

南非对外援助管理体系研究

黄梅波 李子璇

内容摘要 随着全球发展格局的转变,新兴经济体作为国际发展援助新的组成部分,正在发挥着积极的作用。南非作为当前国际发展援助体系中的新兴援助国之一,其援助实绩和管理政策引起了国际社会的关注。本文分析了南非对外援助的现状及其对外援助的管理体系,指出了目前该管理体系中存在的缺陷。南非应着力于建立一个中央协调机构,建立健全的监督评价机制和透明的信息管理机制,以保证其对外援助更加协调,更加有效。

关键词 南非 对外援助 SADPA 管理体系

南非是当前国际发展援助体系中的一个新兴的发展援助伙伴。虽然其国内仍然面临着发展挑战,但是作为非洲第二大经济体,南非具备一定的能力为非洲其他发展中国家的发展提供支持。20世纪60年代,南非便开始对其他发展中国家实施双边援助,经过近50年的援助历史,南非已经形成了自身独特的发展援助的方法和范式。近年来,作为二十国集团的成员国以及“金砖国家”之一,南非独特的国际地位和特点使其成为国际发展援助的一个重要角色。作为国际发展援助的接受者和提供者的双重身份,使南非可以利用自身的发展历史、国家能力和援助经验,提高国际发展援助体系的

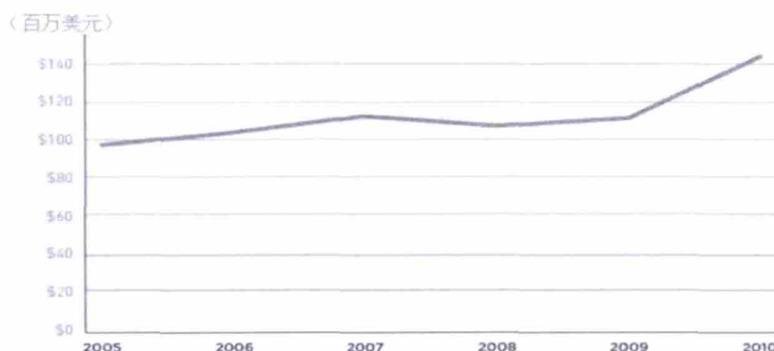
整体实力,对国际发展援助做出特殊的贡献。

一、南非对外援助目标的演化

南非对外援助的目标在不同历史时期有不同的表现。南非对外援助的历史可以追溯到20世纪60年代末,当时的种族隔离政府为在联合国赢得投票并缓和国际社会对该政权的批评,开始把援助作为政治策略,主要目的是赢得发展中国家的政治支持并在联合国选举中赢得选票。这在非洲的许多国家(如扎伊尔、马拉维、加蓬和几内亚等)取得了不同程度的成功。1994年南非过渡到民主制度后,新政府不断调整对外援助计划,并使其成为促进非

洲大陆进行积极的社会和经济变革,努力促进非洲一体化和非洲联盟的建设,推动南南合作和南北对话的重要手段,并将对外援助和军事力量相结合作为战略性外交政策的工具。进入21世纪以来,国际社会开始关注援助有效性问题,特别是2005年《巴黎宣言》签署以后,国际发展援助理念实现了向“援助有效性”的正式转变,注重援助的可持续发展。在此背景下,南非积极与国际援助社会融合,其对外援助的目标一方面开始从政治目标向经济和发展目标转变:通过国家之间的双边合作以及知识、技术的转移推动发展中国家经济增长和社会进步,推动发展中国家的能力建设和机构建设,同时解决非洲和全

图 1:2005-2010 年南非对外援助额



资料来源: BRICS Report, GHSi, 2012. www.ghsinitiatives.org.

