

“双轨制+”：中国农业多边对外援助治理结构探索

于浩淼 徐秀丽

【内容摘要】 自进入 21 世纪以来，随着中国参与对外援助主体的多元化，对外援助治理模式逐渐从传统的以政府为单一主体的垂直管理模式转变为纵横交错的多元主体互动模式。经过实地调研并结合中国—FAO 南南合作项目的案例，综合考察中国农业多边对外援助中多元主体的治理结构，可以发现中国农业多边对外援助治理具有“双轨制+”的特点。一方面，政府、实施单位及个人等主体遵循以科层制为中心的垂直权力机制；另一方面，一线管理机构、社会组织及个人等主体形成横向扁平化的网络合作机制。这两方面共同形成纵横双向的双轨合作治理结构。同时，“+”为选择的第三方，即国际组织平台，架起了援助方、受援方合作的桥梁，实现了援助治理的资源优化与整合，提高了援助效率和有效性，并促进了中国通过对外援助治理参与全球治理的国际化进程。研究“双轨制+”结构将既有利于提高中国对外援助的宏观规划和管理能力，也为理解发展援助有效性这一问题提供新的视角。

【关键词】 农业对外援助 双轨制 发展援助 南南合作

【作者简介】 于浩淼，中国农业大学人文与发展学院博士研究生、农业农村部对外经济合作中心副研究员（北京 邮编：100125）；徐秀丽，中国农业大学人文与发展学院教授（北京 邮编：100194）

【中图分类号】 D822.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)04-0132-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202004008

一、问题的提出

20世纪90年代“良治”（Good Governance）概念的提出，在国际发展领域引发了对受援国治理结构与援助有效性的关注。同时，作为一种反向的思考，援助国的援助治理结构也是一个值得研究的重要议题。

有关援助治理的研究，主要涉及宏观的全球层面、中观的国家层面、微观的具体项目三个层面。从全球层面看，自20世纪60年代起，国际发展援助的多边机构和发达国家各自的援外机制性框架逐渐建立起来。基于“如果缺乏普遍适用的统一援助标准，援助质量的保障将会是一道难题”等考虑，发展援助委员会（OECD-DAC）作为国际发展援助的协调机构，确定了官方发展援助占国民总收入（Gross National Income, GNI）0.7%^①的目标，同行评议（Peer Review）等项目评估方法，几次援助有效性、发展有效性的高级别论坛所产生的成果文件，以及联合国千年发展目标（MDG）、联合国可持续发展目标（SDG）等全球发展目标的设定，等等，建构了援助治理的全球秩序，也建构了各国的国内援助治理秩序。

从国家层面看，兰卡斯特（Carol Lancaster）重点从美国等西方国家发展援助的组织方式、治理结构、动态机制等层面探究援助治理及其效果。^②赵剑治等学者对巴西、印度等金砖国家的援助治理结构进行了系统比较。^③

随着中国等新兴经济体的崛起，对中国对外援助治理能否突破援助有效性陷阱的探讨日渐成为国际焦点。周弘、黄梅波等重点研究了中国对外援助治理结构，分析了中国对外援助管理机构、对外管理体制及援助执行机构的

① 经济合作组织发展援助委员会于1961年采用了发达国家应提供占其国民生产总值（GNP）1%的资金用于发展援助的标准，该比例在1969年采纳《皮尔森报告》的建议后更改为0.7%，1970年联合国决议通过了官方发展援助占GNP0.7%的目标。1993年，GNP概念又被国民总收入（Gross National Income, GNI）概念所取代。

② Carol Lancaster: *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2007.

③ 赵剑治、敬义嘉、欧阳喆：《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》，《中国行政管理》2018年第2期，第132—138页。

演变。^①在此基础上,王泐分析了中国对外援助管理体制、机制运行存在的问题,并提出了改革中国对外援助管理体制、机制的建议。^②刘方平认为中国的援助治理体系与国家治理体系之间是同向、同步发展的,援助治理是国家治理的重要组成部分。^③在援助治理上,将援助与贸易、投资相结合的“一揽子”方式日益成为重心。^④

农业是中国对外援助的重要领域之一,在中国农业对外援助治理机构的研究中,唐丽霞等认为,21世纪以来,中国对非农业援助逐渐形成了多元主体共同参与援助管理的基本特征,并指出中国在不同部门发展框架下和具体援助项目两个层面形成了多部门共同参与的对非农业援助治理结构。^⑤陈燕娟和邓岩强调中国的农业援助要以企业为主体,坚持市场化运作才有生命力。^⑥但中国对非援助也面临企业和国家、市场化和公益性的艰难平衡。^⑦在农业领域,“友谊农场”既是外交活动,也是对外投资的一部分。^⑧但是,援助项目中这种由企业管理的特殊的公私合营模式被视为“长期可持续发展的要求”^⑨,也是“生存与可持续经营之道”^⑩。

① 周弘:《中国对外援助与改革开放30年》,《世界经济与政治》2008年第11期,第33—43页、第5页;周弘:《中国对外援助的政策与机制》,载周弘主编:《中国援外60年》,社会科学文献出版社2013年版,第1—33页;黄梅波、胡建梅:《中国对外援助管理体系的形成和发展》,《国际经济合作》2009年第5期,第32—39页。

