

新兴援助国对外发展援助的治理结构研究： 基于部分金砖国家的比较分析

赵剑治 敬义嘉 欧阳喆

[摘要] 近年来,以中国为代表的新兴经济体在国际发展援助领域扮演了越来越重要的角色,对外发展援助成为我国公共治理的新兴领域。文章运用“整体性治理”视角,形成分析对外援助治理结构的初步理论框架,对巴西、印度、南非和中国等金砖国家的对外援助治理结构进行系统比较。通过比较发现中国和印度的整合性援助机构较好地 将援助的政策和实施功能结合起来,在内部运行机制上表现更好;巴西则在援助纲领构建和监测评估体系建设方面有明显优势。中国的援助治理结构应进一步强化整合性援助机构的职能,形成对外援助的纲领性文件,理顺内部运行机制,建立完善的数据跟踪与监测评估体系。

[关键词] 新兴援助国;金砖国家;对外援助;治理结构

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2018) 02-0130-07

一、引言

近年来,新兴经济体在对外援助领域的影响与日俱增,实施对外援助国家的数量和援助金额不断增大,尤其是中国、印度、巴西和南非等金砖国家大幅增加了对外援助。据经济合作与发展组织(OECD)的发展援助委员会(DAC)估计,从2011年至2014年,30个非OECD国家和地区的对外援助额从141亿美元增加到317亿美元,占2014年世界对外援助总额的18.7%。^[1]这一方面给受援国提供了更多的资金和合作选择,另一方面也加大了国际援助体系的分裂以及援助国之间的竞争。

中国对外援助的增长尤其引人注目,效果也令人瞩目。比如,联合国认为中国的国际援助对非洲国家过去15年的经济快速增长和有效脱贫起了重要作用。^[2]同时,随着援助资金量迅速增长,也存在重复援助、过多侧重短期经济效益、缺乏有效管理等问题。尽管这些问题有诸多原因,但也表明目前我国对外援助治理结构还存在较大改进空间。如何深入研究并借鉴其他国家的援助治理结构,对于优化中国对外援助具有重要意义。

援助国的援助治理结构研究是一个重要议题,对

实现对外援助目标、促进受援国发展具有重要意义。多年来发达国家提供的官方发展援助(ODA),在改变发展中国家的贫穷落后和提高人民生活水平上效果有限,使得“援助国有效性”的问题日益突出,也引起受援国对外部援助意义的怀疑。^[3]而从公共行政学的视角而言,如何合理设计援助国内部的治理结构从而使得其在受援国的援助更为有效,在对外援助理论上和实践上都具有重大意义。

近年来,许多新兴援助国对援助治理结构进行了调整,以优化本国对外援助决策或执行。例如,墨西哥成立了墨西哥发展合作署(AMEXCID)、土耳其成立了土耳其合作与协调署(TİKA)、泰国成立了泰国国际发展合作署(TICA)。中国于2011年正式成立了以商务部、外交部和财政部为主的对外援助部际协调机制,以统筹中国对外援助的总体战略制定和实施。

然而,当前学术界在系统比较金砖国家等新兴援助国的援助治理结构特点和归纳分析其优劣方面,仍有较大空白。为此,本文将结合现有对外援助治理结构相关研究的探讨,在第二部分引入“整体性治理”思想,建立援助治理结构的初步分析框架。第三部分深入挖掘和分析金砖国家对外援助的公开文件和数据,

作者:赵剑治,复旦大学国际关系与公共事务学院讲师;敬义嘉,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、副院长、国际公共管理研究学会副会长;欧阳喆,复旦大学国际关系与公共事务学院研究生,上海200433

并在第四部分比较巴西、印度、南非和中国援助治理结构的各自特点和强弱项。文章第五部分探讨改进中国对外援助治理结构的方向。

二、援助治理结构的理论框架

(一) 援助治理结构与援助效率

传统的关于治理结构与援助效率的研究聚焦于受援国的国内政治与行政体制,其内涵逻辑在于:受援国具备良好的执行援助项目的体制环境,援助才有效率。这种观点可以追溯到 20 世纪 90 年代的“良好治理议程”(Good Governance Agenda)。世界银行的实证研究支持了受援国国内的政策与援助效率的正相关关系,认为为了提高援助效率,受援国应该改善自身的国内治理结构。^[4] 这为西方国家和机构在提供对外援助时附加严格的国内改革条件提供了理论依据。

