



提高援助的有效性

Eckhard Deutscher和Sara Fyson

援助水平在经历了20世纪90年代的长期下滑后开始有了起色，而且似乎有持续增长的趋势。但援助国和受援国却普遍认为援助在有效促进发展方面表现欠佳。人们越来越清楚地意识到，实现发展目标的关键不在于援助的数量，而在于这些援助的质量。

数十年的发展援助已经证明，如果一个国家要想降低其对援助的依赖程度，就得弄清他们自己的先决需求是什么，并依靠其自己的体系来运用这些援助。援助方驱动型援助是不可持续的。此外，援助关系并不对称，援助者考虑的是其支持者的态度而非发展中国家民众的需求，这就扭曲了受援国国内制度的责任关系。

经验表明，如果援助者不遵照受援国的制度提供援助，那么这些国家就不能加强（或均衡发展）自己的治理结构，也无法使自己脱贫。此外，各行其是的行动者和利益者还会导致援助分配的失调——这给当地政府增添了沉重的压力。

为了克服这些障碍，援助者和受援国已承诺改变提供援助的方式，以提高

援助的质量并实现更好的发展效果。在2005年3月2日巴黎举行的高层论坛上，一百多个援助者（包括双边的和多边的）和发展中国家签署了《关于援助有效性的巴黎宣言》。双方在宣言中做出了56条承诺，首次就衡量援助是否更加有效达成一致。《巴黎宣言》出台后，援助的提供方式面临着全面改革。人们的期望值很高：援助应当更加协调，更好地服务于受援国的优先需求，应该通过和谐的途径提供援助；援助者应当承诺尊重受援国的国家所有权；应该衡量发展成果；援助者和受援国应当互负责任。

今天，从《巴黎宣言》的签署到宣言中各项原则和承诺预定实施的期限（2010年）已过去了一半，但问题是：援助的有效性是否有所提高？目前当务之急是要解决国际层面和国家层面治理体系的长期低效问题，2008年将要举办一系列高层会议，因此今年也是衡量所取得的援助成效的关键一年。各有关方也在努力达成共识，继续完善和加强援助的有效性。

今年的会议有9月份在阿克拉召

众多援助者和援助项目使得援助管理工作问题多多

上图：尼日尔正在分发救援食品。救济援助只是复杂的援助体系中很小的一部分。

开的关于援助有效性的高层论坛和在纽约召开的关于千年发展目标（MDGs）的联合国峰会，以及11月在多哈召开的发展融资后续会议。这些会议将审查以往论坛中（主要是2002年的蒙特雷会议、2005年的巴黎会议和鹰谷会议）许下的各项承诺的完成情况，并进一步推动援助提供方式的改革。

本文阐述了无效援助带来的各种问题，以及改善治理机制将如何应对这些挑战。事实上，由于援助对象国的国情各有不同，所以解决这些问题并非易事，也没有一劳永逸的方法，本文将给出一些建议。要改善援助的有效性就得面对国际层面和国家层面复杂的政策挑战——发展合作与生俱来的政治特性只是其中一方面的挑战。

问题所在

目前，280多个双边援助机构、242个多边项目、24家发展银行和大约40个联合国机构都在致力于发展大计，因此，要在全球框架下治理援助，其制度的复杂程度可想而知。不断增加的私人基金会和现有的众多非政府组织（NGOs）让这一问题更加棘手。不断发展壮大的援助活动——据估计全球范围内的发展项目大约有340,000个——让人们开始担忧当前援助的管理方式。

事实上，由于种种原因，提高援助有效性的前景并不乐观。这些原因包括：援助难以预测、众多援助者集体行动的困难以及援助的条块分割——所有这些因素在国家层面上都有实实在在的影响。

援助可预见性差。最近一份有关《巴黎宣言》实施情况的调查报告（OECD-DAC, 2008a）的原始数据显示，每个受援国准时到位的援助资金平均只有计划数额的45%。这就意味着发展中国家的政府难以制定计划满足民众的需求，已经承诺修建的医院和学校可能因为资金不到位而化为泡影（见第34页，解决援助中的意外问题）。

缺乏协调。缺乏协调的援助也会带来麻烦。越南政府在2005年一年中就接待了791批援助访问（代表团）——也就是说，不分周末和节假日每天至少两批（OECD-DAC, 2006）。坦桑尼亚某些地区的医疗工作者每个季度都要用20余天——几乎占了他们工作日的25%——给不同的援助机构写报告。在国家能力欠缺的情况下公务员

