

试析德国对卢旺达的发展援助

刘中伟

内容提要 发展援助是德国外交政策的一极，既是推动和实现德国对非洲外交目标的重要工具，也强烈地塑造了德国的对非洲政策。作为世界最不发达国家之一，卢旺达在德国对非洲发展援助中占据了特殊的位置。20世纪60年代以来，德国对卢旺达发展援助主要经历了4个发展阶段，目前呈现出快速发展的势头。德国主要通过财政援助和技术援助促进卢旺达在医疗卫生、种族和解、政治发展以及经济改革等领域的建设。德国对卢旺达的援助，既有其显著的特点和优势，也存在明显的缺陷。中、德两国对卢旺达的援助存在很大差异。

关键词 国际关系 发展援助 卢旺达 德国

作者简介 刘中伟，中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员（北京 100007）。

发展援助被认为是德国外交政策的一极，既是推动和实现德国对非外交目标的重要工具，也强烈地塑造了德国的对非洲政策。^① 1994年种族大屠杀^②使经济和社会正常发展遭受严重挫折的卢旺达，在德国对非洲发展援助中占据了特殊的位置。近年来，卢旺达的发展问题越来越受到德国政府的重视，德国对卢旺达的援助也在原有的基础上呈现出一些新的发展趋势。本文试图在实地调研的基础上，结合各方观点与相关数据来具体考察与评论德国对卢

① Group Meeting with DIE Country Working Team Consists of Sven Grimm, Heike Hoess, Katharina Knappe, Marion Siebold, Johannes Sperrfechter and Isabel Vogler, 2 March, 2010.

② 参见刘海方：《十周年后再析卢旺达“种族大屠杀”》，载《西亚非洲》2004年第3期，第34～38页。

旺达的发展援助。^①

非洲政策框架下的德国对卢旺达援助

德国对卢旺达实施的双边援助，始于20世纪60年代。从总体上看，卢旺达在德国对非援助中占有特殊而重要的地位，契合德国对非洲政策的现实需要。

（一）卢旺达在德国对非洲援助中的重要地位

卢旺达是一个地处非洲中部的小国，经济发展状况十分落后。德国政府提供的发展数据显示，卢旺达是世界上最不发达的国家之一，该国经济发展高度依赖农业，90%以上的农村仍然没有通电，全国总人口的60%（约600万人）仍生活在国际公认的贫困线以下。^② 相比其他一些非洲国家，卢旺达面积狭小、自然资源贫乏，面临的发展问题特别突出，其自身的发展能力也十分有限。在20世纪90年代初期，国际援助在卢旺达国民收入中所占的比重曾达到惊人的90%。在过去的几年里，国际社会对卢旺达的官方发展援助总额年均占卢旺达国民总收入的21%（2006年占20.5%，2007年占21.6%，2008年占21.1%）。^③ 包括德国大使馆在内的德国驻卢旺达外交和办事机构均认为，德国发展援助作为一种支持发展的重要工具，在卢旺达当今和未来的发展中都具有不可替代的重要作用。^④

① 2010年，笔者赴卢旺达进行了为期两个月的调研，参加由中国社会科学院西亚非洲研究所、德国发展研究所（German Development Institute, DIE）和卢旺达政策分析研究所（Institute of Policy Analysis and Research, IPAR - Rwanda）共同举行的“国际社会对卢旺达发展援助比较”国际合作研究项目。中方学者还有中国社会科学院西亚非洲研究所贺文萍研究员和张永蓬副研究员。具体调研情况请参见刘中伟：《国际社会对非洲发展援助的比较研究——中国社会科学院西亚非洲研究所卢旺达考察纪行》，载《西亚非洲》2011年第3期。

② Embassy of Germany, Rwanda - German Development Cooperation, November 2009, p. 5.

③ 2010年，对卢旺达进行发展援助的国家总数为29个。其中，23个国家是经合组织发展援助委员会成员国，6个国家为非发展援助委员会成员国。6个非经合组织发展援助委员会成员的国家是：中国、印度、南非、埃及、古巴和尼日利亚。除了国家行为体，还有一些重要的政府间国际组织和非政府国际组织参与其中，如世界银行、非洲发展银行、欧盟、全球基金等。See <http://www.oecd.org>, 2011-08-15.

④ 这是笔者实地采访德国驻卢旺达各个机构——德国大使馆、德国复兴开发银行、德国技术合作公司和德国发展服务公司时德方人员的一致观点，被采访人员均认为如果缺少发展援助，那么卢旺达的发展能力将受到严重削弱。

在历史上,卢旺达曾是德国的殖民地。19世纪末,欧洲列强在召开瓜分非洲的柏林会议之后,作为卢安达—乌隆迪(Ruanda-Urundi)统治区的一部分,卢旺达正式成为德国的殖民地。从1885年开始,德国对卢旺达的殖民统治长达31年,直到1916年比利时在第一次世界大战中击败德国在卢旺达的统治者,获取了卢旺达的统治权。因而从历史背景方面来看,虽然德国在卢旺达并无至关重要的经济利益,但这种曾经的历史联系让德国政府对卢旺达发展状况予以格外的关注,始终把对卢旺达发展援助放在德国对非洲援助的一个突出位置。

