

巴西的对外援助及其管理体系

黄梅波 谢琪

内容提要 随着经济实力的提升,巴西正由净受援国逐步向援助国转变。近十年来,巴西对外技术援助发展迅速,三方合作模式成为新兴援助国的典范,在国际援助体系中的影响力也越来越大。本文从巴西对外援助的目标、原则及战略的视角,分析了新世纪以来其发展援助特点及趋势,并对其援助管理体系进行分析和总结。

关键词 技术援助 组织结构 南南合作 三方合作

20世纪90年代以来,巴西改革使其经济获得迅猛发展。2010年巴西经济增长率为7.49%,按当年现价计算的国内生产总值为20903.14亿美元,成为世界第八大经济体。巴西是南美地区最大的经济体,GDP占据南美总额的一半,是发展中国家中第六大对外投资国,并且拥有如巴西石油公司(Petrolio Brasileiro S.A.)和巴西淡水河谷公司(Companhia Vale do Rio Doce)等一些重要的跨国企业。随着其经济的发展,巴西正由一个净受援国逐步向援助国的角色转变,尤其是巴西参与的三方合作发展势头迅猛,其对外援助在国际上收到越来越多的关注,对外援助管理体系也形成了自身的特点。

一、巴西对外援助的目标、原则及战略

巴西参与国际发展援助可追溯到

20世纪70年代。1987年在联合国旨在推动发展中国家技术合作的布宜诺斯艾利斯行动计划(UN Buenos Aires Plan of Action)中,巴西介绍和分享了其接受援助的经验。巴西最大限度地利用了接受的援助,它认为有义务帮助并指导其他欠发达国家更好地使用援助资金。

20世纪80年代,巴西对其援助角色进行了调整,在作为受援国的同时开始向其他发展中国家提供援助,以加强并扩大其外交利益。双边合作是巴西外交政策的主要工具,巴西通过向其他发展中国家提供双边援助来增强其国际影响力。

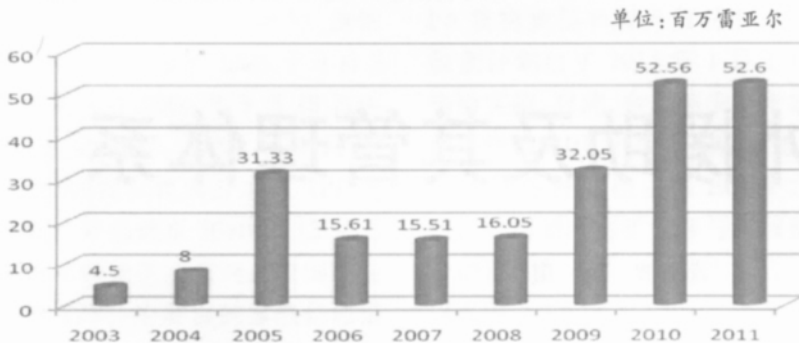
有研究(Bruno Ayllon Pino, 2010)指出,2003年以来巴西发展援助迅速扩张,这一方面反映了巴西国际地位的提高,另一方面反映了其重新定位了自身在国际发展援助中的角色。其优势在于:首先,巴西是个有较高经

济增长率以及投资吸引力的新兴经济体,在一些领域(工业、能源以及航空)具有比较优势,并具有一个潜力巨大的国内市场;其次,巴西稳定的政策和机构环境使其能够在加强国家监管的同时充分发挥市场的力量;第三,巴西是南美的领导者以及区域的维稳者,在国际上倡导用和平方式解决冲突;第四,巴西坚持多边主义并致力于消除区域或国际上的、在政策、金融以及商业领域的不公平行为;第五,巴西在对抗贫困方面具有成功经验,并在社会创新、科技技术方面具有优势。

(一)发展援助的目标及原则

巴西发展援助是南南合作的重要组成部分。根据巴西官方说法,巴西希望通过促进发展中国家之间的合作、不断推动南南合作的发展,并以此建立其新兴国家力量的角色。巴西参与发展援助的主要目标是改善发展中国家

图1 巴西发展署技术援助年度预算(2003—2011年)



资料来源: Fact Sheet: Brazilian Technical Cooperation, Brazil Government, June 24, 2011.

