

# 援助能够发挥作用

尽管未得到证明，但援助的有效性却越来越强

*François Bourguignon* 和 *Mark Sundberg*

国际社会基于援助可以促进发展这一认识，呼吁增加援助以抗击艾滋病，减少绝对贫困，使更多人获得干净的水源。国际社会之所以认为援助可以促进增长，是因为2005年国际机构和双边援助国将约1060亿美元的绝大部分用于对发展中国家的官方援助。但经济学家和发展的实践者对于援助的有效性仍存在较大争议，对这一问题的争论从援助首次成为国家预算支出项时就已开始了。对援助重新恢复兴趣与按比例增加对穷国的转移支付的努力相一致，这样做旨在帮助穷国实现“千年发展目标”。

从政治的各方面来看，对援助有效性的攻击日益增多。一些批评人士列举了援助所资助的糟糕项目，还有的批评人士指出援助提供给了糟糕的政府，并通常认为这是一种惯例而非个别现象。一些经济学家对跨国数据使用经济模型进行分析，以检验援助是否会促进经济增长，但结果却具有很大的不确定性。

这一方法有点类似于扎一个稻草人，但惟一的目的就是打倒他。毫无疑问，援助为批评者提供了丰富的素材。这里有许多例子，如援助资金缺乏合理规划、执行不力以及用于许多难以持续的项目（如水泥厂建立在远离沙石的地区）等。事实上，一些治理较差的国家在冷战期间确实获得了数百万元的援助，但这些援助是出于地缘政治的目的。有时，援助机构跟风逐流，但随后就被证明误入歧途，如20世纪70年代较为流行的综合乡村发展项目。但这并不能证明所有的援助已经或现在是无效的。

完全不会令人感到奇怪的是，许多经济学家发现，全部援助和增长之间的

关系并不密切。有证据表明，在援助的效果上存在着较高级别的异质性，这是在跨国分析所产生的典型统计学问题基础上得出的。发展成功的多个标志——收入增加、贫困减少、识字率、拥有卫生设施和疫苗接种情况，使经验分析进一步复杂化。由于很难找到一个与事实相悖的案例，因此案例研究并不能解决问题：一些人认为援助并没有减少非洲穷人的数量，但另一些人认为，如果没有援助情况会更糟。

这些发现似乎将援助置于无可辩驳之地，但仍有许多批评是错误的。这并不是说，我们很容易了解援助的影响，或者我们能够对援助加以调整以改善其结果。虽然很难在较短时间内提出充分的证据，但仍有充分的理由相信援助可以促进发展。

## 美元可以买什么

对于结果而言，将责备或信任归因于援助这一基本问题是原因之一。援助方希望了解每1美元援助所带来的发展成果，但这往往不可能真正实现。例如，1美元援助究竟能使多少儿童接受疫苗接种。更多儿童可能通过援助支持的免疫项目而获得免疫接种，但也有可能得到其他医疗卫生系统的资助，还有可能是由于医疗保健改善的结果。当然，即使指定援助款项的用途，资金也可能挪作他用。

在外国援助支出和最终发展成果之间，仍然有很长的因果链。这一链条有三个主要的联系，从而使我们能够确切了解援助的有效性。第一是国家政策（宏



François Bourguignon, 世界银行发展经济学部高级副总裁和首席经济学家。



Mark Sundberg, 世界银行发展经济学部首席经济学家。

观经济的稳定性、规章制度、贸易和公共财政)和最终发展成效的关系。尽管我们所掌握的国家政策对发展影响的知识并不全面,但实例仍然大量存在。经济研究和评估能够通过对其国特有经验和特殊干预影响评价的事前和事后分析而得出这方面的知识。

第二是决策者根据已有知识做出合适决策的能力,换句话说,也就是治理质量,即官员执政的能力、制度的能力、各机构之间的彼此制衡等。

第三种关系,实际上首先是外部捐助方(或援助机构)和决策者(或政策)之间的关系。援助机构提供资金和技术支持,而资金和技术支持都会对政策讨论有所影响。但即使援助机构通过不完整的知识并对执行稍加控制,援助机构通常也寻求利用其有限的条件。

