

发展政策体系：我们站在哪里？我们走向何方？

Victoria Gonsior Stephan Klingebiel

（德国发展研究所，德国 柏林）

摘要：本文从叙事（为什么）、战略（是什么）和实操路径（怎么办）3个维度来识别和检验近年来发展政策体系所发生的根本性变化。这些变化是多种多样的，从新的叙事被植入发展政策框架（如移民叙事），到新的战略考量（如发展中国家的“毕业”问题），到新的政策工具（与私营部门相配合的发展融资形式），再到项目实施的新理念（前沿技术的应用）。我们将讨论这些变化趋势对更广泛的发展政策体系整体变化的影响。这些变化是否密切相关、互为基础、彼此触发？或者实际上我们看到的是，发展政策框架下的行为体，其实施战略及其在伙伴国的实操路径之间的脱节？在回顾文献的基础上，结合大量专家访谈和会议收集到的信息，通过探讨当前的发展趋势，揭示发展政策体系中的叙事（为什么）、战略（是什么）和实操路径（怎么办）之间持续存在的脱节，以此来阐明上述问题。关于这种脱节研究的重要性正在增强。尤其是2030年可持续发展目标议程的实现需要更为广泛的全球合作。发展政策体系脱节持续存在、甚至仍在恶化，所带来的问题将更为严重。

关键词：政策体系维度；政策体系脱节；全球合作

中图分类号：F061.3

文献标识码：A

文章编号：1006-1894（2019）06-0005-15

一、导论

2018年10月底，费代丽卡·莫盖里尼（Federica Mogherini）^①和比尔·盖茨在欧洲议会“创新发展：未来的欧盟国际合作”公开讨论中各自发表了演讲。莫盖里尼主要强调了移民叙事对发展合作和欧盟与非洲伙伴关系的重要性；比尔·盖茨则关注卫生部门项目中的技术创新，以应对全球卫生挑战。

这两个演讲恰恰强调了我们可以观察到的发展政策体系的两种关键变化。前者关注移民问题，尽管全球议程的要求更高了，但该领域的集体行动却在不断减少。后者强调在发展合作实操维度的技术创新进展，通常是由新的行为体进入并越来越积极地参与发展政策体系所推动的。从我们的角度来看，这些投入既是关联的（不同层面的不同类型的创新并行发生），也是脱节的（两个演讲强调的发展政策的不同挑战），但他们指出了一个重要的问题：发展政策体系中的脱节现象持续存在，并可能进一步恶化。

作者简介：Victoria Gonsior, Stephan Klingebiel, 德国发展研究所（German Development Institute）。上海对外经贸大学国际经贸学院硕士研究生邓昆翻译，上海对外经贸大学国际发展合作研究院助理研究员王钊校对。本刊刊发时有删减。

① 欧洲联盟外交和安全政策高级代表/委员会副主席。

从宏观角度来看，持续的、可能不断扩大的脱节对更为广泛的发展政策体系本身有什么影响呢？例如，移民叙事的变化是否会导致移民相关实操路径的变化，或者卫生技术的进步是否触发和支撑创新相关新叙事的产生？也许有人会说，政策体系内部的脱节本不是一个新现象，但我们认为，这种脱节的重要性在最近几年有所增强。可持续发展目标是一个比以往更加复杂和多维的目标体系。笔者认为，服务于这样一个复杂的全球目标体系需要比以往更多地强调不同体系维度之间的相互关系。因此，在存在普遍议程及实现可持续发展目标需要更多努力的背景下，发展政策系统中持续存在的脱节所带来的问题就更严重。

2010年前后，我们所认定的发展政策体系的变化开始出现，本文旨在研究和讨论发展政策体系3个维度上的变化：叙事、概念和理论（为什么），战略和制度设置（怎么办），方法、方式、工具和活动（是什么）。我们检验了各维度之间的关系，特别是发展政策体系中“为什么”“是什么”和“怎么办”之间持续的、可能不断扩大的脱节。

本文所使用的资料是通过文献回顾、专家访谈和小组讨论收集到的。参考文献涉及发展政策体系内外的全球挑战和解决方案，涵盖“重新思考”和转变发展与发展合作的理念。本文在相关文献结论和发现的基础上构建了一个定性的研究设计，^①主要从经合组织发展援助委员会（OECD DAC）成员国的视角出发，同时也反映出多元化行为体在不同维度的各种反应，并受到了全球范围和南方国家关于发展合作和全球可持续发展相关重要讨论的启发。

二、发展政策体系的概念

（一）定义

发展政策体系是一套复杂的体系，其基础是巩固、治理和结构化发展政策的规则，以及能够引导理想行为和正确决策过程的激励体系。发展政策在3个层面发挥作用：（1）伙伴国家层面（通过发展合作改善当地生活状况）；（2）国际层面（将发展目标与塑造全球框架和国际规则相结合）；（3）援助国国内层面（提高可持续发展的政策一致性，同时提供发展和发展合作的相关信息和教育）（Ashoff and Klingebiel, 2014）。

无论是国家集团还是发展路径都不是固定不变的（Esteves and Klingebiel, 2018）。相反，发展政策体系整体上讲是一个去中心化的政策领域，不同的规则和实践相互交织。例如，OECD DAC包括韩国——该国曾属于南方国家；低收入国家，比如卢旺达，越来越多地把自己描述为能够在南南合作中分享发展经验的伙伴。这

^① 在研究期间，22个探索性专家访谈、一些焦点小组讨论和头脑风暴会议补充了文献综述。2018年底至2019年初，对双边发展机构管理或战略职能人员、OECD各理事代表以及若干相关学者进行了探索性的专家访谈。