球南方的贫困和边缘化问题。另一方面,南非援外工作也从赠予性非营利性援助向互利双赢的共同发展模式转变,在援助中更加重视提高伙伴国的自主发展能力,以促进其经济发展和社会进步。

当前南非对外援助的主要目标是促进南南合作,促进受援国经济发展、预防冲突和促进民主。近年来,南非积极参与国际事务,成为联合国、非洲联盟、二十国集团等国际组织或多边机制成员国,在国际社会有一定的影响力。其外交政策包括五大支柱:保障人权、促进自由民主、尊重公正原则及国际法、维护世界和平并参与国际维和机制、维护非洲利益并建立互赖关系。对外援助是南非实施积极外交政策的重要工具,因此外交政策也是南非在国际社会上实施对外援助所遵守的原则的基本依据。南非提倡把对外援助看作是“在南南合作的精神下建立的伙伴关系”,倡导在尊重主权、平等互利及互不干涉的基础上进行双边援助和多边援助,认为此有助于发展中国家在

国际社会中能平等参与并有助于维护自身权益。

二、南非对外援助现况

(一) 援助规模

南非政府一直很重视对外援助,致力于对经济落后的发展中国家,尤其是对非洲国家提供发展援助。根据图 1 所示近年来南非对外援助的规模呈增长趋势,援助额不断上升。援助额从 2005 年到 2007 年稳步增长,2007 年至 2009 年间保持稳定,2009 年以后开始高速增长。对外援助额从 2005 年的 0.42 亿美元,增长为到 2008 年的 1.09 亿美元,仅三年时间增长了近 160%。特别是在 2008-2009 财年,南非向马里、津巴布韦、莱索托、乌干达、马达加斯加和民主刚果等国的发展项目提供了约 6800 万美元的赠款与援助,成为非洲最大的对外援助国。2011 年南非再次加大对经济落后的发展中国家(尤其是非洲国家)提供经济援助的力度,进一步巩固了南非作为非洲最大的对外援助国的地位。

南非的对外援助相较于 DAC/OECD 国家,甚至较之于其他“金砖国家”,绝对规模并不大,但是从相对规模来看,南非对非洲的援助达到了其 GNI 的 0.7% 至 1%,成为官方发展援助(O-DA)方面表现最好的国家。2006 年南非财政部进行了一次内部调查,要求国内所有与发展援助相关的部门提供其国际发展援助的数据和信息。虽然收到的反馈并不完整,但是该研究显示如果将南非提供的所有维和行动和选举支持都计入国际发展援助,那么其援助数额接近于瑞典、挪威和印度等国的官方发展援助的数额。如果把 SACU (Southern African Customs Union,南非关税同盟)的转移支付也计算在内,那么 2006 年南非的发展援助总额为 3.63-4.75 亿兰特,达到该国 GDP 的 0.18% 至 0.36%。当然这些数字并不准确。一方面由于很多来自政府部门和公共实体的信息仍然缺失,另一方面 ODA 中是否应包含南非关税同盟转移支付、维和行动、基础设施贷款、债务重组、技术支持、奖学金和培训等内容,也还存在很多争议。如果使用 DAC/OECD 定义的 ODA,南非的一些援助项目是否能够列入还值得商榷。

(二) 援助分配

1. 援助领域

从援助领域来看,南非对外援助的主要领域是:促进民主和善治、预防和解决冲突、人道主义援助、人力资源开发、社会经济整合以及与其他国家间的合作。南非国库的数据显示,2008 年至

表 1:南非的主要援助领域及其援助额 (单位:万兰特)

援助内容	2008	2009	2010	2011
促进民主和善治	360	39361	14100	11038
预防和解决冲突	1000	10074	9007	8000
人道主义援助	30000	1000	1000	1500
人力资源开发	2000	2500	8000	5499
社会经济发展和整合	10000	3000	1000	6000
与其他国家间的合作	4200	7202	7000	13000

资料来源: The Estimates of National Expenditure 2012. National Treasury, 2012.