作为一种双向的互动,援助效率同样依赖于援助国自身的治理能力建设。^[5] 相关研究发现援助机构的内部组织变量尽管有时并不易察觉,但对援助结果具有至关重要的影响。^[6] 此外,在援助机构内不同层级上设置合理的激励机制对援助效果具有重要意义。^[7] 也有研究发现援助治理结构的内部分散性对援助效率的影响,碎片化会导致高昂的交易成本。^[8]

一些研究试图探讨援助治理结构的最佳实践,比如通过案例分析总结了高效援助效率的治理结构的部分特点:援助机构同时负责援助政策制定与执行管理、援助机构有清晰的援助纲领或者援助执行者具有一定的自由裁量权。^[9] 此外,由部委统筹和领导对外援助的政策和实施,^[10] 或将对外援助职能专设一个部门置于外交部领导之下也被认为有助于提高援助效率。^[11] 然而由于国情的差异,所谓的最佳实践通常必须按照各国的实际情况和政策需要而定。

(二) 新兴援助国的援助治理结构

关于新兴援助国的援助治理结构的研究正不断增多。国际发展研究中心于 2007-2008 年对巴西、中国、印度和南非的对外援助及其结构进行了系统梳理。^[12] 联合国开发计划署对各新兴援助国的分析也涉及各国的援助治理结构。^[13] 相关的学术研究也在深入,比如有研究基于政府文件以及访谈,细致描述了中国对外援助的国内行动体,认为中国的对外援助并非是外界所理解的集中体系。^[14] 相关研究进一步认为在党的领导下,商务部、外交部和财政部的三方互动决定了中国对外援助的走向。^[15] 在对印度、巴西和南非的对外援助研究中也有一部分涉及其援助治理结构,比如发现印度外交部在对外援助中的主导性作用。^{[16][17]} 但是,这些研究缺乏对新兴经济体的援助治理结构进行系统比较,且缺乏理论框架。

(三) 整体性治理:对外援助治理结构的理论框架

在西方行政体制改革中,强调专业化、分散化和竞争带来了较为严重的碎片化问题。以 Perri 6 等为代表的学者提出了“整体性治理”理论,以回应碎片化问题,

包括政策目标冲突、政策手段矛盾、部门间缺乏沟通和协调、各自为政、相互推诿和转嫁问题、项目重复建设等。^{[18][19]} 整体性治理强调政府部门的整体性运作,推动政府从“碎片”走向“整合”。通过政策、规章、服务和监督在内的四大治理行为,力求实现政府内同一层级或不同层级之间、不同功能之间,以及公共部门之间或者公共部门与非营利机构之间的整合,并通过碎片化的责任机制和信息系统的整体联动,最终达成目标与手段相互促进,增强政府的整体性。竺乾威和彭锦鹏等学者也探讨了整体性治理对消除碎片化现象的意义。^{[20][21]}

新兴经济体的援助治理结构同样面临碎片化问题,表现在目标冲突或缺乏协调、组织架构混乱、领导机制不明晰、部门间沟通协调匮乏、资金来源错杂分散、监测评估体系缺失等。这些问题在对外援助规模小、项目少的情况下并不引人注目。随着一国对外援助规模的增大和项目的增多,尤其当对外援助具有国家战略意义时,有效的顶层设计和整体协调就十分重要,有助于提高援助效率、塑造良好国际形象和反映国内民意呼声。

为此,本文将整体性治理理论引入这一研究领域,结合组织结构的相关理论,尝试提出一个包含整合性援助纲领构建、整合性援助机构设置和整合性内部运行机制三个部分的对外援助整体性治理结构框架(见图 1)。

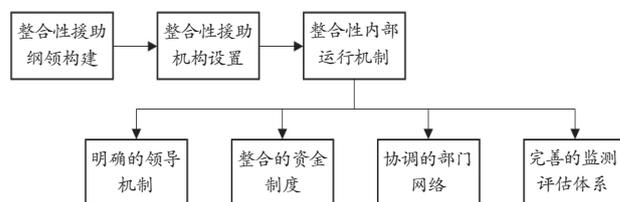


图 1 对外援助整体性治理结构框架

整合性援助纲领的构建是对外援助整体性治理的基础。援助纲领是阐述援助国实施对外援助的原则、目标、重点、方式和标准的根本性文件,是指导援助国对外援助的根本指南,与组织结构具有一致性。日本的《开发合作大纲》、英国的《国际发展法案》、加拿大的《官方发展援助责任法案》都是典型的援助纲领。在缺乏援助纲领的情况下,纷繁的援助项目缺乏整体指引,在宏观层面上不能形成纲举目张的良好局面,对外援助的合法性不足、地位不明、功能不定、边界不清,援助未能形成独立的议程与体系,也往往被国家政策的其他重点所暂时牺牲。

