

巴西对外援助的发展现状和管理体制

郭 语

内容提要：本文主要研究巴西对外援助的发展现状和管理体制，详细梳理了巴西对外援助的资金规模、援助方式、主要领域、地缘分布、政策演变、管理体制、存在问题及最新动向等。随着经济的迅速发展，巴西提供对外援助的意愿和能力不断增强，逐渐由净受援国向受援国和援助国双重身份转变，对外援助发展迅速。作为外交政策的一部分，巴西对外援助是其追求地区领导力和加强国际地位的有力工具，对外援助也由此体现了巴西外交政策的多重诉求。尽管近年来巴西经济有所衰退，从全球第七大经济体降至第九大经济体，但仍是拉美地区最大的发展中国家。巴西提供的技术合作在南南发展合作中扮演了重要角色，其以三方合作为代表的援助方式引起越来越多的国际关注，一定程度上改变了当前国际发展援助版图，提升了新兴援助国的话语权。巴西与中国发展阶段相似，对外援助诉求有相通之处，分析巴西对外援助的发展现状、管理体制、主要特点和存在问题，能够为中国对外援助提供参考和启示。

关键词：巴西 对外援助 外交政策 三方合作

作者简介：郭语，商务部国际贸易经济合作研究院国际发展合作研究所助理研究员。

中图分类号：D773.0 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2017) 06 - 0105 - 15

巴西在国际发展合作领域具有双重身份，一方面仍接受来自德国、日本、美国等传统援助国和联合国开发计划署（UNDP）、联合国粮农组织（FAO）等国际组织的援助，另一方面也向其他发展中国家提供对外援助，尤其是对外技术援助，是南南合作的重要参与者。巴西从20世纪50年代开始接受来自其他国家和国际组织的对外援助，将国际援助视为支持其自身发展的外在动力；随着经济的迅速发展，巴西自20世纪70年代开始向其他欠发达国家提供对外援助，并逐步由净受援国向援助国和受援国的双重身份转变；进入21世纪后，巴西对外援助规模和合作伙伴数量呈迅速上升趋势。

一 巴西对外援助的发展现状

巴西政府将对外援助视为外交政策的一部分，是巴西追求地区领导力和加强国际地位的有力工具。进入21世纪后，巴西对外援助得到较快增长，主要通过多边渠道提供援助，援助方式包括国际机构认捐、技术合作、人道主义援助等，非洲国家尤其是非洲葡语国家是传统受援国，其次是拉美和加勒比国家。巴西外交部下属的巴西合作署（ABC）是巴西对外援助的主管部门，同时负责管理巴西接受的国际援助和对外提供的南南技术合作。

（一）资金规模

自20世纪70年代开始，巴西对外提供援助已有40多年的历史，但直到2003年卢拉政府时期（2003—2010年），援助资金规模才有较大幅度增长。需要指出的是，由于巴西一直未系统公布援助数据，也未向经合组织（OECD）提交援助报告，巴西对外援助的研究文献不多，英文文献更少，加上各方统计口径不完全一致，巴西对外援助研究面临较难获得数据、数据陈旧及相关数据差别较大的困难。

根据《巴西国际发展合作2010》的数据，2005年巴西对外援助资金为1.58亿美元，此后每年呈缓慢上升趋势，2009年为3.62亿美元，2010年增至9.23亿美元^①，较上一年增幅达155%。2011年至今，巴西未再系统公布对外援助资金规模等相关数据。

^① 但据OECD估计，巴西2010年援助规模约为5亿美元，许多资金在OECD看来不属于官方发展援助。OECD, "Brazil's Development Cooperation". <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/brazil-development-co-operation.htm>. [2016-12-07]

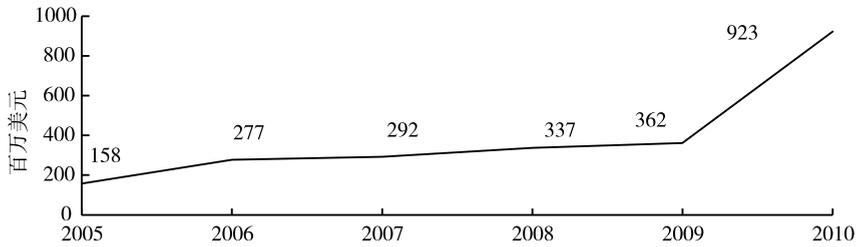


图 1 巴西对外援助资金规模 (2005—2010 年)

资料来源：COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/porta1>. [2016 - 12 - 03]