2011年南非对外援助主要内容如表1。根据表中数据,不同年份南非对外援助额最多的领域在发生变化,2008年人道主义援助援助额最多,2009年和2010年促进民主和善治领域的援助额最多,而到2011年与其他国家间的合作所占份额最高。但是,2008年至2011年援助额最多的领域是促进民主和善治,所占份额为2008年至2011年援助总额的33%。相比之下,所占比例最小的是人力资源开发,所占份额仅为9%。2008年至2011年,六个主要领域的援助占援助总额的比例如图2。对这些主要援助领域进行细分,南非的对外援助主要为:维和行动和选举支持,对发展基础设施的贷款与投资、技术援助,奖学金,培训以及SACU转移支付等。其中,维和行动和选举支持以及国家能力建设援助是目前南非最主要的对外援助方式。

在以上援助领域中,南非都积极地做出着贡献。在促进民主和善政方面,南非在非洲国家的维和行动大都伴随着选举支持、机构建设和战后重建和发展。南

非的独立选举委员会曾帮助过很多非洲国家的领导人参加选举。在预防和解决冲突方面,新的民主化背景下,曼德拉总统在任期间试图把南非在非洲大陆的形象转变为一个增长、人力资源能力和自由的驱动者,因此他需要修复前任政府在与莫桑比克和安哥拉的能源战争中被严重破坏的国家形象。随后南非军事装备用于在布隆迪、刚果民主共和国、科摩罗和南苏丹等国家的维和行动。南非国防和治安部为非洲提供了极为可观的发展援助,它与尼日利亚和埃及一起成为对联合国和非洲联盟的多边维和行动贡献最大的援助者。在人道主义援助方面,南非是人道主义援助的重要贡献国,它通过红十字会、世界粮食计划和联合国其他组织为非洲大陆其他国家提供了大量的人道主义援助。2011年,南非提供的人道主义援助为200万美元,占同期对外援助总额的2%。在人力资源开发方面,近十年来,南非司法部、治安部、科技部、DIRCO和公共管理领导和管理研究院(Public Administration Leadership

and Management Academy, 简称为PALAMA)等部门都对布隆迪、卢旺达和南苏丹等国的国家公务员提供了能力建设支持。此外,南非还为其他多边融资机制提供了支持,比如联邦基金、全球疫苗和免疫联盟以及全球环境基金等。

2.援助地区

从援助地区分布来看,非洲尤其是撒哈拉以南的非洲是南非最大的援助目的地。非洲既是世界最贫困的地区,同时也是国际发展援助最重要的战略地区,2008年DAC/OECD国家和多边机构对撒哈拉以南非洲国家的援助占整体对外援助的41%,远高于南亚和中亚(占18%)、北非和中东(占17%)、拉丁美洲及加勒比(占9%)、东亚和太平洋地区(占9%)以及欧洲发展中国家(占6%)。就南非而言,仅2008年至2009财政年度,南非政府就通过非洲复兴基金向莱索托、乌干达、马达加斯加、马里、津巴布韦和民主刚果等国的发展项目提供了4.75亿兰特(约合6800万美元)的赠款与援助。就援助领域来说,南非所有的维和行动都在非洲,其中最大的贡献是2009年对刚果民主共和国的联合国维稳特派团的援助。此外,自1994年来,南非政府部门已经给予了埃塞俄比亚、索马里、刚果民主共和国和津巴布韦等国家一系列的双边人道主义援助。

(三)援助渠道

对外援助按照提供的渠道可以分为双边援助和多边援助。其中双边援助(Bilateral Aid)是指

两个国家或地区之间通过签订发展援助协议或经济技术合作协定,由一国(援助国)以直接提供无偿或有偿款项、技术、设备或物资等方式,帮助另一国(受援国)发展经济或渡过暂时的困难。多边援助(Multilateral Aid)是指多边国际机构利用成员国的捐款、认缴的股本、优惠贷款及在国际资金市场借款或业务的收益等,按照其制定的援助计划向发展中国家或地区提供的援助。南非对外援助的渠道既包括双边援助又包括多地区的公共品。但是大多数情况下南非的发展援助资金是通过多边机构渠道输送的,比如南部非洲发展共同体,非洲联盟和南部非洲关税同盟。SADPA建立后,它取代ARF成为主要的多边援助机构。