整合性援助机构的设置是对外援助整体性治理的关键。整体性治理的政府依然是官僚制的,将碎片化的援助职能进行整合后依然需要责任主体,统合援助的决策、资金、信息、协调甚至执行等功能,而最直接的方式则是设置整合性的援助机构专门负责援助工作。观察 OECD 国家援助治理结构建设的历史以及印度、

沙特等新兴援助国在援助治理结构建设上的最新举措,可以看出,随着一国对外援助的复杂性和重要程度不断提高,设置专门援助机构是各国推动援助治理结构建设的普遍选择。

整合性内部运行机制是援助治理结构高效运行的支撑。从领导机制来说,援助的执行由于专业性较强而牵涉到较多的部门和机构,若不能明确定义援助的领导机制和责任主体,则容易造成相关部门相互争夺利益、推诿责任的现象。从资金制度来说,援助任务需要资金配套,预算也是激励各部门的重要手段。但在资金来源上,从整体性治理的思想来说,应当要适当集中,对各部门的援助资金来源进行一定的统筹、安排、计划与核算。自筹援助资金容易导致尾大不掉、政令不通、各自为政的现象。从部门网络来说,部门越多,部门间合作与竞争关系越复杂,整体性治理强调通过加强组织之间的信任以提升协调度,实现目标与手段的相互促进。从监测评估体系来说,绩效评价和有效问责是整体性治理思想的重要成分。通过事前、事中和事后的监测评估,有助于推动援助决策的科学性,改善具体援助项目和整体援助实践的执行效果,及时为政策的改进和发展提供信息和证据,从而最大化援助的产出和影响。

三、金砖国家的对外援助治理结构比较

(一) 整合性援助纲领构建

得到立法部门通过或具有极高法律意义的对外援助纲领是阐述援助国实施对外援助的根本文件。当前,四个国家都未形成完善的援助纲领。一些官方提出的援助原则和目标,包括“南南合作”的理念,都未能制度化为具有法律效力的文本。巴西和中国都颁布过一些对外援助的指南、手册或白皮书,但本质上都并非根本性的纲领文件。

缺失完整援助纲领的一个表现是,四个国家的对外援助都是“需求驱动”,即由伙伴国首先提出具体援助需求,再经考核和谈判确定最终援助计划。援助国很少主动发起或与伙伴国共同设计综合性的援助方案,不利于通过整合各不同领域、不同目标的援助项目和援助方式实现更全面协同的整体发展,也不利于援助国将对外援助统一到国家自身发展的大局中来,更不利于援助国主动传播自身的援助理念,扩大在国际援助领域的影响力。

(二) 整合性援助机构设置

巴西的对外援助可追溯到 20 世纪 50 年代,以对中国发展中国家的技术合作为核心。1959 年,巴西全国技术协助委员会成立,标志着巴西全国性技术合作系统的建立。60 年代巴西多边和双边技术协作项目逐渐增多,该委员会机制重组为外交部和规划秘书处联合领导的技术合作体系,并在这两大机构下各设一个办事部门。到了 80 年代,这种双轨机制的弊病逐渐凸显,最终在联合国开发计划署的支持下,巴西将这两个部

门的职能合并,成立了外交部领导下的巴西合作署,作为巴西技术合作的核心机构。^[22]在当前巴西对外援助的治理结构中(图 2),外交部、卫生部、农业部、教育部和科技部负责对外援助政策的制定和协调。其中,外交部负责根据外交政策的重点对其他各部委的行动进行阐释。巴西合作署在巴西的对外援助中发挥核心作用,法律规定其最主要的职能是协调,谈判,批准,监测和评估巴西所有的技术合作项目,协调巴西技术合作执行机构与受援国对应机构之间的关系,并作为一个辅助的融资机构,对技术合作项目的援助资金进行协调。^[23]从整体性治理的角度来说,巴西合作署为应对之前碎片化的弊端应运而生,整合了巴西技术合作的资金来源,并旨在整合信息渠道和协调职能,以承担巴西技术合作的核心枢纽功能,发挥了重要作用。

