91	55.90	17.71

资料来源:根据AidFlows网站资料整理而成,<http://www.aidflows.org> 登录时间:2016年12月10日。

在援助政策上,科威特将自己定位于南南合作的提供者,与受援国是伙伴关系,而非传统意义上的援助国与受援国的关系。科威特没有专门的国别战略,而是以受援国需求为基础,在项目过程中秉承参与式和咨询式的方法,援助不附加任何政治和经济改革条件。例如,科威特发展基金会主要负责管理双边发展援助贷款和技术援助,代表科威特政府对发展中国家和机构赠款,以及对多边发展机构的股本认购

<sup>①</sup> Michael McKinnon, *Friends in Need: The Kuwait Fund in the Developing World*, pp. 7-9.

<sup>②</sup> Eric Neumayer, “Arab-related Bilateral and Multilateral Sources of Development Finance: Issues, Trends, and the Way Forward,” pp. 281-300.



和捐赠。<sup>①</sup> 基金会下设决策机构,即科威特政府对外援助常设委员会(Kuwaiti Government's Permanent Committee of External Assistance),该委员会由 7 名政府官员组成。科威特法律规定,科威特发展基金会不能直接对受援国减免债务,但它积极参与了重债穷国动议(HIPT Initiative)的债务重组计划。此外,科威特发展基金会还参与多边减债动议(MDRI)等多边会谈和全球计划,代表科威特政府签署了联合国千年发展目标(MDGs)和关于援助有效性的巴黎宣言。<sup>②</sup>

随着时间的推移,科威特政府认识到本国基金会在扩大国际影响力方面的重要性,它一改以往援助对象仅限于阿拉伯国家的做法,逐步将其援助范围拓展至非洲国家。随着援助对象和额度的不断扩大,基金会在非洲的影响力也与日俱增,甚至一度与以色列在非洲的影响力相匹敌。在 20 世纪 60 至 70 年代,尽管科政府在非洲的政治影响有限,但已开始支持非洲国家的反殖独立运动,声讨南非的种族隔离政策。这有利于当时阿拉伯国家共同反对以色列入侵的斗争,特别是巴勒斯坦争取民族解放和国家独立的事业,共同的命运使科政府在一些重大地区问题上表现出对非洲国家的同情。<sup>③</sup>

1973 年阿以战争爆发后,阿拉伯国家在阿尔及尔举行了第六届阿盟首脑会议。会上许多非洲国家要求获得更多的财政支持,禁止以任何形式向南非和罗德西亚(今津巴布韦)的种族主义政府提供援助。科威特在此次会议上担任了巩固阿拉伯国家与非洲国家关系的重要角色,它强调与非洲国家开展经济合作的必要性,敦促阿拉伯国家石油部长建立一个泛阿拉伯基金,帮助 1973 年阿以战争后因油价飙升而经济急剧下滑的非洲国家,促使阿拉伯产油国在对非贷款问题上达成一致。次年,科威特发展基金会的管理层决定修改管理原则,将建立和发展与受援国的外交关系作为主要目标,把援助范围拓展至亚洲、非洲、拉丁美洲和加勒比地区等非阿拉伯发展中国家。

科威特发展基金会援助对象的拓展也使其在国际社会争取到了更多的政治声援与支持,有力地推动了阿拉伯国家争取自身权益的正义事业。1973 年以后,基金会的援助资金从 33 亿美元增加到 1981/1982 年的 66 亿美元。此后,基金会不断发表声明称,资助和贷款项目要超越阿拉伯世界,走向全球。<sup>④</sup> 科威特发展基金会在非洲国家最早的援助项目位于马里和上沃尔特(今布基纳法索)。自 1962 年至 2016 年底,科威特发展基金会已向西非国家提供了 172 笔贷款,累积金额达 6.1 亿科第(约合 20 亿美元)。<sup>⑤</sup> 这些援助项目旨在促进当地的经济和社会发展,如促进受援国

① 李小云等:《国际发展援助:非发达国家的对外援助》,北京:世界知识出版社 2013 年版,第 195 页。

② Mustapha Rouis, "Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation," p. 26.