② 王泐:《关于改革我国对外援助管理体制机制的思考》,《人民论坛·学术前沿》2018年第4期,第76—83页。

③ 刘方平:《建国70年中国对外援助治理体系现代化:脉络与走向》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2019年第6期,第31—40页。

④ 黄超:《全球发展治理转型与中国的战略选择》,《国际展望》2018年第3期,第29—49、153—154页。

⑤ 唐丽霞、李小云、齐顾波:《中国对非洲农业援助管理模式的演化与成效》,《国际问题研究》2014年第6期,第29—40页。

⑥ 陈燕娟、邓岩:《中非农业合作可持续性研究》,《世界农业》2008年第1期,第63—64页。

⑦ 张海冰:《中国对非援助的战略平衡问题》,《西亚非洲》2012年第3期,第39—52页。

⑧ Duncan Freeman, Jonathan Holslag, and Steffi Weil, “China’s Foreign Farming Policy: Can Land Provide Security?” *BICCS Asia Paper*, Vol. 3, No. 9, 2008, pp. 3-27.

⑨ Deborah A. Brautigam and Tang Xiaoyang, “China’s Engagement in African Agriculture: Down to the Countryside,” *The China Quarterly*, Vol. 199, 2009, pp. 686-706.

⑩ 徐秀丽、李小云、齐顾波:《中国涉农企业在非履行CSR的三大特点》,《WTO经济导刊》2014年第10期,第57—58页。Xu Xiuli, et al., “Science, Technology, and the Politics of Knowledge: The Case of China’s Agricultural Technology Demonstration Centers in Africa,”

从微观项目层面看，一些研究通过案例分析总结中国农业援助治理结构的优势和劣势。莫斯（David Mosse）一方面指出中国的农业援助治理在政策中体现的进步与实践中的效果可能存在巨大差异，另一方面又指出自下而上的参与式发展是真正实现社会发展与进步的有效路径。^① 巴克利（Lila Buckley）采用行动者为导向的研究方法，研究了中国农业援助项目中微观层面的中国专家与当地官员共同管理农业技术项目的主要特点。^② 诺德特维特（Bjorn Harald Nordtveit）指出，从中国的农业援助项目看，更多是通过回应受援国的需求来展示自身的发展经验，而非建立体系化的援助治理模式。^③ 李小云认为中国的发展代理人更多是一个“利益的调节者”和不同发展知识和经验的“融合者”，是将政治与国家层面的高度契合与农业援外专家的技术捆绑在一起。^④ 从既有研究看，对中国援助治理的研究，在全球、国家或项目层面，大多是以双边援助为主，对多边援助的专门研究并不多见，少数的研究涉及以下几个方面。熊厚梳理了 1949—2007 年间中国对联合国等多边发展机构提供援助的历史情况，^⑤ 叶玉认为，中国有望在原有的多边发展机构中更多地创新援助方式。^⑥ 在研究援助治理的主体方面，既有成果以研究宏观的政府主体或微观的个人为主，而对多元化主体共同参与多边援助治理的研究较少。为此，本文主要研究中国的多边援助治理。

目前，政界、学术界、媒体对中国的多边对外援助的定义有所不同。本文的多边对外援助特指通过国际组织等第三方平台^⑦来协调资源供给和分

World Development, Vol. 81, 2016, pp. 82-91.

① David Mosse, *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London: Pluto Press, 2005.

② Lila Buckley, “Chinese Agriculture Development Cooperation in Africa: Narratives and Politics,” *IDS Bulletin*, Vol. 44, No. 4, 2013, pp. 42-52.

③ Bjorn Harald Nordtveit, “Western and Chinese Development Discourses: Education, Growth and Sustainability,” *International Journal of Educational Development*, Vol. 29, No. 2, 2009, pp. 157-165.

④ 李小云：《中国援非的历史经验与微观实践》，《文化纵横》2017年第2期，第88—96页。

⑤ 熊厚：《中国对外多边援助的理念与实践》，《外交评论》2010年第5期，第49—63页。

⑥ 叶玉：《中国与多边发展体系——从受援者到贡献者》，《国际展望》2013年第3期，第45—62页。

⑦ 第三方平台包括国际组织、发达国家、科研机构、非政府组织等主体，但本文特指

配事宜的援助活动。这种援助方式在传统的双边援助模式的基础上，引入国际组织平台。国际组织作为全球治理的重要主体之一，具有长期开展援助与发展合作项目的经验，并在全球设有分支机构，了解受援国当地的情况。另外，国际组织在援助国与受援国双方之间充当协调员的角色，更有利于各方建立良好的伙伴关系。同时，通过国际组织平台，可提高中国开展对外援助的规范性与透明度，推动中国对外援助的国际化进程。本文以中国在联合国粮农组织（FAO）框架下开展的南南合作项目（以下简称“中国—FAO 南南合作项目”）为案例，^① 探讨中国农业多边援助治理如何发挥多元主体的作用，从组织方式、治理结构、动态机制等层面探讨援助治理及其效果，分析中国构建的多元主体参与、互利共赢的多边对外援助治理结构如何回应国际发展援助有效性及可持续性等问题。