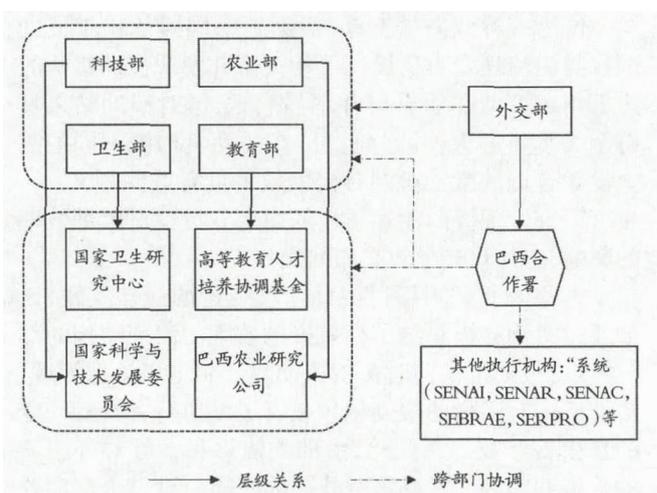


图 2 巴西的援助治理结构

印度对外援助的制度建设起源于对尼泊尔的援助。1954 年印度成立“印度援助使命”,监测和协调在尼泊尔的援助项目。1966 年该机构被“印度合作使命”取代,又于 1980 年被“新经济合作”取代。在此期间,印度还建立了经济与合作司、联合行动计划等其他援助机构和项目,大多都由外交部推动。2003 年印度提出印度发展倡议,呼唤整合国内复杂的援助体系,2012 年印度发展伙伴关系管理局终告成立。外交部在当前印度的对外援助中占据绝对主导地位(图 3)。外交部控制对外援助的绝大多数预算,下属的发展伙伴关系管理局统筹管理印度的对外援助,旨在“从概念、启动、执行和委托等阶段全方位提升印度对外援助项目的效率”。^[24]此外,财政部也扮演重要角色,负责监管印度进出口银行的信用贷款,外交部提出的信用贷款项目需要与财政部下属的经济事务司沟通完成。商务部等其他部委在提供商贸咨询、农业或卫生援助等方面也占据一席之地。^[25]从整体性治理的角度来说,印度以发展伙伴关系管理局为核心整合了所有的对外援助项目和部门,并将信用贷款、商贸咨询等其他部门的功能、信息渠道和社会网络整合进援助体系之中,大大提高了印度对外援助的整体性治理水平。

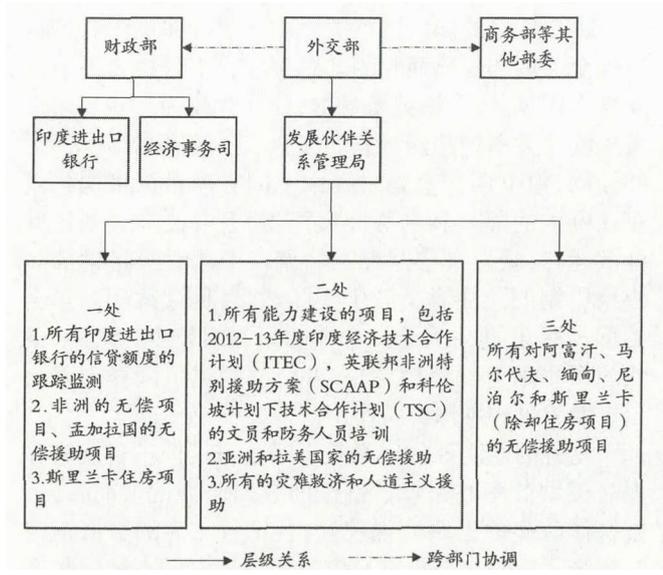


图3 印度的援助治理结构

南非的对外援助可追溯到隔离政府时期,主要由外交部负责(图4)。1994年南非民主选举之后,新政府延续了这些援助项目。2001年南非成立非洲复兴与国际合作基金(以下简称“非洲复兴基金”),负责统筹南非对外援助。^[26]非洲复兴基金的对外援助仅占南非对外援助较小的一部分,大量对外援助通过各国家部委在各自预算下单独进行。各援助机构各行其是,缺乏协整,碎片化现象十分严重。2007年,南非提出要整合其对外援助体系。2012年南非发展伙伴关系署终告成立。按照最初设计的理想状态,南非发展伙伴关系署将“解决现有非洲复兴基金为主导的援助治理结构运行中的问题,全面整合并负责南非各层级和部门的发展援助,并主管资金运行”。^[27]但实际情况远非如此,南非发展伙伴关系署目前仅承担沟通协调和联络的功能,实际运行仍需依赖具有相关专业知识和能力的各部委来完成,非洲复兴基金仍发挥主要作用。^[28]基金在行政上属于国际关系合作部(前南非外交部),但在实际运行中需要经过财政部的审查与批准,^[29]效率大大降低。从整体性治理的角度来说,尽管未能达成理想状态,南非发展伙伴关系署的成立提高了南非对外援助的协调性,是南非援助治理结构的进步。

