

援外管理机构：主要类型和演化趋势

黄梅波 韦晓慧

内容提要 发达国家对外援助在 OECD 发展援助体系的规范下已经逐渐形成体系。但是为实现特定的发展援助目标,对外援助管理机构的设置形成了不同的模式。近年来,新兴市场国家在对外援助领域也逐渐崛起,越来越引起国际社会的关注。其对外援助管理体系也在逐渐的规范和完善之中。通过分析,我们发现,当前主要援助国中,援助“小国”大多由外交部兼管或其下属部门负责对外援助,援助“大国”往往设立独立的对外援助管理机构,多部门涉及援助工作往往需要建立中央协调机构或协调小组,同时不少国家已将民间机构纳入发展援助体系。

关键词 对外援助 管理机构

一、发达国家对外援助管理机构的设置

总体上看,大部分发达国家对外援助管理机构或由外交部管理,或由外交部所属机构管理,也有国家建立了独立的发展部统一管理本国的对外援助事务。总的来说,根据其是外交部下属机构还是独立机构;其职能为政策制定职能、项目执行职能还是沟通协调职能,主要发达国家对外援助管理结构可以划分为以下四种类型:

(一) 外交部自身负责援助政策制订及项目执行

这一模式下,国际发展援助事项全部集中在外交部,一种情况是由外交部统一规划对外援助事务,并由外交部下设各区域外交部门,如亚洲部、非洲部、拉丁

美洲部等分别负责本国对区域内国家外交政策的制定与实施。丹麦、挪威就是这种模式。这种模式将外交与发展统合,体现了外交对于援助的判断,能够在对外援助中很好地体现一国的外交动机。但其缺陷是,外交人员对于发展援助业务理解和执行能力有限,往往不能很好地达到援助效果。

在挪威对外援助系统中外交部处于中心地位,外交部负责对所有国家对外援助的计划、执行和管理。项目具体执行由挪威驻受援国的大使馆负责。外交部下的挪威发展合作署(Norad)为外交部和大使馆提供发展援助技术支持,依据外交部的年度财政分配计划,进行发展援助工作,并承担对援助效果的评估。Norad 的三个主要职能为:技术咨询、质量

与知识管理和评估。Norad 的负责人每年都要向外交部的国际发展部提交报告。

(二) 外交部内设机构负责援助政策制订及项目执行

为实现外交与援助业务的良好结合,可以在外交部内部设置发展援助总司这样的专门机构,负责对外协调贸易、援助与发展等政策的制定与项目的执行。芬兰、希腊、意大利、荷兰、新西兰、瑞士和爱尔兰采用这种模式。希腊外交部下的国际发展合作部(The Hellenic International Development Cooperation Department)在对外援助管理中起到核心领导作用;爱尔兰对外援助管理的主要部门是外交部下的发展合作理事会(Development Cooperation Directorate, DCD)。但由于外交部规模的限制,一般而言,实行这

种模式的国际发展援助规模有限,并不是主流模式。

希腊的发展援助部门为希腊国际发展合作部(简称希腊援助),于1999年建立,隶属于外交部。其主要负责监督、合作、监测和促进紧急人道主义和粮食援助行动,同样也包括由其他政府部门、大学、非政府组织以及其他团体实施的发展中国家基础设施的重建和恢复方面的援助。希腊的人道主义援助和粮食援助有很多政府部门参与,包括国防部、农业部以及国家紧急援助中心,希腊援助负责协调他们之间的关系。希腊援助还负责处理非政府组织和双边组织之间的关系。

希腊大约有14个政府部门参与了发展合作,政府部门实施和管理各自单独的援助活动,使得开展发展合作和制定统一政策很困难。由希腊外交部领导的国际经济部际委员会(EOSDOS)从2000年开始协调发展政策,大多数政府职能部门都参与了这个部际委员会。希腊《五年发展合作与援助计划(2011-2015)》的法律草案中将EOSDOS重新命名为国际发展政策协调部际委员会(International Committee for Coordination of International Development Policy, DESDAP),是协调发展合作和促进发展活动中政府参与者的相关性和一致性的重要平台。