另一方面,1994年发生的种族大屠杀成为卢旺达接受国际援助的一个转折点。种族大屠杀严重阻碍了该国正常的社会发展进程,使其国家建设出现了重大退步。大屠杀发生后,卢旺达的种族和解与经济发展状况受到国际社会的空前重视。作为发展援助委员会的重要成员国,德国与西方社会一道,在反思卢旺达发生大屠杀原因与国际社会在这一事件中几乎静默无为的责任的同时,对于如何通过经济发展等手段促进卢旺达民族国家重建、防止类似悲剧的再次发生也进行了广泛的讨论。1994年以后,包括德国援助在内的大量国际援助涌入卢旺达。从总体上看,种族大屠杀的发生使德国更加重视对卢旺达发展援助问题。

(二) 德国非洲援助理念的演变与对卢旺达援助的历史发展

除了曾经作为卢旺达殖民统治者和该国大屠杀吸引国际关注的特殊历史因素之外,应当看到,德国对卢旺达的发展援助是在其对非洲政策的大框架下展开的,受其对非洲政策的强烈影响,并在不同的历史时期具有不同的特点。纵观二战后德国对卢旺达的发展援助政策,可以发现其中有两项非常清晰的线索:其一,对卢旺达发展援助紧紧围绕德国对非洲援助的外交政策目标,为其整体对非洲战略服务;其二,德国对卢旺达发展援助政策的演进,既反映其自身的价值观念,也与国际社会主流援助理念的最新发展基本一致,同一系列国际会议的决议和共识紧密相连。德国对卢旺达提供发展援助的历史大体上可以分为以下4个阶段:

第一个阶段为20世纪60年代至70年代。这个阶段是非洲独立和“去殖民化”的高峰期。处于东西方冷战对立格局中的联邦德国(西德)认为只有自己才是德国的合法政权,因而其对非洲政策的首要目标,就是尽量避免新

独立的非洲国家和民主德国（东德）建立外交关系。^① 在这段时期，对卢旺达援助作为一种政策工具，成为联邦德国同卢旺达政府谈判的重要砝码。为实现这一外交目标，德国在此后的20年里先后与卢旺达政府签订了3份重要的官方文件，分别是1971年2月的《发展援助工作人员借调框架性协议》、1977年11月的《金融合作协议》和1979年11月的《技术合作协议》，基本奠定了德国对卢旺达发展援助的基本框架和行动原则。

第二个阶段是20世纪80年代，联邦德国对卢旺达的发展援助处于相对沉寂的阶段。一方面是因为冷战的高潮已经过去，联邦德国与民主德国的对立局势有所缓和，拉拢非洲国家以使其疏远东德的战略需要下降。另一方面，“华盛顿共识”（Washington Consensus）把受援国接受援助方提出的经济结构性调整方案作为援助的先决条件，形成了广泛的国际影响。“华盛顿共识”促使联邦德国开始思考既有的“通过增长来实现发展”的援助方式是否合理。德国认识到，尽管对卢旺达援助在一定程度上有助于该国的经济增长，但是援助并没有自动转化为贫困现象的大规模消除。从总体上看，这一时期的德国对卢旺达援助在延续六七十年代援助风格的同时，处于更加强调整援助条件的转型期。

第三个阶段为20世纪90年代。随着冷战的结束和两德的统一，国内政治经济平稳过渡成为德国的优先事务，非洲在德国对外战略中的地位迅速下降。20世纪90年代德国对非洲发展援助数额总体上也呈现出下降趋势。数据显示，1990年，德国对非洲发展援助为18.23亿美元，1991年为16.82亿美元，1992年为21.43亿美元，1993年为14.99亿美元，1994年为15.07亿美元，1995年为15.1亿美元，1996年为16.52亿美元，1997年为13.91亿美元，1998年为11.15亿美元，1999年为10.63亿美元（参见图1）。

在对非洲发展援助数额总体上呈现出下降趋势的同时，德国对卢旺达的援助也出现了停滞不前的局面。但是，1994年发生的卢旺达种族大屠杀促使德国比以往更重视对卢旺达发展援助问题。举世震惊的种族大屠杀不仅让卢旺达成为国际媒体关注的焦点，也成为国际紧急人道主义援助的重要目标国。虽然德国政府并没有提供这一时期详细援助数据，但德国是在大屠杀后第一

^① See Heide - Irene Schmidt, Pushed to the Front: The Foreign Assistance Policy of the Federal Republic of Germany, 1958 - 1971, *Contemporary European History*, Vol. 12, No. 4, Nov., 2003, pp. 473 - 507.

批同新政府谈判并对卢旺达进行援助的国家之一。随着卢旺达政治局势的逐步稳定，德国对卢旺达的援助重点也从人道主义援助转到发展援助领域。

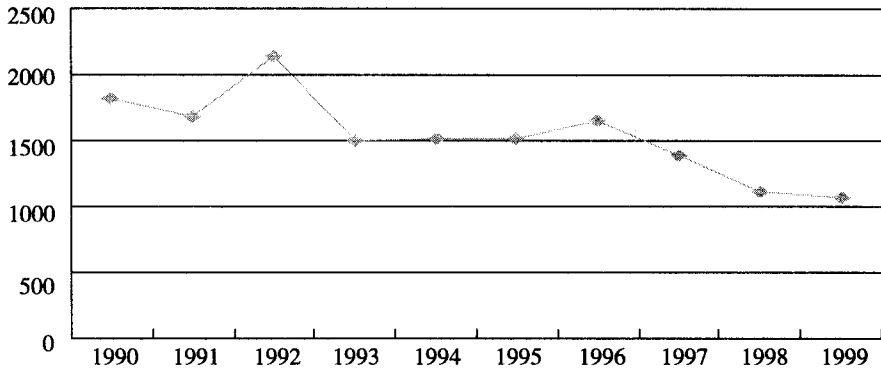


图1 1990~1999年德国对非洲官方发展援助额 (单位:百万美元)

Source: <http://stats.oecd.org/qwids>, 2011-08-15.