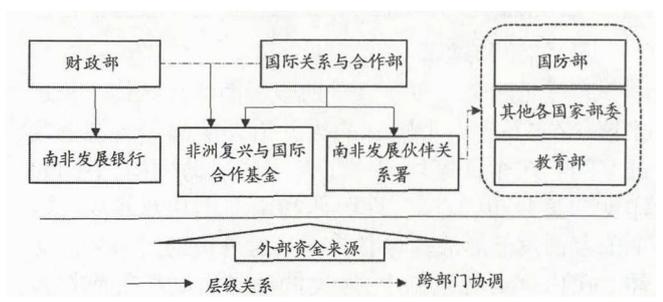


图4 南非的援助治理结构

新中国成立后不久即开展对第三世界国家的援助。1952年对外贸易部成立,负责中国的物资援助。对外贸易部几经变迁成为目前的商务部,这一历史为

商务部在中国对外援助中的核心地位奠定了基础。商务部下设对外援助司,负责中国对外援助事宜,后又增设了几个直属事业单位分担援外司的具体执行工作,对外援助司则因此更侧重于长期对外援助规划。为加强各相关部委和机构之间的协调,商务部会同外交部和财政部于2008年成立了对外援助部际联系机制,并于2011年正式升级为对外援助部际协调机制,成为协调中国对外援助总体战略的重要机制。在中国对外援助的治理结构中(图5),商务部、外交部和财政部最为重要,其中商务部发挥着核心作用。双边对外援助的绝大多数预算都由商务部负责,下属的对外援助司是中国对外援助的核心机构,负责对外援助的政策拟定、预算编制、谈判与协议签署、监督检查等各项工作。^[30]商务部下属的直属事业单位则负责援助项目的具体实施。中国驻伙伴国使馆的经济商务参赞处负责当地援助项目的直接协调与管理。商务部还就优惠贷款和出口信贷工作与中国进出口银行紧密合作。^[31]外交部在中国的对外援助决策中也发挥重要作用。外交部与商务部进行协商,确保援助项目符合国家外交政策。外交部还可通过驻外使馆对援助项目的设计和和实施提供意见。财政部是对外援助的资金来源。商务部起草的援助预算和方案都需经过财政部批准,纳入国家预算。^[32]财政部还负责中国的多边援助,还对进出口行的优惠贷款利率进行补贴。^[33]科技部等国家部委、国家汉办等职能部门以及由商务部授权负责海外青年志愿者计划的中国青年志愿者协会等组织在对外援助工作中也发挥一定作用。从整体性治理的角度来说,对外援助司由于制度遗产,长期负责中国对外援助,权威性较高,在资金、信息、协调等方面都有较好的整合,具有相对较好的整体性治理基础。

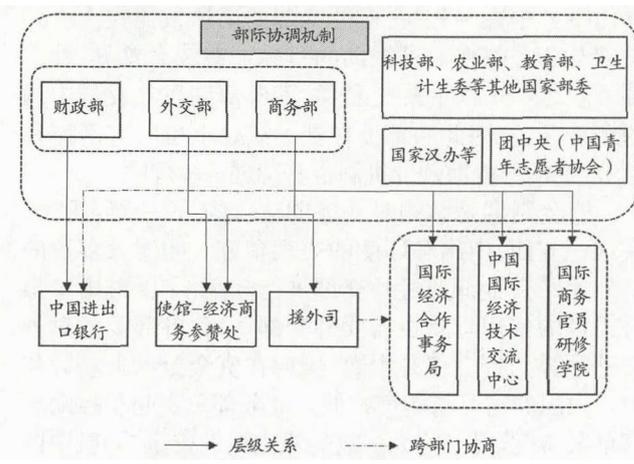


图5 中国的援助治理结构

总体而言,四个国家都成立了专门的对外援助机构。由于历史、制度和国情的原因,这些机构的功能发挥显著不同。巴西合作署和南非发展伙伴关系署偏向援助的综合协调机构。它们都建立在援助机构分散、资金自主性较强的情况下。在这样的制度遗产和部门利益下,巴西合作署和南非发展伙伴关系署的定位并