二、“双轨制+”：理论分析框架

无论是基于“精神鸦片”与“援助陷阱”^② 的援助无效论，还是援助有效且必要，但前提是“良治”的捆绑式援助，都应集中于援助目标的实现。

一方面，需要高效运转的科层制组织安排，科层组织“仿佛是一架精心设计的现代大机器，执行着特定的任务，机器上的每个部件都能够发挥最大的功效与作用”^③。韦伯（Max Weber）将其称为“不示好恶”，即“没有憎恶或激情，因而没有爱或狂热。不管个人有什么考虑，严格履行义务的概念就是最高标准。”^④ 诺贝尔经济学奖获得者西蒙（Herbert A. Simon）教授认为，有效发展社会资源的首要条件是有效的组织架构，^⑤ 其合理性和科学性

国际组织。

① 该项目也是中国在农村领域以国际组织为平台开展多边对外援助的典型实例。

② William Easterly, “Can Foreign Aid Buy Growth?” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 17, No. 3, 2003, pp. 23-48.

③ 袁明旭：《官僚制视野下当代中国公共政策冲突研究》，中国社会科学出版社 2009 年版，第 28—33 页。

④ [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会（第二卷 上册）》，上海人民出版社 2010 年版，第 1097—1098 页。

⑤ Herbert A. Simon, “Models of Thought,” *The American Journal of Psychology*, Vol. 93, No. 4, 1980, p. 730.

将直接影响组织的运转效率。

另一方面，扁平化的网络结构积极倡导将人的主体性纳入治理框架，朱晓红在社会治理主体及其结构的历史考察研究中，将网络结构定义为“对线性结构和中心—边缘结构的扬弃和发展，是在平等、独立和相互信任基础上的沟通和合作中形成的非中心的结构框架，它打破了组织的界限，使社会治理主体具有渗透性和模糊性、密集的多边联系和充分合作”^①。

本文针对中国在农业领域开展的多边对外援助中纵横交错的多元主体，提出了“双轨制+”的援助治理分析框架，以提炼中国多边对外援助的治理特点，并探讨其对援助效果的影响。

第一，纵向科层制。在中国农业多边对外援助治理中，不同类型的组织承担着不同的角色，有利于形成一体化、有机整合的状态。在中国农业多边对外援助项目中，纵向上依靠自上而下的科层制的权威调控，形成了中央政府—主管部委—政府执行机构—地方政府—地方政府执行机构整体嵌入到援外场域的结构，完成了科层制嵌入，发挥并优化了组织权利配置的作用，提高了援外项目的执行效率，这也是援助治理的宏观制度安排。

第二，横向网络制。横向机制存在于援外一线现场，由援外专家、受援国农业部门、农民组织、科研机构、私营部门等主体形成扁平化的网络结构。

第三，纵横轴交汇点。纵横合作中轴的交汇点是作为科层组织一员的中央政府执行机构——援外项目事业单位，其在纵向国家行政体制中发挥着承上启下和配置经济社会资源的作用和角色。

第四，“+”的概念。援助国与受援国的利益时常发生彼此牵制与掣肘的情况，本文试图在援助国与受援国之间，通过第三方国际组织平台架起合作的桥梁。在传统的纵向科层制与横向网络制的双轨基础上，增加国际组织这一第三方，以提高援助效率，实现多方共赢。

综上所述，本文提出“双轨制+”的中国农业多边援助治理结构的理论分析框架，即以科层制为中心的垂直权力机制以及横向扁平化网络合作机制，通过第三方合作平台，共同形成双轨纵横交错的合作治理结构。

^① 朱晓红：《浅析社会治理体系的网络结构》，《“构建和谐与深化行政管理体制改革”研讨会暨中国行政管理学会》，2007年，第2188—2191页。

三、“双轨制+”个案研究：以中国—FAO南南合作项目为例

本文以中国—FAO南南合作项目为研究对象,该项目是中国在联合国系统内开展农业领域多边对外援助的一种合作模式。中国政府先后于2008年、2014年共向FAO捐赠8000万美元设立信托基金,这既是借助国际组织平台支持开展南南合作,也是将知识、经验、政策、技术和专业资源等发展解决方案在发展中国家之间相互分享和交流的一种合作方式,其作用是提高受援国的农业生产力和粮食安全水平。截至2019年10月,中国已向非洲、亚洲、南太平洋、加勒比海30多个国家和地区派出了近1100名农业专家技术人员,占FAO南南合作项目派出总人数的60%,约100万发展中国家的人口在小型农业政策法规、水产养殖、杂交水稻、农村能源、热带作物、加工储存、市场信息和农业文化遗产等领域受益,被誉为联合国系统南南合作的典范之一。

这种项目操作模式不同于传统的中国对外双边援助,即以项目为主导的基础设施“硬援助”,^①也不同于西方国家开展的南北援助,即体现西方发展援助话语及科层制特点;^②而是以中国政府向FAO捐款设立信托基金,选派中国农业专家赴受援国开展技术援助为主要方式推进。通过这种方式,使中国在基金的使用方向等方面具有平等协商的主动权,反映了中国开展对外援助的主动性与发展经验,兼具南南合作与南北合作的双重特点。

2009—2019年,笔者以中国—FAO南南合作项目一线工作人员身份,深入包括项目规划立项、组织实施、专家选拔及派出、境外管理、监测评价、总结宣传等一线场域,进行了十年参与式实地调研。^③研究发现,中国—FAO

① 张效民:《联合国2013年〈人类发展报告〉对中国对外援助的启示》,《当代世界与社会主义》2014年第2期,第124—130页。

② Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford: Oxford University Press, 1947.