(三)独立设置发展部负责援助政策制定及项目执行

这种模式下,援助政策执行和项目执行由外交部外的一个独立的部门,如发展合作部或援助

署负责。这种模式由英国独创,英国1997年创立了英国国际发展部(Department For International Development, DFID),该部是英国处理国际发展事务的核心部门。澳大利亚、加拿大也曾采用这一模式。该模式能够将政策制定与执行力高度结合,但并不被大部分发达国家采纳。

国际发展合作中的所有事务,不论是双边的还是多边的,不论是对外援助政策的制定还是项目的执行,都在英国国际发展部的管辖范围之内。英国国际发展部还负责就对外援助议题同相关政府部门进行协调,这些部门主要包括国防部(FCO)、财政部(HMT)、外交部(MOD)、贸易和工业部(DIT)、环境食物和农村事务部(DEFRA)、卫生部(DH)等。英国国际发展部在内阁受国际发展事务大臣的直接管理,同时受下议院国务大臣(Minister of State)和议会副国务秘书(Parliamentary Under-Secretary of State)的管理,主要的发展援助议题需获得他们三位的一致同意才能通过。英国国际发展部的最高职务是常任秘书长。下设三个主管配合其工作:国家项目总管(Director General for Country Programmes)、政策和全球事务总管(Director General Policy and Global Issues)和公司绩效总管(Director General Policy for Corporate Performance)。

(四)援助政策制定及项目执行机构分别设立

这种模式下,援助政策的制定有三种类型:外交部独立制定、

发展部独立制定或外交部与其他公共部门,如财政部、工贸部等共同制定。援助政策的执行则由一个或多个独立的部门负责实施。采用此种模式的国家有美国、法国、德国、日本、西班牙、葡萄牙、奥地利、比利时、卢森堡、瑞典等。该模式将政策制定与业务执行分离,最大特色是专业性非常强。著名的国际发展援助机构如美国的USAID、法国的AFD、德国的GIZ、日本的JICA均雇佣了大量专业人员,在发展中国家进行田野作业,取得了丰富的国际发展援助实践经验。但该模式也存在政策制定与专业执行部门之间认识理解偏差的问题。

1.美国对外援助管理机构

美国约有26个政府机构参与提供官方发展援助,其中国务院为政策制定机构,美国国际开发总署(USAID)、千年挑战公司以及国防部、卫生及人道服务部、财政部等部门为执行部门。除去千年挑战公司,以上这五个部门2009年支出的援助额占美国ODA支出总额的90%以上。2006年美国还成立了对外援助指导办公室协调监督各政府部门的对外援助。

国务院(State Department)作为制定美国对外援助政策最重要的机构,根据国家外交和安全政策的需要和标准,向国会提出关于援助资金地理分布的意见,并负责实施和管理援助资金。

国际开发总署(USAID)自1961年创立以来,一直是美国发展援助系统的核心。它是一个不属于内阁的独立机构,除了军事

援助以外,涉足几乎所有的双边援助领域,包括拨付维和经费、管理发展援助、组织人道主义救援、参与跨国援助行动等。2004年美国创立千年挑战公司,应对联合国提出的千年发展目标,是仅次于USAID的援助机构。千年挑战公司与美国其他援助组织的援助方式不同。“通过支持低收入国家的可持续性、转型经济增长,来减少贫困并在这些国家保持较好的政治环境”,董事会根据每个国家关于“规则公正、投资于人、鼓励经济自由”的明确承诺,来选择符合条件的国家。千年挑战公司在管理方面具有一定的独立自主性,国会对其减免了很多微观管理措施,以保证资金是需求驱动型、无条件、无年限、非专项划拨的。