居民的生活环境,通过知识和技术转移推动经济增长和社会进步,推动能力建设和机构建设。巴西的对外发展援助不是建立在企业或者商业利益之上,是无任何政治意图、无条件的。在这样的背景下,巴西关于多边主义、不干涉内政以及和平解决纠纷的承诺不仅是其外交政策的原则,同时也是其发展援助的原则。

(二)对外援助战略:作为外交政策的工具

巴西的对外援助是其外交政策的重要工具。研究(Bruno Ayllon Pino, 2010)表明,2003年卢拉政府执政以来,巴西政府将南南合作作为其对外援助的重点,同时制定了行动指南,其中包括一项宪法性指令“巴西联邦共和国的国际关系是由促进人类进步的合作来决定的”。巴西利用援助来加强与发展中国家的关系,以此提高自己的国际威信和影响力,并促进南南联盟的建立。对巴西来说,合作是“团结外交”的一项工具,因此并不依照南北援助关系中援助国家制定的规则来执行。

巴西政府认为援助的一个重要目的是弥补巴西与周围邻国发展的不对称性,达到国家安全的战略目标。因为“如果与一个不满的国家为邻,那么这个国家就不会感到安全”。巴西将南美、中美以及加勒比海作为其成功经验和技术转让的优先对象,是因为这些地区在历史上或是文化上与巴西有密切的联系;而巴西与非洲的合作,则旨在寻求解决由奴隶制时期产生的历史债务问题。

二、巴西对外援助现状

巴西的对外合作中,技术援助占据较大的比重,而资金援助的比重较小。近年来巴西参与的

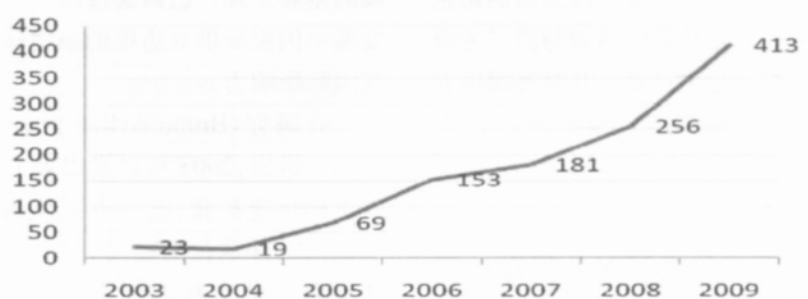
三方合作数量增长迅速。在巴西对外公布的援助信息中,技术援助与技术合作都是同一概念。巴西发展援助署(Brazilian Cooperation Agency, ABC)的主要职能是对巴西的技术援助进行协调和监督。

(一)技术援助

1.技术援助总量:投资金额和项目数量迅速增长

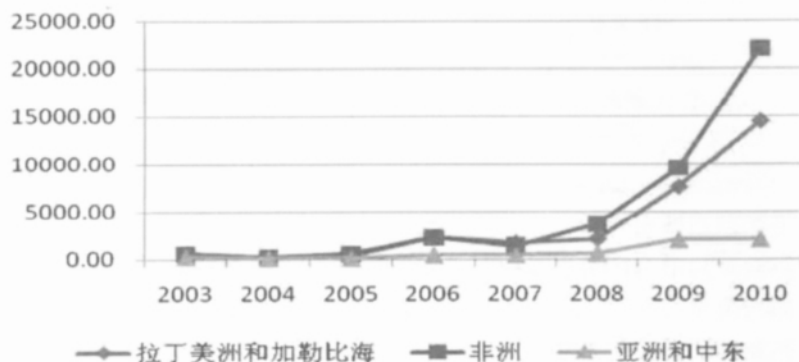
巴西技术援助发展迅猛。2006年以来,ABC对技术援助的预算增加了近3倍,2010年达到5200万雷亚尔(图1)。去除行政成本,巴西用于技术援助的活动金额约为3600万雷亚尔,正在实施及谈判阶段的技术援助项目的累计总金额已超过1亿美元。这些数据只包含了ABC资源性的投资,并没有将巴西其他合作机构(如咨询、培训、奖学金等)提供的专业性指导包括在内,很明显,这些数字低估了巴西对外技术援助的金额。一份早期的研究(Lidia Cabral等,2010)显示,ABC在技术援助中每提供一雷亚尔,其他合作机构要配套大约15雷亚尔的资金。此外,研究(Bruno Ayllon Pino, 2010)表明,

