

塞尔维亚接受国际援助 的回顾及发展趋势

左 娅

【内容提要】 随着 2000 年塞尔维亚走上民主发展的道路,作为欧洲最不发达国家之一,塞尔维亚开始接受双边和多边国际援助。与此同时,塞尔维亚提出了“回归欧洲”的政策口号,符合欧盟把西巴尔干国家纳入欧洲一体化进程的战略构想,因此,欧盟对塞尔维亚的发展援助是在其对西巴尔干政策的大框架内展开的,以引导塞尔维亚向欧洲社会民主模式转轨,最终实现欧洲一体化。本文简要介绍了塞尔维亚接受国际援助的总体情况和 trends,着重介绍塞尔维亚接受欧盟援助情况,并对国际援助的作用作简要分析。

【关键词】 塞尔维亚 国际援助 欧洲一体化

【作者简介】 左娅,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。

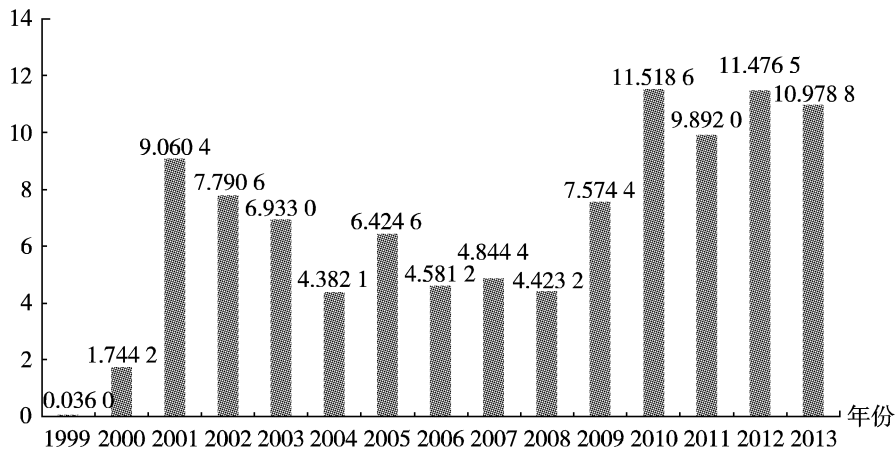
世纪之交,塞尔维亚民主政权成功实现国家形象的重塑,步入发展正轨,国际援助从 2000 年开始大量涌入,其中来自欧盟的援助不论从规模还是内容都更为突出。这些援助对塞尔维亚缓解资金短缺、吸收国外先进技术与管理经验都发挥了显著作用。

一 塞尔维亚接受国际援助的总体情况

20 世纪 90 年代的原南解体、波黑战争、国际制裁和北约轰炸不仅造成巨大的人道主义灾难,还使塞尔维亚经济遭受毁灭性打击。1999 年科索沃战争结束,尤其是 2000 年实现民主变革后,国际社会开始向塞尔维亚提供经济援助。最初的国际援助主要为了满足塞尔维亚的基本需要,包括恢复能源体系,重建被战争破坏的铁路、公路、港口、桥梁和市政交通等设施。随着宏观

经济逐步稳定和重现活力,国际援助更加倾向于支持塞尔维亚的结构改革和可持续发展。2001~2004年人道主义援助出现减少的趋势,同时转换为通过赠款和优惠贷款来支持改革进程。这一阶段,欧盟、世界银行和美国是主要的捐助方。2003年6月萨洛尼卡欧盟首脑会议上,欧盟确认了包括塞尔维亚在内的西巴尔干国家的“入盟”前景,将塞列入潜在候选国范畴。此后,国际社会对塞尔维亚的援助出现重要转折,帮助塞尔维亚满足欧洲一体化的要求成为国际援助的主要目标,而欧盟在外援中所占份额显著升高,成为最大的捐助者。根据 ISDAKON^① 统计,2000~2013年塞尔维亚共计接受101.62亿欧元的国际援助,其中优惠贷款53.21亿欧元。

图1 1999~2013年塞尔维亚获得的国际援助 (单位:亿欧元)



资料来源:Information System for Coordination of the Development Assistance to the Republic of Serbia, <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/index.aspx>