非决策与执行,而是对各援助部门和机构的沟通和协调。理论上,这两个机构在信息汇集、外交指导以及监测评估上具有比较优势。然而在实际工作中,尽管巴西合作署掌握着巴西技术合作资金的调拨,南非发展伙伴关系署也对非洲复兴基金具有一定的影响力,但各部委独立进行对外援助的情况积重难返,巴西合作署和南非发展伙伴关系署缺乏在援助事务中的必要权威,距离整合性的援助机构有较大的距离。

印度的发展伙伴关系管理局和中国的对外援助司类似,在援助的政策和执行中都有较深介入。印度的发展伙伴关系管理局下属的三个处直接负责着印度的援助项目,而中国的对外援助司则对中国援助项目的执行机构具有业务指导地位,在某种程度上,援助的政策和执行实现相对的整合,也因此沟通协调、政策执行等方面有更好的表现。

(三) 整合性内部运行机制

领导机制是援助决策制定与实施的核心。在这一方面,四个国家的表现都不尽如意。印度的表现稍好,外交部负责领导援助工作,且集中了绝大多数的援助项目。尽管也有其他部委参与到对外援助中来,但外交部的领导地位是得以确定的,领导机制较为明晰。巴西对外援助的领导机制表现为外交部与其他各部委的松散协调,巴西合作署本质上是一个综合协调机构,但不具有实质上发挥综合协调功能的权威。南非的情况有所类似,南非合作伙伴关系署也仅仅是综合协调机构,而财政部与国际关系与合作部在对外援助领域的长期竞争和业务交错分割使得领导机制变得更加复杂。中国的情况也并不理想。中国的商务部由国务院授权负责中国对外援助事宜,但在实际运行中需要与财政部和外交部协商沟通。财政部在双边对外援助的具体事务中参与较少,而外交部的话语权比较大。外交部与商务部在对外援助的目标上有较大差异:外交部重在维护中国的外交利益,商务部则重在促进中国的经济利益,因此两部委在援助议题上也时有摩擦和竞争,中国的援助领导机制也有待进一步理顺。

资金制度是影响对外援助运行的另一重要因素。在这一方面,中国和印度的表现稍好。印度大多数的对外援助资金都通过外交部进行分配,印度进出口银行提供的信用贷款也需要外交部认可,各部委的对外援助预算与资金仅是少数,因此在资金分配上较为集中。中国的情况与印度相似。商务部负责起草援助预算草案,并获得了绝大多数的双边援助资金,同时中国进出口银行的优惠信贷也需要与商务部协商,其他部委的国际合作资金也属少数。巴西用于技术合作的联邦资金主要通过巴西合作署进行分配,但是各部委和其他机构有独立的援助预算或基金。南非除了各部委独立的对外援助预算以外,财政部指导的南非发展银行的优惠贷款也是对外援助的重大资金出口。巴西和南非的援助资金来源和分配都比较分散。

协调良好的部门网络关系对于对外援助的有效运行也至关重要。巴西和南非各部委在对外援助中独立发挥作用,部门网络关系松散,碎片化较为严重。印度发展伙伴关系管理局尽管名义上统一管理着印度的对外援助,但下属三个处之间由于旧有项目和机构分割存在巨大的隔阂和利益冲突,实际上各援助计划依然分散运行,缺乏部门互助与协调。中国对外援助部际协调机制的象征意义高于实际意义,尽管每年以年会的形式召开,但在日常工作中协调相对较少;商务部虽然统领中国对外援助,但和外交部的竞争同样难以整合援助力量和发挥协同作用。

完善的监测评估体系是不断改进援助项目质量和提高援助效率的保障。就援助数据监测记录而言,三方协作较多的巴西表现较好,有比较完善的数据跟踪与记录。南非甚至没有政府机构负责对所有援助数据进行监测和记录,而印度则由于会计体系的混乱和不一致导致数据的质量较差。中国有部分数据记录,但是并未完全披露,其运行情况和数据质量较少为外人所知。就项目监测评估而言,存在针对具体援助项目的监测评估,但是对援助政策的长期评估较为匮乏。依托外交部在受援国的使馆和人员,援助国可以以较低的运行成本对受援国的援助项目进行监测与评估。然而,由于外派官员任务繁多、职能较广、流动性较大,对外援助的监测与评估并非其工作重点,又缺乏相关的专业知识和能力,因此难以依靠他们对援助效果做出长期性的评估安排。这一点对于四个国家乃至几乎所有依托外交部门对援助项目进行监测与评估的国家都有相似之处。