些国家在国际发展讨论中对发展合作也有不同的理解。有效发展合作的全球伙伴关系（GPEDC）由OECD DAC和联合国开发计划署共同管理，目的是成为行为体讨论发展有效性相关议题的平台，但它并不是一个全球平台，因为主要的行为体如巴西、中国、印度和南非并未参与。

（二）体系的3个维度

我们将发展政策体系作为切入点，可以观察到体系在3个维度的变化：“为什么”这个维度提出的是发展政策体系为什么发生变化的问题，并从体系内外阐释相关叙事、概念和理论；“如何”这个维度提出的是发展政策体系如何发生变化的问题，并从战略和制度角度定位体系的变化；“是什么”这个维度提出的问题是这些变化将转化成什么样的方法、方式和工具以及实际活动。

表1显示了3个维度对应的领域及其子议题。“为什么”维度描述了叙事、概念和理论，并细分为发展政策系统内外发生的变化。“如何”维度显示了制度改革、管理资源以及不同政策领域间进行对接的变化。“是什么”维度显示了在方法、方式和工具以及活动中的变化。

表1 发展政策体系的3个维度

叙事、概念和理论		战略与制度设置		方法、方式、工具和活动	
发展政策体系外	发展政策体系内	制度改革和管理资源	不同政策领域的对接	方法、方式、工具	活动
全球挑战的增加与集体行动的减少	从千年发展目标到可持续发展目标	资本与非资本资源的分配模式	多方伙伴关系和协调	以不同方式推动发展合作	当地驱动的解决方案
多极化的世界	发展合作的基本原理	跨国合作的制度结构	可持续发展的政策一致性	私人部门参与发展合作	证据为基础的发展合作
超越“南北二元划分”	发展合作规范的趋同与多元化		管理/整体政府的联结	超越南北划分的合作模式	前沿科技的应用
大趋势	移民和安全		交叉主题（例如性别、结果导向）	知识的产生和传播	社会企业家的出现
	大趋势在发展合作中的运用				
	后援助有效性				

资料来源：作者在专家访谈、焦点小组讨论、头脑风暴和文献回顾等基础上整理而得。

（三）2010年以来持续并可能不断扩大的脱节的重要性

从3个维度概念化发展政策体系为评估可观察的变化是否互为依托、相互触发、产生协同效应以及能否克服持续扩大的脱节问题提供了基础。尽管有人可能认为，政策体系内的脱节现象本身并不是一个新问题，但我们认为，在过去10年中，大约自2010年以来这种脱节的重要性正在增强，并阻碍了跨国合作和全球合作以获得可持续发展解决方案能力的实现。

可持续发展目标将政治议程从简单的目标体系转变为复杂的目标体系。它继承了千年发展目标，但却是来自可持续发展政策共同体而非发展合作共同体。虽然在

实现千年发展目标方面取得了重大进展，但仍存在各种各样的挑战，在千年发展目标框架下“发展和可持续性并没有同时实现”（Kharas and Rogerson, 2017）。例如，Kharas 和 Rogerson（2017）提出非国家行为体和私营部门的作用没有得到充分发挥、和平与制度没有得到充分关注、过于强调相对容易测量的目标。可持续发展目标旨在弥补这些缺点，并在发展政策体系中引入一种叙事，旨在更广范围、在发展中国家和发达国家实现相似的发展（Fukuda-Parr, 2017；Fukuda-Parr and McNeill, 2019）。

与此同时，特别是在最近几年，这些全球性（有时是区域性）的挑战压力日益增加。此外，几个主要行为体采取集体行动的意愿也在下降，例如美国政府在 2017 年宣布退出 2015 年达成的《巴黎气候协定》，并威胁退出世界贸易组织等多边机制。还有一些趋势进一步推动了深刻的、结构性的变化的到来。崛起中的（超级）大国，尤其是中国和印度，以及其他几个充满活力的国家（如土耳其和印度尼西亚）对全球治理结构产生了重要影响。二十国集团的崛起也反映了这一趋势。Acharya(2017) 针对“多元世界”的几个主要方面进行了深入分析，认为“多元世界”远远超出了多极化的范畴，是一种“多样现代化，其中西方自由主义现代化（以及它偏好的通往经济发展和治理的首选）只是世界能够提供的一部分而已”（Acharya, 2017）。这些发展正在形成这样的一种趋势：以共同路径解决全球可持续发展问题的机会正在减少，各国之间的竞争更加凸显。

三、发展政策体系的变化和脱节

发展政策体系内部在过去 10 年中发生的变化是多方面的，我们将从 3 个维度进行深入分析。每个维度上，我们都会选择并给出了一个特定的示例进行详细阐述，然后在 3 个维度进行验证。

（一）叙事、概念和理论

第一个维度提出了“为什么”发展政策体系会发生变化，并展示了发展政策体系嵌入于何种情形之下。一般来说，这样的变化可以归因于发展政策体系内外更为广泛的叙事、概念和理论（见表 2）。叙事、概念和理论受到相关趋势和重大事件的影响，^①并定义了发展政策体系所嵌入的情形。

从宏观角度看发展政策体系，表 2 中的变化意味着什么？为了进一步阐明，我们将详细讨论移民问题。移民及其附带的明显的国家利己主义，在某种程度上影响着发展政策体系，并将最终改变主要的游戏规则。