在多边援助中,南非最常见的对外援助渠道是通过包括南非在内的三方伙伴关系开展援助工作。例如,南非与古巴曾合作派遣医疗和工程专家到卢旺达和塞拉利昂等其他非洲国家;南非与越南也曾在几内亚比绍合作援助开发1.72亿兰特的促进水稻生产项目。三方伙伴关系中最突出的是印度—巴西—南非(IBSA)伙伴关系。IBSA信托基金成立于2004年3月的新德里首脑会议上,每个国家每年对该项目贡献100万美元,以解决世界各地的贫困和饥饿。

三、南非对外援助的管理体系

(一) 对外援助的组织机构

1. 从ARF到SADPA

长期以来,南非政府一直通过南非国际关系与合作部(Department of International Relations and Cooperation, 以下简称为DIRCO)所掌管的非洲复兴基金(African Renaissance Fund, ARF)向非洲国家提供发展援助。非洲复兴基金成立于2000年,是在姆贝基所倡导的非洲复兴的精神下建立起来的南非发展援助的结构组织。ARF建立的初衷是寻找合作伙伴、展示合作关系和支持非洲经济,而不是提供援助。ARF的资金每年由议会提供,并使用滚动预算,可以积累上期资本。援助的重点领域是促进民主和善治、人道主义援助和预防解决冲突。但是ARF在很多方面存在明显的缺陷。首先,资金配置方面,ARF受外交部和财政部的联合管理,资金配置较为低效。其次,援助项目的批准方面,ARF对项目的评估需在ARF委员会的不定期会面后完成,之后等候两位部长的签字,该过程大幅减慢了项目批准及提供资金的过程。再次,项目选择方面,委员会事先并没有明确的战略意图、方向或标准,因而选择的项目往往缺乏发展理论基础,对减贫也缺乏影响。最后,在项目管理与协调方面,ARF缺乏适当的机制进行有效的项目管理,并进行有意义的监测、评估(M&E)以及支出跟踪,且不能与利益相关者进行适当的协调沟通。此外,通过ARF提供的对外援助只占南非对外援助的一小部分,其余各种形式(比如维和行动和货币支持)的援助来自于其他政府部门。

由于ARF存在以上这些不足,2007年南非的官员和学者开始就建立南非国际发展局(South African International Development Agency, 以下简称为SAIDA),对南非的发展援助进行正规化、合理化的机构改革问题进行了讨论。2010年8月,ARF在议会上再次受到反对党的严厉批评,他们指责其援助“支持滥用人权的流氓国家和政权”。因此,关于对ARF进行重组并朝着SADPA专业化方向迈进的讨论,达成了越来越多的共识。2011年,在提高南非统筹多元化发展伙伴关系、重构功能失调的非洲复兴基金以及非洲和全球倡议的三方合作的增长趋势三方面因素的驱动下,ARF被重组为南非发展援助署(South African Development Partnership Agency, 以下简称为SADPA),自此各种不同形式的援助汇集到同一机构下。但到现在为止,SADPA还未正式运作,仅有一位外交部官员及辅助人员在SADPA工作。目前SADPA正在招聘人员,估计2014年可以正式运作。

2. 各政府部门在发展援助中的作用

南非对外援助的管理体系根植于政府体系之中。总体援助战略由政府相关部门制定,援助活动由政府相关部门组织并执行,政府相关部门还负责监督援助项目的执行,并向公众宣传援助政策以及援助活动的成果。非政府部门的援助活动也必须接受政府主管部门的指导和监督。据估计南非有近一半的政府部门从事各

种形式的发展援助。主要方式是通过国防部的维和行动以及教育部对非洲学生提供奖学金和补贴。其他相关部门的援助包括治安、矿产资源、能源、贸易和工业、农业、公共企业、科技、司法和宪法发展以及公共工程。