与其他新兴援助国相比，巴西对外援助资金规模处于中等水平，2008 年在发展中国家位列第八。^① 与其他金砖国家相比，南非 2005—2010 财政年度官方发展援助 (ODA) 金额分别为 420 万美元、4910 万美元、8520 万美元、8920 万美元、1.19 亿美元，巴西同期援助资金远远超过南非；印度 2005—2010 年官方发展援助资金分别为 4.15 亿美元、3.81 亿美元、3.93 亿美元、6.10 亿美元、4.88 亿美元、6.39 亿美元。除 2010 年外，巴西同期援助资金均低于印度。与传统援助国相比，巴西援助资金规模仍十分有限，以截至巴西官方发布的年度援助数据最高点 2010 年为例，该年巴西对外援助资金为 9.23 亿美元，占国民总收入 (GNI) 的 0.04%；同年美国、英国、德国、法国和日本援助资金分别为 303.53 亿美元、130.53 亿美元、129.85 亿美元、129.15 亿美元和 110.21 亿美元^②，分别占国民总收入的 0.21%、0.57%、0.5%、0.39% 和 0.20%。

(二) 援助方式

巴西对外援助实施方式较多，除技术合作、教育合作、人道主义援助、免除债务等国际发展援助领域公认的援助方式外，巴西政府还将国际机构认捐、维和行动等支纳入对外援助资金的统计范畴，且从金额来看，国际机构认捐、维和行动还是其中较为主要的援助方式。目前国际上尚无统一的对外援助定义，每个国家对外援助的定义和范畴不同。虽然主要发达国家并不把国际机构认捐、维和行动等开支视为对外援助资金，但考虑到巴西等新兴援助国拥有自己独立的援助体系和统计口径，且巴西在其官方发布的援助报

^① The Reality of Aid Committee, “South - South Cooperation: A Challenge to the Aid System?”, 2010, p. 5. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources>. [2016 - 10 - 09]

^② 商务部研究院国际发展合作研究所：《主要发达国家和新兴经济体援助情况 2013 年》(内部资料)。

告中将上述两种方式视为对外援助，故本文沿用巴西官方报告的统计口径，对通过上述两种方式提供的对外援助也进行了研究。

表 1 巴西对外援助资金情况（2009—2010 年）

项目	2009		2010	
	金额（美元）	占比（%）	金额（美元）	占比（%）
维和行动	71255114	14.8	332422426	36.0
国际机构认捐	281340414	58.3	311569290	33.7
人道主义援助	49455870	10.2	162060218	17.6
技术合作	55536795	11.5	57770554	6.3
教育合作	25269265	5.2	35554099	3.8

资料来源：COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/portal>. [2016-12-03]

1. 国际机构认捐。巴西将国际机构认捐视为对外援助，2010 年认捐总额为 3.12 亿美元。从资金总量来看，国际机构认捐是巴西最主要的援助方式之一，反映出巴西对外政策对于多边主义的重视。国际机构认捐主要由隶属于规划、预算及管理部（MP）的国际事务秘书处（SEAIN）负责。2005—2010 年，巴西向国际组织认捐共计 14 亿美元，主要面向联合国系统机构，如联合国粮农组织、联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员署（UNHCR）、世界卫生组织（WHO）、泛美健康组织（PAHO）等；同一时期，向多边发展银行/基金认捐 1.74 亿美元^①，主要包括国际开发协会（IDA）、南方共同市场结构整合基金（FOCEM）等。其中，南方共同市场结构整合基金这一时期接受来自巴西的认捐金额共计 5.65 亿雷亚尔（约 2.88 亿美元）^②，反映了巴西对于促进区域一体化的重视。

2. 维和行动。巴西自 1948 年开始参与联合国维和部队行动。从机构设置来看，2001 年成立巴西军队维和任务训练和评估中心（CEPAEB），2005 年成立巴西维和行动训练中心（CIOPPAZ），2010 年成立巴西维和行动联合中心（CCOPAB），该中心承担着为联合国维和部队培养维和士兵的任务，是联合国维和行动的重要组成部分。2010 年，巴西投入维和行动的经费为 1293 万美

^① COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/portal>. [2016-12-03]。该金额不包括巴西向联合国难民事务高级专员署等提供的难民援助资金。

^② COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/portal>. [2016-12-03]

元^①，共派遣 2267 人参与 9 项维和行动，派遣人数在参与维和行动的国家中排第 13 位，分别在海地、利比里亚、科特迪瓦、苏丹、中非、乍得、塞浦路斯、尼泊尔、东帝汶等国家执行维和任务。^②巴西政府将国防政策和外交战略结合，长远来看，维和行动既能够推动巴西国防工业“走出去”，符合国内利益，又回应了其“入常”诉求。可以预见，未来巴西将继续积极参与联合国维和行动。