还要首先满足援助者的要求，很难想象他们如何集中精力完成真正要紧的工作。

援助的条块分割。国家层面的援助条块分割现象越来越严重，日益增多的援助者数量和援助活动都让这一问题变得十分棘手。这常常给发展中国家带来压力，阻碍其能力建设，而且还降低了这些国家得到的援助的价值和可持续性（见地图）。

经济合作与发展组织（OECD）的发展援助委员会（DAC）曾对援助的分布比例进行了调查，调查结果显示，在2005—2006年，有38个发展中国家都收到了来自至少25个DAC成员国和多边援助机构的官方发展援助（ODA），其中24个国家各自对应的援助机构都达到15个甚至更多，但各国对应的所有援助机构提供的援助总额还不到该国需求总量的10%，而每个援助机构却都要求其受援国按照他们规定不同的程序和标准使用援助。

与此同时，另一些国家却被援助群体忽视，对应的援助者不超过10个。我们是该严肃对待援助的条块分割问题了，也应该培养治理体系和机制的工作能力，这样才能调整援助者做法欠缺的地方。

实际援助额与承诺援助额之间的缺口

2005年，发展援助委员会（DAC）的成员国为配合在纽约召开的千年+5峰会曾许诺提高净官方发展援助（ODA）的数额。如果这一承诺可以兑现，那么到2010年每年ODA的净增额将达50亿美元（以2004年美元计）。由于大笔债务的减免——这部分资金被归入ODA——净ODA的数额已从2001年的690亿美元增加至2005年的1,070亿美元。2006年，ODA出现了少许下滑，而到2007年，由于伊拉克和尼日利亚不能再像2005—2006年那样享有破例债务减免，这一数字进一步降低。尼日利亚2006年的净ODA几乎是整个非洲地区的1/4。

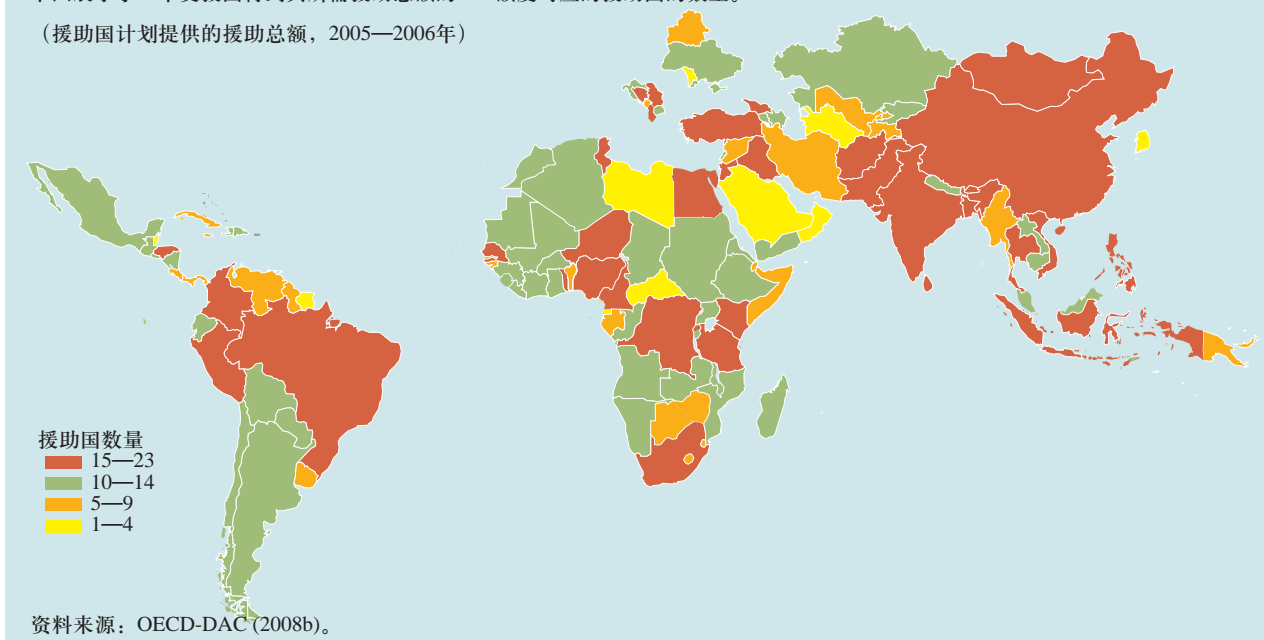
由于债务减免力度在未来几年可能下降，因此援助者要想实现其承诺就得加大其他形式的援助。2008年5月，DAC首次公布了国家全部计划援助（CPA）的开支方案。DAC把CPA定义为发展中国家可以利用的资源总量，计算公式为：CPA=ODA总额-人道主义援助-债务减免-援助者的行政开支-应计学生成本-提高民众的发展意识所需开支-研究费用-救济援助国内难民的开销-援助食品-援助国地方政府提供的援助-用于援助国NGOs和国际NGOs的核心捐款。

