



三方合作： 国际发展合作的新兴方式

袁晓慧

内容提要：当前三方合作已经成为全球发展伙伴普遍参与的国际发展合作活动，并可能是未来国际发展合作的常规合作方式。三方合作在建立伙伴关系方面有着突出的优势，并且可以带来更显著的发展合作效果，但不可避免的一个问题就是高交易成本。转变思维可以发现，三方合作的高交易成本其实也带来不同层面的额外合作收益，有可能降低和规避交易成本。中国在南南合作中发挥着引领作用，应抓住三方合作日渐兴起的机遇，扩大分享发展经验的途径，增进与国际组织和传统援助国之间的相互了解和信任，展现开放合作的良好形象，并与其他伙伴方一起携手加快2030可持续发展议程的落实。

关键词：三方合作；创新方式；伙伴关系；交易成本

当前三方合作已经成为全球发展伙伴普遍参与的国际发展合作活动，并可能是未来国际发展合作的常规合作方式。联合国2030年可持续发展议程的提出，特别是其强调全球合作和伙伴关系的第17项目标，大幅提升了国际社会对三方合作的关注。2019年3月，在阿根廷召开的第二次联合国南南合作高级别会议上达成的《布宜诺斯艾利斯成果文件》也充分肯定三方合作的价值，

袁晓慧系商务部国际贸易经济合作研究院西亚与非洲研究所副研究员。

认为三方合作是对南南合作的补充和增值,并促请所有发展伙伴进一步加大对南南合作和三方合作的支持力度。三方合作并不是国际发展合作领域的新现象,但近些年来却日渐兴起,是多种因素综合作用的结果。

一、三方合作的定义

尽管三方合作已经是国际发展合作中普遍存在和大力倡导的合作方式,但是国际上尚没有普遍接受的三方合作定义。在实践中,三方合作中伙伴方的角色会发生变化,伙伴方的来源也更加多元,这为准确定义三方合作增加了难度。对三方合作的伙伴方及其角色和来源进行分析,有助于我们加深对三方合作的理解。

(一)伙伴方

以参与伙伴方为标准划分,主要有两种传统的国际发展合作方式,即双边合作和多边合作。双边合作是指援助方向受援方直接提供援助,多边合作则是援助方将援助资源提供给国际多边组织,再由国际多边组织具体开展国际发展合作。三方合作是在这两种合作方式基础上发展演变而来,并相应存在两种情况。一是在双边合作基础上引入第三方,三方共同合作应对某一发展挑战。在原有的双边合作中,大部分援助方来自北方发达国家,受援方为南方发展中国家,双方的发展合作属于南北合作范畴。近些年来,也有越来越多的发展中国家开始对外提供援助,开展南南合作。三方合作是将南北合作与南南合作相结合,北方援助国与南方援助国合作,共同帮助发展中国家应对发展挑战。二是在原有多边合作基础上,国际多边组织与南方国家合作,联合实施发展合作活动。其中国际多边组织既包括联合国机构,也包括地区性多边组织。实际上,很多三方合作都是起始于北方国家或国际组织支持发展中国家之间开展南南合作。

总体而言,三方合作是指北方国家或国际多边组织与南方国家合作,向其他发展中国家提供援助支持。其中南方国家作为援助合作方的加入是三方合作与以往合作方式相比的不同之处。有鉴于此,北方援助方、国际多边组织之间开展的多种形式合作,如共同融资、联合倡议等就不属于三方合作的范畴。目前,南方国家之间合作对外提供援助的情况尚不多见。