③ 2009—2019年,笔者以中国—FAO南南合作项目一线工作人员的身份12次赴蒙古、斯里兰卡等亚洲国家,乌干达、马拉维等非洲国家开展规划与实地调研;参与了30次受援国来华培训,并参与对外援助与中国农业企业赴受援国“走出去”调研活动。这期间,考察中国—FAO南南合作项目生产、种植、加工、运营及可持续发展情况,观察FAO驻受援国

南南合作项目具有纵横多元主体的特点（见图1），纵向上包括中央政府、主管部委、政府执行机构、地方政府、地方政府执行机构、援外专家，横向上包括中国政府执行机构、受援国农业部门、国际组织、农民组织、科研机构、私营部门、援外专家等主体，纵横交错、相互依赖，形成网络结构。

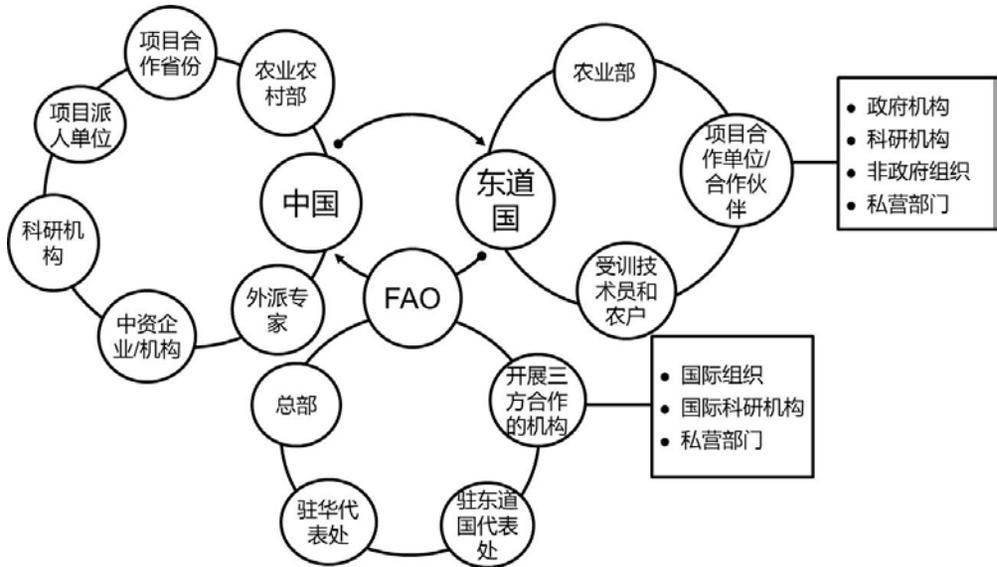


图1 中国—FAO 南南合作项目多元主体

资料来源：作者根据中国农业农村部对外经济合作中心提供的资料自制。

本文以中国—FAO南南合作项目为案例，分析中国农业多边对外援助治理结构及其效果。

（一）纵向的科层制

科层制是现代国家和社会管理中有效的组织结构模式，遵循严格的劳动分工制度和规则。现实中，科层组织的理性与科层组织成员的理性之间会产生冲突，理想状态与实际表现之间也会存在矛盾。科层制既是组织中具

代表处以及受援国农业部项目管理现场（包括项目运行、培训组织、与专家互动、项目资金管理等方面情况），观察中国外派专家与FAO驻受援国代表处、受援国农业部及当地合作机构的互动场景，观察专家与当地农民的交流/培训过程，关注不同的行为者对环境 and 实践做出的不同认知和回应。

有不同职能和级别的部门和人员的具体结构，也是体现在组织行动和互动关系中的管理方式。按照斯科特（W. Richard Scott）的研究，如果权力过于分散，每个部门都不能对项目的结果产生决定性的影响，反而会加强对过程和规则的控制，出现项目的目标取向和科层的规则取向之间的张力，并使项目统一规划与条线分散传递之间产生张力。^①

贝尔（Daniel Bell）提出的支配“后工业社会”的“中轴原理”，^② 其最关键的分析方法是在特定的社会现象中，要把握中心机制，这样才能把握社会现象的本质属性。这一核心概念同样适用于中国农业对外援助治理，即自上而下的纵向科层制是其运行的中心机制。中国国家国际发展合作署是中国对外援助的窗口，处于中国对外援助传统中轴的最顶端，发挥顶层设计的引领作用，负责制定统一的对外援助战略、方针、规划、政策等。但援外的具体执行工作仍由相关部门按分工承担，其中农业领域的对外援助主要由农业农村部负责，援外项目一般采用“以省包国”的形式，如中国与 FAO 在乌干达执行的南南合作项目主要由四川省承担，在纳米比亚执行的南南合作项目主要由湖北省承担等。这种形式可以发挥地方的主观能动性，发挥各地基层农业科学院、农业技术推广中心等机构的作用，方便选派合适的农业专家赴受援国执行技术援助任务。这样就形成了中央政府—主管部委—政府执行机构—地方政府—地方政府执行机构—专家选派的纵向科层制体系，也体现了国家权力在基层社会的延伸。