第四个阶段为2000年后至今。德国对卢旺达援助进入快速发展时期，不仅强调“更多”的援助，而且强调“更好”的援助，越来越重视增强援助的实际效果。这有两方面的原因：一方面，随着非洲在国际反恐斗争和西方移民安全中政治地位的上升，加之同中国、印度等新兴经济体在非洲利益竞争压力的加大，包括德国在内的主要西方发达国家经历了对非洲政治意义和经济意义上的“重新发现”。另一方面，在此时期，国际社会不断达成关于发展援助方面的重要共识——联合国“千年发展目标”（Millennium Development Goals）、“蒙特雷共识”（Monterrey Consensus on Financing for Development）、“巴黎宣言”（Paris Declaration）和“阿克拉行动宣言”（Accra Action）等，^①在给德国对非援助提供重要政策依据的同时，也对德国的对卢旺达援助注入了新的活力。

根据这些文件的精神，特别是2000年的联合国制定的“千年发展目标”，

^① “巴黎宣言”和“阿克拉议程”制定了旨在加强协调、增进援助有效性的5个基本原则：加强受援国在其自身发展政策方面的自主权和有效领导（Ownership）；调整援助国的援助政策，使其更契合受援国政府的经济发展战略、机构设置和执行程序（Alignment）；援助国的援助政策应当更为和谐一致、透明有效（Harmonization）；以效果为核心实现资源管理和决策的优化（Managing the results）；增进援助国与受援国之间的相互责任（Mutual accountability），See The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>, 2011-08-15.

德国发布了“2015年行动计划”(Program of Action 2015),以更好使德国的援助政策契合西方发达国家帮助非洲国家实现发展的承诺。联合国千年发展目标中的4个原则——减少世界范围内的贫困、保护环境、构建和平与民主、促进全球化的健康发展,在德国制定的2015年行动计划中都有体现。^①例如,为了增强援助效果,德国在削减援助重点对象国数量的同时加大了对非援助的总额。20世纪90年代初,德国对外援助的对象国有120多个。1998年,削减为75个。到2008年,又进一步削减为58个。其中,58个对象国中的28个是撒哈拉以南非洲国家。在援助数额上,2000年德国对非洲发展援助为8.69亿美元,2001年为8.28亿美元,2002年为10.07亿美元,2003年为20.59亿美元,2004年为13.99亿美元,2005年为26.58亿美元,2006年为34.63亿美元,2007年为24.15亿美元,2008年为27.02亿美元,2009年为20.83亿美元(参见图2)。

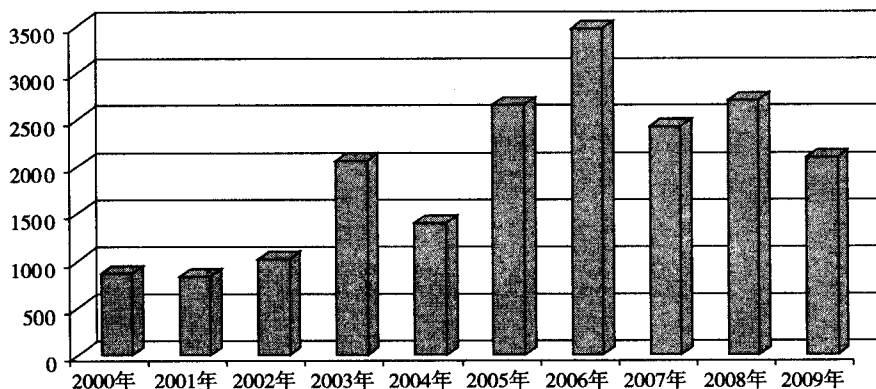


图2 2000~2009年德国对非洲发展援助额 (单位:百万美元)

Source: <http://stats.oecd.org/qwids>, 2011-08-15.

与德国对非洲援助政策的发展方向一致,在21世纪的头十年,德国在加大对卢旺达发展援助力度的同时,为求“更好”的援助,在援助条件上也越来越强调卢旺达的“分权”、“民主”、“可持续发展”等“良治”目标。而根据德国经济合作与发展部提供的数据,自1962年在卢旺达开展双边发展援助

^① See Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Poverty Reduction – a Global Responsibility Program of Action 2015, The German Government’s Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide*, 2001.

以来，德国已经在卢旺达总计投入了5.3亿欧元的援助资金。其中，1994年至2010年间的援助总额为3.6亿欧元。^①而根据经合组织提供的数据，德国政府在2002~2009年对卢旺达的发展援助分别为692万美元、1395万美元、1675万美元、1850万美元、1939万美元、2308万美元、2458万美元和4416万美元，呈现出逐年增长的趋势（参见图3）。

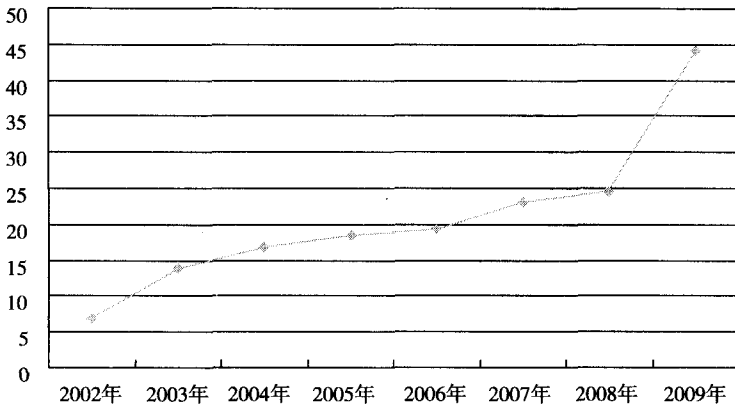


图3 2002~2009年德国对卢旺达发展援助额 (单位:百万美元)

Source: <http://stats.oecd.org/qwids>, 2011-08-15.