2000年至今,随着经济社会的发展,援助方对塞尔维亚的援助政策、重点领域和主要方式也在逐渐发生变化,援助方式从以器材设备为主的“硬件”援助转向专家咨询、人员培训为主的“软件”援助;援助目标由单纯的促进经济发展转向各领域的全面“达标”(欧盟标准);援助层次从单个国家项目转向涵盖整个区域的整体性项目;援助重点领域从传统的扶贫、农业转向环保、气候变化、能力建设和结构改革。对塞尔维亚的国际援助发展趋势和特点具体表现为:

第一,针对最弱势群体的人道主义援助自2000年至今急剧减少,从2001

^① ISDAKON 即援助规划和监测信息系统,由塞尔维亚欧洲一体化办公室管理。

年的 2.48 亿欧元减至 2013 年的零水平。2000 ~ 2002 年,由于科索沃战争的影响,塞尔维亚获得的人道主义援助达到历史最高水平,主要用于基础设施和能源系统的恢复、难民安置等,人道主义援助在外援中所占比重分别为 46%、27% 和 7%,逐年降低。此后,塞尔维亚进入和平发展时期,从 2003 年开始,人道主义援助骤然减少,占外援的比重不超过 1%,援助内容主要针对自然灾害发生后的紧急救援,如 2010 年地震和 2014 年洪涝灾害发生后,国际组织及其他国家提供了大量人道主义援助。

第二,从援助来源上看,以多边为主、双边为辅,预计双边援助将进一步减少。据统计,塞尔维亚国际援助来自 30 多个双边和多边援助方,在 2000 ~ 2013 年执行和新签项目中,66.7% 的援助来自多边财政援助。其中欧盟是最主要的援助方,其次是欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行和世界银行。而最大的双边援助国依次为德国、美国、俄罗斯、意大利和中国。得益于近年几个大型基础设施项目的优惠贷款,中国在双边援助排行榜上的上升势头非常明显。双边援助分为两类:第一类如德国国际合作机构和美国国际开发署,倾向于与受援国协商,直接参与项目的实施和设计;第二类如瑞典国际开发署、挪威、瑞士开发与合作机构和日本国际协力机构,往往通过发展机构、技术援助咨询机构或非政府组织提供援助。

表 1 塞尔维亚国际援助的主要部门及相应援助方

部门	主要援助方
法治	欧盟、挪威、瑞典、德国、荷兰、瑞士、奥地利、丹麦、斯洛文尼亚、美国
公共行政改革	欧盟、世界银行、中国、美国、瑞典、德国、瑞士、捷克、斯洛伐克、联合国
公民社会、媒体、文化	欧盟、美国、挪威、意大利
竞争力	欧洲投资银行、美国
人力资源发展	欧盟、日本、欧洲发展银行理事会、世界银行、瑞士
农业、林业、渔业、农村发展	欧盟、世界银行、美国、丹麦
物流和仓储	欧洲复兴开发银行、欧盟、欧洲投资银行
环境和能源	欧盟、德国、世界银行、瑞典、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行

资料来源:笔者根据塞尔维亚政府(<http://www.srbija.gov.rs>)和欧洲一体化办公室(<http://www.seio.gov>)的数据整理而成。

第三,从援助目标上看,最初的国际援助着眼于经济复苏和转轨,随着欧盟西巴尔干政策的确定和完善,欧盟成为塞尔维亚最大的国际援助方,主要的双边援助方(如德国和意大利)也是欧盟成员国,因此,目前国际援助的主题是帮助塞尔维亚融入欧洲一体化,按照欧洲民主标准建立现代国家、加强法治、促进经济发展和建立社会公正。

第四,从援助领域上看,以基础设施和公共管理为主,兼顾其他领域。据统计,2000~2013年塞尔维亚获得国际援助的项目及规模包括:经济基础设施类项目,如道路、交通、能源和水利等,共计39亿欧元,约占国际援助总额的37%;公共管理类项目,如税务改革和财政管理等,共计35亿欧元,约占国际援助总额的34%;社会基础设施类项目,如卫生、教育、住房和安全等,共计15亿欧元;生产力类项目,如农业、旅游业、矿业和制造业等,共计12亿欧元。