第一，治理结构的塔尖：顶层感召。在中国—FAO 南南合作项目的治理结构中，位于金字塔塔尖的是中央一级管理单位——农业农村部，其负责在项目的立项、规划设计、管理实施、组织协调和监测评价等方面建立中央一级统一的标准和实施方法，确保中国—FAO 南南合作项目在改善受援国家粮食安全、农村生计和减贫等方面发挥作用。农业农村部设立了中央一级的项目管理团队，其下的国际合作司是中国—FAO 南南合作项目的具体管理部

① W. Richard Scott, “Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory,” *Theory and Society*, Vol. 37, No. 5, 2008, pp. 427-442.

② 丹尼尔·贝尔：《后工业社会的来临——对社会预测的一项探索》，高锟等译，新华出版社 1997 年版，第 7 页。

门，其下属事业单位是完成中央项目管理的实际载体，负责具体开展中国—FAO 南南合作项目，扮演科层制组织的政策执行者角色。

第二，治理结构的塔体：以省包国。科层制的核心是自上而下的等级制体系，上级对下级进行监督和管理，下级听从上级的命令，而“这种体系给被治理者提供了上诉的可能性，即按照严格规定的方式、针对低级官员的决定向有关上级权威提起上诉”^①。在纵向科层组织管理中，中国—FAO 南南合作项目虽然在管理体制和机构的设置上具有森严的等级，但可通过权力下放，将具体管理环节的决策权授权给下级组织，使科层制焕发出新的活力。

中国—FAO 南南合作项目一般采取“以省包国”的模式进行权力下放，各省作为项目的承包方，能够对本省选派的专家进行更好的管理和协调，提高基层的积极性和创造性，提升组织的发展活力。每个国别项目所对应的省份，是根据援外经验、地方特色、气候条件、经济发展方向等因素综合考量，以优中选优的方式予以确定。

中国—FAO 南南合作项目对专家的首要要求是具备良好的技术实践能力，省级和县级农业部门的积极参与和配合是能够选派合适专家的制度优势。地方政府可以依据项目情况，推荐援外专家并进行管理，而且在境外开展的援外活动中具有一定的管理权和话语权，这既保证了科层制的严谨性，又实现了项目的既定目标，体现了“科层为体，项目为用”的特征。

中国农业多边对外援助治理结构使中央政府—主管部委—政府执行机构—地方政府—地方政府执行机构嵌入援外场域，形成了科层制嵌入的宏观制度安排。纵向的科层制通过自上而下的适度集中与适当分权，体现了中央顶层设计的作用与发挥地方主观能动性的特点和优势，优化了组织资源配置的作用。但需要指出的是，中国目前虽然已成立了部际对外援助协调机制，但其对多边援助的影响有限。中国多边援助行政体制分散于各个对口的部委，但各部委之间缺乏有效的协调机制。例如，中国—FAO 南南合作项目的归口部门在农业农村部，其任务是在农业口的垂直机构中完成的，缺乏一定的部委间以及各级政府机构中各分管部门间的协调与合作。

^① [德] 马克思·韦伯：《经济与社会（第二卷 上册）》，阎克文译，上海人民出版社 2010 年版，第 1095 页。

（二）横向的网络制

扁平化网络治理结构中的各个主体之间存在密切联系与合作。在科层制的垂直管理结构中纵向管理层级较多，但横向部门之间的沟通较少，而网络结构缩短了每一个节点即每一个社会主体之间的距离，“治理过程中的每个成员都是治理网络中的必要节点，并且与其他节点进行交互，每个节点的任何微小变化，都会反映在整个治理网络中。”^①

我们可以通过分析中国—FAO 南南合作项目各主体参与援助治理的具体过程，来理解多元主体参与援助治理的形成过程及其微观实践机制。对援外的具体工作而言，影响援外项目有序或失序的关键是如何发挥一线基层管理机构、援外专家的作用，以及受援国如何发挥主观能动性，配置好各方面资源。在中国—FAO 南南合作项目中，中国的援外专家作为援助国的代理者，一般派遣周期为两年到三年，主要实施方式是通过与当地农民组织、农户的互动来实施技术推广、试验、示范，达到技术转移的目的，推动受援国实现粮食增产，提高粮食安全水平。在援外一线现场，存在援外专家、当地政府机构/科研机构、农民组织等主体，因此，与多元治理主体并存的条件相适应的治理模式应该是合作治理，其中相互交织的网络关系可以分为协作—共生、供需—粘性的双重逻辑关系。^②