美国其他部门也开展了大量的对外援助工作。国防部(Department of Defense)从2005年开始在美国ODA中的作用大大提升,这主要源于美国在伊拉克和阿富汗的重建工作以及印尼海啸后的人道主义救援。卫生和人类服务部(HHS)主要负责对外援助中与健康和传染疾病有关的项目,如霍乱、艾滋病、肝炎防治等。财政部(Treasury Department)主要负责协调国际金融机构(比如世界银行等)的对外援助项目以及债务减免项目。

美国国务院2006年4月宣布设立对外援助指导办公室(Office of the Director of Foreign Assistance, DFA),旨在增强美国对外援助政策、计划和监督体系的协调性以及合理性。对外援助指

导办公室在协调、监督各政府部门的援助方面发挥了重要作用,并与国务院、USAID一起实行对外援助,以更好地实现政府的援助目标。

2. 德国对外援助管理机构

德国联邦政府中主管对外援助和发展合作政策的部门是经济合作与发展部(BMZ),主要负责发展合作政策和战略的制定,在整个德国的发展合作系统中处于核心地位,继2003年的机构重组之后,2010年春季德国进一步对其进行了机构精简和重组,以提高其发展合作的有效性并确保德国新的政治战略重点(即经济发展与教育领域)的顺利执行。

德国发展合作项目的具体实施则由一系列的机构、其他的政府部门、非政府组织(NGOs)、教堂以及科学培训机构等具体负责。在这些执行机构中,最重要也最具代表性的是德国国际合作机构(GIZ)。德国国际合作机构(GIZ)2011年1月1日正式运营,它是德国国际合作机构(GTZ)合并国际培训与发展公司(InWent)及德国发展服务公司(DED)而组成的。GTZ是一家专门实施技术合作项目的非营利性机构,是德国在世界范围内开展培训与发展合作规模最大的机构。InWent是联邦政府对外发展援助中人员培训类项目的主要实施者。DED是由联邦政府所有的,专门从事发展援助人员派遣工作的机构。合并后组成的GIZ整合之前三家机构各自在国际发展合作领域的长期经验和专业技能,继续为德国在国际范围内开

展的发展援助项目提供服务。

3. 法国对外援助管理机构

法国对外援助政策层面的机构主要有三个:国际合作发展部际委员会(Interministerial Committee for Cooperation and Development, CICID)、合作和法语共同体合作秘书处(Secretary of State for Cooperation and Francophonie)以及战略引导和规划会议(Strategic Guidance and Programming Conference, COSP)。CICID主要负责协调和引导各部门的官方发展援助政策和目标的一致,合作和法语共同体合作秘书处经外交部和事务部授权,主导政府机构的官方发展政策,引导政府机构对外援助政策方向。

法国对外援助执行层面有三个最主要的执行机构,分别为国际合作发展理事会(Directorate-General for International Cooperation and Development, DGCID),财政经济政策总理事会(General Directorate for Treasury and Economic Policy, DGTPE),法国开发署(French Development Agency, AFD)。DGCID属于外交部和欧洲事务部,进行援助的战略合作和管理,负责援助中的“主权”部门(即法律的实施和治理)、文化合作、联合国多边基金和与健康相关的垂直基金。DGTPE属于经济财政就业部,负责官方发展援助以外的多边和双边经济、财政和国际问题,主要处理债务和货币合作等多边事务,负责发展银行和一些专项基金。AFD是经济事务部、经济财政就业部和海外部共同监

管下建立的法国双边发展援助的主要执行者。它不仅是法国双边发展援助的主要执行者,而且还是法国在受援国执行项目的专家中心和经验中心。

4. 日本对外援助管理机构

日本涉及对外援助的部门和机构达 13 个以上,但仍能围绕一个中心协调运转。日本的 ODA 宪章明确规定日本外务省(MOFA)对发展援助有统筹协调权和决策制定权,并负责管理日本国际合作事业团(Japan International Cooperation Agency, JICA),这两大机构管理日本近三分之二的发展援助。MOFA 和 JICA 职责分工明晰,前者主要制定政策而后者执行决策,JICA 提出的项目建议反馈给 MOFA 以利其决策。当然,MOFA 并没有把所有的执行权都下放给 JICA,MOFA 还管理着部分赠款以及一些 NGO 项目。日本财政部主要负责对世界银行、IMF 和地区发展银行的援助,经济、贸易和产业部,日本外部贸易组织等机构也参与对外援助工作。