根据包含三个维度的援助治理结构的分析框架以及对四个金砖国家情况的概述,本文将对其援助治理结构的总结如表 1。

表 1 金砖国家援助治理结构比较

	巴西	印度	南非	中国
整合性援助机构设置	一般	较好	一般	较好
整合性援助纲领构建	较好	一般	一般	较好
整合性内部运行机制	明确的领导机制	一般	较好	一般
	整合的资金制度	一般	较好	一般
	协调的部门网络	一般	一般	一般
	完善的监测评估体系	好	一般	一般
			较好	

四、结论和建议

通过对四个金砖新兴援助国援助治理结构的梳理比较,本文发现四个国家的援助治理结构仍有较大改进空间。四个国家均成立了专门的援助机构,中国和印度的整合功能较好,而巴西和南非则相对较弱。四个国家都没能形成指导各自国家对外援助的纲领性文件。在内部运行机制上,印度的领导机制相较而言最为明晰。印度和中国在援助资金的控制上较为集中,约束力也因而较强,巴西和南非则由于资金来源分散导致碎片化比较严重。四个国家在对外援助的部门网络关系上都比较松散甚或有较大的利益矛盾。三方协

助较多的巴西在监测与评估体系建设上相对较好,中国其次,南非和印度的问题较为严重。

根据以上的比较分析,本文就中国援助治理结构的发展方向提出如下建议。

第一,强化整合性援助机构的设置。当前,对外援助司作为商务部下属的部门,主要负责商务部所属的对外援助项目,虽然对其他部委或单位的对外援助也有一定的知悉权,但远无法承担起协调整合全国各级政府、各个部门对外援助的重任。需要进一步理顺整合对外援助的机构框架,打通各层级、各功能、各部门之间的阻隔,加强协调沟通机制,充分整合援助的多方力量进行优势互补,提高中国对外援助的效率,形成良好协同共进的局面。

第二,形成并颁布指导中国对外援助的纲领性文件。对外援助已经成为中国对外政策极其重要的组成部分,也引起了国内公众和国际社会越来越多的关注。中国在长期的对外援助实践中,事实上形成了一定的对外援助的原则、风格和方法,但仍未形成具有法律效力的援助纲领将之成文化和制度化。形成援助纲领十分重要,将有助于将对外援助统合进国家的综合战略考量之中,以凝聚国内各方力量服务于国家战略的总体目标;有助于回应国内外对中国对外援助的困惑和质疑,树立更加良好的国际形象;也有助于在新兴援助国中树立表率,传播中国的发展理念,团结广大新兴援助国,引导国际援助规则的走向。

第三,理顺对外援助的内部运行机制。针对当前以商务部、外交部和财政部为核心的对外援助部际协调机制不明显、领导机制有待理顺、部门网络关系协调度有待提高、监测评估制度有待进一步强化的情况,中国可在适当的时候成立国家层面的“对外发展援助领导小组”的议事协调机构,进一步加强顶层设计,增强对外援助的部门间互信和协调、强化绩效评估和问责,提高规范化制度建设水平。①

[参考文献]

- [1] OECD DAC. *Development Finance of Countries Beyond the DAC. Development Co-operation Report 2017*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2017. <http://www.oecd.org/development/stats/non-dac-reporting.htm>
- [2] Kingsley Ighobor. China in the Heart of Africa: Opportunities and Pitfalls in a Rapidly Expanding Relationship. *Africa Renewal*, 2013. <http://www.un.org/africarenewal/magazine/january-2013/china-heart-africa>
- [3] Wood, Bernard, et al. *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Phase One; Synthesis Report*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2008.
- [4] Burnside C, Dollar D. Aid, Policies, and Growth. *The World Bank*, 1997.
- [5] Bourguignon F, Sundberg M. Aid Effectiveness: Opening the Black Box. *The American Economic Review*, 2007, 97 (2).
- [6] Tendler J. *Inside Foreign Aid*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975.
- [7] De Renzo, P., Booth, D., Rogerson, A., & Curran, Z. *Incentives for Harmonization and Alignment in Aid Agencies*. London: Overseas Development Institute, 2005.
- [8] Arimoto, Y., & Kono, H. Foreign Aid and Recurrent Cost: Donor Competition, Aid Proliferation, and Budget Support. *Review of Development Economics*, 2009 (13).
- [9] Gulrajani N. Organising for Donor Effectiveness: An Analytical Framework for Improving Aid Effectiveness. *Development Policy Review*, 2014, 32 (1).
- [10] Faure R, Long C, Prizzon A. Do Organizational and Political Models for Development Cooperation Matter for Development Effectiveness. *ODI working paper*, 2015.
- [11] Jin-Wook Choi & Jina Bak. Governance and Management for Better Aid Effectiveness: A Donor Country's Perspective, *International Review of Public Administration*, 2017, 22.
- [12] International Development Research Center. *Emerging Donors in International Development Assistance*. IDRC-Partnership & Business Development Division, Ottawa: IDRC, 2008.
- [13] United Nations Development Programme, Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation. *Mix and Match? How Countries Deliver Development Cooperation and Lessons for China*. Beijing: China Commerce and Trade Press. 2016.
- [14] Varrall M. Domestic Actors and Agendas in Chinese Aid Policy. *The Pacific Review*, 2016, 29 (1).
- [15] Zhang D, Smith G. China's Foreign Aid System: Structure, Agencies, and Identities. *Third World Quarterly*, 2017.
- [16] Chaturvedi S, Chenoy A, Chopra D, et al. *Indian Development Cooperation: The State of the Debate*. IDS, 2014.
- [17] 唐露萍. 印度的对外援助及其管理[J]. 国际经济合作, 2013 (9).
- [18] Perri 6. *Holistic Government*. London: Demos, 1997.
- [19] Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. *Towards Holistic Governance: The New*