3. 人道主义援助。巴西人道主义援助首先基于受援国提出援助需求，具体形式包括提供资金、粮食、药品、帐篷等，同时还派遣救援人员。巴西外交部下属的“对抗饥饿国际行动协调总处”（CGFOME）在巴西人道主义援助行动中扮演重要角色。^③

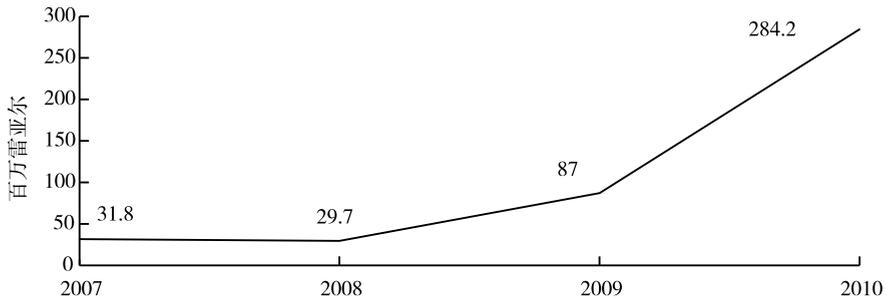


图 2 巴西人道主义援助支出 (2007—2010 年)

资料来源：COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/portal>. [2016-12-03]

人道主义援助是巴西增长最快的援助方式，援助金额从 2005 年占当年援款总额的 0.31% (48.80 万美元) 增至 2010 年占当年援款总额的 18% (1.61 亿美元)。2005—2009 年期间，巴西人道主义援助中 65.7% 为实物援助，21.4% 为资金援助^④；拉美国家是巴西人道主义援助的主要受援国，占这一时期巴西人道主义援助总额的 76.27%，其次为亚洲地区 (16.44%) 和非洲地

^{①②} COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/portal>. [2016-12-03]

^③ I. Costa Leite, et al., “Brazil’s Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate”. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3894>. [2016-12-01]

^④ 2010 年无相关类似数据。参见 I. Costa Leite, et al., “Brazil’s Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate”. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3894>. [2016-12-01]

区(7.26%),主要受援国有古巴、海地、巴勒斯坦、洪都拉斯等。^①

巴西人道主义援助的迅速增长得益于一系列后勤保障机构和机制建设的逐步完善。2006年,巴西成立了国际人道主义合作部际工作小组(GTI-CHI),由15个联邦政府部门组成,外交部负责联系和协调;2009年,巴西政府在里约国际机场设立了一个人道主义仓库(humanitarian warehouse),极大提高了人道主义救援效率。近年来,巴西人道主义援助逐渐发生转向,从单纯的紧急人道主义援助转为“可持续发展的人道主义合作”,强调长期的结构性行动和在地性协调,对当地基础设施、可持续发展、社会发展进程等提供长期支持。此外,巴西人道主义援助一度几乎全部通过双边渠道提供,如2009年97%的人道主义援助是通过双边渠道进行^②,近年来巴西逐渐重新回归多边渠道,尤其重视联合国系统机构在人道主义援助中的枢纽和协调作用。

4. 技术合作。需要指出的是,这里所说的技术合作与巴西另一类合作项目——科技合作有所区别,后者主要与传统意义上的发达国家开展,而技术合作才是巴西对外发展援助意义上的南南合作。巴西主要在热带农业、医疗卫生、清洁能源等领域开展技术合作。从金额来看,2010年巴西技术合作资金为5770万美元,较2005年的1140万美元增长506%^③;从项目数量来看,巴西合作署开展的技术合作项目从2003年的23个增至2009年的413个^④;从地域分布来看,巴西与全球99个国家开展了技术合作,其中53.3%的技术合作资金流向拉丁美洲和加勒比地区,39.5%流向非洲地区,7.0%流向亚洲地区。^⑤

5. 其他合作方式。除上述援助方式外,巴西政府还通过教育合作、难民救助等方式开展对外援助。巴西自20世纪50年代开始提供留学生奖学金项目,致力于通过教育合作项目传播巴西文化和语言,提升巴西国家形象,促

^① Centro de Estudos e Articulação de Cooperação Sul-Sul, “Brazil’s South-South Initiatives Complex SSC Modalities in the Largest Latin American Country”. <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2016/02/CountryCaseStudiesonSouth-SouthCooperation.pdf>. [2016-12-02]

^② COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/portal>. [2016-12-03]

^③ Centro de Estudos e Articulação de Cooperação Sul-Sul, “Brazil’s South-South Initiatives Complex SSC Modalities in the Largest Latin American Country”. <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2016/02/CountryCaseStudiesonSouth-SouthCooperation.pdf>. [2016-12-02]

^④ André de Mellos e Souza, “The Brazilian Cooperation Agency: Origins, Mandates, Resources and Challenges”, in Elizabeth Sidiropoulos, et al., *Institutional Architecture & Development - Responses from Emerging Powers*, SAIIA, 2015, p. 89.