早期大部分的南非发展援助由南非各政府部门和公共实体执行,通过其各自的自由议会或者其董事会批准的预算资助它们的发展援助活动,比如维和行动、选举、治安、能力建设以及基础设施的开发等。目前各政府部门和公共实体仍有很大的自主权,他们继续关注它们各自感兴趣的国际发展援助项目,并与外国合作伙伴进行互动。SADPA 在其工作中对资源的控制程度仍取决于政府部门和公共实体愿意在资金的使用上赋予 SADPA 多少监督和指导权。

众多半官方机构、法定机构和公共实体(南非统计、人类科学研究理事会、独立选举委员会、科学与工业研究理事会、储备银行、国家研究基金会和南非大学等)也是发展援助的提供者。此外,国有企业,如南部非洲发展银行、南非国家工业发展公司、南非国有电力公司 Eskom 以及半私有性质的南非大型通讯运营商 Telkom,也都参与到邻国和其他非洲国家的发展援助活动中。

(二)SADPA 的协调机制

SADPA 的功能与巴西合作局(ABC)类似,不直接参与任何援助项目,而是作为发展援助信息中心、知识中心和学习中心,推动和协调政府的其他机构的发展

援助工作。

国际关系和合作部(DIRCO)规定 SADPA 的主要职能为:制定南非对外发展援助的政策方针,确保政府在援助项目实施过程中的连贯性;支持关于对外发展援助伙伴关系的方案和项目,使用资金支持相关方案和项目;为发展援助领域的外交政策提供技术咨询;与国际发展援助机构和 DIRCO 部的其他利益相关方建立并保持紧密的合作和联络;监督南非所有的官方对外发展援助;监督南非与其他国家发展机构、民间组织和私人部门的双边、三边和多边伙伴关系;每年对南非所有的对外发展援助进行责任审计和 M&E;确保对发展援助基金的有效经营和管理;推动和营销 SADPA 及其项目。

SADPA 不直接参与项目的执行,而是采取四种方式间接参与项目的运作和执行并进行协调。首先,SADPA 是一个信息枢纽和中心数据库,南非所有的对外发展援助(来自所有部门和机构)的信息都必须以透明和综合的方式汇集到 SADPA,然后再组织和报告。第二,为各政府部门的发展援助活动提供一个总体框架、政治方向和统一的方针,指导各政府部门匹配其发展援助与比勒陀利亚的战略目标,并确保发展援助的有效性。作为此功能的一部分,SADPA 还有质量监督和保证的作用,需要为参与到发展援助的各团体的发展援助活动制定共同的标准和系统,并进行管理和评估;第三,成为一个知识中心和学习中心,跨项目、跨部门分

享经验、证据和实践,并产生关于南南合作和非洲合作的更多知识。国会国际关系委员会主席就把 SADPA 视为“发展援助中心”。第四,促进合作并通过不同渠道推动比勒陀利亚的发展援助工作。

(三)SADPA 的融资机制

SADPA 的融资来源有:议会每年的补充资金,上期剩余资金递延,贷款偿还和利息以及来自国外捐赠者的融资和私人捐赠。

SADPA 一方面继承了 ARF 的资金,其中包括每年财政分配的 5 亿兰特和 ARF 账户中目前余存的近 10 亿兰特的其他资金。由于国内仍然普遍面临着贫穷和公共设施不完备等问题,南非纳税人对国内为非洲发展项目的融资非常敏感。然而 SADPA 每年 5 亿兰特的援助资金较之于政府 1 万亿兰特的财政预算并不大。另一方面也在开拓其他资金来源。DIRCO 管理着更多的发展基金,如人道主义援助和多边机构捐款。如果这些基金能够转移到 SADPA,那么将很大程度上提升该机构的资金能力。目前比勒陀利亚对 IBSA 信托基金(India, Brazil and South Africa Trust Fund)的捐赠是否应归为 SADPA 管理也还有争议。当前 DIRCO 正准备对 SADPA 建立一个新的基金,称为“合作伙伴发展基金”(即 SADPA 基金),该基金将依据公共财政管理法(Public Finance Management Act, PFMA)进行管理并拥有独立的国家拨款程序。一经批准,新的基金就会替代之前并不完善的 ARF 并由