第五,优惠贷款显著增加,并成为国际援助的主要形式。2001~2003年优惠贷款仅占总拨付援助的约1/3,2009~2010年这一比重超过50%,2013年优惠贷款达到创纪录的7.99亿欧元,占当年所获国际援助总额的73%,是2000年获得优惠贷款的439倍^①。优惠贷款主要来自欧洲投资银行、世界银行、欧盟、欧洲复兴开发银行、德国和中国,用于基础设施项目、一般预算支持和公共部门的财政管理。

第六,将援助纳入国家发展计划,并附加更多条件,来自欧盟的援助资金在这点上表现得尤为明显。为获得援助,欧盟要求塞尔维亚制定详细的行动计划,并满足附加条件,否则援助将被终止。同时,如果在使用援助资金过程中出现违规行为,欧盟将暂停甚至剥夺援助资金。

二 欧盟对塞尔维亚的援助工具

由于地理、文化和历史特点,塞尔维亚对于欧盟有着特殊的重要性。早在南联邦时期,欧共体(欧盟)就与其签订了贸易协定,享受最惠国待遇,建立了欧共体—南斯拉夫联邦委员会。20世纪90年代初,随着东欧剧变,南联邦也趋于瓦解,斯洛文尼亚、克罗地亚、马其顿和波黑相继宣布独立,未独立的塞尔维亚共和国和黑山共和国组成南斯拉夫联盟共和国(简称南联盟)。南联盟成立后便陷入战争的泥沼,被禁止参加各国际组织,受到政治、经济、军事等各个方面的制裁,欧盟也对其实行贸易禁运,双方关系在整个90年代没

^① Medjunarodna pomoc Srbiji, 2001 – 2011, Pregled, 2011. 2.

有显著进展。2000 年米洛舍维奇政权垮台促成塞尔维亚(南联盟)外交政策转变,“回归欧洲”成为新的民主政权的优先战略目标。欧盟也认识到只有将西巴尔干地区^①纳入欧洲一体化轨道,才能实现该地区持久的和平与稳定,进而有助于整个欧洲的稳定与繁荣。于是,欧盟提出了其在西巴尔干地区的战略构想,即巩固地区和平与稳定,帮助经济恢复,发展民主,促进市场经济改革,推动地区内国家间、民族间的对话、和解、合作。在此目标指导下,欧盟推出针对西巴尔干国家的“稳定与联系进程”。与此同时,欧盟对西巴尔干国家制定了一揽子援助计划,以引导这些国家向欧洲社会民主模式转轨,最终实现欧洲一体化。出于以上考虑,欧盟自 2000 年以来向塞尔维亚投入大量援助资金,年均援助资金达到 2 亿欧元,是塞尔维亚最大的国际援助提供者,塞尔维亚也是欧盟在西巴尔干地区最大的受援国,人均获得援助 300 欧元。欧盟实施援助的形式包括以下三个方面。

(一) 人道主义援助

迄今为止,欧盟向塞尔维亚提供了总额为 1.052 亿欧元的人道主义援助,绝大部分发放于 2004 年以前。1999 年科索沃战争后,欧盟通过人道主义援助办公室(ECHO)对塞尔维亚施以援助。进入 21 世纪,塞尔维亚局势趋稳,人道主义援助主要用于减轻自然灾害造成的损失以及重建工作。2014 年塞尔维亚遭受 120 年来最严重的洪灾,欧盟通过民事保护机制(Civil Protection Mechanism)向塞尔维亚提供 300 万欧元的援助,并派出来自 23 个成员国的 800 名救援人员,这是欧盟民事保护机制自 2001 年成立以来最大规模的援助行动。

(二) 优惠贷款

优惠贷款主要由欧盟通过其金融机构——欧洲投资银行(EIB)和欧洲复兴开发银行(EBRD)发放。2000~2013 年,欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行分别向塞尔维亚提供优惠贷款 20 亿欧元和 7 亿欧元,重点用于金融部门和基础设施建设。

(三) 项目援助和发展基金

为推动塞尔维亚实行市场经济体制和多元化民主制度,欧盟及其成员国制定了一整套长期战略计划,其中项目基金援助是极其重要的一项。2000~2006 年、2007~2013 年欧盟分别通过共同体复兴、开发和重建援助计划(CARDS)和“入盟”前援助方案(IPA)对塞尔维亚实施援助,辅以其他涉及教