1. 为什么？——移民叙事

虽然来自于体系之外，移民叙事显然已促使发展政策体系产生了变化，也清

^① 如 Acharya(2012)和 Williams(2004)对国际关系中的“观念”进行了更广泛的讨论。

表2 发展政策体系内外的叙事、概念和理论

叙事、概念和理论	
发展政策体系外	发展政策体系内
全球性挑战增多	从千年发展目标到可持续发展目标：《2030年议程》与《巴黎气候协定》
集体行动减少（小范围？）	发展合作的基本原理：国家利己主义
超越“南北二元划分”	发展合作规范的趋同与分歧
大趋势	• 供求结构变化 • 中等收入国家的趋同与双重角色
数字化	移民与安全之间的关系
• 人口结构变化 • 国家间不平等的减少和国家内部不平等的增加 • 城市化 • 脱碳化 • 资源稀缺 • 潜在的破坏性技术	将大趋势争论应用到发展合作中
	后援助有效性争论

资料来源：作者在专家访谈、焦点小组讨论、头脑风暴和文献回顾等基础上整理而得。

楚地表明，尽管现今的可持续发展挑战已跨越国界，但集体行动正在减少，各国越来越向内看。叙事发生变化的一个重要触发点，尤其在欧盟和美国，移民议题在总体政治争论中的地位越发重要，甚至占据了主导地位，且与发展叙事高度相关。在该领域，OECD国家在制定发展政策时需明确考虑“国家利益”的迹象开始出现（Barder, 2018; Hulme, 2016; Keijzer and Lundsgaarde, 2018; Mawdsley et al, 2018）。现在的发展政策动机和优先事项需解决，例如英国脱欧的相关目标、美国特朗普政府移民相关目标以及欧洲援助国（欧盟机构和成员国）涉及的移民相关目标。因此，发展政策体系内外的众多行为体越来越担忧移民叙事。

在这里，我们看到了一种强调援助国利益的新叙事，在很大程度上正在取代OECD DAC援助国以往推动和支持的援助和发展有效性叙事。就其本身而言，管理移民是增加ODA预算和重新审视发展合作正当性的一个推动力。

2. 与其他体系维度的连接（脱节）

随着援助有效性议程被搁置，数个OECD DAC国家为回应日益重要的移民叙事增加了ODA预算。我们检验了发展政策体系中的行为体在多大程度上在其他两个维度也做出了反应——“如何”和“是什么”。在战略维度，移民叙事触及了分配优先次序的问题（是指国别选择和优先部门与活动）。双边发展合作行为体的目标是将其资金输送到移民的过境国和原籍国，主张解决流离失所的“根源”，并促使移民重新融入其原籍国。

在操作维度（“是什么”），这种分配理念正在通过特殊的融资载体和概念实现，比如欧盟非洲紧急信托基金和欧盟移民伙伴关系框架（Castijello, 2017）。各种计划和活动旨在为移民原籍国创造就业机会、帮助移民重新融入社会。然而许多学者认为，移民问题是多层面的，需要更广泛的路径来引导伙伴国家的合作（Schraven,

Angenendt and Martin-Shields, 2017)。此外，一些学术争论强调改善生活状况（由发展合作支持）并不能减轻移民压力。

3. 讨论

伴随援助有效性动力的减弱，且更为广泛的公众层面缺乏对可持续发展目标的政治兴趣，发展政策相关行为体倾向于关注短期挑战，比如当前的移民问题，而不是围绕发展政策的长期愿景展开高层次的讨论。尽管可持续发展目标的重要性得到了广泛认可，但与移民叙事相比，在 OECD 国家的国内讨论中，2030 年议程似乎无法在发展政策之外找到类似的政治牵引力。这些根本性转变引发了关于是否有必要从根本上重塑发展政策体系的广泛讨论。这种需求越来越多地反映在呼吁“重新思考”或“转变”发展合作的声音中。这样的呼吁越来越多，并在实务界（如 OECD/DAC, 2017a）和学术界中引起了广泛的讨论。

与此同时，发展政策体系并没有元层面的制度设置或平台能够使其嵌入更广泛的体系环境和更广泛的全球可持续发展概念中。OECD DAC 曾是这一领域的创新力量，但现在却扮演着理性发展行为体的角色，对彻底的反思没有丝毫兴趣。此外，虽然经合组织代表了相当数量的国家，但它仍然只代表一个特定的国家集团。联合国中处理发展合作议题的论坛和实体，如联合国发展合作论坛，具备全球授权，并在科学政策方面具有引领作用，^①但它们在为创新讨论提供平台或为发展合作制定有效规则方面并没有发挥有效作用。

（二）战略与制度设置

第一个维度通过叙事、概念和理论说明了为什么发展政策体系会发生变化，第二个维度阐释了发展政策体系的变化是如何发生的。我们将从战略和制度的角度来描述变化是如何发生的。一项战略通常包括制定一个长期计划以实现更广泛的目标，正如关于叙事、概念和理论的争论所指出的那样。这种长期计划和相应的制度调整也可以作为对不断变化的单一实操活动（“是什么”）的反应，并尝试对这些实操活动进行结构调整、合并或扩大。

战略维度已发生了众多的变化。这些变化包括财政及非财政资源的分配模式，以及上述操作所需的相应制度架构，包括但不限于多行为体伙伴关系。表 3 将这些变化分列在两个子集中：制度改革和资源管理以及不同政策领域之间的连接。

同样，沿 3 个主要维度的变化可能会导致概念的分化。然而，这个体系通常是交互运行的，信息互通并交织联系在一起。虽然有众多潜在的路径可用于探究它们之间的重叠与相互联系，但我们还是以中等收入国家的例子来进行分析。全球发展进程已使世界秩序超越了南北国家的二元划分。因此，许多发展中国家和地区的成功