在该种联系中,援助的有效性取决于援助方对国家决策者所采取的行动、治理环境、在可选择背景下一系列政策所导致发展结果中可获得的知识。

## 良好治理的作用

每一种联系虽然并不完整,但都可以加以考察。尽管一些质疑仍然存在,而且国家的特殊性也不容易考虑在内,但对一些政策对发展结果的影响却能够有所了解。例如,宏观政策的稳定性确保了良好的投资环境和对增长有影响的有选择的贸易开放性。在项目层面这同样是真实的,影响评估极大扩展了我们工作、家庭、企业和社会方面所获得的知识。

对于治理体系以及治理体系如何才能保证制定更好的决策以及最终发展结果的理解也增强了。尽管因果关系很难加以澄清,但有证据表明治理的某些方面对发展会有促进作用。这一逻辑解释了发展机构如世界银行,基于效果的援助分配体系中强调管理的原因。

因此,在那些满足特定治理条件、能够获得关于政策和项目正确知识的政府和援助机构,援助会变得有效。事实上,一些国家依靠不同的程度的援助做得很好。但仍有一些援助方不能说服决策者采纳有效战略的例子。为什么?推动援助分配的政治和历史因素包括后殖民地时期关系、商业利益、冷战以及最近的反恐战争。在援助如何实际使用上,援助方只有少量的利益。援助方通常使用援助来支持他们认为正确的发展策略,如国有企业私有化或金融自由化等,援助方常常很难理解可能使制定类似政策冒很大风险甚至达不到预期目标的本国限制因素。

实施政策条件的困难在事后看来似乎是明显的。削弱援助有效性的提供问题现在同样很好理解:捐助国的崩溃、援助的变化、缺少预见性、“遵从成本”可能大量消耗受援方的援助价值。

## 趋于新的援助模型

对这些困难的进一步了解会使援助的有效性更强。依靠前述的原则和从正在申请的一些国家中选择捐助国,将会出现一个新的合作伙伴的典范。

在过去十年,官方发展援助呈现出两个特点:国家所有和基于国家绩效的援助分配。第一个特点要求捐助方根据受援国的要求调整其援助战略,不再受严格的政策条件的制约。说永远比做起来容易,但由90多个国家所制定的巴黎宣言议程,表明已开始改变过去的援助行为,并似乎产生了缓慢的影响。事实上,2006年首次搜集并监测了援助队伍的指标。第二个特点基于援助的水平和形式,可以从期待受援国达到的发展成就中得出。这些特点包括国家治理和政策的效力和未来结果的一些中间指标。非常明显的是,基于绩效指标的选择性援助正在增加。

援助框架越来越类似于常见的委托人代理模型。委托人(捐助国)承认,由于缺少相关信息以及严格的政策约束的相对无效性。他们不能直接决定代理人(受援国)的发展。但委托人可以了解正在实施政策的特点,并推测出可能的结果,例如识字率增加、免疫接种的范围扩大以及贫困程度下降等。目标是使援助义

务建立在基于获得发展结果的契约基础上。

一个依然面临的挑战是在激励、鼓励良好绩效和解决需求之间,对援助加以平衡。良好的绩效模型承担着将援助只集中于几个援助已取得较好效果国家的风险。一种基于需求的方法冒着将资源用于管理较差、效率较低并可能毫无效果环境的风险,并可能破坏那些力图使援助发挥更大作用国家的积极性。如何将援助给予那些不成功的政权或治理水平较差的国家——这些国家和政府也许是最需要援助的。这些“脆弱的国家”确实需要援助,而且需要不同的援助方法(见《金融与发展》,2006年12月号,第37页)。全球社会将努力改进这一领域的工作。只要捐助国和有关机构能够与当地的迫切需要保持一致,我们希望这些备受困扰的政府能够从取得较好效果的援助国中吸取经验,并能够复制成功的援助项目。

“一个依然面临的挑战是在激励、鼓励良好绩效和解决需求之间,对援助加以平衡。”