

国际关系

巴西对外援助中的 三方合作管理与实践

郭 语

内容提要：本文梳理了对外援助三方合作的概念以界定三方合作的内涵和外延，通过分析巴西对外援助三方合作的立场诉求、发展历程、发展现状和典型项目，研究巴西对外援助中三方合作的管理体制与实践操作情况。巴西作为南美地区最大、全球第七大经济体，随着经济的迅速发展，已由净受援国逐步向援助国转变，其对外援助发展迅速，在国际援助领域的影响力显著提升。虽然就援助规模来说，巴西对外援助仍十分有限，但其三方合作已引起越来越多的国际关注，成为讨论巴西对外援助的热点。非洲葡语国家和拉丁美洲是巴西三方合作项目最集中的地区，日本和德国是巴西最主要的三方合作伙伴国家。尽管从数量上来看，三方合作目前仅占巴西所有技术援助项目的 1/5，但作为一种新的发展合作方式，未来巴西三方合作有进一步增长的趋势。参照巴西三方合作经验和教训，结合中国对外援助三方合作的具体情况，本文认为，中国应尽快出台相关政策文件，逐步拓展合作伙伴和方式，在优势领域持续谨慎地开展三方合作。

关键词：巴西 日本 对外援助 三方合作

作者简介：郭语，硕士，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：F151 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2016) 06 - 0020 - 14

随着世界经济中心和经济动力的转移,新兴市场国家由于自身经济实力的增长,逐渐成为国际发展合作领域的新势力,不仅自身角色发生转移,而且在一定程度上改变了国际发展合作领域的既有版图。对外援助三方合作作为联系传统援助国、新兴援助国和受援国的新的援助方式,满足了三方不同需求,近年来引起广泛讨论。巴西是目前开展三方合作项目最早、最多的新兴市场国家,讨论巴西对外援助三方合作的管理体制与实践操作情况,有助于我们更好地理解三方合作,并思考未来的发展方向。

一 对外援助三方合作的概念

早在1974年,联合国开发计划署(UNDP)就成立了南南合作特别小组(SU/SSC)以促进“发展中国家之间的技术合作”(TCDC),早期的南南合作基本上在双边基础上展开。对外援助三方合作的概念由联合国于1978年在“布宜诺斯艾利斯行动计划”中首次提出,号召发达国家政府和国际组织应特别关注发展中国家间技术合作,其中第45条指出:“整个联合国系统都应该贯彻TCDC的精神,并作为TCDC的推动者和催化剂发挥突出作用”;第60条提出:“增加对联合国援助项目的支持,以保证更多多边技术合作资金用于支持TCDC”“在自愿的基础上为两个及以上发展中国家及其机构的技术合作项目提供资金支持”“对双边、次区域、区域及国际层面的经济和技术等有助于提升TCDC的国家间项目给予优先支持”。^①可见,早期对外援助三方合作被视为发达国家或国际组织对南南合作或者说发展中国家间合作的支持,尤其是资金支持。三方合作真正作为专有名词出现于1980年,是由德国前总理维利·勃兰特(Willy Brandt)担任德国国际合作事务独立委员会主席期间提出,他认为“应在发展中国家经济合作的语境中讨论三方合作”。

进入20世纪90年代后,一方面,随着中国、印度、巴西、南非等新兴市场国家陆续减少或不再接受国际援助,发达国家和上述新兴市场国家之间需要新的合作方式,以继续维持双方在援助领域已经建立的关系和平台;另一方面,新兴市场国家在国际援助领域迅速兴起,逐渐由兼具受援国和援助

^① UN, *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries 1978*, the United Nations Conference on Technical Co-operation among Developing Countries, Special Unit for Technical Co-operation among Developing Countries, 1978. <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf>. [2016-02-04]

国的双重身份转为净援助国，新兴市场国家也希望能够借鉴并利用传统援助国的援助理念和具体做法。因此，作为联系传统援助国、新兴援助国和受惠国的新的援助方式，三方合作满足了三方不同需求，近年来逐渐得到广泛关注。