DIRCO 部长直接管辖(此处仍在商榷)。SADPA 也希望成为能够接收来自第三方资金的特殊基金,以接收其他来源的资金,如慈善组织,投资机构和私人部门等。SADPA 也可以通过为其合作伙伴提供项目、贷款、咨询、培训、研究和其他方面的商品和服务,实现自我收益。

四、南非对外援助的发展趋势

南非作为新兴援助体和南南合作的领导者,开始在国际援助社会占有越来越重要的地位。南非在非洲的历史关系和经济规模,要求它在促进非洲大陆的和平发展和良好治理的同时,谨慎处理与邻国微妙的政治关系。近年来南非对外援助的规模不断上升,其对非洲国家的援助已经取得了相当的成效。尤其是 SADPA 成立以来,南非更是注重发展南南合作,加大对外援助的力度。但是总体来看,南非对外援助的规模较小,其对外援助也主要集中在周边的非洲国家。

随着对外援助经验的增加,南非开始形成对外援助的管理体系,但是现有的体系仍存在很多缺陷,在定义、测量和协调各种发展援助活动上仍面临着很大的挑战。首先,缺乏一个强有力的中央协调机构。虽然 SADPA 在对外援助管理体系中发挥着重要作用,但目前南非的发展援助体系的运作仍高度分散,项目决策和执行大多位于不同的部门和机构,SADPA 不可能管理从农业、能力建设、治安到卫

生的所有范围的发展援助活动。由于许多政府职能部门具备项目运转所需要的专业技术、观点和网络,即使 SADPA 实施自己的项目,它仍需要与这些政府职能部门密切合作,并从各专门机构吸引技术专家。所以建立一个集中的中央机构以协调南非的各部门以及各发展援助伙伴是十分必要的。其次,缺乏透明高效的信息管理体制。许多南非政府部门对外援助的信息缺失,这不利于从整体上把握对外援助的进度并分析援助中存在的问题。第三,缺乏健全的监督和评价机制。目前,南非对外援助管理体系中的监督和评价机制并不完善。虽然 SADPA 内部有单独的监督和评价职能,但是对于其他部门的对外援助,难以进行有效的监督和评价。缺乏健全的监督和评价机制会大大削减对外援助的效果。而建立健全的监督和评价系统,可以最大化南非对外援助的有效性,确保其发展援助对本国公民、非洲伙伴和其他利益相关方的问责,增强南非对外援助的持续性。

克服这些局限性,建立一个中央协调机构,建立健全透明的信息管理机制,以及监督和评价机制,对未来南非对外援助的成功至关重要。南非可以向经验更丰富的发展机构以及面临相似挑战的新兴经济体学习,也可以从自身以及与非洲邻国的发展实践中总结经验,以使其对外援助的体系更加协调,援助效果更加有效。

(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

Gray P A. The Emerging Powers and the Changing Landscape of Foreign Aid and Development Cooperation Public Perceptions of Development Cooperation: Summary Paper 4: RUSSIA [J]. 2011.

Wolfe Braude, Pearl Thandrayan, Elizabeth Sidiropoulos. Emerging Donors in International Development Assistance: The South Africa Case. South African Institute of International Affairs. 2008.

The Estimates of National Expenditure 2012. (South Africa?) National Treasury, 2012.

Establishment of SADPA: Presentation. Presentation to the NCOP Select Committee on Trade and International Relations. 2011

Sidiropoulos Elizabeth. Africa in a New World. South African Journal of International Affairs [J]. 2009.

Neissan Alessandro Besharati. South African Development Partnership Agency (SADPA): Strategic Aid or Development Packages for Africa? SAIIA Research Report, August 2013.

Chris Alden, Garth le Pere. Strategic Posture Review: South Africa. World Politics Review, 19 May 2010.

黄梅波、唐露萍:南南合作与南北援助——动机、模式与效果比较,《国际展望》,2013年第3期。

刘爱兰、黄梅波:非 DAC 援助国及其对外援助的特点,《国际经济合作》,2011年第10期。