③ Michael McKinnon, *Friends in Need: The Kuwait Fund in the Developing World*, p. 57.

④ Ibid, p. 60.

⑤ 《科威特阿拉伯经济发展基金会 1962 年至 2016 年共向西非国家提供贷款 20 亿美元》,中国驻科威特大使馆经济商务参赞处, <http://kw.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201702/20170202520947.shtml>, 登录时间:2017 年 2 月 26 日。

农业发展和刺激其国内和国际消费等,以及发展人力资源,包括培训妇女劳动力等。基金会的援助范围覆盖了交通、通信、农业、能源、供水和卫生等多个领域(见表4)。

表4 科威特发展基金会贷款指向板块及其比例

贷款分布	交通	能源	农业	水和污水	工业	通信	发展银行	社会
占总贷款比例	34%	24%	14%	10%	9%	3%	3%	3%

资料来源:根据科威特阿拉伯经济发展基金会网站资料整理, Kuwait Fund, <http://www.kuwait-fund.org/>, 登录时间:2015年6月17日。

即使在1990年海湾战争期间,科威特发展基金会也未因战局混乱而停止发放贷款。在科威特被占领期间,基金会签署了11项新协议以资助阿拉伯国家和其他国家的发展项目,总价值超过3.3亿美元。<sup>①</sup>此外,基金会还为其他阿拉伯国家公民提供援助,对那些在战乱期间被迫离开家园的阿拉伯民众施以援助。这项在国家沦亡的危急时刻仍出手援助的义举,无疑加强了科威特与援助对象国的关系。除贷款项目外,基金会还向有需求的外国机构或其他国家拨款,这些拨款基本涵盖了受援国经济发展的各个方面,援助对象可谓遍及全球。有研究显示,位于撒哈拉以南非洲和亚洲人口众多的穷困国家,是科威特对外援助的重点区域。<sup>②</sup>以2013~2014年为例(见表5),2013年科威特政府发展援助总额为2.31亿美元,2014年达2.768亿美元,大多分布在非洲和亚洲。其中,西亚北非国家占其援助总额的61.03%,撒哈拉以南非洲国家占25.15%,南亚和中亚国家占5.41%。从国别来看,摩洛哥接受的援助最多,高达21.82%,其次是约旦和埃及。值得注意的是,中国也接受科威特的发展援助,约占其官方援助总额的3.47%。实际上,科威特是最早向中国提供政府优惠贷款的阿拉伯国家。截至2015年底,科威特发展基金会共向中国提供了9.52亿美元优惠贷款,用于基础设施、教育、卫生、农业和环保等领域的37个大中型建设项目,有力支持了中国中西部地区经济和社会发展。

表5 2013~2014年科威特发展基金会主要受援国一览

(单位:亿美元)

国家	摩洛哥	约旦	埃及	中国	苏丹	毛里塔尼亚	巴基斯坦	突尼斯	黎巴嫩
金额	1.108	0.857	0.571	0.176	0.171	0.136	0.132	0.126	0.25

资料来源:根据OECD的相关数据整理, OECD, <http://www.oecd.org/countries/kuwait/>, 登录时间:2016年2月17日。

与此同时,科威特非常重视对外援助的国际合作,积极与发达国家、发展援助委

<sup>①</sup> Benyan Turki, “The Kuwait Fund for Arab Economic Development and Its Activities in African Countries, 1961-2010”, p. 425.

<sup>②</sup> Eric Neumayer, “Arab-related bilateral and Multilateral Sources of Development Finance: Issues, Trends, and the Way Forward,” p. 283.