^① 例如，详见联合国旨在加强在高层政治论坛（HLPF）可持续发展科学政策界面的《全球可持续发展报告》，<https://sustainabledevelopment.un.org/globalsreport/>。

表 3 发展政策体系内的战略和制度设置

战略和制度设置	
制度改革和管理资源	不同政策领域的连接
财政（非财政）资源的分配模式	可持续发展的政策一致性
• 主题分配	多行为体伙伴关系与协调
• 地理分配	• 部门平台和倡议（如 EITI，全球交付倡议）
✓地理政治任务：与经合发组织国家的国内发展相结合	• 通过 ODA 促进私营部门参与
✓超越 ODA 的“毕业”/“年级”和退出	联结管理与整个政府
○ 新的合作形式	交叉主题（例如：性别、结果导向）
○ 资格规则的调整	
○ 使用 ODA 以外的资源	
○ 移交给其他政策领域	
○ 退出选择	
✓在 ODA 中毕业：从最不发达国家到低收入国家，再到中等收入国家	
• 通过双边和多边渠道分配	
运营的制度架构	
• 政府系统内的一般设置	
• 援助机构内部商业模式的使用（激励机制和客户导向）	
全球发展合作架构	
• 平台倡议	
✓全球层面，如有效的发展合作全球伙伴关系	
✓区域层面，如拉丁美洲及加勒比国家与 OECD DAC 对话	
南方的合作路径	

注：EITI 指采掘业透明度倡议，DAC 指发展援助委员会，ODA 指官方发展援助。

资料来源：作者在专家访谈、焦点小组讨论、头脑风暴和文献回顾等基础上整理而来。

发展使其需要回应如何与更为先进的国家进行战略合作。在这一背景下，特别令人感兴趣的一个议题是“毕业”：符合接受 ODA 标准的国家在减少，导致了对 ODA 相关性和全球 ODA 目标的根本性质疑。

1. 如何？——与中等收入国家的合作

DAC 的 ODA 受援国名单和 ODA 受援国的历史显示在过去几十年间“毕业”的国家越来越多。今后只有少数国家，主要是低收入国家和脆弱国家按照现在的标准能够依靠发展合作。2018 年 1 月，智利与塞舌尔、乌拉圭一起从 ODA 门槛国家名单中“毕业”。Sedemund（2014）预测，“到 2030 年，28 个发展中国家，总人口 20 亿，将超过接受 ODA 的收入门槛”。“毕业”仅仅意味着一个国家的人均国民总收入越过了目前 ODA 的门槛，因此，支持这些国家的发展政策方案和项目不能再列入 ODA 支出了。

从战略和制度的角度看，就如何申报资金而言，“毕业”似乎只是一个技术方面；且最重要的是，这意味着各国国民总收入的增加反映了发展政策的成功。然而，如果维持“毕业”门槛就会带来许多尚待解决的问题。例如，“毕业”时正在进行的合作活动是继续使用 ODA 资金还是使用其他资金来源？或者是否进行改组，以满

足对于经济状况更好国家的差异性要求；或者在不再符合 ODA 资格的情况下，它们会被逐步取消或停止获得援助资金的资格吗？

更广泛地说，对于发展合作而言，“毕业”意味着伙伴国家的大量减少，至少是其中最重要的那部分（例如以人口规模计）。虽然这并不意味着自动切断所有国际关系，但还是涉及 OECD 国家和多边机构，与已“毕业”的发展中国家如何进行一般性合作的问题，以促进全球公共产品的供给，如全球卫生议题等。当在这些国家花费的资金不能再被宣布为 ODA 时，是否自动意味着发展政策领域以外的组织机构将接管？如果是这样，这些机构是否已经拥有适当资源和专业能力来开展这种跨国合作？DAC 已推出了一系列新报告关注超越 ODA 的转型过渡问题，试图在国别基础上解决这些问题。^①

在这一背景下，发展政策的主要行为体不仅寻求新的潜在合作形式，而且也在讨论调整资格标准、使用 ODA 以外的资源、移交或与其他政策领域联系以及在战略 / 制度层面的退出选择。战略维度的详细阐述对于增加一个缺失环节是至关重要的，也可用于探索在发展政策体系内外与中等收入国家合作的可能性。例如在与印度的合作中，英国国际发展部和美国国际开发署“在以专家为中心、知识和建立伙伴关系方面发挥了核心作用”（Paulo, 2018）。另一方面，OECD 发展中心讨论了“年级”的概念：发展不仅仅由收入来界定，而是被理解为多维度福利实现的连续体（ECLAC/OECD, 2018）。OECD 发展中心还有一个多维度的国别评审计划。^②正如上文所指出的，OECD 的全球关系服务、经济同行评议和由 OECD 其他委员会组织的国别政策评审所产出的发展合作活动，在地理和主题上都超越了现有的发展合作体系。

2. 与其他系统维度的连接（脱节）：“为什么”和“是什么”

在“为什么”维度，关于与中等收入国家的合作或者更具体地说与正在崛起的大国合作，已经在发展政策体系内外讨论了多年。与此同时，发展机构和智库对这一话题及其对政策的影响研究结论并不十分明确。有些人认为，发展合作的减贫叙事仍然有效，应该把重点明确放在低收入国家。其他讨论则强调全球挑战是发展政策体系的关键议题，中等收入国家在提供全球公共产品方面发挥着重要作用。