图2 巴西发展署技术援助项目数量(2003—2009年)



资料来源: ABC。转引自 Lidia Cabral, Julia Weinstock, Brazil: An Emerging Aid Player, ODI Briefing Paper, 2010, 10。

图3 巴西在主要地区已实施的技术援助金额(2003—2009年)
单位:千美元



资料来源: Fact Sheet: Brazilian Technical Cooperation, Brazil Government, June 24, 2011.

巴西技术援助的项目数量也在迅速增长。2003年巴西发展署技术援助的项目仅为23个,到2009年该数目上升为413个(图2)。同期受益国家总数的增长超过一倍,从21个上升到58个。

2. 技术援助分配: 援助以非洲及葡萄牙语国家为主且注重农业部门的发展

巴西发展署与世界上超过80个发展中国家开展了技术援助,其中包括美洲所有的发展中国家以及38个非洲国家。一般来说,外交政策的目标决定了技术援助的分配格局。尽管巴西没有一个正式的、中长期的援助地区分配的战略指导,但近年已实施的技术援助显示,非洲已成为巴西技术援助的首要地区(图3)。2003年,巴西在拉丁美洲和加勒比海、非洲、亚洲及中东实施的技术援助总额分别为55.34、52.1以及27.90万美元;自2007年,巴西加大了在非洲的技术援助项目,2009年巴西在这三个地区的技术援助金额分别为1445.9、2208.9以及208.5万美元。

历史上巴西对非洲的发展援助多围绕葡萄牙语国家进行。这些国家包括安哥拉、几内亚、莫桑比克、圣多美和普林西比民主共和国以及佛得角。目前巴西发展署正试图与更多的非洲国家建立合作关系,如摩洛哥、赞比亚、博茨瓦纳和纳米比亚等。2010年,巴西与38个非洲国家进行技术援助,其在非洲的技术援助预算超过6600万美元;在拉丁美洲和加勒比海地区,巴西与30个发展中国家开展了390个技术援助项目,2010年在该地区的技术援助预算超过5300万美元;中东作为巴西技术援助的一个新领域。巴

西在不断扩大其技术援助对象,但其传统援助仍然集中在莫桑比克、东帝汶、几内亚和海地等国家,对这些国家的援助占据了巴西技术援助的最大份额(图4)。

从技术援助的部门分配来看,巴西的技术援助主要集中在农业、医疗和教育部门(图5)。这些领域是巴西所擅长并取得了巨大的成功,巴西希望通过技术援助来推动其他发展中国家这些部门的发展。因此巴西发展署通过与巴西农业研究所(Embrapa)在农业研究方面进行合作,与卫生部(the Ministry of Health)和奥斯瓦尔多克鲁斯基金会(Oswaldo Cruz Foundation)在医疗研究及政策方面的合作,与社会发展部(Ministry of Social Development)在社会保障方面的合作以及与巴西全国工业企业培训中心(National Service for Industrial Apprenticeship, SENAI)在技能培训方面的合作,使其能够在这些领域具备专业的技能和优势。

3. 技术援助渠道: 三方合作成为新型的合作方式

巴西的技术援助主要有三种形式: 双边、三边以及多边合作。

图4 巴西技术援助的国别分布(2005—2010年)
单位:百万美元

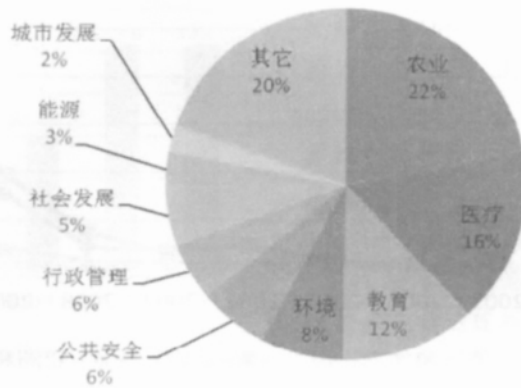


资料来源: Fact Sheet: Brazilian Technical Cooperation, Brazil Government, June 24, 2011.