第一，协作与共生：受援国与援外专家的合作关系。在发展问题上，如果没有受援方的积极主动努力，进行有效的配合，那么要达到理想的援助效果、实现发展合作的目标非常困难。因此，在对外援助方面，受援国参与援助的主动性对项目的有效性至关重要。总体来看，在中国—FAO 南南合作框架下，并非每个国别项目都实现了预期的目标，这与受援国是否发挥了主观能动性以及受援国参与的程度和质量有关。例如，在中国与 FAO 在乌干达实施的南南合作项目中，乌干达积极发挥主观能动性，从上到下高度配合，提供了配套的人、财、物支持，不仅建立了科研机构间的农业技术交流与合

① 朱晓红：《浅析社会治理体系的网络结构》，《“构建和谐社会与深化行政管理体制改革”研讨会暨中国行政管理学会》，2007年，第2188—2191页。

② 粘性是管理学科中衡量用户忠诚度的指标，这里借用此概念用于表示受援国农民对中国传授的农业实用技术的依赖与期望度高。

作机制，而且通过中国援外专家“零距离”的技术援助，将技术向受援国全国推广覆盖，提高了技术转移的规范性和针对性，^①并依托中国—FAO南南合作项目建立了中乌农业合作产业园，促进了援助项目的可持续发展。而中国与FAO在马拉维执行的南南合作项目，由于马拉维当地的不主动、不作为，中国援外专家在当地开展援助活动较为困难，援助效果一般，在中国援外专家完成援外任务回国后，很多技术与示范基地被废弃或处于半瘫痪状态，影响了援助的可持续性 & 当地民众对中国援助的认识。

第二，供需与粘性：援外专家与当地农民组织、农民的互动关系。援外现场治理的过程是一种需要协调各种资源的交换活动，不同的组织化治理方式会有不同的资源协调方式，这与其协调成本紧密相关。^②援外专家具备专业知识和技能，但作为外来者，并不具有较强的动员能力。农民组织/协会在人力资源、财力、物质资源等方面表现出突出的资源分配优势和强大的组织能力和动员能力，而且熟悉农民，可以发挥较强的动员能力。因此，依靠农民组织（如协会等）可降低成本，顺利开展培训示范活动，而且推动农民组织吸引和组织农民，也是农业部门和援外专家的工作任务及目标之一。

农民组织、地方农业部门与援外专家在合作中保持目标的一致性、利益的相似性，有益于提升援助治理的效益。农民组织不需要与其他组织竞争资源和权力，也可以分担地方农业部门的部分工作，能够组织地方农民提高农业实用技术的应用能力，在提高当地粮食安全与营养水平等方面发挥积极作

① 笔者在调研中了解到在中国与FAO在乌干达执行的南南合作项目中，乌干达当地农民萨古拉·罗伯特（Sagula Robert）的情况。其家里有10口人，其中有6个儿子，他是2016年8月开始接受中国专家的生产技术培训并种植杂交水稻的。中国专家“手把手”教他早育秧苗床、播种、苗床管理、水稻宽窄行规范移栽、配方施肥、病虫害防治等杂交水稻配套技术。由于具有长期的水稻种植经验，又善于接受新事物、新技术，萨古拉很快掌握了全套技术。每天一早，他都会骑自行车来到田里，仔细观察秧苗长势，病虫害发生情况，并和中国专家讨论对症管理。收获期临近，萨古拉的水稻田里一片金黄，密密麻麻地缀满了沉甸甸的谷穗，与相邻稻田里的当地水稻形成鲜明对比，吸引了许多农户参观学习。萨古拉说，“这个工具是中国专家教他们的，我们都叫他‘水稻博士’（Dr. Rice）。我相信中国派来的专家，我希望有机会去中国学习杂交水稻和其他农业技术，改善自己的生活。”乌干达农牧渔业部南南合作项目协调员詹姆斯·图穆万（James Tumuwine）说，“中国的专家不是以一种‘高高在上’的姿态对待他们，这与西方的援助模式是不同的，这种‘手把手’的技术援助方式体现了一种基于平等的帮助。”

② 闫臻：《城市社区组织化治理：自上而下的科层制嵌入与横向联系的扁平化合作》，《人文杂志》2018年第5期，第120—128页。

用，两者之间的关系是相互支持和相互依赖的，并在需求与目标上达成了共识，这是一种供与需的合作。通过这种方式，中国农业援外专家结合中国农业技术推广的成功经验，将成熟、实用的技术有效推广给受援国的农民。^① 由此，当地农民基于对中国农业技术的信任与良性体验，形成了对中国农业援外专家的依赖与继续合作的期望，这体现了援外专家与当地农民之间的合作粘性，依赖感与合作期望值越高，合作粘性越大。

横向的网络合作主体，包括当地农业部门、农民组织、科研机构、私营部门间建立的以分工、合作为导向的援助治理模式，分工是对外援助治理结构可持续变化的方式之一，是合作的前提和基础；合作是对外援助治理结构转型和治理机制创新的基本实践原则，也是一体化治理主体差异性和多样化的结果，由此产生受援国与援外专家间的协作—共生、援外专家与当地农民组织、农民间的供需—粘性的双重治理秩序。中国农业多边对外援助治理结构通过纵横合作的援助治理中轴，一定程度上达到了双轨并行治理的效果。