虽然三方合作已得到国际社会广泛关注，但对于这一概念，不同参与者对之仍有不同的理解和解释，目前对三方合作尚无统一定义。即便是“三方合作”这个名词也存在不同的表述，中国、美国等更倾向于使用“三边合作”(Trilateral Cooperation)，加拿大、瑞典采用“三边合作”或“三方合作”(Tripartite Cooperation)，伊比利亚美洲大会秘书处(SEGIB)则更加认同“三方南南合作”(Triangular South-South Co-operation)的表达。总体来说，使用较多的是“三方合作”(Triangular Co-operation或Triangulation)。根据2009年经合组织发展援助委员会(OECD-DAC)的定义，三方合作指援助委员会(DAC)成员国与关键国家(Pivotal Countries，一般为提供南南合作的新兴市场国家)在受惠国共同开展的关于发展合作的项目或计划。^①三方合作的主体可以是政府、国际机构、非政府组织、社会组织及私人部门等，政府是三方合作的主要参与者。目前通常认为，三方合作包括至少一个传统援助国(OECD-DAC成员)或国际组织、一个及以上新兴市场国家、一个及以上受惠国。一般情况下，新兴市场国家扮演中心角色，提供技术援助并分享发展经验，传统援助国和国际机构提供技术援助和资金。当然，新兴市场国家和传统援助方的分工并不固定，视项目具体情况而定。

二 巴西对外援助三方合作的发展历程

2003年6月，巴西、印度、南非联合发起了“印度巴西南非对话论坛”(IBSA)，旨在促进能源、贸易、减贫等关键领域的三方合作，并通过一致发声提升在全球事务中的影响力。^②2004年，IBSA扶贫基金会成立，由UNDP负责运营，巴西、印度、南非三国共同出资，其中巴西和印度各出资10万美元，南非出资5万美元，2005年三国追加100万美元，并在2006年第三届外

^① OECD/DAC, "Final Report: Policy Dialogue on Development Co-operation". <http://www.oecd.org/dac/44777456.pdf>. [2015-05-14]

^② Adriana Abdenur, "The Strategic Triad: Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices", 2007. <http://www.gpia.info/files/u1/wp/2007-06.pdf>, P2. [2015-05-14]

长会议上承诺每年至少向该基金拨款 100 万美元。^① 这是巴西与其他发展中国家较早开展的三方合作项目。此外，巴西与日本、德国陆续开展了一系列三方合作项目，根据 UNDP 在 2009 年的一项调查，巴西是参与该调查的援助国和国际机构中开展三方合作项目最多的国家。^②

巴西政府将对外援助视为外交政策的一部分，视为追求地区领导和加强国际地位的工具之一，因此巴西对外援助具有多重诉求：（1）扩大本国政治影响，巴西谋求成为联合国安理会常任理事国，希望进一步提升地区和国际政治影响力，对外援助作为对外工作的有力工具，势必为其政治目标服务；（2）配合本国外交政策，巴西发展署（Brazilian Cooperation Agency, ABC）是巴西外交部的一个部门，巴西对外援助活动具有较强的外交特色；（3）协助本国经济发展，蓬勃发展的巴西企业强烈渴望拓展海外事业，对外援助可为本国企业“走出去”提供必要帮助。^③

除上述动力和诉求外，巴西政府希望通过三方合作项目，使巴西更加便捷地利用传统援助国所建立的全球合作网络和条件，对第三国施加影响；同时通过三方合作继续接触和吸收传统援助国的先进技术和经验；此外，还可利用三方合作项目巩固与传统援助国之间的双边关系。因此巴西政府对其持积极开放的态度，将其作为对外援助的重要组成部分。以巴西与欧盟的关系为例，2007 年，首次欧盟—巴西峰会将联合开展三方合作项目提上议程；2008 年，第二次欧盟—巴西峰会确定双方将共同促进有利于发展中国家和地区的三方合作；2011 年，第五次欧盟—巴西峰会上，三方合作被界定为在战略伙伴关系框架下的关键领域，峰会成果文件指出：“欧盟和巴西高度重视三方合作，三方合作应为战略伙伴关系的主要内容，应尊重合作国家的自主性，与发展政策保持一致，同时将文化纳入发展进程。”^④ 可见，巴西政府将三方合作视为与发达国家发展外交关系的重要组成部分加以实施。

① 贺双荣：《南南合作的新动向：印度巴西南非对话论坛》，载江时学主编：《2006—2007 年拉丁美洲和加勒比发展报告》，北京：社会科学文献出版社，2007 年，第 219 页。

② UNDP, “Enhancing South-South and Triangular Cooperation”, 2009. http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/E_Book.pdf. [2015-05-14]

③ Lídia Cabral and Julia Weinstock, “Brazil: An Emerging Aid Player, Lessons on Emerging Donors, and South-South and Trilateral Cooperation”, ODI Briefing Paper. <http://www.doc88.com/p-1807575377979.html>. [2015-10-17]

④ Michèle Knodt and Nadine Piefer, “Why not Cooperate in a Triangle? Explaining Different Motivation in Triangular Cooperation”, in Julia Langendorf, Nadine Piefer and Michèle Knodt, et al. (eds.), *GIZ, Triangular Cooperation: A Guideline for Working in Practice*, Nomos, Baden - Baden, 2012, p. 44.