大部分的技术援助是在双边基础上进行的，巴西正逐步增加多边合作的比重。

三边合作是一种新的发展合作形式，它是在巴西(作为一个新兴援助国)、传统援助国以及一个发展中国家三者之间进行的合作。三个国家共同对该合作项目进行策划、提供资金并实施完成。三方合作一般在新兴援助国所擅长的领域展开。巴西发展署确立了进行三方合作的主要七个发达国家，即日本、德国、英国、加拿大、西班牙、法国和意大利。此外，巴西还与国际组织进行合作，在第三国家开展三方合作，这些组织包括国际劳工组织(ILO)、联合国食品和农业组织(FAO)、世界粮食计划署(WFP)以及联合国人口基金(UNFPA)。2010年，巴西与这些国家和组织在拉丁美洲、加勒比海以及非洲的发展中国家开展了31个三方合作项目，包括：安哥拉、玻利维亚、萨尔瓦

图5 巴西技术援助部门分布(2003—2010年)



资料来源:FactSheet Brazilian Technical Cooperation, Brazil Government, June 24, 2011.

多、海地、莫桑比克、乌拉圭等。巴西开展的三方合作成功的例子包括与日本国际合作事业团(JICA)在莫桑比克开展的热带草原发展项目、与美国国际发展机构进行的旨在加强莫桑比克研究机构的项目以及与联合国粮农组织、世界粮食计划署在非洲五国开展的向家庭农场提供粮食收购项目等。

(二)资金援助

巴西的资金援助由财政部负责，主要包括发展出口信贷(developing export credit lines)以及双边、多边的债务减免(bi- and multilateral debt relief)。

巴西已被国际货币基金组织和世界银行归类为新型债权人，并且近些年巴西的资金援助在不断增大。国际货币基金组织和世界银行认为的新型债权人包括：巴西、中国、印度、韩国、科威特以及沙特阿拉伯。巴西是继中国、科威特之后向低收入国家提供信贷的第三大债权人。巴西持有相当于安哥拉国内生产总值8%的债权、几内亚比绍国内生产总值4%以及刚果国内生产总值3%的债权。

作为巴黎俱乐部的观察国，巴西参与了多边组织的多项债务减免措施，其中大部分针对非洲国家，包括：刚果、尼日利亚、加蓬、塞内加尔、刚果民主共和国、赞比亚、毛里塔尼亚、坦桑尼亚、莫桑比克、几内亚、玻利维亚、几内亚比绍共和国和加纳。在重债穷国计划中，巴西财政部对非洲



○非洲已成为巴西技术援助的首要地区。

本刊资料

一些国家的债务给予免除,包括免除莫桑比克 3.69 亿美元、坦桑尼亚 1000 万美元、毛里塔尼亚 900 万美元以及几内亚比绍 500 万美元的债务。重债穷国计划(the Heavily Indebted Poor Countries, HIPC)致力于协助世界最穷困的国家将外债降低至能够承担的水准,让这些国家的政府得以正常施政。这个计划是由国际货币基金组织与世界银行于 1996 年成立的。重债穷国计划中有 38 个国家有资格接受债务减免,其中 32 个位于撒哈拉沙漠以南之中部非洲地区根据巴西政府和联合国机构共同起草的报告,至 2006 年 12 月 31 日,巴西政府已减免穷国所欠债务 12.5 亿美元。其中,减免非洲国家债务 9.318 亿美元,非洲重债穷国债务 8.152 亿;减免非洲最大国家尼日利亚 1.62 亿美元债务,占该国 1984 年以来所欠债务的 67%;减免非洲以外其他国家债务 3.218 亿美元,非洲以外其他重债穷国债务 1.251 亿美元。