(二)角色

三方合作伙伴方承担的角色以及形成的互动关系不同于以往的合作方式,从而改变了原有的合作关系架构。2016年在内罗毕成立的全球有效三方合作伙伴关系倡议(GPI)将三方合作的伙伴方按照承担的角色分为获益方、中枢方和推动方三类。获益方通常面临一个具体的、待解决的发展挑战;中枢方对该挑战拥有应对经验,可以分享相关的资源、知识和专长;推动方则发挥协调作用,推动中枢方将已有经验分享给获益方,并为此提供资金支持和技术指导。一般情况下,推动方来自北方国家,中枢方来自南方国家,而获益方则是接受援助的一方。不过每一个角色可能会有多个伙伴方,并且在三方合作的项目周期中每个伙伴方承担的角色可能发生变化,三方之间的分工并不固定。例如,有些时候两个发展中国家可能同为中枢方和受益方。很多发达国家和国际组织也可能与中枢方合作,提供知识和经验。所有的伙伴方可以各种形式贡献资金、经验、技术和专长,在帮助特定伙伴方应对发展挑战的过程中,相互学习、分享创新,建立起发展伙伴关系,最终所有伙伴方都能从中获益。由此可见,三方合作有可能将原有的援助方—受援方的关系转变为更为平等的发展伙伴关系。

(三)伙伴方类型

与其他国际发展合作形式的演变趋势相一致,三方合作的伙伴方也越来越多元化,包括国家政府(中央政府和地方政府)、国际多边组织(全球组织或地区组织)、民间团体、私人慈善团体、私人部门、学界等。不过国家政府和国际组织仍然是三方合作最主要的伙伴方。

二、三方合作兴起的历史背景

三方合作并不是一个新概念,是与南南合作相伴而生,可以追溯到20世纪50年代的万隆会议。此后,一些北方发达国家和国际组织在对外提供援助的同时,也支持了一些发展中国家间的南南合作活动。1978年第一届联合国南南合作大会召开,会议通过的《布宜诺斯艾利斯行动计划》明确提出,建议发达国家支持发展中国家间的技术合作,所有联合国机构应该为发展中国家间的技术合作发挥促进者和催化者的作用。为加强南南合作与南北合作之间的联

系,更高效地推动南南合作的方案和项目,联合国于1999年正式提出“三方合作”的新模式。21世纪以来,三方合作开始明显增多,尤其是近些年来,三方合作越来越普遍,大部分发展合作提供方都或多或少地参与了三方合作。三方合作在当代的兴起有一定的历史必然性。

(一)越来越多发展中国家开始对外提供援助

发展中国家对外提供援助的历史与北方援助国同步,起始于二战之后的五六十年代,但是长期以来对外提供援助的国家比较少,援助规模和影响也不大。近些年来,对外提供援助的发展中国家日益增多,援助规模明显增长,管理也更加专业化。尽管近十年来发展道路并不平坦,但大部分发展中国家都或多或少的获得了发展,并涌现出一大批表现夺目的新兴发展中国家和中等收入国家。其中一些发展中国家兼具援助国和受援国的双重身份,也有一些国家已经从受援国名单毕业。来自发展中国家的对外援助规模占全球援助规模的比重持续升高。据经合组织(OECD)不完全统计,来自非发展援助委员会(DAC)的援助国的援助规模在2000年只是DAC国家援助规模的2%,2018年这一数字上升到13.4%。伴随援助规模的上升,发展中国家纷纷成立专门的对外援助管理机构,以更加系统化、专业化地对外提供援助。

不过与DAC国家相比,发展中国家自身面临着更沉重的发展任务,能用于帮助其他发展中国家的资金和资源有限,因此来自发展中国家的援助通常是以分享发展经验和解决方案为主要内容。同时,大多数国家都是刚刚从受援国转身为援助国,对于如何更好地对外提供援助也缺乏管理经验和能力。为此,许多来自发展中国家的援助者希望通过与北方援助者和国际组织的交流合作,缓解资金短缺问题,学习发展合作领域的最佳实践,增强对外援助能力,并提升在国际发展合作领域的认知度和影响力。