员会(DAC)国家和国际机构携手开展工作,如非洲发展银行、世界银行国际开发协会(International Development Association)等。这一方面能够弥补科威特在援助资金、援助管理经验上的不足,另一方面也可以依托合作国家和机构来提升科威特在国际发展领域内的影响力。如每年举行的“阿拉伯—发展援助委员会对话”(见表6),旨在通过定期开会讨论发展问题,寻求更优化的协作方式,有效帮助欠发达国家的经济发展。此外,科威特还是阿拉伯援助机构协调秘书处<sup>①</sup>的发起国和组织方,在协调阿拉伯国家对外援助、优化现有资源和能力配置、协调资金政策与操作程序方面积极运筹,既体现了阿拉伯对外援助工作的有效协调,又极大地拓展了援助对象和影响范围。

表6 近年来“阿拉伯—发展援助委员会对话”一览表

时间	地点	主办方	主要议题
2017年 3月27日	瑞士 伯尔尼	瑞士发展与 合作署	调整经济发展合作的工具;分享成功分经验;推动教育方面的联合行动。
2016年 1月8日	奥地利 维也纳	OPEC 国际发 展基金	发展金融和伙伴关系;撒哈拉以南非洲地区的能源准入;私营部门在脆弱和冲突影响国家中的作用。
2015年 1月26日	法国巴黎	OECD 巴 黎 总部	加强联合国可持续发展目标的实现手段(SDGs);支持发展中国家在努力实现发展目标。
2014年 1月20日	科威特	阿 拉 伯 经 济 发展基金会	加强协调、共同努力,为阿拉伯国家转型提供支持;在也门、索马里等脆弱国家建设和平力量并提供援助。
2011年 6月4日	英国伦敦	英国国际发 展部	在中东地区政治变革的大环境下,进行经验分享和战略规划,以协助该地区国家走出困境。

资料来源:“Arab-DAC Dialogue on Development,” OECD, <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/arab-dac-dialogue.htm>, 登录时间:2017年3月20日。

### 三、科威特发展基金会对非洲国家援助的影响

自1961年成立以来,科威特发展基金会不断援助发展中国家,为后者的经济发展提供了大量物质支持。科威特发展基金会的援助对象除了和科威特有着共同价值观和类似政治制度的国家外,还有一些是在许多国际重大问题上支持和理解科政

<sup>①</sup> “Coordination Secretariat of the Arab National and Regional Developmental Institutions, the Islamic Development Bank, and the OPEC Fund for International Development,” Arab Fund for Economic & Social Development, <http://www.arabfund.org/Default.aspx?pageId=472>, 登录时间:2017年4月1日。

府的兄弟国家。这里笔者以非洲受援国为例,分析基金会的对外援助在推动科外交战略、提高科国际声望与地位方面所发挥的重要作用。其中,尤以摩洛哥、塞内加尔、坦桑尼亚和莫桑比克等国家为代表,体现了科威特对非洲国家的全方位援助。

### (一) 北非国家摩洛哥

历史上,海合会成员国与摩洛哥共命运、重团结,有着基于“特殊历史关系”的兄弟情谊。摩洛哥与科威特虽然相距较远,但双边关系堪称典范。两国有着共同的宗教和语言,同为阿拉伯国家联盟成员国。摩洛哥在关键历史时刻支持科威特方面的立场使双方的关系更加紧密。随着1960年1月摩洛哥苏丹(国王)穆罕默德五世的顺利访科,两国的友好关系拉开了序幕。<sup>①</sup>此后,科威特一直致力于支持摩洛哥的发展,基金会早期的援助项目很多是投向摩洛哥的。自1966年至2011年,基金会向摩洛哥的39个项目提供了融资支持,援助资金高达9.4亿美元。<sup>②</sup>如1966年5月,基金会提供的两笔贷款项目均与摩洛哥农业改革有关:一笔用于财政支援摩洛哥的农业项目,另一笔捐赠用于加强摩洛哥西部周边建设。1990年11月,科威特向摩洛哥贷款数亿美元,用于援建华达大坝(Wahda Dam)项目。同时,基金会还鼓励科威特公司在摩洛哥投资设厂,开拓市场,帮助后者发展经济、满足当地就业需求。如今,科威特的私人企业在摩外国投资中占有较大份额,并获得两国政府的大力支持,其投资领域涵盖农业、商业、海上运输、基础设施建设、供水和电力传输等多个领域。