德国对卢旺达发展援助的实施

(一) 德国开展对卢旺达发展援助的主要机构

为统一协调相关援助活动，德国设立专门的机构负责管理和执行政府的发展援助政策。近年来，德国有多个行为体在卢旺达开展发展援助活动，但德国经济合作与发展部、德国复兴开发银行、德国技术合作公司和德国发展服务公司是德国对卢旺达援助的主要管理和执行机构。

1. 德国经济合作与发展部 (The Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ)

德国经济合作与发展部是德国政府援助卢旺达政策的主要制定者和决策

^① Embassy of Germany, *Rwanda - German Development Cooperation*, November 2009, p. 5.

者。^① 在发展援助措施的实施方面，经济合作与发展部为德国其他在卢旺达援助机构提供具体政策指导。自成立以来，经济合作与发展部一直是德国在卢旺达官方发展援助预算的支配者，从总体上管理德国援助预算的流向。

2. 德国复兴开发银行 (Entwicklungsbank, KfW)

作为马歇尔计划的一部分，德国复兴开发银行成立于二战结束后不久的1948年。德国复兴开发银行受德国经济合作与发展部之命，专门管理德国国家预算中针对卢旺达的金融援助款项。卢旺达的大量受援项目均是先经过德国复兴开发银行的严格审核，然后再按批准金额来接受数额不等的发展援助资金。在用途方面，援助资金多被用来购买设备和构建各种发展项目，如基础设施的建设、金融系统的完善和环境的保护性工程等。虽然德国复兴开发银行提供的主要是优惠贷款，但由于卢旺达是最不发达国家之一，所以无偿赠与的方式占有很大比重。^②

3. 德国技术合作公司 (German Technical Cooperation, GTZ)

德国技术合作公司创建于1975年，虽然在性质上属于私营企业，但是所有权归德国联邦政府所有。根据德国经济合作与发展部的授权，该公司负责统一管理德国在全球范围内技术合作领域的援助活动。在卢旺达，德国技术合作公司除了必须完成德国经济与合作部委派的相关技术合作任务，还与卢旺达政府、在卢国际组织以及私营企业有密切合作，接受这些行为体交办的技术服务合作项目。^③

4. 德国发展服务公司 (German Development Service, DED)

德国发展服务公司成立于1963年，主要致力于人力资源领域的国际合作。自成立以来，德国发展服务公司已经向卢旺达派出了上百名技术顾问。根据德国经济合作与发展部的规定，德国发展服务公司在卢旺达的任务主要有：根据德国政府与卢旺达政府达成的协议，向卢旺达派驻培训、咨询和规划方面的专门型人才；为卢旺达的市民社会组织和地方自治机构提供专家建议，并在必要的时候辅助以金融方面的支持；通过培养技术性人才，提高卢

^① 在德国议会内部，专设一个经济合作与发展委员会与经合部相对应，主要负责审议政府的发展援助政策报告和年度预算。

^② Interview to Stefan Klingebiel, Head of KfW Kigali Office, 26 February, 2010.

^③ Interview to Mathias Mühlhans, Chief Technical Advisor of the GTZ's Good Governance Programme, 25 February, 2010; Interview to Farid Hegazy, Component Manager of GTZ, 12 March, 2010; Interview to Elisabeth Girrbach, Health Coordinator of GTZ, 22 March, 2010.

旺达的自我发展能力。同德国技术合作公司一样,虽然德国发展服务公司也可以展开有偿咨询等服务,但是该公司的盈利不能用于分红,必须重新用到发展援助领域。^①

(二) 德国对卢旺达发展援助的主要类别

在类别上,德国对卢旺达的发展援助主要分为财政援助(Financial Assistance, FA)和技术援助(Technical Assistance, TA)。其中,负责实施财政援助的主要是德国复兴开发银行,负责实施技术援助的主要是德国技术合作公司和德国发展服务公司。^②

实际上,由于卢旺达政府更愿意接受预算援助(Budget Support),所以德国从2007年开始为卢旺达提供预算援助。到目前为止,主要由7个西方发达国家组成的援助集团每年为卢旺达年度预算注资2.3亿欧元,占卢旺达政府财政预算的1/4。其中,德国每年注资700万欧元。^③从德国援助资金的分配和计算方法看,预算援助是其金融援助的最重要形式之一。

根据德国经济合作与发展部与卢旺达政府的协议,德国在2009和2010财年为卢旺达提供总价值为3850万欧元的援助资金。其中,金融援助总额为2650万欧元,技术援助总额为1200万欧元。在分配方面,金融援助的2650万欧元资金中又有1400万欧元注入卢旺达政府的年度财政预算。^④

(三) 德国对卢旺达发展援助的主要领域

目前,德国对卢旺达的发展援助主要集中在医疗卫生、政治发展和经济改革3个领域。^⑤

1. 医疗卫生、家庭计划生育和艾滋病防治

在卢旺达政府的发展战略中,医疗卫生被定为优先发展领域。^⑥在国家层面上,德国为卢旺达政府提供卫生领域的预算援助。在地区层面上,根据卢旺达卫生部对德国在卫生领域中的要求,德国医疗援助工作主要被分配在尼

① Interview to Andreas Kiefer, Medical Specialist Sent by DED, 4 March, 2010; Interview to Michael Janinhoff, Technical Advisor of DED, 10 March, 2010; Interview to Rose Hedens, Technical Advisor of DED, 11 March, 2010.