三 巴西对外援助三方合作的发展现状

巴西对外援助三方合作目前由巴西发展署作为巴西外交部的下属机构进行管理,机构设置按照地域和职能两个标准进行划分,受援国、传统援助国和巴西均可提出项目建议,再根据具体情况决定项目实施方式。巴西与日本、美国、德国等三方合作伙伴国家在职业培训、医疗卫生、农业等领域开展了多个三方合作项目,受援国主要为葡语非洲及南美和加勒比国家。

(一) 管理模式

1987年9月,巴西发展署作为巴西外交部的一个部门成立,主要负责协调和管理巴西的技术合作,其成立的初衷是协调巴西接受的多边和双边国际援助。随着巴西经济实力的不断提升,巴西参与国际援助的意愿和能力也不断增强,巴西发展署逐渐转为同时负责巴西接受的国际援助和对外提供援助两项任务,前者致力于通过发达国家的先进技术促进国内经济和社会发展,后者则致力于加强巴西与发展中国家之间的政治和经济联系。

巴西发展署下设6个协调司,分别是:(1)农业、能源、生物燃料及环境协调司(CGMA);(2)发展中国家技术合作协调司(CGPD);(3)社会发展、医疗及职业培训协调司(CGDS);(4)通信技术、电子政府、民防、城市规划及交通运输协调司(CGTI);(5)接受双边援助及三方合作协调司(CGRB);(6)接受多边援助协调司(CGFM)。①巴西对外援助中的三方合作由CGRB主管(见图1)。

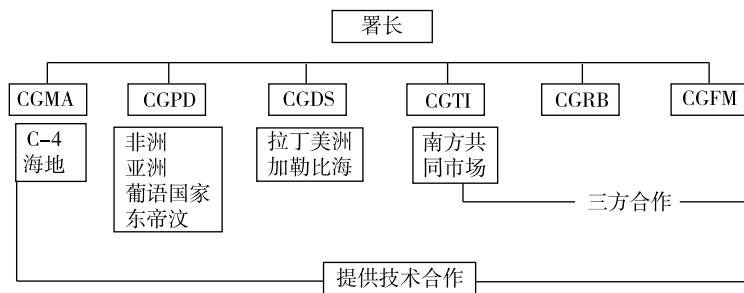


图1 巴西发展署机构设置图

资料来源:黄梅波、谢琪:《巴西的对外援助及其管理体系》,载《国际经济合作》,2011年第12期,第26页。

① Enrique Saravia, "Brazil: Towards Innovation in Development Cooperation", in Sachin Chaturvedi, Thomas Fues and Elizabeth Sidiropoulos (eds.), *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?*, Zed Books Ltd., 2012, p. 119.

巴西发展署同时按照地理和职能两个划分标准建立援助管理体系,如CGDS按照职能负责社会发展、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;CGMA负责协调与“棉花四国”(贝宁、马里、乍得、布基纳法索, Cotton-4, 简称C-4)的项目,然而按照职能划分,同时要协调与农业、能源、环境相关的合作。2006年,巴西政府通过了重组法令,试图巩固巴西发展署按职能划分的管理架构,尽管大多数协调司仍沿袭地理划分的传统,但改革过程中正逐步向职能划分方式转变。

如图1所示,目前巴西发展署所有协调司都参与技术合作项目的管理,甚至成立之初专门用于处理巴西接受的国际援助的协调部门(如CGRB、CGFM等)也都广泛参与了对外提供技术合作,尤其是三方技术合作的管理。这种转变意味着巴西双边、多边技术援助正向三方合作转化,南南合作超越了CGPD的监管范畴,由多个协调司同时进行。^①此外,巴西发展署下属的项目管理局(UAP)是巴西发展署的监督部门,主要负责大部分多边技术合作项目的财务工作,通过网络提供管理项目的即时信息,以使财务状况更加透明。巴西项目监管信息管理系统(Sigap)每月定期报告项目执行情况,负责巴西国际技术合作日常工作的监管。