^⑤ COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/portal>. [2016-12-03]

进巴西公司与合作国家之间的经贸合作，加强双方政治和经济联系。目前，巴西教育合作项目主要包括留学生奖学金项目和技术培训项目，由巴西教育部下属的高等教育合作局（CAPES）、科技部下属的国家科技发展委员会（CNPQ）以及外交部下属的文化事务司教育主题处（DCE）负责实施。

在难民救助方面，巴西司法部于1998年成立国家难民委员会（CONARE），负责执行具体项目。国家难民委员会通常由来自巴西民间组织、政府部门以及联合国难民事务高级专员署三方面的代表组成，但来自联合国难民事务高级专员署的代表在巴西难民援助项目中没有投票权。巴西是接受难民最多的拉美国家，1997年巴西通过了《难民法案1997》（1997 Refugee Act），这是南美第一个综合性难民法案。根据联合国难民事务高级专员署的数据，截至2015年年底，巴西共接受难民8707名、寻求庇护者20815名。^①此外，2013年巴西发起了一项针对叙利亚难民的人道主义签证计划，截至2015年11月，共向8000名叙利亚难民提供人道主义签证。^②

近年来，巴西对外援助方式逐渐发生演变，一个显著变化是在一个援助项目中多种援助方式相互融合，而非以单一方式进行。以“棉花4国项目”（Cotton-4 Programme）为例，该项目主要针对马里、布基纳法索、贝宁、乍得4个非洲国家，第一阶段通过测试和改良棉花产量、多样性等提升棉花工业；2013年该项目进入第二阶段后，将农业机械化、农村基础设施、虫害控制、棉花产业链一体化等融合在一起，这意味着该援助项目不仅仅是技术合作，还包括融资合作。同样地，巴西参与联合国维和行动，其维和部队不仅仅致力于紧急人道主义援助，还参与动乱后和灾后国家的基础设施重建。

（三）领域分布

根据巴西合作署2013年发布的关于2010年援助情况的报告，巴西对外援助主要集中在农业（19%）、医疗卫生（16%）、教育（11%）、公共安全（11%）、环境（6%）、公共管理（6%）等领域。^③其中，农业领域援助项目

^① UNHCR, “UNHCR Statistical Yearbook 2015”, 2017. <http://www.unhcr.org/statistics/country/59b294387>. [2017-12-03]

^② Michelle Mora, “Brazilian Refugee Policies: A Latin American Model?”, 2016. <http://www.saisperspectives.com/2016issue/2016/5/13/brazilian-refugee-policies-a-latin-american-model>. [2017-12-03]

^③ André de Mellos e Souza, “The Brazilian Cooperation Agency: Origins, Mandates, Resources and Challenges”, in Elizabeth Sidiropoulos, et al., *Institutional Architecture & Development – Responses from Emerging Powers*, SAIIA, 2015. 但作者未指明该数据是基于拨款金额还是项目数量得出。

对拉美和非洲葡语国家尤其具有吸引力，这一方面是因为巴西在该地区所具有的传统历史和语言优势，另一方面是因为巴西在热带农业、雨林保护等领域获得的国际认可，其在农业领域所提供的技术和经验适合具有类似经济、制度及气候条件的发展中国家，因此，巴西农业领域援助项目对上述国家具有较大的吸引力。

以日本—巴西—莫桑比克“热带草原计划”（ProSAVANA - JBM）为例，该项目由日本国际协力机构（JICA）、巴西合作署、巴西农业研究院（Embrapa）及莫桑比克农业部共同开展，日本提供资金支持，巴西提供技术支持，莫桑比克提供劳动力和土地。该项目于2009年启动，预计持续20年，是巴西与日本在“合作伙伴计划”（JBPP）下开展的规模最大、最著名的合作项目，在G20峰会、南南合作论坛、南南合作峰会等国际场合得到广泛推介。时任美国国务卿希拉里曾在2011年OECD发展援助委员会第四次高级别会议上称赞该项目为“有效的南南合作”。