2008 年 10 月 1 日日本成立了新的 JICA,其融合了前日本国际协力银行(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)管理 ODA 贷款的部分和 MOFA 管理的赠款部分(但 30%的赠款仍由 MOFA 管理),使得 JICA 从原来集中执行技术合作转变成融合处理三大援助机制的对外援助组织,成为世界上最大的双边援助机构。此外,MOFA 内部成立于 1996 年的国际合作局在 2009 年也实现了重构,从早期的按三大

援助机制单独管理到按地区进行管理,从而有利于从整体上把握日本的援助活动。

二、发展中国家援外管理机构的设置及其演变

近年来发展中国家作为援助国在国际援助体系中扮演着越来越重要的任务,援助额逐年增加,成为国际发展合作领域的重要力量。发展中国家对外援助管理机构的设置和演变丰富了国际援助管理方式。

按照援外管理机构与外交部的关系来划分,可以看出发展中国家援外管理机构的设置也可以划分为 4 种模式,即外交部自身、外交部下属部门、独立于外交部但与其关系密切或下属其他政府部门。与发达国家一样,发展中国家援外管理机构的职能一般也包括政策制定、项目执行及协调等。

(一) 外交部负责对外援助工作:印度

外交部(Ministry of External Affairs, MEA)是印度发展援助的主要机构,负责印度 85%的援助,其通过向特定工程提供资金、提供项目建设咨询、派送专家、向外国学生提供在印度大学的深造机会和人道主义援助等方式向其他国家提供援助。外交部为其下设的两大援助部门印度技术与经济合作部(International Technical and Economic Cooperation, ITEC)和印度文化关系理事会(Indian Council of Culture Relations, ICCR)提供资金支持,两部门各司其职;ITEC 主要负责印度的双边技术援助与培训项目,IC-

CR 负责印度与外国的文化交流。ITEC 是印度开展海外援助的主要工具,其包括:在印度对 ITEC 的合作伙伴国进行培训;开展援助项目和进行项目相关活动,比如可行性研究咨询服务;派遣印度专家到海外;科研;自然灾害救助。外交部直接负责向阿富汗、不丹和尼泊尔提供的援助,对其他国家的援助由商务部和财政部负责,财政部下设的进出口银行负责优惠贷款的信贷额度管理和发放。财政部确定双边援助最终的实际援助额,并负责监督印度国家进出口银行的信贷工作。

印度对外援助的各部门之间的协调性很差,各个援助项目和政策也并未统一。为提高援助的效率以及加强与伙伴国家的合作关系,印度政府多次宣称将建立独立的援助管理机构,最终,2012 年 1 月,印度外交部在其下设立发展伙伴关系管理处(Development Partnership Administration, DPA)。DPA 不是一个独立的援助管理机构,但它标志着印度向统一援助管理体制迈出的第一步。DPA 设立的目的是协调印度的对外援助和发展合作,加强对印度援助项目和技术合作的管理。此外,DPA 还负责在外交部内部协调 ITEC 与其他援助单位在培训和技术援助上的合作,对进出口银行提供信用贷款进行追踪管理。

(二) 外交部下属部门负责对外援助:巴西、墨西哥、泰国、南非
巴西对外援助以“技术援助”为主,由隶属于外交部的巴西发展援助署(Brazilian Cooperation

Agency, ABC)进行监督和协调。2011年墨西哥建立国际发展合作署,受外交部管理。泰国国际合作署隶属于外交部,主管泰国国际发展援助计划的实施。南非外交部下设的南非发展援助署负责南非对外援助工作。