- Reform Agenda*. New York: Palgrave, 2002.
- [20] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理 [J]. 中国行政管理, 2008 (10).
- [21] 彭锦鹏. 全观型治理: 理论与制度化策略 [J]. 政治科学论丛, 2005 (23).
- [22] *Histórico da Cooperação Técnica Brasileira*, Agência Brasileira de Cooperação. <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Historico>
- [23] Decreto N° 8.817, de 21 de Junho de 2016. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8817.htm
- [24] [25] Ministry of External Affairs. Annual Report 2012-2013. New Delhi, 2013. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/21385_Annual_Report_2012-2013_English.pdf
- [26] Government Gazette, The African Renaissance and International Co-operation Fund Act (Act No 51 of 2000). http://saflii.org/za/legis/num_act/araicfa2000479.pdf
- [27] Department of International Relations & Co-operation, *Establishment of South Africa Development Partnership Agency (SADPA) (Presentation to the NCOP Select Committee on Trade and International Relations)*, Aug. 3, 2011, <http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/docs/110803sadpa-edit.pdf>
- [28] Parliamentary Monitoring Group, *South African Development Partnership Agency (SADPA) progress report*, Feb. 17, 2016. <https://pmg.org.za/committee-meeting/22022/>
- [29] African Renaissance and International Cooperation Fund, *Annual Report for 2015/16 Fiscal Year*, Pretoria. http://www.dirco.gov.za/departament/african_renaissance_2015_2016/african_renaissance_fund_2015_16.pdf
- [30] 中华人民共和国商务部. 商务部主要职责内设机构和人员编制规定 [EB/OL]. <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/200808/20080805739577.html>
- [31] [32] 中华人民共和国国务院. 中国的对外援助 (2011) 白皮书 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwgk/2011-04/21/content_1850553.htm
- [33] 中华人民共和国国务院. 中国的对外援助 (2014) 白皮书 [EB/OL]. <http://yws.mofcom.gov.cn/article/m/policies/201412/20141200822172.shtml>

(责任编辑 叶知)

The International Aid Management System of Emerging Donors: A Comparative Study of Selective BRICS Countries

Zhao Jianzhi Jing Yijia Ouyang Zhe

[**Abstract**] In recent years, emerging economies represented by China have played an increasingly important role in the field of international development assistance, and foreign aid has become an emerging field in public governance. This paper takes the perspective of "holistic governance" to develop a preliminary theoretical framework for analyzing the aid management system, and systematically compares the aid management systems of BRIC countries such as Brazil, India, South Africa and China. This paper finds that China and India perform better in integrating the policy and implementation functions into the aid agency, and show a comparative advantage in internal operation mechanism; Brazil has a clear advantage in the formalization of aid charters and construction of monitoring and evaluation systems; and South Africa is still to be strengthened in the above aspects. This paper argues that China's aid management system should further strengthen the functions of the holistic aid agency, form China's foreign aid charter, rationalize the internal operation mechanism and establish a sound data tracking and monitoring and evaluation system.

[**Keywords**] emerging donors, BRICS, foreign aid, aid management system

[**Authors**] Zhao Jianzhi is Lecturer at School of International Relations & Public Affairs, Fudan University; Jing Yijia is Professor at School of International Relations & Public Affairs, Fudan University; Ouyang Zhe is Graduate Student at School of International Relations & Public Affairs, Fudan University. Shanghai 200433