② Interview to Stefan Klingebiel, Head of KfW Kigali Office, 26 February, 2010.

③ Embassy of Germany, *Rwanda - German Development Cooperation*, November 2009, p. 6.

④ http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/subsahara/ruanda/zusammenarbeit.html, 2011-10-15

⑤ Interview to Heike Henn, Embassy of Germany in Rwanda, 23 February, 2010.

⑥ 卢旺达政府确定的另外3个优先发展领域分别是教育、公共交通和农业发展。

亚鲁古鲁 (Nyaruguru)、胡耶 (Huye)、吉萨格拉 (Gisagara)、穆桑泽 (Musanze) 和吉库姆比 (Gicumbi) 5 个地区。

德国复兴开发银行是德方医疗卫生援助资金的提供者和协调者，并负责向卢旺达医院输送相关的医疗设备。在生殖健康方面，德国技术合作公司的援助活动涵盖母婴生育安全、艾滋病控制以及与此相关的健康问题。同时，为促进卢旺达医疗资源的合理分配，让卢旺达民众得到更好的医疗服务，德国技术合作公司正在积极构建卢旺达社区医疗保险系统。由于认识到卢旺达高素质医疗人员严重匮乏的局面，负责人力资源合作的德国发展服务公司以提高卢旺达医疗人员的能力建设为目标，向卢旺达派驻了儿科、外科、创伤科和妇科方面的 4 名医生，其中一名在首都基加利、一名在北方省的鲁亨盖里 (Ruhengeri)，另外两名在南方省的布塔雷大学医院。派驻卢旺达的德国医生除了负责治疗病人，还帮助卢旺达培训医疗专业的学生。这些学生在完成大学课程之后，可以在德国医生的指导下，选择某一医院实习。除此之外，德国发展服务公司还向卢旺达不定期的输送医疗技术顾问专家，在生殖健康、家庭计划生育战略和性暴力问题方面向卢旺达卫生部门提供建议，并促进该公司与德国技术合作公司在医疗卫生领域的合作。

2. 种族和解、市民社会和公共机构建设

在该领域，促进卢旺达的地方发展是德国的重点关注，而德国复兴开发银行是本领域德国发展援助政策的主要贯彻执行者。在实践中，德国复兴开发银行主要是通过积极支持卢旺达共同发展基金 (Common Development Fund, CDF) 来实现这一任务。

卢旺达共同发展基金成立于 2002 年，该机构设立的主要目的是通过促进地方一级的基础设施和发展能力，以此来促进民主和地方分权进程。对于卢旺达地方政府来说，共同发展基金至关重要，它为地方政府自主的实现发展任务提供了必要的资金，而在 2000 年分权政策出台之前，几乎所有的资金都归中央政府支配。^① 共同发展基金的来源除了卢旺达中央财政年度预算，还有各个援助国的捐献。2009 年，共同发展基金的组成比例为：中央拨款占 51%，援助国援助占 49%。^② 自卢旺达共同发展基金成立以来，德国复兴开

① Interview to Joseph Rurungwa, MINALOC - Rwanda, 16 March, 2010.

② Sven Grimm etc, "Challenges of the Aid Architecture in Rwanda: Coordinating DAC and Non - DAC Development Partners", *Country Report to German Development Institute*, May 2010, p. 20.

发银行已经向该基金注入了大量资金。其中，近几年，德国复兴开发银行对卢旺达共同发展基金的一笔重要捐助发生在2006年，捐助金额为11.7亿卢旺达法郎。^①

根据人口数量、地区面积大小、居民用水电率、社会福利水平和发展表现，共同发展基金向卢旺达不同地区划拨发展资金，并监督这些资金的使用状况。在几乎没有任何基础设施的卢旺达农村地区，共同发展基金为他们带来了发展的希望。正是在共同发展基金的资助下，一大批农村小学、乡镇机构、农贸市场得以建立。农村小学的建立和扩大，基本解决了当地儿童的失学问题。乡镇办公室的建立极大地方便了农民办事。例如，现在当地人办理结婚登记等行政事务，再也不需要像过去那样跑出几十里地了。农贸市场的设立，则改变了过去香蕉等农产品没有地方销售的难题，提高了部分农民的收入。^②

3. 经济改革与可持续性发展领域

在这一领域，德国发展援助的主要关注点是卢旺达的职业教育培训、市场整合以及政策规制调整等。

据统计，卢旺达大约有3 000多家私有职业培训机构，但这些培训机构的培训内容混杂、培训质量参差不齐。为打开卢旺达私有职业培训系统的“黑匣子”，德国技术合作公司目前正在打造卢旺达劳务培训信息系统。^③该信息系统的建立，将不仅可以让国际援助机构准确地了解卢旺达各个领域的人才需求，而且会提供需要培训人员的数量，从而让培训更加适应卢旺达经济的发展需要。

德国认为，除了构建完善的劳务培训信息系统，卢旺达经济的可持续发展还离不开市场的整合与中小企业的成长壮大。其中，市场整合主要依靠政策规制调整，调整的目标就是让卢旺达的工业标准同东部非洲经济共同体以及国际标准保持一致。为此，德国从资金和人才上支持卢旺达标准署（Rwan-

^① <http://www.cdf.gov.rw/funding.html>, 2011-10-15.