科威特发展基金会对摩洛哥王国的援助无疑进一步加强了双边关系,直接促成2001年在两国外长主导下的科威特—摩洛哥高级联合委员会的建立,有利于科威特政府推行国家外交战略,提高国际地位。可见,通过对非洲等国家进行慈善援助和投资,科威特国家的软权力不断增强。正是基金会对广大发展中国家长期不懈地提供援助,使科威特获得了良好的国际声望与口碑,科威特的援助政策因此被国际社会誉为“第纳尔外交”。

### (二) 西非国家塞内加尔共和国

自20世纪70年代开始,科威特就与西非国家塞内加尔建立了紧密联系。根据科威特对西非国家贷款、赠款及技术援助基金发表的统计数据显示,在西非国家中,塞内加尔是科威特贷款、赠款及技术援助基金的最大受惠国,共获得3.14亿美元(约1,560亿西非法郎)贷款。

1972年,科威特和塞内加尔达成一项经济合作协议,开启了双方在文化、航空运输和商业领域的合作。1976年,塞内加尔与科威特贷款、赠款及技术援助基金签订了第一份贷款协议,获400万美元贷款,全部用于塞东部地区发展畜牧业计划。1982

<sup>①</sup> “Kuwaiti-Moroccan Ties Based on Shared Values,” The Middle East North Africa Financial Network, <http://www.menafn.com/1094222258/KuwaitiMoroccan-ties-based-on-shared-values-Official>, 登录时间:2016年2月13日。

<sup>②</sup> 《科威特希望扩大与摩洛哥的投资规模》,中国驻科威特大使馆经济商务参赞处, <http://kw.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201502/20150200888054.shtml>, 登录时间:2016年2月13日。

年,基金会还援助了一项旨在减少干旱影响的塞内加尔河流域的建设工程。随后,双方先后签订了多项贷款协议,主要用于塞国内社会经济建设,其中包括塞内加尔河开发、农田灌溉、公路建筑与维修等。2012年,科威特发展基金会向塞提供5,000万美元贷款,用于塞北部国道疏通项目第三施工段工程建设。其他援助项目还包括塞内加尔河流导航、建立水电站以及道路工程等。<sup>①</sup>

科威特对塞内加尔的援助项目有力地促进了双边政治关系的发展,正因如此,塞在许多国际政治事务上给予了科政府大力支持。1990年8月2日,塞内加尔强烈谴责伊拉克对科威特的入侵,声援和支持科威特反侵略的正义斗争。科威特的对外援助在增强其与非洲国家兄弟情谊的同时,也使这些受援国逐步成为科在国际和地区事务上的坚强后盾和支持者。

### (三) 东非国家坦桑尼亚

坦桑尼亚是世界最不发达国家之一。科威特与坦桑尼亚的关系最早源于科威特商人的经商活动,他们的活动大多集中在坦桑尼亚的坦噶尼喀和桑给巴尔区域。1938年科威特发现石油以前,其贸易帆船经常抵达东非港口。后来随着石油的发现和现代航海业的不断发展,科船只逐渐减少。即便如此,科与东非国家的关系在科威特发展基金会支持下仍然逐步增强。1975年,基金会提供了1.42亿美元的贷款用于坦桑尼亚蒙扎纺织厂的扩建。为巩固双方的关系,基金会在1975~2000年间向坦提供了总价值达16.79亿美元的11项贷款,同时提供了社会发展方面的技术援助。1997年,依靠基金会提供的技术援助和财政支持,坦桑尼亚顺利建起了桑给巴尔港口。2002年,在基金会援助下,坦桑尼亚还完成了一条高速公路的可行性研究项目。<sup>②</sup>

科威特是坦桑尼亚的主要外资来源国,投资主要集中于矿业、制造业、批发零售。2016年5月,据中国驻桑给巴尔总领馆经济商务室的消息,由于桑给巴尔现有医院大部分年久失修,有的都已成为危房、且空间狭小,难以满足就诊需要,科威特政府拟提供资金用于这些医院的升级改造。首家获得科援助资金改造的医院是桑岛目前最大的纳兹莫加医院,援助金额为0.37亿美元(840亿坦先令),其他几家桑给巴尔现有医院的改造也在继续商谈中。<sup>③</sup>