1. 巴西对外援助管理机构

ABC是巴西为协调对外技术援助于1987年9月成立的,隶属于外交部(MRE)。

作为巴西南南合作的中心,ABC专门负责巴西的技术援助以及与之相对应的技术标准和外交政策,其运营结构、人力资源组成以及管理系统都围绕着巴西国际技术援助项目展开。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。在组织机构上,ABC设署长(Director)1名,负责整个机构的运行;下设6个协调司(Coordination Unit),分别为农业、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、计算机科学技术司(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(CGRM)。需要引起注意的是,由于巴西从受援国向援助国的角色转换,在成立之初专门负责处理巴西接受援助事项的部门,如CGRB和CGRM,现在也开始从事与发展中国家之间开展的技术援助工作。

在巴西,除却ABC隶属的外交部,参与技术援助的主体还

包括农业部、卫生部、教育部等联邦政府部门和州政府、市政府等地方政府部门,巴西农业研究企业等国有企业,Oswaldo Cruz基金会等公共研究中心,国民经济与社会发展银行等金融机构,以及私人和非政府组织。

2. 墨西哥对外援助管理机构

20世纪70年代墨西哥政府成立隶属外交部的国际技术合作总理事会(General Directorate of International Technical Cooperation, DGCTI),负责对外提供发展援助和接收来自其他国家的发展援助。到了90年代,墨西哥在发展援助领域进行了三方面的改进:第一,将技术援助纳入发展援助,并成立了科学与技术合作总理事会(General Directorate of Scientific and Technical Cooperation, DGCTC);第二,成立国际发展副部级办公室(Undersecretary's Office International Cooperation, SCI);第三,成立墨西哥国际合作研究所(Mexican Institute of International Cooperation, IMEXCI)。其中最重要的是第三个,其是墨西哥国际发展合作署的前身。

21世纪的头十年,墨西哥不断改革其发展援助组织与管理。首先成立了经济与国际合作副部级办公室(Economic and International Cooperation Undersecretary's Office, SECI),之后撤销了墨西哥国际合作研究所,其后又成立经济关系和国际合作局(Unit of Economic Relation and International Cooperation, URECI)。2011年4月,墨西哥政府批准建

立墨西哥国际发展合作署,并于2011年9月正式开始运作,墨西哥国际发展合作署受外交部的管理。至此,墨西哥有了专门的发展援助管理机构,为墨西哥的国际发展援助掀开了新的一页。

3. 泰国对外援助管理机构

泰国政府设有两个对外援助管理机构:一个是泰国国际合作署(Thailand International Cooperation Agency, TICA),下属外交部;另一个则是周边国家经济发展援助机构(Neighboring Countries Economic Development Cooperation Agency, NEDA),由财政部监管。TICA隶属于泰国外交部,主管泰国国际发展援助计划的实施。主要根据政府的对外发展合作政策,协调各发展合作项目,尤其是人力资源发展项目和技术合作。为了使本国及其所在区域经济持续稳定地增长,泰国政府于1996年建立了周边国家经济发展基金(Neighboring Countries Economic Development Fund, NEDF),隶属财政部下的财政政策办公室,主要为泰国周边国家经济发展提供资金支持,尤其是湄公河流域的国家,提供优惠性贷款和项目技术支持。2005年,为了使得NEDF的运行更具灵活性,泰国政府对NEDF进行了机构重组,并于2005年5月27日,正式成立了NEDA,由财政部监管。国家财政预算是NEDA资金的主要来源,除此之外,NEDA还从借款机构以贷款形式得到资金。NEDA同国内的组织机构合作频繁,包括国际贸易和发展机构(International Insti-

tution for Trade and Development, ITD), 财政部, 交通部, 泰国军人银行(TMB)等。同时, NEDA 也与国外政府机构同国际或区域银行有合作, 如日本国际协力机构, 世界银行和亚洲发展银行等。TICA 与 NEDA 二者职能相互补充, 相互完善, 有效地促进了泰国对外援助政策的落实。