(二)国际发展合作格局发生转变

进入21世纪以来,随着发展中国家的群体性崛起,国际政治经济力量对比呈现“南升北降”的趋势,发展中国家间的南南合作日益深化,冲击了原有的北方发达国家长期主导的国际发展合作范式,也为两种合作范式相互融合提供了可能。此外,国际发展合作的贡献方越来越多元化,也催化了国际发展合作



范式的创新。

二战后,以经合组织发展委员会成员为代表的发达国家援助方俱乐部对外提供了全球大部分的官方发展援助资金,并形成系统的国际发展合作规范,指导成员国的发展合作工作。不过在过去的几十年中,北方援助方一方面实施了一批成功的援助项目,在许多发展中国家的发展过程中发挥了积极的促进作用;另一方面总体上北方援助方并没有取得预期的发展效果,南北贫困差距趋势反而进一步扩大,其援助过程中的条件性、依附性、不平等性以及造成的援助腐败、浪费问题也广受诟病。

随着对外提供援助的南方国家越来越多,其提供的援助资金规模大幅提升,同时这些国家积累了大量成功的发展经验,可以与其他发展水平更接近的国家分享。为此,来自南方国家的援助对其他发展中国家吸引力增强,成为北方援助的替代性选择。南方国家在对外提供援助时更多地遵循南南合作的准则,在相对平等的基础上帮助其他发展中国家,也进一步冲击了原有的北方援助方主导的国际发展合作格局和规范。此外,除传统国家政府和国际组织外,私人部门、慈善团体、民间团体、学界等行为体也越来越多地参与国际发展合作活动,贡献自身的资源、专长和网络,成为国际发展合作的重要提供方。

在此背景下,2000年以后,OECD倡导召开了一系列援助有效性国际会议,对国际发展合作体系和规范进行改革调整,愈加肯定来自南方国家援助的作用,鼓励三方合作,提出要构建涵盖发展中国家、新兴市场国家、民间团体等各种行为主体的新型全球发展合作伙伴关系。同时,传统援助国也希望把一些在发展中国家实施的成功的援助项目经验,推广应用到其他国家。为落实《援助有效性巴黎宣言》,2008年OECD倡导通过的《阿克拉行动日程》首次提出认可所有发展伙伴方的贡献,尤其是兼具援助提供方和受援方身份的中等收入国家的贡献,重视南南合作和来自发展中国家的经验,鼓励三方合作。2011年通过的《有效发展合作伙伴关系釜山宣言》进一步阐释了南南合作和三方合作的价值,提出鼓励知识分享和相互学习,倡导扩大三方合作。

(三)2030年可持续发展议程呼吁共同应对发展挑战

千年发展目标到期后,2015年,各国携手制定了2030年可持续发展议程,

倡导通过协调经济增长、社会包容和环境保护三大核心要素实现可持续发展。2030年可持续发展议程超越了千年发展目标仅面向发展中国家的局限性,强调新的目标具有普适性,适用于包括发达国家和发展中国家在内的所有国家,并提出不让任何一个人掉队。既然无论发达国家和发展中国家都面临可持续发展挑战,各国应该携起手来,加强交流和合作,倡导建立平行的发展伙伴关系。2030年可持续发展目标的第17项目标就是“加强执行手段,重振可持续发展全球伙伴关系”,在技术交流和能力建设方面,尤其提倡通过南北合作、南南合作和三方合作等多种合作方式强化发展合作伙伴关系。实际上,许多来自发展中国家的问题解决方案,已经为一些发达国家解决自身国内问题提供了借鉴。国际社会也已认识到,所有国家都有各自的专长可以分享,所有国家都能从学习他国的经验中获益。

当前,全球性发展挑战日益严峻,粮食安全、传染性疾病、气候变化、跨国犯罪等问题的解决已超出一国范围,没有一个国家能够置身事外,独善其身,各国需要共同努力,合作提供全球公共产品,以有效应对全球发展挑战。同时,很多全球问题的解决并没有现成方案,有必要以创新性合作方式探索应对有效措施。三方合作在应对这些挑战方面具有独特优势。