(二) 实施方式

巴西主要通过两种方式开展三方合作:一是由受援国直接向发达国家提出项目建议,受援国不需要明确项目开展方式,由发达国家根据项目具体情况决定是否适合采用三方合作的形式;二是由发达国家在受援国确定适合开展三方合作的项目,然后分别由发达国家、巴西、受援国签订双边协议,协商过程也相应在双边基础上进行。资金方面基本由巴西和合作国家分别承担各自的费用,来自合作国家的资金并不经由巴西,而是直接支付给受援国。但在日本与巴西共同开展的三方合作项目中,日本同时负责巴西方面的费用。^②

巴西对外援助三方合作的实施方式主要包括第三国培训项目(TCTP)、

^① 黄梅波、谢琪:《巴西的对外援助及其管理体系》,载《国际经济合作》,2011年第12期,第26页。

^② Lidia Cabral and Julia Weinstock, "Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects", September 2010. <http://www.docin.com/p-615889611.html>. [2015-10-17]

联合培训项目（JTP）、在巴西或第三国联合举办研讨会以及第三国联合开展项目等。其中，第三国培训项目是巴西和日本合作开展的最为成功的项目之一，20多年来培训了1500多名来自拉丁美洲和非洲葡语国家的人员。^①巴西和日本的“第三国培训计划”始于1985年，作为开展三方合作的主要路径，其主旨目标是利用日本和巴西自1958年以来在农业、卫生、职业教育和环境领域开展的双边合作的成就和经验^②，主要受援国家为拉美国家和非洲葡语国家，培训涉及医疗卫生、紧急救援、环境保护、农业、交通、可持续发展等领域，每期课程培训时间一般为4年。截至2012年，第三国培训计划已开展51个项目。2000年3月，第三国培训计划进一步发展为日本—巴西伙伴关系计划（JBPP），在更加平等的基础上向非洲葡语国家和东帝汶联合提供技术援助。

（三）合作伙伴

巴西对外援助三方合作项目有50%在拉丁美洲开展，25%在非洲，25%在东帝汶。^③与巴西具有语言、文化和历史渊源的葡语国家是巴西对外援助的主要地区。2005—2010年，莫桑比克、东帝汶和几内亚比绍是接受巴西援助

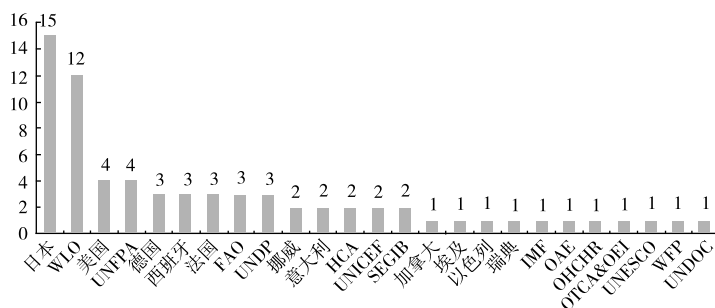


图2 巴西与伙伴国家和多边机构开展三方合作情况
(包括签署备忘录项目和执行项目)

资料来源：Lídia Cabral and Julia Weinstock, “Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects”, September 2010. <http://www.docin.com/p-615889611.html>. [2015-10-17]

① Ministry of Foreign Affairs, “Joint Press Statement on Technical Cooperation between Japan and the Federative Republic of Brazil”, 2005. <http://www.mofa.go.jp/region/latin/brazil/pv0505/press-2.html>. [2015-10-17]

② Hiroshi Kato (ed.), *Scaling up South-South and Triangular Cooperation*, 2012. http://jica-ri.jica.go.jp/publication/assets/JICA-RI_2012_ScalingUp_SouthSouthAndTriangularCooperation-v3.pdf. [2015-04-08]

③ Adriana Abdenur, “The Strategic Triad: Form and Content in Brazil’s Triangular Cooperation Practices”, 2007. <http://www.gpia.info/files/u1/wp/2007-06.pdf>, p. 6. [2015-04-20]

最多的国家；海地、巴拉圭和危地马拉是拉丁美洲和加勒比地区接受巴西援助最多的国家，目前，巴西正致力于将援助对象向全球范围拓展。巴西与所有在巴西设有办事处的双边援助机构均签署了三方合作协议^①，主要合作伙伴依次为日本、德国、西班牙、意大利、法国以及世界休闲组织（WLO）、联合国人口活动基金会（UNFPA）、联合国粮食与农业组织（FAO）、联合国开发计划署等多边机构（见图2）。