为什么只在南方国家开展发展援助一直受到质疑（Horner, 2017b）。如上例所示，从发展政策体系外部来看，世界正在超越地理上的南北二元结构，不再只是按照收入水平进行划分，经济、人文和环境等相关标准发挥了愈发重要的作用（Horner, 2017a）。尽管全球经济趋同在一些国家正在放缓，但自 21 世纪初以来的这段时期仍被认为是“财富转移”阶段（OECD, 2018c）。在发展政策体系内，发展合作过去以地缘经济类型学为指导：“发达国家（北方）负有提供援助的责任，发展中国家（南

① 更多信息请参阅 OECD 2018d。

② 请参阅：<https://www.oecd.org/development/mdcr/>。

方)享有接受援助的权利”(Bracho, 2015)。^①然而,今天人们越来越认识到,不能再简单地将发展中国家看作是一个同质化的群体,南方国家的差异性已非常复杂。

在实操维度,“是什么”以及随着叙事和背景的变化,发展政策中的行为体越来越多地考虑多边合作伙伴关系,将南方国家的发展路径纳入发展政策,包括但不限于南南合作和三方合作。因此,各种各样的项目已经出现(参见OECD三方合作项目库),超越了过去“南南合作提供国”“受益伙伴国”和“南北合作提供国”等的理解和类型划分(OECD/DAC, n.a.)。

3. 讨论

实例分析表明,3个维度均存在脱节现象,识别这些脱节问题的存在对发展系统的内部调整至关重要。为解决变化背景下涌现的新问题,识别那些潜在的、人为创造边界的、有损与其他政策领域合作的发展体系问题也是十分重要的。发展政策体系是根据ODA的一系列规则运行的,这些规则并没有为超越传统南北合作提供激励。就提供重点援助和信誉而言,这可被视为ODA体系的一大优点,但它难以接纳或触发支持全球可持续发展的其他跨境合作形式(例如那些不符合接受ODA的国家获得受益的情况)。

此外,分析还表明,许多方面不仅跨越维度,而且还超越了发展政策体系,需要考虑可持续发展目标与其他政策领域的互动,气候变化、科学合作、安全议题或全球卫生都是重要的例子。每年召开的慕尼黑安全会议持续将其议程从狭义的安全扩展到安全理解;后者要复杂得多,而且与公共卫生等主题密切相关。与此相似,尽管缔约方会议关于气候变化融资的讨论仍按照传统的南北模式进行,联合国气候变化框架公约缔约方会议却正在扩大发展议程与能源转型议程之间的联系。

这些交错叠织不仅存在于发展政策体系的各个方面,而且还存在于发展政策领域之外,为解决当今最紧迫的挑战,在角色承担、责任和运行上发挥了重要作用。发展政策体系中的传统行为体通常采用地理战略(资源的地理分配等),以发展“受援国”为重点。然而,必须提出质疑的是为解决跨国界、紧迫性挑战,这种办法是否还适当,一个以问题为基础的激励制度是否更合适。一些援助国按照全球议题来分配资源(“主题分配”)和使用垂直资金的新趋势也是上述问题的反映(Keijzer et al, 2018; Paulo et al, 2017; Thalwitz, 2016)。

(三) 方法、方式、工具和活动

对正在变化的叙事的战略反应也需要转化为实际行动。因此,第三个维度要解决的问题为:“是什么”维度的变化将转化为怎样的方法、方式和工具以及结果导向的实操活动和项目。表4显示了过去10年来发展政策体系内部方法、方式、工具

^① Bracho(2015)对南北合作和南南合作的历史和传统进行了介绍,并以新兴援助国为重点讨论了其发展。

和活动的主要变化。

这些变化被分为两类：一是方法、方式、工具；二是活动。第一类变化包括：以结果为基础和以绩效为基础两种路径在使用 ODA 上的不同；政策性贷款的新形式；知识和技术等非财务资源转移；与私营部门建立联系。另一方面，活动类别下的变化更多侧重于项目的执行、当地问题驱动下解决方案等新概念组的产生、前沿技术的应用以及证据的使用，例如随机对照试验等形式。

表 4 发展政策体系内的方法、方式、工具和活动

方法、方式、工具和活动	
方法、方式、工具	活动
以不同方式使用发展合作	嵌入当地的采购和解决方案
基于结果和成绩的路径	以不同的形式发展
新型政策性贷款(低收入国家和中等收入国家)	问题驱动的迭代适应
私人部门参与发展合作	证据的使用
公私合作机制	随机对照实验
受管理基金（如全球基金，免疫全球联盟）	实验设计
发展影响债券	测量和追踪发展创新
影响投资	数据，包括地理编码数据
小额信贷	评估的使用
贷款	前沿科技的应用
挑战基金（为创新提供保险和金融服务基金，如全球创新交流基金）	例如无人驾驶飞机、3D 打印技术、区块链、人工智能
保障机制	社会企业家的出现
超越南北划分的合作模式	例如美国的 Toms shoes、尼日利亚的 Wecyclers
三方合作（超越三边模式）	
国内资源动员	
支持外商直接投资	
出口信贷	
识别 / 开发规范和标准	
侨汇	
新的捐助者提供资金	
非财务转移	
知识（如生产、传播、分享经验）	
技术	

资料来源：作者在专家访谈、焦点小组讨论、头脑风暴和文献回顾等基础上整理而得。

表 4 中的变化是单独发生的还是已转换为其他维度上的变化？表中的每一个要素都值得更详细地探讨，但这超出本文的深度。然而，我们采访中出现的一个特别引人注目的词是“创新”。