^② 在卢旺达期间，笔者在德国复兴开发银行驻卢旺达办事处主任斯蒂芬·克林格比尔（Stephan Klingebiel）的陪同下前往卢旺达北方省穆桑泽，实地考察了由德国资助的几个共同发展基金地方项目，包括一个乡镇办公室、两所农村小学和一个农贸市场，亲身感受到了共同发展基金给卢旺达农村地区发展带来的变化。而据相关数据统计，目前德国复兴开发银行在卢旺达资助建设的教室已经超过了450间。Interview to Stefan Klingebiel, Head of KfW Kigali Office, 26 February, 2010.

^③ Sven Grimm etc, op. cit., p. 52.

dan Bureau of Standard, RBS) 调整卢旺达相关工业标准的努力。在支持中小企业的成长方面, 德国一方面通过德国复兴开发银行对卢旺达中小企业提供小额信贷、小额保险等资金方面的支持, 另一方面通过德国技术合作公司和德国发展服务公司派出专家支持卢旺达私有企业联盟 (Private Sector Federation, PSF) 与卢旺达技术职业培训学校联盟 (Technical and Vocational Schools Associations, TVSA) 的工作, 增强中小企业的的话语权与技术实力。^①

值得一提的是, 与一些非洲受援国不同, 卢旺达卡加梅政府从一开始就在面临国际社会的发展援助时表现出了较强的自主性。为了增强自身在援助领域的自主性、更好的协调援助国的援助活动、减少交易成本和提高援助效果, 卢旺达财政与经济计划部决定, 自 2010 年起开始尝试减少各援助国援助所涉及的领域, 规定每个援助国的援助领域不超过 3 个。按照卢旺达政府的规划, 德国的发展援助活动应该集中在教育、地方分权以及就业和职业能力建设 3 个领域。^② 对于这种援助领域的“劳动分工”, 德方一方面表示尊重卢旺达政府的决定, 但是另一方面也对此表示出了一定的质疑。在德方看来, 卢旺达政府调研的成果和“劳动分工”的具体内容还有待讨论。例如, 德国认为卫生领域是其在卢旺达援助传统的优势领域之一, 如果卢旺达政府强行“逼迫”德国离开该领域, 将会使德国丧失多年以来在卫生领域工作打下的良好基础。^③

(四) 德国对卢旺达发展援助的多边合作

在卢旺达, 德国政府比较重视在发展援助领域的多边合作。德国政府通过向一些国际组织注资, 来支持这些机构在卢旺达的援助活动。据统计, 在德国的官方发展援助中, 有大约 6% 的资金注入国际非政府组织。^④ 例如, 德国复兴开发银行为非政府国际卫生组织“人口服务国际”(Population Service International, PSI) 提供资助, 是目前该组织在卢旺达活动经费的第二大

① Embassy of Germany, *Rwanda - German Development Cooperation*, November 2009, pp. 10 - 11.

② Ministry of Finance and Economic Planning, *Republic of Rwanda, Government Proposal on Donors' Division of Labor*, March, 2010.

③ Interview to Mathias Mühlhans, Chief Technical Advisor of the GTZ's Good Governance Programme, 25 February, 2010; Interview to Andreas Kiefer, Medical Specialist Sent by DED, 4 March, 2010; Interview to Elisabeth Gurrbach, Health Coordinator of GTZ, 22 March, 2010.

④ <http://stats.oecd.org/qwids/>, 2011 - 9 - 15.

资金提供方。^① 而根据德国大使馆提供的数据,近年来德国对欧盟委员会、非洲发展银行和世界银行在卢旺达援助项目的捐赠比例分别达到了20.5%、10.8%和7%。^②

德国在卢旺达发展援助领域参与了多边国际合作。德国是卢旺达“发展伙伴协调小组”会议(DPCG)、“预算援助小组”会议(BSHG)、“发展伙伴”会议(DPM)和“部门工作小组”会议(SWG)等机制的积极参加者。^③ 这4个多边协调会议不仅基本包括了卢旺达发展援助的所有重要领域,也涵盖了对卢旺达开展发展援助活动的所有重要行为体(中国、韩国、南非以及一些阿拉伯援助组织除外),因而是最重要的多边合作平台。在这些多边会议上,德方代表提出动议、倾听发展伙伴声音、督促形成会议决议或报告,并在会后据此调整自己具体的援助政策,有力地促进了卢旺达援助领域的多边国际合作。

对德国对卢旺达发展援助的评价

(一) 德国对卢旺达发展援助的主要特点

从总体上看,德国对卢旺达的发展援助表现出以下特点:

① “人口服务国际”(Population Service International, PSI)总部设在美国首都华盛顿,在世界超过60个国家进行医疗卫生方面的服务项目,是世界卫生领域的主要国际组织之一。该组织接受来自各国官方与非官方的资金捐助,致力于改善世界最不发达国家的医疗卫生状况,主要涵盖艾滋病和疟疾防治以及生殖卫生知识的推广。“人口服务国际”在卢旺达的项目始自1993年,并设有专门的卢旺达办事处。在卢旺达期间,笔者不仅两次造访“人口服务国际”,而且跟随该组织的工作人员深入卢旺达南方省极为偏远的农村地区进行考察。目前,“人口服务国际”的最大资金来源是“全球基金”(Global Fund)。

② Embassy of Germany, Rwanda - German Development Cooperation, November 2009, p. 5.