（三）纵横轴交汇点

纵横合作中轴的交汇点是作为科层组织一员的中央政府执行机构——援外项目事业单位，其发挥着承上启下和配置经济社会资源的作用。

第一，纵向：自上而下指令传达的节点。作为科层组织一员的援外项目事业单位扮演着科层制组织的政策执行员的角色，以实现政府指令自上而下的逐级落实，农业对外援助治理离不开这类纵向科层制组织的枢纽作用。首先，在制度设计方面，援外事业单位协助上级主管部门出台了《南南合作项目管理办法》等一系列政府文件，^② 成为开展农业领域南南合作项目的指导性文件。同时，援外事业单位也对内完成了组织功能的设计，并将国家意志

① 在中国与 FAO 在乌干达执行的南南合作项目中，中国水稻专家在乌干达水稻传统种植区布塔雷加（Butalija）进行技术推广示范时，寻求与当地农民组织的合作，谈到“农民组织的优势在于，我们把培训计划告诉农民组织，他们会根据实际情况来组织培训。通过农民组织的召集，不仅参加培训的农户人数很多，而且农户们的态度都很认真，培训效果很好。”

② 在制度设计方面，援外事业单位协助上级主管部门出台了《南南合作项目管理办法》《南南合作项目前期准备工作细则》《南南合作项目人员选派管理细则》《南南合作项目培训管理细则》《南南合作项目监测评价管理细则》等政府文件，并与 FAO 联合出台了《中国—FAO 南南合作项目操作指南》等。

通过政策文件的形式进行传递。除了正式的文件授权外，援外事业单位通过内部程序的上请下示等形式履行项目管理职责，还为援外专家提供培训、经费、资源等方面的支持。

第二，横向：拉开扁平活动序幕的起点。以援外项目事业单位为起点，与援外一线的主体建立横向扁平化合作网络，通过横向联系的互助机制参与援助治理，运用社会化、市场化手段而非单纯的行政权力，实现了组织间的有机联系并强化了凝聚力。由此，科层组织与援外一线主体实现了对接，使援外项目多元协同治理成为可能。

援外项目事业单位通过信息传递、对话与沟通等方式，将部分功能在援外一线“自我消化”或让渡于援外一线主体，对外援助项目可以分担传统单位制的全能职责，为对外援助项目管理提供高效和优质的服务，而不是陷入繁杂、琐碎的行政事务之中，有利于逐步提升援外一线项目管理的效率，也符合多元主体共生、协同治理机制的新发展趋势。

作为纵横合作中轴的交汇点以及科层组织中的中央政府执行机构，援外项目事业单位发挥着承上启下的作用和功能。一方面，作为纵向科层组织的一员，援外项目事业单位的节点作用有助于落实政府从上到下的逐级安排；另一方面，以援外项目事业单位为起点，与援外一线的主体建立起横向的扁平化合作网络，通过横向的互助机制参与援外项目治理，运用社会化、市场化手段而非单纯的行政权力，实现了组织间的有机联系。由此，科层组织与援外一线主体实现了对接。援外事业单位代表国家具体执行援助项目，通过不断地主动摸索和实践，持续提高项目的执行与管理效率，在此过程中也提高了其自身的能力水平。

（四）“+” 第三方平台

援助国与受援国之间并不完全是友好关系，而是存在利益与矛盾冲突的关系，援助国与受援国利益时常发生彼此牵制与掣肘的情况。国际体系的变化与调整为国际组织作用的发挥提供了更为广阔的空间，也为中国等新兴发展中国家提供了难得的发展机遇。国际组织这一第三方平台在受援国与援助国之间架起了合作的桥梁。

第一，推动参与全球治理的国际化进程。作为联合国在粮食和农业领域的专门机构，FAO 是全球粮食及农业政策的制定者、推动者、协调者、行动者和合作伙伴。FAO 重视技术和知识，推广国家、区域和全球层面的良好做法，充分运用自身的网络和伙伴关系，重视发挥在粮食、农业、渔业、林业等领域提供公共产品和政策建议方面的主要参与者角色。农业领域的南南合作是实现全球农业发展目标的重要途径，虽然 2030 可持续发展议程对农业目标的描述非常复杂，但目标的关键是发展中国家的粮食安全问题。依托 FAO 平台，中国通过国际组织的国际化运行规则实施援助项目，一方面为受援国提供了农业发展的经验和解决方案，另一方面可以提高中国开展农业对外援助的影响力和国际化水平。中国从原来的南南合作参与者，即从仅派遣技术专家或技术员的角色转变为捐赠者和技术提供者的双重角色，并由此专门设置了管理部门、管理岗位和人员梯队，直接参与对外援助项目的磋商、管理和协调等。中国农业农村部与 FAO 建立了完善的南南合作工作机制。在项目的日常运行中，中国的援外项目管理团队与 FAO 总部、FAO 驻受援国代表处沟通与合作，有助于中国培养熟悉中国国情、了解国际规则，并能够与国际社会交流、对话、沟通与合作的国际化人才队伍。