4. 南非对外援助管理机构

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, DIRCO, 即外交部)所掌管的非洲复兴基金(African Renaissance Fund, AFR)向非洲国家提供发展援助, 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。但是在援助实践中, ARF 暴露出很多明显的缺陷。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, 南非政府在外交部下设南非发展援助署(South African Development Partnership Agency, SADPA), 自此各种不同形式的援助汇集到这一机构下。SADPA 预计2014年开始正式运作。

SADPA 由国际关系与合作部(外交部)管理, 是南非对外援助的主要管理和协调机构。主要有三部分的功能: 政策、战略和学习平台论坛, 技术或项目执行功能以及监督与评价功能。其中, 政策、战略和学习平台将根据需要由小型团队构建, 技术或项目职能主要用来对所有项目建议书

进行技术和质量评估, 监督与评价职能主要用来管理预算并为每个项目设定目标、时间框架和交付标准。作为南非对外发展援助管理协调最重要的机构, SADPA 在对外援助管理体系中的最重要职能就是协调南非、受援国、多边组织、双边捐赠者、民间团体、私人部门和金融机构各方, 作为“合作伙伴的促进者”, 促进非洲的整体发展。在整个协调过程中, SADPA 应促进利益各方之间的协同效应, 促进南非政府中执行发展援助中不同领域和不同组成部分之间的协调。

(三) 独立于外交部, 但与其关系密切: 土耳其

土耳其外交部是对外援助的主管部门, 负责监管各个发展援助相关机构并制定政策, 土耳其国际合作与协调署(TIKA)是协调土耳其官方发展援助的主要机构。土耳其新月会和灾难及应急管理办公室负责执行人道主义援助。此外, 土耳其还有一个由相关部门和机构代表组成的协调董事会, 负责监管土耳其发展政策制定。

土耳其国际合作与协调署1992年成立, 最初归属于外交部, 1999年, 为改善发展援助的协调并集中更多资源, TIKA 开始直接归属总理领导, 但在外交政策和策略方面仍然接受外交部的领导。TIKA 直接隶属于总理某种程度上改善了其获得资金的能力, 同时更加强调专业知识、技术导向型的援助。TIKA 主要通过技术合作提高伙伴国家的制度性和人力资源发展能力, 尤其是

土耳其擅长的领域。技术合作活动包括由赠款提供经费或由直接捐赠支持的培训和咨询项目。在项目执行过程中, TIKA 提供与当地利益攸关者的直接信息, 收集第一手信息。在没有 TIKA 办事处的地方, 由土耳其驻当地大使负责发展援助协调工作。

(四) 下属政府其他部门: 中国、哥伦比亚

1. 中国对外援助管理机构

中国的对外援助一直是在中共中央和国务院的直接领导下进行的, 决策权集中于中央政府。当前, 中国对外援助以商务部为归口管理部门、国务院所属各有关部委负责承担和管理一些对外援助事务、地方及驻外管理机构配合执行和监督。

商务部援外司归口管理中国对外援助工作, 负责对外援助工作中政府层面的事务管理和对外援助政策的制定, 负责援外项目的总体规划、年度计划、项目立项等政府间事务, 并对执行援外任务的机构进行监督、检查和指导。根据商务部援外司、商务部办公厅关于调整援外项目管理工作职能分工的通知, 2008年11月24日归口商务部具体实施和执行的援外项目则主要由国际经济合作事务局(经济合作局)、中国国际经济技术交流中心(交流中心)、国际商务官员研修学院(培训中心)分工负责。