^① 西巴尔干地区包括塞尔维亚、克罗地亚、波黑、马其顿、阿尔巴尼亚和黑山。

育、人权、信息等领域的援助项目。

毫无疑问,第三类援助在欧盟对塞尔维亚的援助中占据主导地位,2000~2013年这类援助占欧盟援助总额的85%。可以看出,这类援助往往带有明显的条件性规范作用,2000年《萨格勒布宣言》把尊重人权和少数民族权利、与海牙合作、保护难民和失踪人口以及地区合作作为欧盟同西巴尔干发展关系的条件性原则。欧盟通过援助工具,成功地对希望“入盟”的西巴尔干国家进行影响,以达到实现条件性原则的目的^①。2000年至今,欧盟对塞尔维亚实施的第三类援助工具主要有以下几种。

1. 共同体复兴、开发和重建援助计划(CARDS)

CARDS是欧盟“稳定与联系进程”的财政援助工具,受援国包括塞尔维亚在内的西巴尔干国家,2000年12月开始实施。该计划取代了原来的法尔计划(PHARE)和复兴计划(OBNOVA),通过提供资金援助和实施相关的项目为西巴尔干各国在向欧盟靠拢的“稳定与联系进程”给予支持。援助资金以赠款和贷款两种形式拨付,主要用于以下五个优先领域:民主稳定、经济和社会发展、司法和内部事务、加强行政能力、保护环境和自然资源^②。

与欧盟的其他对外援助工具一样,CARDS也是在国别战略、多年度计划框架和年度计划的基础上运作的。

2000~2006年欧盟通过的CARDS对西巴尔干地区的援助计划总额为42亿欧元,塞尔维亚获得的援助配额最多,为12.89亿欧元,实际签约率为90%,吸收率为77%,低于西巴尔干国家均值(87.3%)。从行业分配来看,塞尔维亚的能源部门获得份额最高,达到CARDS总金额的31%,其次是地方和市政府发展领域(所占比重为10%)、经济增长和企业的发展以及边境管理部门(各占8%)、交通及健康(分别占7%和6%),其他部门份额均低于5%^③。

^① Ana E. Juncos, Power Discourse and Power Practices: The EU's Role as Normative Power in Bosnia, in Normative Power Europe, Empirical and Theoretical Perspectives, ED. Richard G. Whitman, Palgrave Macmillan, 2011, p. 9.

^② http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/general/2666_00_en.pdf

^③ Commission Staff Working Document Annexes To 2007 Annual Report On PHARE, Turkey Pre - Accession Instrument, CARDS and Transition Facility Country Sections & Additional Information, COM (2008) 880 Final, Brussels, 22. 12. 2008.

表 2 2000 ~ 2006 年 CARDS 对塞尔维亚的援助 (单位:亿欧元)

2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
1.850	1.938	1.707	2.290	2.120	1.545	1.440

资料来源: http://www.europa.rs/en/eu_assistance_to_serbia/card.html

欧盟把尊重人权、民主原则、法治和国际法原则作为获得财政援助的前提条件,而 CARDS 作为“稳定与联系进程”的财政工具,是欧盟输出共同体规范和标准的途径^①。也就是说,欧盟的援助伴随一系列的附加条件,为了从 CARDS 中获得必要的改革发展基金,塞尔维亚就必须接受这些附加条件,否则援助将被终止。欧盟每年发布《进度报告》,强化对援助的实时监督和政策评估,并决定“入盟”进程的下一步。

2. “入盟”前援助方案(IPA)

随着 2006 年年底 CARDS 到期,欧盟对候选国及潜在候选国启动了新的财政援助计划——“入盟”前援助方案(Instrument for pre - accession assistance, IPA)。从 2007 年 1 月 1 日起,IPA 整合了此前的援助工具(CARDS)、“入盟”前结构调整计划(ISPA)以及农业和农村发展专项援助计划(SAPARD),成为一个单一的援助框架,以加强援助的有效性和凝聚力。IPA 的受益国有阿尔巴尼亚、波黑、克罗地亚、马其顿、冰岛、科索沃、黑山、塞尔维亚和土耳其。IPA 在 2007 ~ 2013 年的预算为 115.65 亿欧元,塞尔维亚仍然是获得配额最多的国家,为 14 亿欧元,即平均每年可以从 IPA 获得 2 亿欧元,约占国内生产总值的 0.7%^②。