（四）地理分布

关于巴西援款的地理分布，巴西合作署和巴西应用经济研究院（COBRADI）的数据并不统一。根据巴西合作署的数据，巴西对外援助的传统受援国主要是非洲国家，尤其是非洲葡语国家，非洲国家在巴西援助总额中占比超过一半；其次是拉丁美洲和加勒比国家。从发展演变来看，近年来巴西对外援助受援国的地缘分布更加集中，非重点受援国获得的资源显著下降，如巴西对亚洲、中东、大洋洲等地区的援助在援助总额的平均占比从1995—2005年的23.2%降至2006—2010年的7.8%。

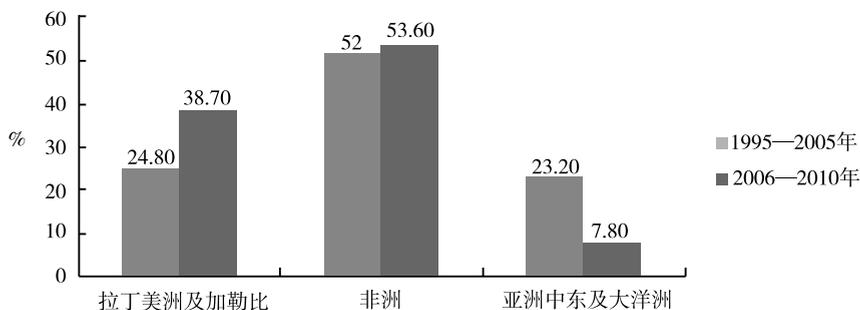


图3 巴西合作署：巴西对外援助的地域分布

资料来源：I. Costa Leite, et al., “Brazil’s Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate”. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3894>. [2016-12-01]

但根据巴西应用经济研究院的数据，巴西对外援助的重点受援国主要集中在拉丁美洲和加勒比地区，其次为非洲地区。以2010年为例，拉丁美洲和加勒比地区获得的援助资金占巴西当年双边援助总额的68.1%，非洲地区占22.6%，亚洲和中东地区占4.3%，欧洲地区占4.0%，北美地区占1.1%，大洋洲占0.01%。^①其中，向拉丁美洲和加勒比地区提供的援款，55%流向海地，26%流向该地区区域组织和机构，如南方共同市场结构整合基金、泛美卫生组织、美洲国家组织等。^②

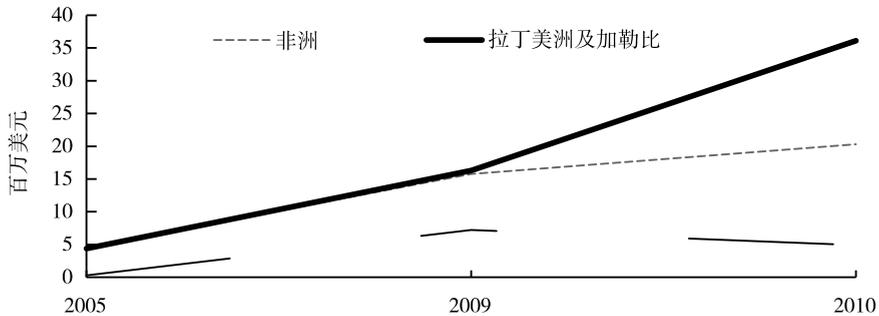


图4 巴西应用经济研究院：巴西对外援助的地域分布（2005—2010年）

资料来源：I. Costa Leite, et al., “Brazil’s Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate”. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3894>. [2016-12-01]

巴西合作署和应用经济研究院数据上的矛盾，主要原因在于统计口径不一致。巴西合作署的数据主要针对本署执行的技术合作项目，而巴西应用经济研究院的报告（COBRADI 2005-2009、COBRADI 2010）除包括巴西合作署开展的技术合作项目外，同时将其他政府部门开展的项目也纳入统计范畴。

2003—2013年，巴西对外援助受援国从23个增至95个，其中42个为非洲国家。从单个国家来看，莫桑比克是巴西合作署技术合作项目的最大受惠国，东帝汶次之，几内亚比绍排名第三。海地因为2010年地震灾害获得国际社会大量紧急人道主义援助，当年巴西向海地提供的援助资金也急剧增长。

^① COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/portal>. [2016-12-03]

^② Centro de Estudos e Articulação de Cooperação Sul-Sul, “Brazil’s South-South Initiatives Complex SSC Modalities in the Largest Latin American Country”. <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2016/02/CountryCaseStudiesonSouth-SouthCooperation.pdf>. [2016-12-02]

表2 巴西技术合作主要受援国及受援额 (单位: 美元)

	国家	巴西应用经济研究院统计金额 (2010年)	巴西合作署执行金额 (2005年至2010年7月)
1	莫桑比克	4901040	4007277
2	东帝汶	3641710	3849373
3	几内亚比绍	7804779	3663076
4	海地	52534130	3328469
5	佛得角	8953437	2485591
6	巴拉圭	3962262	1891869
7	危地马拉	1741887	1617115
8	圣多美和普林西比	3812296	1773789
9	安哥拉	2643276	1208872
10	乌拉圭	2847684	828201