中国双边对外援助主要由商务部援外司负责。中国的双边援助政策是在受援国需求基础上, 通过适当的外交途径, 并且经过专家实地考察认定以后进入决策

过程的。在决策程序中,各相关部委之间存在着协商关系,除商务部外,外交部以及财政部也对对外援助政策的制定有重大影响。外交部主要是出于政治和外交方面的考虑,视援外为实现外交总体战略的一个载体,对对外援助的原则和总体趋向等做出规划,财政部负责制定对外援助的具体预算,而商务部及其下属的援外司作为中国国务院授权的援外事务的归口管理部门,具体负责拟定对外援助政策、规章、总体规划和年度计划,审批各类援外项目并对项目实施进行全过程管理。但其在制定和执行中国双边对外援助计划和政策时,比较侧重对外援助的经济层面。

虽然外交部是联合国综合性的对口部门,但中国多边对外援助主要由商务部国际经贸关系司负责,负责与联合国系统多边发展机构相关的合作事宜,但联合国系统的发展机构在中国的活动是分散在各个部门比如农业部、水利部、卫生部等落实的。在中国对外多边援助中,财政部和中国人民银行二者按照中国作为受援方与援助方的不同而分工,即财政部主管中国作为受援方与世行和亚行的合作,而中国人民银行主管中国作为援助方与其他地区开发银行的合作。

2. 哥伦比亚对外援助管理机构

哥伦比亚是拉美地区第一批设立国际技术合作部的国家之一,该国际技术合作部归属于国家计划部门,并联合外交部负责发展援助的国家间协调。1995年

DECIT 被改组为哥伦比亚国际合作署。1999年 ACCI 从 DNP 被划拨到外交部,并于 2003 年再次被划拨到共和国总统行政管理部。由此总统开始直接管理发展援助政策。

2004 年外交部创办了国际合作局(International Cooperation Bureau),负责哥伦比亚国际发展援助问题的协商,并在双边、区域和多边水平上主持国际合作谈判;同时,为推进可持续发展,国际合作局与公共机构、发达捐赠国家、国际和多边机构展开了互动。2005 年哥伦比亚建立了社会行动和国际合作的总统机构。2011 年 11 月,政府建立了哥伦比亚国际合作总统机构,其归属于 DAPR,是负责管理、指引和协调国际发展援助的政府实体,也是负责执行有关外交政策和管理国际合作项目的政府实体。

三、国际援助管理机构设置的主要特征和趋势

从以上可以看出,各国援助管理组织机构的设置虽然不同,但是都是随着国内外形势的变化以及各国对发展援助的不同理解进行选择和调整。从对外援助管理机构设置方面来看,发达国家虽然自身存在着诸多缺陷,但已经基本相对完善,与之相比发展中国家在机构设置方面还处在动态的调整与完善之中。随着实践经验的不断积累以及同发达国家国家更多的交流和学习,发展中国家会逐步建立相对完善、系统的对外援助管理体系。目前国际发展援助机构的设置呈以下特点

和趋势:

(一) 援助“小国”的特点

援助“小国”往往由外交部兼管或由其下属部门负责对外援助。在援助总体规模不大的发达国家,如挪威、丹麦、芬兰、瑞士、新西兰等,或者处于转型期(由受援国变为援助国)对外援助虽然近年来有所增加但援助总额仍不大的新兴市场国家,如印度、巴西、墨西哥、泰国等,其对外援助大多由外交部或外交部下属部门负责。南非对外援助由国际关系与合作部负责。这些国家由于其对外援助总额不大,所以援外工作作为外交部或其他政府部门内的一个部分,从机构能力到人员设置均还可以支撑。

(二) 援助“大国”的特点

主要发达国家的对外援助额度大,覆盖面广,单靠外交部或其他政府部门的一个下属机构来管理对外援助政策显然力不从心,因此援助“大国”大多采取设立独立的对外援助管理机构。如美国、德国、法国、日本、英国等。英国的国际发展部(DFID)兼顾政策制定及项目执行,德国的经济合作与发展部(BMZ)负责政策的制订,美国开发署(USAID),法国开发署(AFD)日本国际合作事业团(JICA)主要偏重项目的执行。独立的对外援助管理机构拥有较高自主权,可在全面考虑国内外形势的基础上作决策,更好地为一国的内外战略服务;建立专门机构也可以提高对外援助的决策效率,使有限援外资金发挥更大效用,避免各部门间的相互牵制或重复援助,形成一国对外援助领