第二，降低管理成本，提高援助效率。依托 FAO 平台，可以降低中国对外援助项目的管理成本，弥补中国在受援国缺乏专门援外管理和协调机构的不足。中国开展的对外援助，其国内管理部门的大部分职能是在中国国内进行的，在受援国的援助管理主要依托中国驻外使馆和经商处，随着对外援助项目的增加和规模的扩大，使馆和经商处因人力资源有限难以对援助项目提供专业化的管理。中国—FAO 南南合作项目依托 FAO 来进行管理，具有明显的优势。以中国与 FAO 在乌干达执行的南南合作项目为例，中国驻乌干达使馆经商处有关人员表示，FAO 有一套成熟的管理机制，也有完善的管理方式，并且有足够的管理和专业人员，而经商处在管理援外项目上还面临着人员不足、专业人员有限等问题。^① 依托 FAO 平台，我们可以更好地与受援国沟通和磋商，督促受援国兑现承诺，确保项目活动按照行动计划顺利

① 2018 年笔者在乌干达实地调研时，赴中国驻乌干达使馆经商处的访谈记录。

进行。项目从合作意愿的提出、前期规划设计、协议签署、选派专家、行前准备到最终项目开始实施，通常都需要一到两年的时间，一些受援国政府部门的工作人员流动频繁。以中国与 FAO 在刚果（金）执行的南南合作项目为例，从项目提出到项目实施，刚果（金）更换了四个农业部长，每个部长都有自己对项目的想法，如果通过双边渠道和受援国直接对接讨论，协商成本会陡然增加，但是 FAO 驻受援国代表处可以依托联合国系统在该国的影响力促使当地政府履行合作协议。

在援助国与受援国间加入第三方平台，可以避免援助国和受援国双方直接的利益矛盾与冲突，进而避免彼此掣肘。通过国际组织的平台可以架起援助国和受援国双方的合作桥梁，通过国际组织的国际化运行规则实施对外援助项目，能建立对各方都具有一定舒适度的合作环境。当然，由于历史原因，在过去相当长一段时期内，中国主要关注国内农业发展与粮食安全问题，偏重于“引进来”。在全球治理体系中，中国作为后来者在国际组织中的作用还有待提升，参与全球粮食治理的内在动力尚有待提高，在通过国际组织平台开展对外援助中尚缺乏总体战略框架的引领，在国际规则制定等方面也缺乏一定的主导权，对国际组织的捐资及提高使用效果总体上还缺乏经验，一定程度上导致参与有关政策、协定、规则、标准等制定的步伐滞后，难以掌握战略制高点，也很难从技术上保障自身权益。

结 束 语

对现阶段的中国对外援助而言，尚未形成或者具备系统性分享自身发展理论和发展模式的能力，且在短期内难以突破。^① 在此背景下，本文以中国—FAO 南南合作项目为例，尝试通过“双轨制+”的概念探讨多元主体参与的中国对外援助治理结构。这样的治理结构有利于形成一体化、有机整合的连带状态，促进中国多边对外援助治理的国际化进程。

中国对外援助话语体系的构建为南南合作注入了新的内涵和动力，在探

^① 张海冰、周太东：《老挝与“一带一路”》，时事出版社 2018 年版，第 11 页。

索与发展中国家共同发展方面具有示范效应。当今的中国已经成为积极参与全球治理、维护世界和平与安全的重要力量。^① 崛起的中国不是全球治理的威胁者而是积极的建设者。^② 在这一过程中,中国不仅要积极参与现行国际机制,而且要不学习和适应新的机制,逐步向积极进取、有所作为和谋求主导的全球治理目标转换。^③

提高中国参与全球治理的能力,既要了解国际发展话语体系,也要充分认识议程设置的重要性,重点提高规则制定、议题设置、宣传倡导、统筹协调等方面的能力。中国应继续坚持以开放包容的态度,积极拓展与国际组织等第三方平台的合作,建立多边全球伙伴关系。应发挥好国际组织在知识中心、筹资能力、投资中心等方面的职能,同时发挥好国际组织中间协调人的作用,促使受援国政府明确自身的责任和义务,做好内部协调与统筹安排,共同创新农业南南合作模式,并结合各参与方的比较优势,提高援助的效率。应以多元主体治理为基本立足点,在积极融入全球治理进程中努力探索多元主体间的协调与合作路径,构建具有高度灵活性及弹性化的用以解决农业多边对外援助治理问题的体制、机制,既符合南南合作共性又体现中国特色,为解决援助有效性问题提供新思路。在此基础上,应与现行的西方发展援助主导的国际援助理论与实践进行对话与互动,通过中国对外援助治理的路径来探索中国参与全球治理的路径,为进一步推动构建人类命运共同体和实现 2030 可持续发展目标贡献中国智慧与中国方案。

[责任编辑:杨立]

① Sarah Lengauer, "China's Foreign Aid Policy: Motive and Method," *Culture Mandala: Bulletin of the Center for East-west Cultural & Economic Studies*, Vol. 9, 2011, pp. 35-81.

② 苏长和:《中国与全球治理——进程、行为、结构与知识》,《国际政治研究》2011 年第 1 期,第 35—45、7—8 页。

③ 石晨霞:《全球治理机制的发展与中国的参与》,《太平洋学报》2014 年第 1 期,第 18—28 页。