③ “发展伙伴协调小组”会议每季度召开一次,是卢旺达最高级别的援助协调和监督会议,主要由各援助国的代表、卢旺达政府各部门的负责人以及国际组织和市民社会的代表参加,其主席由卢旺达财政与经济计划部部长和联合国驻卢旺达协调官共同担任。“预算援助小组”会议每季度召开一次,由包括德国在内的预算援助国组成,主要负责协调各国的立场和监督卢旺达政府资金使用的合理性与透明度。“发展伙伴”会议每两年举行一次,主要是一个加强外交联系的平台,参加者不仅包括卢旺达政府高级外交人员、各援助国外交代表,也邀请国际组织的代表参加,其角色是从总体上审视卢旺达政府的发展规划和援助活动的新进展。“部门工作小组”会议每半年召开一次,主要负责在某一特定领域协调援助方的援助活动,所有该领域援助方的代表都会被邀请参加“部门工作小组”会议,其主席通常来自卢旺达相关部委的常任秘书长和在该领域中最重要援助方的代表共同担任。目前,卢旺达共有经济、社会发展和政府治理三大类的14个“部门工作小组”会议。

第一，金融援助与技术援助分开，援助内容和形式多样化。

金融援助与技术援助分开，是德国区别于其他西方发达国家援助体制的最大特点。在这种援助体制下，德国既向卢旺达中央政府提供总体预算援助，也为具体项目提供直接资金和人力资源支持。除了双边援助，德国还积极参与针对卢旺达的多边援助，很大一部分援助基金以捐赠的方式流向多边援助机构。

第二，德国对卢旺达的发展援助，既注重国际协调、使援助契合国际共识，也强调使援助与卢旺达的发展战略相一致。^①

德国认同联合国、欧盟等国际组织关于援助的原则和决议，积极践行“巴黎宣言”与“阿克拉行动宣言”，以“民主”和“良治”作为开展对卢旺达援助的先决条件。另一方面，在对卢旺达政府提出政策建议的同时，也尊重卢旺达的国家发展战略，注重使发展援助与卢旺达经济社会的发展要求保持同步。

第三，联邦政府和州政府对卢旺达的援助相对独立、相互补充。

除了德国复兴开发银行等援助机构的援助活动，德国莱茵兰 - 普法尔茨省自 1982 年以来就开展对卢旺达援助。目前，该省在卢旺达的援助项目已经超过 50 个，仅 2009 年的援助额就达到了 208 万欧元。虽然该省也参加德国对卢旺达援助协调会议，但它认为自己的援助活动独立于联邦政府并对其构成补充。^②

第四，从援助发展趋势上看，虽然医疗卫生等传统援助领域依然是德国对卢旺达援助的重点，但德国在以援助促进卢旺达市民社会建设、经济可持续性发展和环境保护方面的意识越来越突出。^③

在援助资金的分配方面，德国的发展援助有逐渐向这些“新问题领域”倾斜的趋势。德国政府表示，由于卢旺达政府在援助领域的劳动分工并不涉及市民社会建设领域，德国很愿意继续留在该领域，继续加大对市民社会行

① 事实上，不仅德国大使馆，在笔者对德国复兴开发银行、德国技术合作公司和德国发展服务公司等其他德国援助机构的采访中，所有的被采访者均强调了德国援助政策应该“契合”卢旺达国家发展战略的看法。

② Interview to Michael Nieden, Director Coordination Office of Rhineland - Palatinate, 22 February, 2010.

③ Sven Grimm etc, op. cit. , p. 33.

为体在制定地区发展战略等方面的支持力度。^①

德国在卢旺达的发展援助活动表明,德国非常重视使发展援助政策落到实处。而德国的这种努力与卢旺达政府的“经济发展与减贫战略”(ED-PRSP)以及构建中等收入国家的“2020年远景规划”(Vision 2020)不谋而合。不可否认,德国典型的西方式援助在促进卢旺达经济社会发展方面发挥了一定的积极作用,有助于该国实现联合国“千年发展目标”。

(二) 德国对卢旺达发展援助的不足

同其他西方援助国一样,德国的援助也有其明显的缺陷。在援助政策和项目上附加政治条件、强调“民主先行”,就在许多方面不可避免地置民生项目于其后,限制了援助发挥应有作用的空间。此外,为使援助分工更加明确,提高援助的专业化,德国在援非机构的设置上煞费苦心,专门设立德国复兴开发银行、德国技术合作公司、德国发展服务公司和德国国际能力建设公司分别司职金融援助和技术援助活动。但是,在实践上,要严格区分金融援助和技术援助是不可能的。许多援助项目既需要金融援助,也同时需要技术支持,刻意在二者间划界限,不利于援助项目的统一协调与效率的提高。单就技术援助一个部类来讲,德国技术合作公司、德国发展服务公司和德国国际能力建设公司的功能类似,在实践中较容易造成角色的混乱和职能上的重合。德国的这种外援机构设置经常被其他经合组织成员国批评为一种“结构性缺陷”。^②事实上,德国经济合作与发展部也意识到了这个问题的弊端。为提高发展援助在计划制定、资金支配和具体执行方面的效率,德国经济合作与发展部已经把主要负责技术援助的3个机构合并成为一个部门,称为德国国际合作处(German International Cooperation, GIZ)^③。

结 论

从总体上看,德国对卢旺达的发展援助,既有帮助卢旺达在1994年种族

① Interview to Heike Henn, Embassy of Germany in Rwanda, 23 February, 2010.