由于日本与巴西两国关系的历史渊源，巴西是日本在拉丁美洲和葡语非洲国家开展三方合作的首要合作伙伴。2000年3月签署的JBPP计划向非洲葡语国家和东帝汶联合提供技术援助。2005年，巴西总统卢拉访问日本时，与日本首相小泉纯一郎签署共同声明，肯定了JBPP所取得的成果，强调了三方合作在双方技术合作中的重要性。^②2007年4月，日本国际协力机构理事长绪方贞子与巴西外交部部长塞尔索·阿莫林在一次高级别会议中共同决定，双方将在非洲联合开展合作项目，JBPP随之进入高速发展时期，不仅在项目数量上迅速增加，项目规模也有所扩大。日本和巴西在JBPP框架下联合开展的第一个非洲项目为2007年10月在安哥拉开展的医院能力建设培训项目。2007—2012年期间，JBPP在5年时间里共开展了13个联合项目、14次研讨会及17个第三国培训项目。^③

同时，巴西是德国在拉丁美洲和葡语非洲国家开展三方合作的主要伙伴国家。2011年，德国经济合作与发展部出台《与全球发展伙伴开展合作的战略（2011—2015年）》，确定与巴西等5国建立全球发展伙伴关系^④，巴西成为德国应对发展和全球问题的重要合作伙伴。此外，巴西还是英国开展包括三方合作在内的全球合作项目的重要伙伴国家，是英国“全球发展伙伴关系项目”

① Lídia Cabral and Julia Weinstock, “Brazil: An Emerging Aid Player, Lessons on Emerging Donors, and South-South and Trilateral Cooperation”, ODI Briefing Paper. <http://www.doc88.com/p-1807575377979.html>. [2015-09-13]

② Ministry of Foreign Affairs, “Joint Press Statement on Technical Cooperation Between Japan and the Federative Republic of Brazil”, 2005. <http://www.mofa.go.jp/region/latin/brazil/pv0505/press-2.html>. [2015-10-17]

③ Hiroshi Kato (ed.), “Scaling up South-South and Triangular Cooperation”, 2012. http://jica-ri.jica.go.jp/publication/assets/JICA-RI_2012_ScalingUpSouthSouthAndTriangularCooperation-v3.pdf. [2015-04-08]

④ Julia Langendorf, “Triangular Cooperation As a Complementary Strategy for Development”, in Julia Langendorf, Nadine Piefer and Michèle Knodt (eds.), GIZ, *Triangular Cooperation: A Guideline for Working in Practice*, Nomos, Baden-Baden, 2012, p. 36.

下的“新兴国家基金”(Emerging Powers Funding)最主要的合作伙伴。^①

(四) 规模与分布

巴西对外援助尚未公开援助总额、年度援助金额等数据。根据巴西外交部2007年7月的一份报告,巴西技术合作主要集中在职业培训(22.4%)、医疗卫生(18.8%)、农业(14.9%)、教育(10.2%)、社会发展(6.7%)、法律援助(6.4%)及环境(4.3%)领域。巴西对外援助的地区分布为:非洲(52%)、南美洲(18.4%)、加勒比(15.6%)及亚洲和大洋洲(9.9%)。^②

根据有关资料,2009年巴西对外援助金额为3.63亿美元,其中77%用于多边国际机构认捐(2005—2009年),技术合作占比从2005年的7.2%上升至2009年的13.5%。^③根据巴西应用经济研究所2010年的一项研究,巴西每年援助金额约为10亿美元,其中4.8亿美元为技术合作,4.5亿美元为物资项目。巴西是开展三方合作项目最多的新兴市场国家,今后还会持续扩大。^④从执行项目和签署备忘录的数量上看,截至2010年,巴西发展署共在27个国家开展了88个三方合作项目,约占巴西技术合作项目的1/5^⑤,其中仅2010年就开展了31个三方合作项目。^⑥巴西三方合作主要集中在农业、医疗和教育领域,约占其技术合作项目的一半,巴西在上述领域尤其是农业领域

① Shunichiro Honda and Mihoko Sakai, “Triangular Cooperation Mechanisms: Comparative Study of Germany, Japan and the UK”, April 2014. https://jica-ri.jica.go.jp/publication/assets/Triangular%20Cooperation%20Mechanisms_1_for%20web.pdf. [2015-04-13]

② MRE (Ministério das Relações Exteriores), “South-South Cooperation Activities Carried out by Brazil, Brasília, Secretariat General for Cooperation and Trade Promotion”, 转引自 Enrique Saravia, “Brazil: Towards Innovation in Development Cooperation”, in Sachin Chaturvedi, Thomas Fues and Elizabeth Sidiropoulos (eds.), *Development Cooperation and Emerging Powers – New Partners or Old Patterns?*, Zed Books Ltd., 2012, p. 127.