IPA 包含五大援助重点领域,即:(1)转型和制度建设,关注政治领域的制度改革,公民社会的改善和经济部门改革,包括打击有组织犯罪和腐败、改革公共行政、发展地方社团、保护人权和少数民族权利、与欧盟立法趋同、改善商业环境等;(2)跨边界合作,通过地方和区域倡议,推动跨境合作,旨在促进经济和社会的可持续发展以及各国地方政府同非营利组织间的合作;(3)区域发展,对运输、环境、基础设施建设方面的财政援助和技术援助,加强区域竞争与合作,减少欧盟成员国与候选国之间的地区差异;(4)运用欧洲社会基金支持人力资源的开发;(5)促进农业现代化和农村地区发展。根据规定,

^① CARDS Council Regulation(EC) No 2666/2000, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/general/2666_00_en.pdf

^② Martin Sajdik/Michael Schwarzingger, European Union Enlargement: Background, Developments, Facts, New Brunswick/London: Transaction Publishers, 2007, pp. 318 - 319.

塞尔维亚以潜在候选国^①的身份只能获得前两个领域的援助,2012年成为候选国后才能获得后三项援助。

表3 2007~2013年IPA对塞尔维亚的援助 (单位:亿欧元)

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
转型和制度建设	1.814	1.794	1.825	1.862	1.899	1.938	2.031
跨边界合作	0.082	0.114	0.122	0.124	0.127	0.129	0.116
总额	1.897	1.909	1.948	1.979	2.018	2.058	2.147

资料来源: <http://www.europa.rs>

尽管同为欧盟对西巴尔干国家的财政援助工具,但IPA在制定与实施中与CARDS仍有许多不同的特点。

第一,“入盟”导向性更为明显。IPA的名称——“入盟”前援助方案就已经昭示其区别于其他援助工具的功能性。萨洛尼卡首脑会议之后,西巴尔干国家的加入欧盟前景日趋明朗,加入欧盟的进程步入实质阶段,因此,IPA的内容设置除了与“入盟”要求全面接轨,还根据受援国在“入盟”进程中所处的状态,首次采取了“区别对待”的援助方式,候选国和潜在候选国获得的资金差异体现了欧盟对外援助“分阶段实施”(phasing - inapproach)的特点,即根据受援国“达标”情况适时调整援助支持力度^②。IPA规定,五大援助重点领域的前两项对所有西巴尔干国家开放,后三项只对候选国开放^③。

第二,逐步实现援助资金管理权的移交。从2008年中期开始,欧洲重建署(European Reconstruction Agency, ERA)在援助实施方面的职能开始向驻塞尔维亚的分支机构转移,设在贝尔格莱德的重建署办公室在管理欧盟援助方面承担更重要的职责,这有助于强化援助双方的政策协调,进一步提高援助资源的利用效率^④。欧盟的最终目标是,一旦塞尔维亚政府具备承担能力,要把IPA的管理权向塞尔维亚当局转移。2014年“入盟”谈判开启后,欧盟将IPA的管理权逐步交给塞尔维亚政府。在2014年欧盟向塞尔维亚提供

^① 依据“入盟”进程中各国的表现和进度,欧盟将其划分为候选国(candidate countries)和潜在候选国(potential candidate countries)。截至2014年7月,候选国包括马其顿、塞尔维亚、阿尔巴尼亚、黑山、冰岛和土耳其,潜在候选国包括波黑和科索沃。

^② Andras Inotai, The European Union and Southeast Europe: Troubled Water Ahead? p. 363,转引自张鹏:《欧盟援助西巴尔干政策评析》,《欧洲研究》2014年第2期。

^③ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how_does_it_work/miff_12_10_2011.pdf

^④ 张鹏:《欧盟援助西巴尔干政策评析》,《欧洲研究》2014年第2期。

1.972 亿欧元援助资金中,1.456 亿欧元将由塞尔维亚政府管理,3 310 万欧元由欧盟驻塞尔维亚代表团管理,另外约 1 800 多万欧元用于民众团体事务。