### (四) 南非国家莫桑比克

莫桑比克是联合国宣布的世界最不发达国家和重债穷国。独立后因受连年内战、自然灾害等因素的影响,经济长期困难。近年来,国际组织和金融机构多次召开援助莫桑比克捐赠国会议,国际社会通过无偿援助、信用贷款及减免债务等途径向莫提供经济援助。1982年2月,科威特发展基金会为莫提供了1.48亿美元的贷款,

① 《塞内加尔获科威特贷款》,载《经济日报》2014年1月6日,第4版。

② Benyan Sa'ud Turki, *Zanzibar and Its African Surroundings*, Kuwait City, 2010, p. 83.

③ 《科威特政府将提供援助资金改造桑给巴尔最大的纳兹莫加医院》,中国商务部, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201605/20160501316955.shtml>, 登录时间:2017年4月30日。

用来资助道路建设。此项自 1982 年开始至 2006 年结束,总价值超过 7.95 亿美元。<sup>①</sup>

综上所述,科威特发展基金会作为一个促进非洲经济发展的重要组织,在加强科威特的对非关系方面也颇有建树。非洲许多国家领导人都高度赞扬科威特发展基金会在帮助和支持非洲国家方面所发挥的重要作用。2013 年 1 月 23 日,在科威特海湾大学组织的一次新闻发布会上,来自塞内加尔、埃及、毛里塔尼亚、津巴布韦、埃塞俄比亚、苏丹、贝宁以及尼日尔的外交官一致赞扬科威特政府对非洲国家的支持以及基金会多年来所做出的重要贡献,尤其在帮助非洲经济发展方面取得了不凡成就。目前来看,科威特发展基金会已成为科威特一项有效的外交工具,大大超出了经济领域和范畴,增强了科威特在非洲大陆的存在和政治影响力。

#### 四、结语

据世界银行的报告显示,以沙特、科威特、阿联酋为首的阿拉伯国家已成为全球最大的官方援助国,其对外援助额占国民总收入的平均值为 1.5%,高于联合国建议比例的 2 倍,是经合组织国家的 5 倍。与传统援助国相比,阿拉伯援助国更加关注受援国的基础设施建设和经济发展,把对非洲等欠发达国家的援助视为南南合作的重要内容。作为阿拉伯援助领域的开拓者和主力军,科威特发展基金会无疑在阿拉伯国家对外援助方面发挥了良好的表率作用。截至 2016 年,科威特发展基金会已向 43 个国家提供了 76 笔总额达 54.6 亿美元的赠款;向 105 个发展中国家的 896 个项目提供了 186.6 亿美元的优惠贷款;向地区和国际性研究和发展组织捐款 11.6 亿美元;向有关国家提供了 326 笔总额达 7.8 亿美元的技术援助。<sup>②</sup>

从援助形式和渠道上来看,科威特发展基金会以双边援助为主,较少参与多边援助。援助以贷款为主,还有少量的技术援助和赠款。从援助的地区分布来看,自 1973 年以来,由原先以阿拉伯国家为主要对象扩大到亚洲和非洲贫穷的非阿拉伯国家。援助领域以基础设施为主,但近年来已逐渐向农业和社会领域倾斜。此外,科威特对外援助的透明度高,援助条款优惠性大,赠款比例很高。援助也不以促进本国出口为目的,援助所涉及的商品和服务可以全球招标,具有很高的非捆绑性特点,加之援助贷款支付程序迅速高效,获得受援国的普遍欢迎。在 50 多年的对外援助工作中,科威特对兄弟国家的巨额援助不但增强了彼此的感情,拉近了彼此的距离,而且显著提升了其国际影响力,得到了国际社会的广泛赞誉。

(责任编辑:邹志强)

<sup>①</sup> KFAED, "Loans to West Africa, 1962-2009," Kuwait Fund, <http://www.kuwait-fund.org/images/stories/publications/>, 登录时间:2016 年 9 月 16 日。

<sup>②</sup> 根据科威特通讯社、科威特外交部的相关数据整理而成。