③ Enrique Saravia, “Brazil: Towards Innovation in Development Cooperation”, in Sachin Chaturvedi, Thomas Fues and Elizabeth Sidiropoulos (eds.), *Development Cooperation and Emerging Powers – New Partners or Old Patterns?*, Zed Books Ltd., 2012, p. 125.

④ Lidia Cabral and Julia Weinstock, “Brazil: An Emerging Aid Player, Lessons on Emerging Donors, and South-South and Trilateral Cooperation”, ODI Briefing Paper. <http://www.doc88.com/p-1807575377979.html>. [2015-09-13]

⑤ Lidia Cabral and Julia Weinstock, “Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects”. <http://www.docin.com/p-615889611.html>. [2015-09-13]

⑥ 黄梅波、谢琪:《巴西的对外援助及其管理体系》,载《国际经济合作》,2011年第12期,第23页。

所取得的成就对发展中国家具有强大的吸引力。^①

四 巴西对外援助三方合作的典型项目

2009 年启动的日本—巴西—莫桑比克“热带草原计划”（ProSavana - JBM）^② 是巴西与日本在合作伙伴计划下开展的规模最大、最著名的三方合作项目，该项目是由日本国际合作机构（JICA）代表日本政府、巴西发展署和巴西农业研究院代表巴西政府、莫桑比克农业部代表莫桑比克政府而签署的。该项目由日本提供资金支持，巴西提供大规模农业技术，莫桑比克提供劳动力和土地，项目“致力于莫桑比克农村和区域农业发展，同时承担社会环境责任，提升粮食安全，建立市场导向的生产体系。”^③ “热带草原计划”经由在 20 国集团（G20）峰会、南南合作论坛、南南合作峰会等国际场合的推介而被国际社会熟知。2011 年年底，美国国务卿希拉里·克林顿在经合组织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”。

莫桑比克拥有 5500 万公顷的热带草原，是日本所有可耕种面积的 16 倍，仅纳卡拉走廊（Nacala Corridor）周边地区就有 1600 万公顷的土地可供耕种。“热带草原计划”项目在纳卡拉走廊地区推广大规模农业，稳定当地粮食供应，同时通过纳卡拉走廊聚集各地物产，利用纳卡拉港向海外出口以赚取外汇。在全球面临粮食危机的情况下，该项目被认为有利于稳定粮食供应，保障日本粮食安全，通过出口农产品赚取外汇，促进莫桑比克经济发展。巴西和日本早在 20 世纪 70 年代就开始合作治理热带草原，实施农业开发，经过 20 多年的努力，巴西许多荒地逐渐成为世界上最大的绿地，巴西成为全球最大的农业纯出口国，为世界粮食价格和供应的稳定做出了积极贡献。“热带草

① Lidia Cabral and Julia Weinstock, “Brazil: An Emerging Aid Player, Lessons on Emerging Donors, and South-South and Trilateral Cooperation”, ODI Briefing Paper. <http://www.doc88.com/p-1807575377979.html>. [2015-09-13]

② Sayaka Funada Classen, “Analysis of the Discourse and Background of the Pro Savana Programme in Mozambique – Focusing on Japan’s Role”. [http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/ProSavana%20Analysis%20based%20on%20Japanese%20source%20\(FUNADA2013\).pdf](http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/ProSavana%20Analysis%20based%20on%20Japanese%20source%20(FUNADA2013).pdf). [2015-10-17]

③ 参见 Sergio Schlesinger, “Brazilian Cooperation and Investment in Africa: The Case of ProSavana in Mozambique”. https://cmsdata.iucn.org/downloads/temti_ep_01_2014.pdf. [2015-10-17]。但也有日本学者认为，“热带草原计划”项目并非为满足当地民众的需求，巴西、日本两国政府将该项目作为联合国改革造势，积极参与建立新的国际政治经济结构的一种路径。