第三,更加重视区域整体的专项援助政策设计。考虑到西巴尔干地区的历史,为保证该地区的长久和平,欧盟十分重视该地区的国家关系和地区合作问题。2003 年萨洛尼卡欧盟和西巴尔干首脑峰会上,西巴尔干国家承诺推进区域合作,就“向欧盟靠拢和区域合作相辅相成”达成共识^①。为此,欧盟在 IPA 内设立“多方受益计划”(the Multi-beneficiary Programme),以支持潜在候选国与候选国之间的区域合作,对那些在区域合作领域富有成果的国家进行奖励性额外援助,2007~2013 年,约 10% 的 IPA 资金被用于“多方受益计划”。

“多方受益计划”通常采取如下六种形式:(1)与国际金融机构(如欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、欧洲央行)开展筹集资金合作;(2)支持公民社会的对话和发展;(3)通过跨欧洲高等教育合作计划(TMEPUS)和伊拉斯莫世界之窗计划(ERASMUS MUNDUS)对学生和科研人员的交流提供援助;(4)帮助该区域国家满足“入盟”的要求,尤其是同欧盟既有法律协调一致;(5)执行行政和司法改革,打击有组织犯罪和腐败;(6)为降低灾害风险建立区域防灾抗灾战略。

第四,衔接“入盟”后的各项援助基金。IPA 有两大功能:一方面,对“入盟”进程提供财政援助,另一方面,使候选国积累作为欧盟成员国吸纳欧盟基金方面的经验。“入盟”后,塞尔维亚将有资格使用结构基金和凝聚基金,这对其吸收能力将是巨大挑战。而 IPA 在内容设置上与“入盟”后基金具有一一对应的关系,使用方法和原则也相类似,有助于候选国提前学习和适应。

表 4 IPA 五大援助领域对应的“入盟”后基金

欧盟候选国	欧盟成员国
IPA	结构基金和凝聚基金
IPA I—转型和制度建设	
IPA II—跨边界合作	欧洲区域发展基金
IPA III—区域发展	欧洲区域发展基金和凝聚基金
IPA IV—人力资源开发	欧盟社会基金
IPA V—农村地区发展	欧盟农村发展农业基金

资料来源: <http://www.emins.org/srpski>

^① http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/visekorisnicka_ipa.pdf

3. 欧洲民主与人权计划(EIDHR)

EIDHR 是设立最早的欧洲援助计划之一,旨在支持世界各地的民主建设。而尊重并保护人权和民主原则是欧盟对塞尔维亚政策的主要内容之一,EIDHR 从 1996 年起开始在塞尔维亚实施项目,但由于塞尔维亚国内政局不稳,该项目开展的活动极少。2006 年,EIDHR 启动了四大优先援助方向:(1)维护正义和法治,废除死刑;(2)培养人权文化,提高公民社会组织在维护弱势群体利益方面的作用,反对酷刑;(3)促进民主进程,确保选举公正;(4)在民主对话的基础上推进平等、宽容与和平。同年,欧盟通过该项目与 22 个塞尔维亚公民社会组织签署了总价值为 150 万欧元的援助协议,援助范围包括校际合作、捍卫儿童权利、促进残疾人就业、鼓励宗教团体参与公民社会行动、为消除歧视进行监狱改革等。此后,EIDHR 每年向塞尔维亚提供约 150 万欧元的项目援助。

4. 教育援助计划:跨欧洲高等教育合作计划(TMEPUS)和伊拉斯莫世界之窗计划(ERASMUS MUNDUS)

为了提高欧洲高等教育的质量和竞争力,扩大欧洲高等教育在世界上的影响力,欧盟发起了若干个教育援助计划,通过与第三世界国家的合作来加强文化间的交流,目前对塞尔维亚开放的教育援助计划是 TEMPUS 和 ERASMUS MUNDUS。

TEMPUS 是欧盟对中东欧和中亚开展现代化高等教育合作的计划,1990 年正式启动,原南内战爆发后,所有涉及南斯拉夫的合作行动和启动项目被中断。2000 年国际社会结束对塞尔维亚的隔离和孤立后,塞尔维亚通过 TEMPUS 与欧盟和其他伙伴国家的高等教育机构重新建立联系。TEMPUS 的首要目标是建立欧盟与这些国家在教育领域的合作,促进高等教育改革,以便使这些转型国家的教育能够适应市场经济需要。TEMPUS 的三个优先方向和工作重点是:教育计划的发展与调整;改革高等教育结构和管理体制;开发使转型国家能够跟上先进技术发展的培训项目。