三、三方合作的独特优势

(一)培养相互信任的平行伙伴关系

三方合作改变了以往援助方和受援方的关系,每一方都是合作的提供方也是受益方,一方所长可能是另一方所求,每一方都可以带来自己的解决方案和专长,有助于形成更平等的发展伙伴关系。三方合作的所有参与方共担责任,共同探讨、策划和实施合作项目。这一过程能推动各方形成对发展政策、政策工具和标准等问题的共同理解,也能分享地区和全球层面的最佳实践,在互动和合作中增进了解,培养出更加紧密的伙伴关系。这种伙伴关系又可以超越发展合作领域,增进伙伴方在外交、贸易等其他领域的交流合作。

(二)提升国际发展合作效果

三方合作可以凭借不同伙伴方融合起来的知识、技术、经验和资金,提升发展活动的有效性,实现更好的发展合作效果。



首先,三方合作能够带来更有效的解决方案,以应对发展挑战。三方合作能充分利用各方的互补性优势和所有参与方的专长,共同创造更具创新性的因地制宜的解决方案,尤其适用于应对没有现成解决方案的发展挑战。这主要是由于三方合作形成的平行伙伴关系为相互学习和共同开发新知识提供了建设性的环境。同时,南方援助者与受援方可能在发展阶段、文化和语言背景等方面存在相似性,引入南方援助方作为第三方合作伙伴又可以弥合文化、技术以及语言等鸿沟,带来已经在其他国家验证过、被证明成功的发展经验,可以针对受援方的具体发展需求分享更低成本、更适应当地情况的解决方案。

其次,三方合作也可以动员更多伙伴方、资源和资金,从而提升发展合作项目的规模、范围和效果。很多新兴援助国将三方合作视为对外实施援助项目的支持手段,从传统援助方获得资金、经验等方面的支持。传统援助方也能够动员新兴援助方的发展经验,进一步提升发展合作的有效性。受益方通过三方合作也拥有了更多发展资源和支持方。在具体实践中,很多三方合作项目是为进一步扩大原有双边合作项目而开展的,将在一国实施的成功援助项目经验扩大到更多国家。也有一些三方合作项目是作为一个大的援助项目的一部分,与其他援助工具一起作为实现某一特定发展目标的合作方式选择。

第三,三方合作也有助于提升发展合作项目的可持续性。三方合作更加关注如何将最佳实践运用到受援国当地,是一种更加重视当地发展战略和需求的合作方式。同时在平行的伙伴关系下,也可以提升受援国当地的参与度,从而带来更持续的发展效果。三方合作也能缓解由于政治、人力、资金、网络等因素局限而出现的困难局面,当一方面临约束时,其他方可以替补,为受援方提供稳定和可靠的支持。

第四,通过将很少联系的发展伙伴方聚在一起,三方合作能够降低发展合作的碎片化和分散化,促进发展伙伴间的相互协调。

四、三方合作的交易成本

(一)交易成本的由来

由于更多的合作伙伴方和管理层级的介入,带来不同管理体制和程序,会影响到项目的具体实施,相应地增加了协调需求。再加上当前各国的发展合

作管理体系主要是为传统的双边合作而设计,缺乏专门的机制、人员和预算来开展三方合作项目。三方合作项目往往要给相关管理人员带来额外的工作,并需要特别的程序安排。这些因素抬高了三方合作的交易成本,导致很多合作方不愿意参与三方合作。

与传统的三方合作相比,从三方合作的实施周期来看,三方合作的交易成本主要集中在项目的起始和磋商阶段。三方合作的伙伴方需要找到适合的沟通方式和工作方式,形成各方都能接受的项目设计。当然伙伴方数量的增加和汇报层数的增加,会在项目的每一个阶段影响所有参与伙伴方。尤其是三方合作中的促进方角色和中枢方角色会比获益方面临更多协调工作。