原计划”项目即是在巴西草原地区农业发展项目成果的经验基础上开展的。

表 1 巴西与日本在合作伙伴计划 (JBPP) 下开展的三方合作项目

	受惠国	项目名称	时间
1	安哥拉	医院能力建设项目	2007—2009 年
2	安哥拉	职业培训咨询项目	2008—2009 年
3	马达加斯加	改善母婴健康服务项目	2008—2009 年
4	莫桑比克	改善赞比西省清洁和可持续水源分配项目	2008—2010 年
5	墨西哥	促进热带水果种植和小农业生产项目	2009—2011 年
6	莫桑比克	健康顾问培训	2009—2011 年
7	危地马拉	加强城市规划能力项目	2010 年
8	莫桑比克	农业研究机构能力提升项目	2010—2015 年
9	玻利维亚	改善社区医疗卫生服务	2010 年
10	巴拉圭	加强地方政府能力发展和透明性	2009—2011 年
11	安哥拉	通过医院人力资源发展改善医疗系统及基础医疗	2011—2014 年
12	玻利维亚	通过农业附加值及森林资源改善拉巴斯北部小生产者的生活条件	2011—2014 年
13	萨尔瓦多	支持社区警察活动	2011 年

资料来源: Kota Sakaguchi, “Japan-Brazil Partnership Program: A Framework for Triangular Cooperation”, in *JICA Scaling up South-South and Triangular Cooperation*. http://jica-ri.jica.go.jp/publication/assets/JICA-RI_2012_ScalingUpSouthSouthAndTriangularCooperation-v3.pdf. [2015-04-08]

“热带草原计划”项目涉及提升农业研究能力、制订农业发展总体规划、加强农业推广和展示,主要由两个部分组成。项目第一部分称为 ProSavana - PI, 2011 年 5 月开始,持续 5 年左右,主要致力于发展人力资源,提升农业研究和技术转移能力建设,由日本和巴西热带作物研究机构具体执行,日本国际协力机构和巴西发展署负责协调工作,项目预算为 1468 万美元。这一阶段还开展了针对下一阶段总体计划的研究,研究自 2012 年 3 月启动,2013 年 10 月结束,覆盖莫桑比克 19 个省的 1400 万公顷土地。项目第二部分为总体计划,2013 年 3 月开始,由 32 个项目组成,这些项目包括平台项目和实验模式两种类型。^①莫桑比克农业部为该项目专门设置了供巴西、日本派遣的协调员共用的办公室,作为三方合作的协调枢纽。目前项目仍在进行中,预计将

^① Sergio Schlesinger, “Brazilian Cooperation and Investment in Africa: The Case of ProSavana in Mozambique”. https://cmsdata.iucn.org/downloads/temti_ep_01_2014.pdf. [2015-10-17]

持续 20 年。该项目注重提升日本、巴西、莫桑比克三国公私部门之间的合作，非常强调私人部门的参与，平台型项目也致力于鼓励私人投资，这在通常的三方合作项目中并不多见。

五 巴西对外援助三方合作的效果及启示

巴西政府将三方合作视为对外政策的重要组成部分，不仅起步较早，而且充分重视，从政策层面给予了较多照顾和优待。巴西政府对三方合作项目持积极开放的态度，使得其合作伙伴既有与巴西具有长久历史渊源和合作关系的日本，又有德国、英国等新近与巴西建立三方合作关系的国家，三方合作因此发展十分迅速。

综合来看，巴西三方合作具有如下几个优势：第一，政策根植于其发展过程，具有较强的实用性；第二，巴西提供的技术和经验适合具有类似经济、制度、气候条件的发展中国家；第三，巴西不存在殖民历史的原罪与负担，援助政策更加中立；第四，巴西曾经同时作为受援国和援助国的双重身份，有助于其更好地理解受援国的需求，以制订相关援助政策。^①此外，巴西政府充分尊重受援国的自主性，在开展三方合作项目时十分强调自主平等伙伴关系的建立，尤其强调巴西作为伙伴国家和第三国作为受援国在项目确定、设计、执行过程中的需求和权利应得到充分的尊重和考虑。

同时，巴西三方合作存在以下问题。第一，快速增长的援助规模和现有管理体系及机构能力之间存在矛盾。随着合作项目增多，人手不足的问题逐渐暴露出来，2015 年巴西发展署约有 160 名员工，大概有 100 名工作人员直接参与来自 58 个国家的 400 多个南南合作项目中。^②这些员工有 51% 来自 UNDP，41% 为巴西外交部员工^③，真正属于巴西发展署的员工只占 8%，员工流动性大，人力资源存在结构性问题。第二，巴西对外援助管理存在碎片化的问题，参与发展合作的部门与机构多达 120 个，相互之间缺乏有效的合

① Lidia Cabral and Julia Weinstock, "Brazil: An Emerging Aid Player, Lessons on Emerging Donors, and South-South and Trilateral Cooperation", ODI Briefing Paper. <http://www.doc88.com/p-1807575377979.html>. [2015-09-13]