② Sven Grimm etc, Challenges of the Aid Architecture in Rwanda: Coordinating DAC and Non - DAC Development Partners, *Country Report to German Development Institute*, May 2010, p. 31.

③ Group Meeting with DIE Country Working Team Consists of Sven Grimm, Heike Hoess, Katharina Knappe, Marion Siebold, Johannes Sperrfechter and Isabel Vogler, 29 March, 2010.

大屠杀后继续其重建进程的国别特殊性，也在很大程度上体现出德国对非洲发展援助的一般特点。如服务于德国对非战略的总体外交政策目标，援助机构和援助类别的配置方式以及越来越强调在“新问题领域”的援助，等等。从某种意义上说，德国对卢旺达发展援助的理念较为“先进”，强调根据对象国的国家发展战略来调整援助的重点和进行援助领域的多边国际合作，有利的促进了卢旺达经济社会的发展。但是，德国对卢旺达的发展援助反映的是其典型的西方式援助理念，这就在许多领域制约了其援助的有效性。卢旺达总统卡加梅在接受国际媒体采访时就曾激进地公开批评西方：“西方国家在对非洲援助方面投入了一大批资金。结果是养活了一大批驻外人员，走后除了一大堆的垃圾，什么也没有留下。”^①

通过对中国与德国在卢旺达发展援助的比较，笔者发现，二者的最大不同在于中国实行的主要是双边项目援助，而德国主要是财政援助，二者在援助体系的设置上有很大不同。^②与德国等西方国家相比，中国的援助额还没有那么大，但具体的援助项目更见成效。中国在卢旺达的一些援助项目实实在在地摆在那里，如卢旺达外交部大楼、卢旺达国家体育馆等。^③中国与德国等西方国家在援助方式上的另外一个重要差异是，中国几乎从不或很少参加多边援助活动。^④例如，中国既不参加卢旺达“发展伙伴协调小组”会议与“发展伙伴”会议，也不参加“部门工作小组”会议。因此，一些人指责中国对卢旺达援助缺乏透明度，也就不足为怪。

^① Konye Obajiori, Rwanda President defends China, scorns western relations with Africa, <http://en.afrik.com/article16286.html>.

^② 在卢旺达的两个月期间，除了调研德国对卢旺达发展援助，笔者还对多个中国援助卢旺达项目进行了实地考察。在中国对卢旺达的援助项目方面，笔者主要考察了中国路桥公司援建的公路、中国土木公司援建的卢旺达国家体育馆、福建农林大学农业示范中心援卢竹编项目、援助东方省农村小学项目与中国内蒙古自治区援助卢旺达医疗队等。考察期间，听取了中国驻卢旺达大使馆孙树忠大使对中国和西方对卢援助活动的意见，并与中国驻当地工作人员就我援助项目的基本情况和实际成效进行了充分的交流，在此向他们表示诚挚的感谢。

^③ Interview to Ambassador Sun Shuzhong, Chinese Embassy in Rwanda, 31 March, 2010.

^④ 几乎每个国际组织和各国政府（西方国家和卢旺达）的受访者都提到了这一观点。主要有五类：其一，国际组织驻卢旺达办事处，既包括政府间国际组织，也包括非政府间国际组织，如世界银行、欧盟、艾格鲁行动（Agro Action）等。其二，德国援助组织/公司驻卢旺达办事处。其三，各国政府驻卢旺达大使馆，包括美国驻卢旺达大使馆、荷兰驻卢旺达大使馆和比利时驻卢旺达大使馆等。其四，卢旺达政府机构。如卢旺达外交部（MINAFFET）、财政与经济计划部（MINECOFIN）、地方治理部（MINALOC）等。其五、卢旺达学术机构。如卢旺达国立大学、基加利教育学院等。

笔者认为, 虽然上述情况反映了西方国家不想放弃自己长期以来在非洲的优势地位、对于中国这个新来者抱有警惕心理的现实, 但是我们应辩证地分析和理性应对中西对卢旺达发展援助领域存在的差异, 应当看到二者在以援助促进非洲经济社会发展方面的某些共通之处。德国对卢旺达援助给我们的启示是, 如果以更透明的姿态适当参与援助领域的多边合作机制, 就可以在很大程度上消除西方世界对中国援非工作的顾虑、改善在非洲国家的国家形象、推进中国国家“软实力”建设。无疑, 这是摆在中国政府和非洲问题研究学者面前的一个重大课题。多大程度上参加多边援助合作? 如何合作? 在哪些方面合作? 将会带来何种影响, 需要做进一步深入研究。

An Analysis on German Development Assistance to Rwanda

Liu Zhongwei

Abstract: Development assistance is one pillar of German foreign policy, which helps to achieve the goal of German foreign policy towards Africa. As one of the least developed countries in the world, Rwanda occupies a special position in German development assistance to Africa. Since 1960s, German development assistance to Rwanda has undergone four main different stages, and now is showing a momentum of rapid development. With the means of financial assistance and technical assistance, Germany contributes a lot to Rwanda's development in sectors such as health, political development and the economic reform. There are features, advantages, as well as defects in German development assistance to Rwanda. Compared to Germany, Chinese assistance to Rwanda has different characteristics.

Key Words: International Relations; Development Assistance; Rwanda; Germany

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)