(二)交易成本的必要性

如果转变思维可以发现,三方合作的高交易成本其实也带来不同层面的额外合作收益。

1. 投资影响深远的伙伴关系

三方合作在多合作伙伴方之间的交流磋商、共同工作也是促进相互间理解和信任的过程,是对建立伙伴关系的投资。对伙伴关系的投资能够带来巨大回报,这不仅有助于项目实施过程中伙伴方之间分享知识、共同学习,确保项目实施的良好效果,也有助于促进项目参与机构之间的了解、适应和合作,从而为未来的合作打下更好的基础。

2. 提升机构与多利益相关方合作的能力

三方合作增加了合作的伙伴方,为进一步提升发展合作管理机构与多利益相关方合作的能力提供了演练机会。这在当代背景下对发展合作管理机构尤为重要。当前,发展合作管理机构不仅需要与其他专业部委和政府部门合作,建立良好和相互信任的工作关系,也需要带动越来越多的利益相关方参与发展合作,包括民间团体、私人部门、学界等。这些都需要在不同的组织机构文化、目标和利益之间协调。三方合作则以建立多利益相关方组成的伙伴关系起步,在项目全过程倡导知识分享和共同创新,有助于推进项目参与机构的相关能力建设。

3. 培育全球合作实现可持续发展的理念



作为一种创新性的发展合作方式,三方合作也有助于在国际社会推动形成共同承担可持续发展责任的理念。传统援助方和受援方的发展合作关系已不能充分反映2030年可持续发展议程对建立平行伙伴关系的需求。三方合作则鼓励同行学习,强化各方合作能力,提供资金支持和转移技术经验,从而有助于各方携手合作实现全球可持续发展。

(三)有效降低交易成本

尽管高交易成本是三方合作与生俱来的特点,但是在开展三方合作时还是有可能降低和规避部分交易成本的。

1. 重视伙伴关系的建立

三方合作最重要的一个环节就是伙伴关系的建立。全球有效三方合作伙伴关系倡议建议将伙伴关系的发展作为三方合作项目周期的一个额外项目阶段。在三方合作的项目磋商和信任建立阶段的充足投入有助于减轻实施阶段的成本。所有伙伴方应当对自身的长处和短处进行自我评估,并评估其他伙伴的潜力。当所有伙伴方对参与三方合作的价值、起点、目标和原则有比较清晰的认识时,有助于建立预期,建立相互理解的过程也就相对容易一些。同时在项目设计和磋商阶段,明确每个伙伴的互补性,界定各自角色、资源和贡献。这些措施能确保项目实施过程中保持交易成本的稳定和可预期。

2. 保持灵活性以促进相互学习

三方合作在设计时为相互学习和鼓励创造留下空间,能避免实施过程中交易成本的升高。三方合作过程要保持灵活性,尊重不同的实施节奏,这对成功和有效的三方合作十分关键。各方应当将相互学习贯穿项目的全过程,开诚布公,尊重所有伙伴方的经验,并充分发挥每一个伙伴方的互补性力量,为寻找发展挑战解决方案共同努力。当然,成功的三方合作并不需要在项目的每一步都共同实施和相互补充,应该信任彼此实施商定的任务。在项目实施完成后,也应重视项目成果的系统总结,将从具体项目中学到的实际经验和合作方式吸纳到体制层面和未来的合作中去。

3. 将政治支持与需求对接结合起来

各国需要深化对三方合作的认识,形成国内各部门对三方合作的共识。

政治意愿应该成为开展三方合作的首要引导因素。当然,过度关注促进方和中枢方的政治和战略伙伴关系,也有牺牲受益方发展效果的潜在风险。过于受政治因素驱动而开展的三方合作,有可能带来较低的发展效果,在一些情况下可能并不是最优的方式选择。为此,需要将需求对接提到与建立伙伴关系同等重要的地位。三方合作尤其适合没有现存解决方案,只有发挥所有伙伴方的互补优势才能获得的场景,应该根植于受益方的可持续发展整体框架。理想状态下,合作的动力来自于实际需求,并获得政治层面的支持。三方合作并不适用所有场景,最终是否选择三方合作这一方式,取决于具体的背景、政治和体制要求,以及三方的目标和实际需求。应将三方合作作为援助工具箱中的选择之一。