巴西除了通过巴黎俱乐部参与多边债务减免,还通过多边论坛来加强其在多边体系的地位。IBSA 对话论坛 (IBSA Dialogue Forum) 是 2003 年 6 月由巴西、印度和南非三个发展中大国组建的跨地区战略联盟,是在新兴国家间开展南南合作的一个新的形式,其建立对国际援助体系的发展产生重要影响。在 IBSA 对话论坛框架下,2004 年巴西向联合国开发计划署捐款 10 万美元,用于公共医疗、教育和食品安全项目。

三、巴西发展署的管理体系

巴西发展署 (ABC) 巴西 1987 年为协调对外技术援助成立的,它隶属于巴西外交部 (Ministry of External Relationship, MRE)。ABC 负责协调巴西接受的双边、多边技术合作以及向南方国家提供技术援助,负责巴西政府与其发展伙伴签署方案或项目的谈判和执行。ABC 严格依据外交部制定的政策开展活动,优先发展符合政府部门计划和设定的领域。

ABC 向国际技术合作机构提供以下服务:向国内机构提供关于在巴西签署的各种合作协议下开展国际技术合作项目的指导与信息;对国内机构参与的技术援助项目提供支持;关于设计方法和技术援助项目编写的培训;代表巴西政府与外国对口单位进行技术援助项目的分析、批准和谈判;以及监测技术援助项目的执行,向其他相关机构传播其发展成果信息。

ABC 对巴西技术援助进行协

调的地位较为脆弱。虽然大部分技术援助通过 ABC 进行,许多机构(公营或私营组织,比如 SENAI)在项目的设计、谈判以及实施过程中倾向通过自身的国际事务单位(International Affairs Units)展开,ABC 只能进行有限参与。

(一) 巴西发展署的组织机构

巴西发展署设署长 (Director),署长负责整个机构工作;署长下设六个协调司 (Coordination Unit):包括农业、能源、酒精以及环境协调司 (CGMA)、发展中国家技术援助协调司 (CGPD)、社会发展、医疗及专业培训协调司 (CGDS)、IT、电动管理 (electronic governance)、城市化及交通运输协调司 (CGTI)、接受双边及三边合作协调司 (CGRB) 以及接受多边合作协调司 (CGFM)。

巴西同时存在地理上的以及按职能的区分的两套援助管理系统。尽管巴西建立了一套中央化的按职能划分的援助管理体制,但是在实际实施过程中,还存在另一套按地理分配的援助管理制度(图 6)。例如,CGDS 按照职能应负责社会发展、教育、职业培训