在发展政策体系之外，创新已经成为一个热门词汇，特别是社会创新在世界范围内和发展政策体系内外受到的广泛关注。社会企业家开发商业方案来解决特定的问题。世界各地都可以看到社会企业家精神的例子，其范围从私人生产慈善鞋子（如美国加州 TOMS 公司）到在公共服务提供中解决各种缺陷的新回收方式的企业（尼日利亚拉各斯的 Wecyclers）。发展政策体系中的行为体也在使用“创新”一词。因

此围绕设计新的发展干预方案，各专业领域产生了众多先锋的研究和活动。

1. 是什么？——实操层面的创新

在“是什么”维度，通过与私营部门的合作和需求驱动的反馈循环，当地层面的创新根植于当地的声音，在操作中也更接近于自力更生。这些需求驱动的反馈循环对于加强所有权和信任，以及减少被占用或破坏的风险非常重要。创新可以成为发展的核心要素，因为它根植于当地环境，并“在各国、社会和政治环境、经济活动之间建立联系”（Cassiolato et al, 2014）。

在发展政策体系中，关于“本地驱动的解决方案”的讨论可以在“以不同的方式做发展”（Doing Development Differently）或“问题驱动的迭代自适应”（Problem Driven Iterative Adaption）等概念中见到。这些路径建立在本地识别和选择的问题之上，并进行了适应性设计，以便有利于项目发展、最大限度地发挥影响（Andrews et al, 2013）。因此，发展倡议植入了规划、行动、反思和修订的快速循环，以加速实验过程，最大限度地影响受益者。

此外，前沿技术应用于发展合作干预在许多方面改变了固有的规则，给所有的活动增加了革新性的设计。发展政策行为体越来越多地在项目执行和活动运营中应用前沿技术。联合国开发计划署的报告《登月和水坑跳跃》（Moon Shots and Puddle Jump）展示了本地驱动的创新理念从前沿技术到发展融资是如何嵌入发展合作项目的多个案例（UNDP, 2018）。在发展合作中应用前沿技术的利益、思想和项目创新前景是巨大的。因此，前沿技术不仅被用于使设计系统和流程更加有效率，而且被用于解决现有的特定问题，甚至是促进产业功能的转型。例如区块链可以通过各方之间的价值和数据安全转移提高透明度和可追溯性（OECD, 2018a）。然而，在项目实施中应用前沿技术的经验、此类项目的积累以及将经验教训嵌入更广泛的创新叙事仍然有限。发展合作行为体不仅要讨论如何实施、积累并形成叙事，且在将前沿技术纳入发展政策活动时还需要考虑所面临的一系列挑战（OECD, 2018b）。

2. 与其他系统维度的连接（脱节）：“为什么”和“如何”

将创新植入“如何”维度仍然有限，像美国国际开发署那样通过建立“全球发展实验室”（Global Development Lab）来整合其对组织进化需要的例子还相对较少。实验室发挥着创新中心的作用，拥有超过 1,000 个项目，与学术界、私营伙伴、非政府组织等各类行为体合作。另一个将创新、实验和创造力文化作为战略方向的例子是加拿大全球事务局（Global Affairs Canada）。该机构的工作人员被要求对 1%~2% 的发展合作方案运用实验性路径。

除了双边合作伙伴间的组织和战略调整外，只有新建立的“国际援助者创新联盟”和 DAC 将“创新”作为一个更广泛的主题进行讨论。2017 年 DAC 成员国曾聚在一起讨论“发展创新以实现 2030 年议程的议题”（OECD/DAC, 2017b）。

虽有一些学者从技术角度研究创新（Brook et al, 2014），但“如何”维度与

“为什么”维度及相应的叙事、概念和理论的联结还没有完全出现（OECD/DAC，2017b）。我们认为，建立超越技术的集体叙事是理解发展政策领域变化原因，以及将创新完全嵌入发展政策体系的一个重要缺失环节。那种叙事、概念或理论并不是简单粗浅的，而是明显超越技术层面的宏大趋势。

3. 讨论

对创新示例的分析表明，即使所有3个维度（为什么、如何、是什么）都发生了变化，但这些变化并没有在所有维度中全面应用并且存在脱节。正在发生的变化是由“发展政策领跑者”发起的。因此，变革仍然经常以试点的形式或尚未纳入主流发展机构行动的形式进行。创新就是一个例子，它对操作维度相关变化产生了重要影响，但迄今为止对战略的影响相当有限，对发展叙事的影响尤其有限。

四、结论：走向全球合作促进可持续发展？

本文以发展政策体系为切入点，从3个维度的结构观察变化：叙事（为什么）、策略（如何）以及操作路径（是什么）。在上文分析的基础上，我们得出了6个结论和有待进一步讨论的方面。

第一，跨越3个维度的关键变化在发展政策体系中大部分是脱节的。所认定的变化是多种多样的，从新的叙事转化进入发展政策背景，例如移民叙事；到战略考虑，例如“毕业”带来的影响；新的工具，发展融资与私营部门的联结形式；以及项目实施的新路径，包括前沿技术的应用。然而，叙事维度的变化往往难以直接导致战略和实操维度的相关变化，反之亦然：实操维度的技术革新也并不总是导致战略和叙事维度的一致变化。此外，学术争论和政策导向的讨论都还没有反映出这些脱节。

第二，发展政策体系内的主要行为体（包括政府部门和执行机构）倾向于聚焦自己的政策领域，限制了自己的视野。发展体系的政治经济学增强了这样一种认知：一些行为体正在成为“垂死体系”或影响力正在减弱体系的一部分。我们认为，在一些国际发展合作讨论中重新强调减贫反映了传统而狭隘的发展政策视角。虽然对于发展政策体系来说，减少极端贫困仍然是有效的、重要且理性的，但这也意味着未来“市场”的萎缩（发展合作未来的主要任务是什么）和“商业模式耗尽”（在未来几十年跨境合作主要需要什么）。