五、中国开展三方合作的建议

虽然三方合作的概念近年才在中国使用,但事实上早在20世纪80年代,中国便已经开始实施三方合作项目,例如,1981年,中国与联合国开发计划署(UNDP)合作实施发展中国家间技术合作(TCDC)项目,为其他发展中国家培训技术人员。与全球三方合作发展趋势相一致,自2008年以来,随着中国对外援助规模的迅速扩大和影响力不断提升,曾经向中国提供援助的传统援助国和国际组织逐渐停止对华援助,转而寻求与中国开展三方合作。作为开展对外援助国际合作的一部分,中国与传统援助国和国际组织试点开展了一些三方合作项目,并逐渐形成较为清晰的三方合作政策,将受援国提出、受援国同意、受援国主导作为开展三方合作的指导原则。《中国的对外援助(2014)》白皮书提出,为有效借鉴国际经验,提升援助效果,丰富援助方式,中国加强在发展援助领域的国际合作,并在尊重受援国意愿的前提下,与其他多双边援助方试点开展优势互补的三方合作。中国是世界上最大的发展中国家,在南南合作中发挥着引领作用,当前也应当抓住三方合作日渐兴起的机遇,更加重视三方合作方式的运用,扩大分享发展经验的途径,增进与国际组织和传统援助国之间的相互了解和彼此信任,展现中国开放合作的良好形象,并与其他伙伴方一起携手加快2030年可持续发展议程的落实。为此可以从以下方面着手:

(一)深化对三方合作的认识



三方合作在当代的兴起有一定的历史必然性,是各利益相关方相互需要并合作的结果。尽管各方的立场、出发点和战略诉求有所不同,但是三方合作是一种有着突出优势的国际发展合作方式,有潜力通过求同存异、相互合作给各方带来互利共赢的效果。为此,应该将三方合作作为一种常态化的合作方式选择,加强战略谋划,更加积极主动地用好这一合作工具。

(二)加强对中国开展对外援助的分析

开展三方合作的出发点应该始于对自身的评估,在总结自身对外援助历程的同时,与其他多双边援助方进行横向比较,进一步准确定位自身的优势和不足。优势是中国在三方合作中可以贡献的切入点,而不足和短板则有助于进一步厘清中国期望通过三方合作获得的收益。

(三)以灵活开放心态开展三方合作

三方合作并不是一种适用于所有场景的合作方式,中国应继续坚持以受援国具体需求引导的合作原则,选择受援国切实需要、各方能够优势互补的合作领域和项目,才能确保三方合作的合理性和可持续性。同时在合作过程中,开诚布公、促进交流;对三方合作可能出现的与传统双边合作的不同之处做好准备和预案,保持灵活性,突破不必要的体制和机制束缚,以开放和创新方式推进合作;及时总结三方合作的经验,重视将三方合作的收益吸收内化,指导未来与各利益相关方的合作。

主要参考文献:

- 李小云:全球格局变化与新发展知识的兴起,《学术前沿》,2016年第4期。
- 黄梅波、唐露萍:三方合作:推进全球伙伴关系的可行路径,《国际经济合作》,2013年第8期。
- 徐佳利、梁晓君:联合国南南合作创新:结构、理念和模式,《区域与全球发展》,2019年第4期。
- OECD, Enabling Effective Triangular Cooperation, December 2019.
- OECD, Triangular Cooperation: What's the literature telling us? May 2013.
- Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation, Triangular Cooperation in the Era of the 2030 Agenda, March 2019.