资料来源: COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/portal>. [2016-12-03]; I. Costa Leite, et al., “Brazil’s Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate”. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3894>. [2016-12-01]

二 巴西对外援助的管理体制

巴西宪法确定了对外援助的法律地位, 巴西政府将对外援助视为外交政策的重要内容, 通过签署一系列双边和框架协议, 配合外交行动追求地区领导权, 提升国际影响力。目前, 外交部下属的巴西合作署负责管理对外援助, 但由于机构设置等缘故, 巴西合作署并不能有效统筹巴西的对外援助, 巴西对外援助碎片化、同质化现象严重。

(一) 政策目标

巴西 1988 年宪法确定了巴西对外援助的法律地位。宪法第四章规定, 巴西对外援助的原则是“加强合作, 促进人类进步”, 巴西政府通过对外援助致力于寻求拉丁美洲经济、政治、社会和文化一体化。^①巴西政府将对外援助视为外交政策的重要内容, 一方面希望通过对外援助促进与发展中国家的合作, 推动南南合作; 另一方面, 希望效仿传统发达国家, 通过对外援助提高本国

^① COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/portal>. [2016-12-03]

的国际影响力。因此，对外援助首先要符合外交政策的总体战略，助力实现本国根本利益。2006年巴西外长首次明确表示，对外援助是国家外交政策的一项工具^①，主要目标包括：实现国家战略目标，提升国家软实力，包括与中国、印度等争夺在发展中国家的话语权，谋求成为联合国安理会常任理事国等；配合整体外交政策，追求地区领导力和国际影响力；助力国内经济发展，为本土企业“走出去”提供必要帮助。

（二）管理机构

早在20世纪50年代，巴西即开始尝试设立对外援助的专门管理机构——国家技术援助委员会（CNAT），委员会成员主要来自联邦政府部门，尤其是总统办公室规划秘书处（SEPLAN）、外交部等。进入20世纪60年代后，总统办公室规划秘书处下的经济与技术合作处（SUBIN）、外交部技术合作司（DTC）开始作为主管部门负责巴西接受的国际援助，总统办公室经济与技术合作处主要负责技术合作项目的开发、分析、立项、监管等，外交部技术合作司主要负责制定技术合作政策。^②

1987年9月，巴西合作署成立，隶属于外交部，融合了之前总统办公室经济与技术合作处、外交部技术合作司的职能，负责协调和管理巴西的援助事务。巴西合作署成立的初衷仅是协调巴西接受的来自发达国家和国际机构的国际援助，但随着经济持续快速发展，巴西在接受国际援助的同时，作为援助提供方参与国际援助事务的需求、意愿和能力不断增强，巴西合作署逐渐转为既负责协调接受的国际援助，同时负责协调向发展中国家提供的对外援助。具体来看，巴西合作署的职责包括对外援助规划、协调、谈判、立项、执行、监管及评估等环节，还负责外宣和专家等事务。巴西合作署的组织架构主要模仿德国、日本、加拿大等传统合作伙伴的援助管理部门，同时得到了多边援助机构尤其是联合国开发计划署的支持。联合国开发计划署在能力建设、管理体系、电子化追踪等方面向巴西合作署提供长期支持。^③

巴西合作署主要根据业务职能设置组织架构，下设6个司，分别是农业、

^① Enrique Saravia, “Brazil: Towards Innovation in Development Cooperation”, in Sachin Chaturvedi, et al. (eds.), *Development Cooperation and Emerging Powers – New Partners or Old Patterns?*, Zed Books Ltd., 2012, p. 119.

^{②③} André de Mello e Souza, “The Brazilian Cooperation Agency: Origins, Mandates, Resources and Challenges”, in Elizabeth Sidiropoulos, et al., *Institutional Architecture & Development – Responses from Emerging Powers*, SAIIA, 2015, p. 84, p. 85.