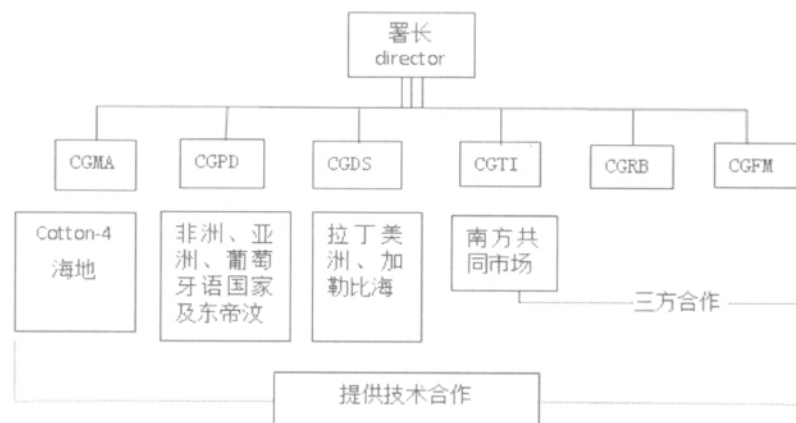


图 6 巴西发展署实际运行结构图

以及医疗的项目协调,然而实际上它还监管与拉丁美洲和加勒比海的合作项目。同样的,CGMA负责协调C-4项目以及其他基础性的项目,然而按照职能划分,它应协调农业、能源、环境相关的合作。C-4项目是2006年巴西与非洲四国(马里、乍得、布基纳法索和贝宁)在世界贸易组织进行的旨在促进该地区棉花可持续发展的合作项目。ABC开展合作伊始是按地理逻辑与受益国进行双边谈判。其一直试图对各协调司按照职能来进行分管。2006年巴西通过了重组法令,并试图巩固ABC按职能划分的管理结构。尽管大多数协调司仍具有地理成分,但在改革的过程中正逐步向职能方式转变。

引人注目的是,现在ABC所有的协调司都在从事与发展中国家的技术援助,甚至那些成立之初专门用于处理巴西接受技术援助的协调部门,如CGRB和CGRM。这种转变意味着巴西从事的双边、多边的技术援助正向三边合作转化。南南合作超越了发展中国家技术援助协调司(CGPD)的监管范畴,而是由多个协调司同时进行。

(二)巴西发展署的人力资源

尽管ABC参与了越来越多的发展合作项目,然而其一直存在人员不足的问题。ABC共有160名员工,其中约100名员工直接参与技术援助,管理着58个国家的400多个南南合作项目。

(三)巴西发展署存在的问题

巴西快速发展的援助项目受到现存管理机制的约束,其对国

内援助管理机制提出新的要求。

首先,尽管巴西发展署成立于1987年,用于监管和协调技术援助,但是由于发展署隶属于外交部,不具有经济和人力资源管理的自主权;完全服从于对外政策,这限制了发展署的功能,使其无法制定合适的合作政策、提供有效的合作并有战略地、有效地部署人力和经济资源。

其次,巴西缺乏对发展援助活动进行监管的法律框架,现有的法律无法对巴西获得的双边或者多边的援助进行监管。由于没有相应的法律制度,发展署的国际化是不完整的,无法提供基本的发展援助功能,比如保证受援国的食品和服务供给。

最后,巴西发展援助的一个重要的缺陷是长期以来没有对各项活动进行监督和评价。无法确定援助的具体数值并无法判定援助项目完成的质量。对项目的分析通常是从管理的角度(比如执行的任务、举行的活动、参与的人数)而非根据评价标准项目的指标,比如成本效应分析、可持续性或者影响。这个缺陷以及相关管理人员分析经验(无论是在外交服务或者项目管理上)的缺失,都使得巴西无法对其发展援助做深入的评估并制定出最好的政策。

(作者单位:厦门大学中国国际发展研究中心、厦门大学经济学院国际经济与贸易系)

参考文献:

贺双荣:南南合作的新模式:印度巴西南非(IBSA)对话论坛,《2006—2007年:拉丁美洲和加勒比发展报告》,

2007年3月。

李明德:巴西的对外科技交流与合作,《拉丁美洲研究》,2003年第5期。

Sarah-Lea John de Sousa, Brazil As a New International Development Actor, South-South Cooperation and the IBSA Initiative.

Catrina Schlager, Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brazil, FES Briefing Paper, 2007, Match.

Bruno Ayllon Pino, Brazilian Cooperation: A Model under Construction for an Emerging Power, ARI, p4, 2010, 2.

Lidia Cabral, Julia Weinstock, Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects, Overseas Development Institute, 2010, 9.

Fact Sheet: Brazilian Technical Cooperation, Brazil Government, June 24, 2011.

Sarah-Lea John de Souse, Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A Good Partner for European Donors, GIE Briefing Paper, 2010, 5.

Lidia Cabral, Julia Weinstock, Brazil: An Emerging Aid Player, ODI Briefing Paper, 2010, 10.

Alcides Costa Vaz, Cristina Yumie Aoki Inoue, Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case, Partnership&Business Development Division, 2007, 11.

Adriana Abdenur, The Strategic Triad: Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices, International Affairs Working Paper, 2007, 11.