第三，发展政策行为体需要认识到自身的局限性，其根源在于2030年议程的普世性，以及在发展政策体系之外不同议程所汇聚的焦点。当然，目前的脱节所产生的重大影响远远超出了“可持续发展政策一致性”（Policy Coherence for Sustainable Development）议程，甚至超出了发展政策体系的一般范围。外交、贸易、安全和国民卫生以及其他政策领域应如何进行相应的调整？从这个意义上讲，重新界定体系的边界、重新定义与其他政策领域的联结以及在元层面着手调整制度设置，是在全球可持续发展背景下对发展政策体系获得新认识的重要方面。

第四，在此背景下，鉴于目前的脱节，我们建议重点讨论发展政策体系的潜在贡献、比较优势和局限性。讨论的核心既不是发展政策领域的自我保存，也不是对发展政策整体框架的质疑。相反，发展政策，或更具体地说，发展政策体系应该被定位为能够容纳更广泛讨论的平台。例如发展政策体系由大量跨国平台、网络和机构组成，这些平台、网络和机构支持跨国界、跨主题和各利益相关方之间的协调。

此外，该领域的主要行为体已经积累了大量的知识，特别是在实操方式和现实方面。发展政策体系目前所拥有的，在国外执行项目以及建立跨文化、跨部门合作伙伴网络的知识，是其他体系难以比拟的优势。

第五，分配给发展政策体系的资源，特别是官方发展援助，可以发挥创新中心、催化剂甚至是终极手段的作用。发展行为体已经开始将活动和战略标签为“创新”，尽管到目前为止这是一个相当小众的角色。其他政策领域可能会产生创新，但往往无法提供类似的资源。因此，发展合作行为体在国际和地方层面有系统地参与尖端创新的潜力，这也可触发可持续发展领域最有前景的进展。

第六，我们认为加强跨国合作对全球可持续发展至关重要。从我们的理解来看，这种超越发展合作和政策的全面合作概念还未被提出。我们将这种更广泛的概念称为“全球可持续发展合作”（Global Cooperation for Sustainable Development）。在我们的理解中，全球可持续发展合作包括多个行动领域，关注规范（规范产生、设定或扩散）和实操活动。这些行动领域和活动（至少部分）希望通过使（至少）两个行为体进行跨国合作来促进可持续发展的实现。参与全球可持续发展合作的行为体可能来自不同的背景，包括政府和立法机构、民间社会组织、私营部门、智库和其他学术机构。全球可持续发展合作的简单形式可以是基于来自两个国家的政府代表合作，更为复杂的全球可持续发展合作形式将包括多行为体间的合作和协调。全球可持续发展合作可以解释为实现各种目标而进行的合作努力，特别是其重要组成部分：2030年可持续发展议程、可持续发展目标和巴黎气候协定。

参考文献：

- [1] Acharya, A. Ideas, Norms, and Regional Orders. In Paul, T. V. International Relations Theory and Regional Transformation. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- [2] Acharya, A. After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. Ethics & International Affairs, 31(3), 271~285. doi: 10.1017/S089267941700020X, 2017.
- [3] Barder, O. Aid in the National Interest: When Is Development Cooperation Win-win? <https://www.cgdev.org/blog/aid-national-interest-when-development-cooperation-win-win>.
- [4] Bracho, G. In Search of a New Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda, 2015. Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2015.pdf.
- [5] Brook, D., et al. Innovation for Development. In Currie-Alder, B. Kanbur, Malone, R., Medhora, D. R. International Development: Ideas, Experience, and Prospects (Chapter 35). Oxford: Oxford University Press, 2014.
- [6] Cassiolato, J. E., et al. Innovation Systems and Development. In Currie-Alder, B., Kanbur, R., et al.