能源、生物燃料及环境协调司 (CGMA), 发展中国家技术合作协调司 (CGPD), 社会发展、医疗及职业培训协调司 (CGDS), 通信技术、电子政务、民防、城市规划及交通运输协调司 (CGTI), 接受双边援助及三方合作协调司 (CGRB), 接受多边援助协调司 (CGFM)。^①

实际上, 巴西合作署按照地理分布和职能两个划分标准管理援助事务, 如社会发展、医疗及职业培训协调司按照职能划分负责社会发展、教育、职业培训及医疗领域的项目, 同时还监管与拉丁美洲和加勒比地区国家的合作项目; 农业、能源、生物燃料及环境协调司按照地理分布负责协调与非洲“棉花四国”的项目, 按照职能划分同时协调与农业、能源、环境相关的合作。^②

巴西合作署作为巴西对外援助的主管机构, 因机构体制、机构能力的缘故, 在管理和监督过程中面临诸多挑战。第一, 现有机构体制无法适应快速增长的援助规模。作为外交部的下属机构, 巴西合作署在财政和人事上不独立, 制定援助政策时受外交部影响较大, 无法就对外援助事务进行顶层设计和全盘考虑。此外, 巴西合作署大部分员工来自于外交部, 还有的来自于联合国等国际机构, 真正属于巴西合作署的固定员工只占 8%^③, 人员流动性大, 缺乏稳定性和连续性。第二, 对外援助管理碎片化严重。除巴西合作署外, 巴西财政部、农业部、土地发展部、卫生部、教育部等联邦政府部门以及巴西农业研究公司 (EMBRAPA)、克鲁兹基金会 (Fiocruz)、国家产业培训服务局 (SENAI) 等社会机构也分别在农业、医疗卫生, 尤其是热带病和教育培训领域深度参与对外援助, 参与发展合作的部门与机构多达 120 个, 部门和机构之间缺乏有效协调。实际上, 巴西合作署只负责其中的技术合作项目, 无法统筹管理整个对外援助。

近年来, 巴西对外援助管理机构也在不断调整之中。2013 年 5 月, 巴西总统迪尔玛·罗塞夫在访问埃塞俄比亚期间宣布, 巴西将成立一个新的援助机构, 取代巴西合作署主管对非洲和拉丁美洲的援助、贸易和投资事务, 并称该新机构可能命名为巴西合作与发展署 (ABCD); 同时, 新机构不再隶属

^{①②} 郭语:《巴西对外援助中的三方合作管理与实践》, 载《拉丁美洲研究》, 2016 年第 6 期, 第 24 页, 第 25 页。

^③ Lidia Cabral and Julia Weinstock, “Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects”. <http://www.docin.com/p-615889611.html>. [2016-10-17]. 转引自郭语:《巴西对外援助中的三方合作管理与实践》, 载《拉丁美洲研究》, 2016 年第 6 期, 第 24 页。

于外交部，而是设置在发展、工业和商务部（MDIC）下^①，这意味着未来巴西对外援助将逐步转变目前与外交政策紧紧捆绑的现状，更多地为贸易和投资服务。

（二）实施渠道

巴西通过双边和多边渠道提供对外援助，且十分重视发挥多边渠道的作用，将多边渠道细分为三边、区域和多边。以2010年为例，按照巴西应用经济研究院的数据，巴西当年对外援助总额为9.23亿美元，其中7.52亿美元通过多边渠道提供，占比81.5%^②；而按照OECD的数据，当年巴西援款总额为5亿美元，通过多边渠道提供的援助资金约为3亿美元，占比60%^③。巴西相当一部分多边渠道项目以三方合作的形式开展，相较于其他新兴援助国，巴西政府更加重视三方合作对外援助，可以说巴西是开展三方合作项目最多的发展中国家^④。正如有的研究者所说，尽管巴西三方合作目前规模有限，但作为一种新的发展合作方式，已引起越来越多的国际关注，未来有进一步增长的趋势^⑤。

（三）监管评估

除6个协调司外，巴西合作署设立了项目管理局，并建立了项目监管信息管理系统（Sigap），通过该系统在线提供项目信息，每月定期报告项目执行情况，由项目管理局对巴西合作署执行的多边技术合作项目进行监管，并对财务、援助效果等进行评估。巴西对外援助没有独立的评估机构，总体而言缺乏有效的监管和评估，数据统计、公布等也不够系统和公开，目前比较完整的对外援助数据仅为巴西合作署不定期公布的一些数据以及巴西应用经济研究院公布的2份报告（COBRADI 2005-2009和COBRADI 2010）^⑥。巴西对外援助在受援国所产生的效果和影响，是否存在腐败、低效等都缺乏相应的信息和研究。

^① André de Mellos e Souza, “The Brazilian Cooperation Agency: Origins, Mandates, Resources and Challenges”, in Elizabeth Sidiropoulos, et al., *Institutional Architecture & Development – Responses from Emerging Powers*, SAIIA, 2015, p. 86. 截至本稿发表时该机构尚未成立。

^② COBRADI, “Brazilian Cooperation for International Development 2010”, 2010. <http://www.ipea.gov.br/portal>. [2016-12-03]