域决策、管理、评估一体化的系统机制,改善对外援助效果。

(三) 政府多部门对外援助协调机制

很多国家的对外援助的管理并没有实现统一,而是由多个部门参与并交叉负责,这就出现援助管理分割化,容易造成资源的重复浪费和信息的不透明。为此,不少国家设立了对外援助的协调机制。如美国的对外援助指导办公室,法国的国际合作与发展部际委员会、法国海外属地部际委员会、希腊的国际发展政策协调部际委员会等。近年来,新兴援助国为提高援助的效率,也相继建立了对外援助协调机制。2012年1月印度设立发展伙伴关系管理处(DPA),以协调印度的对外援助和发展合作。南非的SADPA的建立也是希望其成为一个中央协调机构。但目前南非的发展援助体系的运作仍高度分散,比如项目决策和执行很可能位于不同的部门和机构。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仍显得十分必要的。一些国家进一步提高援助在一国对外关系中的地位,援助管理机构直接由总理或总统负责。如泰国的国际合作署(TICA)即由总理直接管理,哥伦比亚对外援助则由直属总统的社会行动和国际合作总统机构(APC Columbia)负责。

(四) 将民间机构纳入发展援助体系

发达国家大多已经把民间机构纳入发展援助体系。挪威发展合作署(Norad)与挪威的大型非

政府组织间开展了长期的框架性合作,Norad 监督 NGO 的援助安排,评估 NGO 的援助能力,这样做可以提高资金的可预测性,并且可以适应不断变化的环境,灵活地回应受援国的需要。美国的公民社会团体从国际开发总署(USAID)1961 年建立起就开始与之保持合作关系,也是国务院的重要合作伙伴。USAID 会对公民社会团体的援助方案进行全部或部分资助。同时 USAID 也会参与到公民社会团体援助方案的执行之中,包括制定年度工作计划、确定援助领域、审批人员、监测绩效等。

(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:

黄梅波、郎建燕:主要发达国家对外援助管理体系的总体框架,《国际经济合作》,2011 年第 1 期。

黄梅波、万慧:英国的对外援助:政策及管理,《国际经济合作》,2011 年第 7 期。

黄梅波、施莹莹:新世纪美国的对外援助及其管理,《国际经济合作》,2011 年第 3 期。

黄梅波 许月莲:法国对外援助:近期状况及走向,《国际经济合作》,2011 年第 4 期。

黄梅波 蒙婷凤:新世纪日本的对外援助及其管理,《国际经济合作》,2011 年第 2 期。

黄梅波、许月莲:挪威对外援助政策及管理机制,《国际经济合作》,2011 年第 4 期。

黄梅波、谢琪:印度对外援助的特

点和趋势,《国际经济合作》,2012 年第 1 期。

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

李小云等编著:《国际发展援助——发达国家的对外援助》,世界知识出版社,2013 年。

Vaz, Alcides Costa and Inoue, Cristina Yumie Aoki. Emerging Donors in International Development Assistance: the Brazil Case. Ottawa: International Development Research Center, December 2007

Hirst, Monica. "Brazil's Renewed Responsibilities in Cooperation for Development and International Security". In: Engagement on Development and Security: New Actors, New Debates, Sherman, Jake, Gleason, Megan M., Sidhu, W.P.S. and Jones, Bruce, eds. New York: Center on International Cooperation, New York University, September 2011

Lí dia Cabral, Julia Weinstock, Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects, Overseas Development Institute, p9, 2010, 9

Gray P A: The Emerging Powers and the Changing Landscape of Foreign Aid and Development Cooperation Public Perceptions of Development Cooperation, 2011.

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