ERASMUS MUNDUS 是欧盟 2004 年启动的高等教育合作交流框架,旨在促进欧盟与受援国家高校间的多方面合作,以促进人才、知识以及技能等方面的交流。欧盟通过 ERASMUS MUNDUS 奖学金资助计划帮助欧盟及其他国家学生在世界各地的伙伴大学研习硕士和博士课程。迄今为止,已有 1 450 名塞尔维亚学生通过 ERASMUS MUNDUS 获得欧盟奖学金。

5. 欧洲进步方案(The European PROGRES Programme)

欧洲进步方案自 2010 年开始在塞尔维亚启动,至 2013 年已提供 1 810

万欧元的援助,旨在协助塞尔维亚“入盟”进程和支持社会经济的均衡发展。其主要目标是:加强地方治理,特别是帮助欠发达地区提高竞争力、吸引外国投资,并建立良好的和负责任的治理制度^①。欧盟已承诺自 2014 年起在未来的 3 年半拨出至少 2 460 万欧元,通过欧洲进步方案支持塞尔维亚东南部和西南部 34 个地方自治政府的发展。

6. 技术援助与信息交流工具(TAIEX)

TAIEX 是欧盟创设的旨在促进受援国了解、应用和实施欧盟法律的技术援助工具。援助对象包括从事与欧盟法律相关工作的公共部门(如司法、立法和行政等部门)的公务人员和私人部门(如工会和商会)的代表。2003 年 12 月,TAIEX 开始正式向塞尔维亚开放,该援助大多为短期交流培训项目。数据显示,2008 ~ 2012 年期间,欧盟通过 TAIEX 工具与塞尔维亚机构合作举办了 446 场活动,让塞尔维亚代表参加了 958 次国际研讨会,塞方参与者总数为 3.465 4 万人。

三 塞尔维亚使用国际援助的经验及国际援助对塞尔维亚的发展所起的作用

(一) 使用国际援助的经验

援助资金的吸收问题是受援国面临的主要问题,由于公共管理缺乏效率、国家缺乏对项目的融资、过度的官僚主义以及资金管理的透明度不高等问题,因此,西巴尔干国家对援助基金的吸收率普遍低下。援助资金的高效吸收在很大程度上取决于国家层面行政改革的成功,加强管理和协调是重中之重。塞尔维亚在加强协调磋商的机制建设方面采取了很多措施,重点改善部委和各级机构之间的纵向协调,以及本国与国际金融组织和其他捐助国之间、双边和多边机构之间的横向协调,并取得一定的效果。

1. 2000 年 11 月,塞尔维亚在国际经济关系部(MIER)内成立了发展和援助协调组(DACU)。2007 年 5 月 ~ 2010 年 7 月,发展和援助协调组被划归财政部,作为欧盟基金和发展援助部门。自 2010 年 7 月起隶属于塞尔维亚欧洲一体化办公室(SEIO),正式成为欧盟基金和发展援助的规划监控部门。发展和援助协调组在制定和实施重点项目、协调捐助者的援助方面发挥了重要作用。

^① <http://www.euprogres.org/>

2. 塞尔维亚在援助方、地方自治政府和民间社会组织间建立了 8 个协商工作组,还任命了国家 IPA 协调员(NIPAC)、区域发展和人力资源发展战略协调员(SCO)、主管评审官(CAO)等各级协调机制。

3. 为了对援助资金进行更系统化的管理,2003 年 9 月,塞尔维亚政府决定成立跨部门发展和援助协调网络(ISDAKON),由相关部门代表组成,目的是使国际援助信息更为畅通和便利,增强援助资金管理的透明度。

4. 塞尔维亚与援助方定期召开会议,交流信息,加强协调与沟通。同时通过制作介绍发展援助项目的宣传短片和出版物、培训记者、召开媒体研讨会和专题报告的形式发布公众和企业招标信息及项目进展情况,并集思广益,探讨有效利用国际援助的方法。

基于以上措施,欧盟在有关 CARDS 实施评估报告中对塞尔维亚吸收 CARDS 资金表示“适度满意”^①。在 IPA 2007 ~ 2013 年预算期内,塞尔维亚已签约资金和分配资金总的比重超过 95%,为地区内最高。