^③ OECD, “Brazil’s Development Cooperation”. <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/brazil-development-co-operation.htm>. [2016-12-07]

^{④⑤} 郭语：《巴西对外援助中的三方合作管理与实践》，载《拉丁美洲研究》，2016年第6期，第24页，第20页。

^⑥ 巴西应用经济研究院曾称将发布2011年和2012年的对外援助报告，但截至本稿发表之时仍未见发布。

三 巴西对外援助的特点及启示

巴西通过对外援助提供的技术合作在南南发展合作中具有重要作用。以三方合作为代表的援助方式是近年来国际发展合作领域的热点问题，作为新兴援助国，巴西对外援助以其鲜明特点在国际发展合作领域具有较高辨识度，一定程度上改变了当前国际发展合作的版图，提升了新兴援助国的参与度和话语权。

（一）巴西对外援助的主要特点

巴西对外援助的主要特点包括注重总统外交、坚持多边主义及扎根优势领域。

一是注重总统外交。巴西对外援助战略和政策很大程度上来源于“总统外交”。如21世纪以来，巴西加大对非发展合作与卢拉政府高度重视非洲、在外交政策上更多地向非洲倾斜密不可分。据世界银行的数据，在巴西开展的318个对外援助技术合作项目中，有125个分布在非洲的21个国家。2010年，巴西海外技术合作总预算中非洲占了57%，高于2009年的50%。^①

二是坚持多边主义。巴西对外援助重视多边渠道，注重发挥联合国系统机构和区域组织的作用，近年来更加积极开拓三方合作等援助方式。这与巴西奉行的多边主义外交政策有关，同时与其国家定位密切相关。巴西自我定位为南方发展中国家与北方发达国家之间的桥梁，三方合作有利于同时与发达国家和发展中国家保持联系，因此巴西政府对三方合作持积极开放的态度。

三是扎根优势领域。巴西政府对外援助规模有限，强调援助效果最大化，将有限的资源集中在传统受援国和优势领域。巴西在拉丁美洲和葡语非洲国家具有先天的历史和语言优势，援助政策根植于自身发展经验，对具有类似经济、制度、气候条件的发展中国家具有较大吸引力，实施和推广基础较好。

（二）巴西对外援助对中国的启示

中国和巴西都是发展中国家，且同属于“金砖国家”，在对外援助的目标诉求、发展历程、援助方式等方面具有一定的相似性，研究巴西对外援助的发展、优势和问题对中国对外援助的未来发展有一定启示作用。

^① 李小云、徐秀丽、王伊欢著：《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，第23页。

首先，中国可更加积极考虑在拉美地区稳步开展三方合作。目前三方合作总体规模较小，中国以三方合作方式实施的援助项目不多，但作为当前对外援助版图由“北”向“南”发生转移的大背景下兴起的援助方式，三方合作已引起国际援助领域越来越多的关注。传统援助国在拉美地区开展三方合作由来已久，三方合作在拉美国家具有较好的民意基础和实践经验，中国在拉美地区的重点受援国不多，开展的援助项目以中小型项目居多，适合采用三方合作。同时，中国目前正逐步转为净援助国，三方合作作为联系传统援助国/国际机构、发展中国家、欠发达国家的桥梁，有利于中国维系并创新在发展援助领域的角色，更加积极地深度参与国际援助。因此，中国可在现有三方合作的基础上，重点考虑在拉美地区稳步探索新项目，持续推进，对国际援助领域的新动向保持密切关注与跟进。

其次，中国宜尽快确定对外援助的法律地位。美国、英国、加拿大、日本、韩国等国家和地区都有专门的对外援助基本法，德国、法国等虽未制定对外援助法，但有明确详尽的高级别政策。中国对外援助法规体系目前主要为主管部门商务部颁布的部门规章制度，尚无统一的法律法规。因此，中国宜尽快出台相关法律，确定对外援助的法律地位，一方面满足中国对外援助自进入 21 世纪以来规模不断扩大的现实需求，同时实现对外援助法制化。

再次，中国应进一步强化对外援助统筹管理。巴西对外援助的一个突出问题是同质化和碎片化现象严重。中国对外援助作为国家行为，具有高度战略性，有必要进一步加强统筹管理，搞好顶层设计，通盘考虑政治、外交、经济、文化等各领域需求，使援外效益最大化。

最后，中国需加强对外援助基础研究。巴西对外援助的诟病之一是缺乏信息统计和系统研究，难以对已开展项目的援助效果进行评估和对未来援助工作提供借鉴和指导。中国应避免类似问题，加强对外援助基础研究，助力专业研究机构加强理论研究，促进高校国际发展合作学科建设，培养专业人才，加强能力建设。

(责任编辑 高涵)