② Lidia Cabral and Julia Weinstock, "Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects". <http://www.docin.com/p-615889611.html>. [2015-10-17]

③ 王心志：《金砖四国对外援助比较研究》，华东师范大学硕士学位论文，2014 年，第 72 页。

作和协调。巴西发展署作为外交部的一个下属部门，不具有经济和人事自主权，在政策制订上完全服从于对外政策，由于行政级别、人力资源等限制，巴西发展署无法从整体上有效协调和监管援助活动。第三，和其他新兴援助国的发展合作活动一样，包括三方合作在内的巴西对外援助长期缺乏监管和评估，由此导致的腐败、低效以及在受援国所产生的效果和影响都缺乏相应的数据和研究。

正因为类似问题的存在，目前三方合作项目规模有限。德国国际合作机构（GIZ）开展的一项调查显示，其研究的 16 个三方合作案例中，预算均仅仅保持在 1.35 ~ 1100 万美元之间^①，预算规模十分有限。如前所述，巴西是开展三方合作最多的国家，其三方合作也仅占有所有技术援助项目的 1/5，且援助效果并不尽如人意。如美国约翰·霍普金斯大学教授黛博拉·布罗蒂加姆在其新书《非洲将养活中国？》中提到巴西、日本、莫桑比克合作开展的“热带草原计划”时认为，到 2015 年年初这一庞大的计划貌似已胎死腹中。^②

结合中国目前三方合作的情况，巴西三方合作的实践、具备的优势和存在的问题提供了如下启示。首先，应持续谨慎地开展三方合作。目前三方合作已引起国际社会越来越多的关注，虽然总体规模仍相对较小，但在传统援助国逐渐式微、新兴经济体更多参与国际发展援助的大背景下，三方合作这种新的援助方式有其存在的必要性；同时，随着中国综合国力的不断上升，中国逐渐由兼具援助国和受援国的双重身份向净援助国^③转换，中国与发达国家在发展援助领域的关系需要通过三方合作等新途径加以深化，以不断吸收传统援助国先进的理念与方式。因此，中国宜在现有三方合作规模的基础上，持续探索新的项目，本着成熟一个上一个的原则谨慎推进，不断积累开展三方合作的经验。

其次，尽快制订出台三方合作政策文件。中国目前尚无明确的三方合作政策，《对外援助管理办法（试行）》主要针对成套项目，而《中国的对外援助》白皮书、领导人讲话等对三方合作的论述则是方向性的，缺乏可据以操

① GTZ, “A GTZ Glance on the 110 Case Stories of the Task Team on South-South Cooperation”, annex 3, 2010. http://api.ning.com/files/jJU9-*uWrvBl2UTsLB41m8xLbnkw3ZeO-*Yy1CU-jCDyZ3CSqy-xFhvbZHGpW55ul62DFrQfPMZABeKlQgS4sKFHF8xsQGpX/Analysisofthe110casesstories_GTZ_June2010.pdf. [2015-04-13]

② Deborah Brautigam, “Will Africa Feed China?”, Oxford University Press, 2015, p. 148.

③ 净援助国指一国的对外援助额超过接受的国外援助额。

作的具体政策。中国对外援助主管部门宜在合适的时机制定出台关于三方合作的明确的政策性文件，使得三方合作项目有明确的顶层设计、发展方向、合作对象、开展领域等，一来显示中国对三方合作的重视，二来阐明中国的立场和方式，使得合作国家有据可依。

再次，逐步拓展三方合作的国家与方式。由于三方合作本身所具有的政治性、敏感性和复杂性，中国开展三方合作的步伐宜慢不宜快，合作国家宜精不宜泛，合作方式宜少不宜多。中国可从已有三方合作伙伴中选择适合的国家和国际组织，选择的传统援助国、国际组织与受援国均需熟悉和认同中国的援助理念和方式，以减少分歧和沟通成本，先增加敏感度较低的联合培训、技术转移等项目，从“复制”传统援助国/国际组织在中国或中国在其他发展中国家开展的成功项目做起，推广良性经验，再逐步探讨成套项目、技术合作、派遣医疗队等其他合作方式。

最后，找准三方合作的优势领域。巴西作为开展三方合作最多的新兴市场国家，在拉丁美洲和葡语非洲国家具有先天的历史和语言优势，已在热带农业、雨林保护等领域获得了一定认可。中国开展三方合作同样应在众多的合作领域中找准具有比较优势的领域，如农业、基础设施建设、人力资源开发合作等，才能有效实现援助目标。

(责任编辑 高涵)