(二) 国际援助的作用

国际援助在一定程度上缓解了塞尔维亚发展过程中资金不足的问题,而且随着援助体系的不断发展,国际援助不仅投入了大量资金,还带来了先进的技术和管理理念,对塞尔维亚的经济发展乃至全面转型起到了重要的促进作用。

1. 提供贷款和融资,解决资金短缺问题。由于国家分裂、爆发战争以及国际制裁,塞尔维亚经济遭到毁灭性的打击,20 世纪末塞尔维亚经济规模只有 1990 年的一半,百废待兴,要实现经济复苏和发展,需要大量资金的支持。2000 年后,塞尔维亚通过重新加入世界银行、国际复兴开发银行、欧洲复兴开发银行等一系列国际金融组织再次融入国际社会。国际社会认为通过加大援助力度,可以推动塞尔维亚经济发展,因此,国际金融组织向塞尔维亚提供各种援助资金以帮助其发展,援助领域涉及基础设施、公共管理、社会民生的方方面面。其中在特殊情况下的应急援助对塞尔维亚渡过危机起到了至关重要的作用:一是在 2000 年年底国际货币基金组织批准塞尔维亚 1.169 亿特别提款权(约合 1.85 亿美元),作为冲突后紧急援助,以支持国家经济稳定和重建计划。2001 年 6 月 11 日,国际货币基金组织又批准了一项 2 亿特别提款权(约合 3.17 亿美元)的备用贷款。这两项贷款的实施帮助塞尔维亚

^① PARTICIP GmbH: Retrospective Evaluation of CARDS Programmes in the Republic of Serbia, Final Evaluation Report September 2009.

2002 ~ 2005 年的结构改革和经济稳定计划^①。二是在金融危机期间,为帮助塞尔维亚减轻金融危机带来的严重后果,弥补政府财政赤字。国际货币基金组织与塞尔维亚达成总额为 5.2 亿美元的应急信贷协议,欧盟向塞尔维亚提供 1 亿欧元无偿援助等。

2. 欧盟援助基金对促进塞尔维亚全面转型起到特别重要的作用。塞尔维亚位于连接欧盟、东南欧和亚洲及中东国家各大交通走廊(航空、铁路、公路和水路交通)十字路口和战略要冲的巴尔干地区,拥有独特的战略地位。米洛舍维奇下台后,塞尔维亚实现了外交政策的重大转变,将“回归欧洲”作为外交第一要务。而将巴尔干国家纳入欧洲一体化进程,实现大欧洲梦想又符合欧盟的政治、经济和安全利益。为此,欧盟设计了针对西巴尔干国家的一体化总体框架,经济援助就是实现这一框架的主要工具。无论是 CARDS 还是 IPA 几乎包括了国计民生的所有方面。在这些援助工具的引导和规制下,塞尔维亚从一个动荡不安的“火药桶”变为民主和平的欧盟候选国,经济上建立起市场经济体制,政治上实施了多元化民主的转变,尤其在区域安全与合作方面成效显著,地区合作不断加强,不稳定因素越来越少,国家形象实现巨大改变,发展前景向好。

3. 国际援助引进了先进技术设备和管理理念。国际社会通过实施援助项目为塞尔维亚引入了资金、技术、设备,从而带动了相关行业的进步。转型之初,世界银行和国际货币基金组织在提供优惠贷款的同时,对塞尔维亚经济发展方面给出政策建议,对经济转轨进行引导。一体化进程中,欧盟通过条件性援助帮助塞尔维亚制定发展纲领,提出具体标准,并施以监督。塞尔维亚按照欧盟其他国家的通行做法,建立了一整套援助管理体制:首先设计可行性战略报告,由专家和企业代表组成的评委会了解每一个申请援助资金的企业资质和经营情况,以使经营状况好、有竞争力的企业获得援助资金;然后制定资金使用的行动计划;最后通过金融机构监督企业使用资金和完成项目情况。塞尔维亚通过使用国际援助的实践,逐步形成规范的管理体系,有助于相关行业提升竞争力。

(责任编辑:李丹琳)

^① <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/multilateral/ekonomska-multilateral?lang=lat>