- International Development: Ideas, Experience, and Prospects (Chapter 33). Oxford: Oxford University Press, 2014.
- [7] Castijello, C. The EU Migration Partnership Framework: Time for a Rethink? 2017. Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). <https://www.die-gdi.de/discussion-paper/article/the-eu-migration-partnership-framework-time-for-a-rethink/>.
- [8] ECLAC/OECD. Emerging Challenges and Shifting Paradigms—New Perspectives on International Cooperation for Development. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44002/1/S1800619_en.pdf.
- [9] Esteves, P., Klingebiel, S. On the Way to the 2nd UN Conference on South-South Cooperation. (The Current Column). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). <https://www.die-gdi.de/en/the-current-column/article/on-the-way-to-the-2nd-un-conference-on-south-south-cooperation/>. 2018.
- [10] Fukuda-Parr, S. Millennium Development Goals-Ideas, Interests and Influence. London: Routledge, 2017.
- [11] Fukuda-Parr, S., McNeill, D. Special Issue-Knowledge and Politics in Setting and Measuring SDGs. Global Policy, 10(S1). <https://www.globalpolicyjournal.com/journal-issue/special-issue-knowledge-and-politics-setting-and-measuring-sdgs>.
- [12] Horner, R. Gradually Unpacking “Global Development”. <http://blog.gdi.manchester.ac.uk/gradually-unpacking-global-development/>, 2017a.
- [13] Horner, R. What Is Global Development? Manchester: University of Manchester, 2017b.
- [14] Hulme, D. Should Rich Nations Help the Poor? Cambridge: Polity Press, 2016.
- [15] Keijzer, N., et al. Seeking Balanced Ownership in Changing Development Cooperation Relationships (Expert Group for Aid Studies (EBA) Report 2018:08). <https://www.die-gdi.de/externe-publikationen/article/seeking-balanced-ownership-in-changing-development-cooperation-relationships/>. 2018.
- [16] Keijzer, N., Lundsgaarde, E. When “Unintended Effects” Reveal Hidden Intentions: Implications of “Mutual Benefit” Discourses for Evaluating Development Cooperation. Evaluation and Program Planning, 68, 210–217. doi: 10.1016/j.evalprogplan.2017.09.003. 2018.
- [17] Mawdsley, E., et al. Exporting Stimulus and “Shared Prosperity” : Reinventing Foreign Aid for a Retroliberal Era. Development Policy Review, 2018(36), O25~O43. doi: 10.1111/dpr.12282. 2018.
- [18] OECD. Blockchain Primer. www.oecd.org/finance/oecd-blockchain-policy-forum-2018.htm, www.oecd.org/finance/OECD-Blockchain-Primer.pdf. 2018.
- [19] OECD. OECD Science, Technology and Innovation Outlook. <https://www.oecd.org/sti/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-25186167.htm>. 2018b.
- [20] OECD. Perspectives on Global Development 2019. https://www.oecd.org/dev/Overview_EN_web.pdf. 2018c.
- [21] OECD. Transition Finance: Update on Ongoing Discussions and Work. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2018\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2018)4/en/pdf). 2018d.
- [22] OECD/DAC (Development Assistance Committee). DAC High Level Communiqué: A New DAC—Innovations for the 2030 Agenda. <http://www.oecd.org/dac/dachighlevelmeeting2017.htm>. 2017a.
- [23] OECD/DAC. Summary of DAC Roundtable on Development Innovation for Agenda 2030. http://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/EVAL/3ca96412-dd14-40b5-a5e8-86f0bea1a4ff/UploadedImages/OECD-DAC_Roundtable_Report_Nov_2017.pdf. 2017b.
- [24] OECD/DAC. Is It Triangular Cooperation and, If Yes, Why Does It Matter? (Hard Copy. Available from Author of this Discussion Paper, V. Gonsior). (n.d.-b).
- [25] Paulo, S. India as a Partner in Triangular Development Cooperation: Prospects for the India-UK Partnership for Global Development (Observer Research Foundation Working Paper, 20 March). <https://www.orfonline.org/research/india-as-a-partner-in-triangular-development-cooperation-prospects-for-the-india-uk-partnership-for-global-development/>. 2018.
- [26] Paulo, S., et al. Thematic Aid Allocation: What Are the Benefits and Risks? (Briefing Paper 19/2017). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). <https://www.die-gdi.de/briefing-paper/article/thematic-aid-allocation-what-are-the-benefits-and-risks/>.

- [27] Schraven, B., Angenendt, S., Martin-Shields, C. Mehr Entwicklung–mehr Migration? Der, Migration Hump “Und Seine Bedeutung Fürdie Entwicklungspolitische Zusammenarbeit Mit Subsahara–Afrika (Analysen und Stellungnahmen 15/2017). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). <https://www.die-gdi.de/analysen-und-stellungnahmen/article/mehr-entwicklung-mehr-migration-der-migration-hump-und-seine-bedeutung-fuer-die-entwicklungspolitische-zusammenarbeit-mit-subsahara-afrika/>.
- [28] Sedemund, J. An Outlook on ODA Graduation (OECD External Financing for Development paper). <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-graduation.pdf>.
- [29] Thalwitz, M. Fragmenting Aid or a Platform for Pluralism? The Case of “Vertical Funds” . In Klingebiel, S. et al. The Fragmentation of Aid (pp. 93~106). Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.
- [30] TWI2050–The World in 2050. Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals. Report Prepared by The World in 2050 Initiative. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). <http://pure.iiasa.ac.at/15347>.
- [31] UNDP (United Nations Development Programme). Moon Shots & Puddle Jumps–Innovation for the Sustainable Development Goals. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/development-impact/undp-innovation-facility-year-in-review.html>.
- [32] Williams, M. C. Why Ideas Matter in International Relations: Hans Morgenthau, Classical Realism, and the Moral Construction of Power Politics. International Organization, 2004, 58(4).

The Development Policy System: Where Do We Stand? Where Do We Go?

Victoria Gonsior Stephan Klingebiel

Abstract: This chapter identifies and examines fundamental changes observed in the development policy system over recent years along three dimensions – narratives (why?), strategies (what?) and operational approaches (how?). The changes are diverse, ranging from new narratives as translated to the development policy context (such as the migration narrative), to new strategic considerations (such as, of developing countries’ graduation issues), new instruments (in the form of development finance at the interface with the private sector), and new concepts for project implementation (application of frontier technology). We discuss the implications and effects of these trends in terms of holistic changes to the wider development policy system itself. Do these changes go hand in hand and ultimately build on and re–inform each other? Or are we actually observing a disconnect between the narratives that frame the engagement of actors in development policy, their strategies for delivery and their operational approaches in partner countries? Based on a literature review and information gathered in a number of expert interviews and brainstorming sessions, this paper sheds light on these questions by exploring current trends and presenting ongoing disconnects between the why, what and how in the development policy system. Further, we argue that the importance of such disconnects is increasing. In particular, persisting or even amplifying disconnections in the development policy system become more problematic given the availability of a universal agenda and the need to scale up delivery to achieve the SDGs in a multiplex world in which the 2030 Agenda requires a wider system of global cooperation for sustainable development (GCSD).

Keywords: policy system dimensions; policy system disconnections; global cooperation

(责任编辑: 黄梅波)