开支方案表明，DAC的23个成员国、世界银行、非洲开发银行、亚洲开发银行、泛美洲开发银行、联合国主要机构、健康和环境全球基金将在2004—2010年间增加200亿美元CPA（包括世界银行、非洲开发银行和亚洲开发银行增加的软贷款投入）。即便如此，DAC预测，现有数字距DAC成员国各自承诺2010年要达到的目标援助数目总和还有近300亿美元的缺口（OECD-DAC, 2008b）。

援助的条块分割：众多国家的援助只是杯水车薪？

下图展示了一个受援国得到其所需援助总额的1/10额度对应的援助国的数量。

(援助国计划提供的援助总额，2005—2006年)



不断扩大的援助群体

援助行动出现的新趋势——主要是新的大型援助者的加入——以及援助规模的不断扩大让援助治理方式的改革问题已出现在国际议程上，而且需要在国际层面达成共识，这比以往任何时期都要迫切。

即使提高援助额度的承诺不能完全实现（见专栏），援助水平仍有持续升高的趋势。这其中有很多原因。

许多新的资金来源相继出现，既带来了机会也加大了与援助有效性有关的种种问题。大量新兴经济体和转型经济体可能会提高其在总援助中的份额，这些经济体包括新的欧盟成员国、中东基金、中国、印度、泰国、马来西亚和新加坡等。

私人资金在发展融中变得日益重要，这些资金来源包括私人基金会、NGOs和私人部门（除承担传统的共同社会责任之外，还通过诸多像Project Red这样的倡议活动发挥作用）。此外，一些新的全球倡议（例如全球疫苗和免疫联盟和有关教育的“快车道行动”）都将增加用于发展的资源数量。

虽然没有确切数字表明非DAC成员国到底提供了多少ODA，进而无法确定援助总量，但这些经济体在全球援助中所占份额却有增加的趋势（Manning, 2006）。2005年一项研究显示，在1999—2004年间，非DAC援助者提供的援助占全球总量的12%左右，但这一数字在不同国家有所差异——在一些国家，非DAC

援助者提供的援助甚至高达该国总量的33%（Harmer和Cotterrell, 2005）。此外，私人资本也有所增加。根据《2008年全球发展融资》（世界银行，2008）显示，流向新兴经济体的净私人资本已创下1万亿美元的最新纪录。

应对困难

由于援助行动涉及众多利益相关方，任何一个政权都无法独揽大局，因此只有在多边层面上改革援助的治理问题才能清除全球面临的重大障碍。

国际层面和国家层面的治理机制已经开始显露端倪，这有助于推动多领域的进展。

援助的关键在于方式而非数量，随着改革援助提供方式的呼声越来越高，形形色色的国际合作开始蓬勃发展。比如，DAC负责的援助有效性工作组就是在蒙特雷国际共识形成的背景下成立的，该共识通过一系列行动为国际合作创造条件，使其促进发展并尽快实现MDGs。工作组包括DAC全部22个成员国和欧盟委员会、11个多边机构和23个发展中国家，成员间形成的合作关系有助于援助者与其合作伙伴在有关援助有效性的关键问题上达成共识，尤其推动了《巴黎宣言》的形成。通过合作，54个国家采用了一致的衡量方法，由此建立起一系列权威的目标和标准，不再需要对所有援助者和受援国进行评估。

建立援助者—受援者协调机制。援助者和受援者

在国家层面上的互动情况有所改善，其中最具有发展前景的一条就是建立了治理机制让援助者和受援者能够更充分地进行对话和协调。比如，合作援助战略区分了援助者的比较优势，可以独立评估援助者和受援者履行各自承诺的情况。这些战略往往鼓励受援国更多地通过自己的预算体系使用援助，这样可以加强受援国对这些资金的控制。这种治理机制同样也使合作双方越来越信任彼此。

举例来讲，坦桑尼亚就拥有良好的互信框架，在这一框架下，一个独立的监督小组每两年检查一次援助者和受援者对各自承诺的履行情况——这使得双方都能对自己的承诺负责。

因事制宜的治理网络也开始对的国家层面更高的关注点做出反应。新的基金和基金会向目标地区提供了大量的新资源，并介入这些地区的事务（疟疾、艾滋病和基础教育等）。他们既通过像教育快车道等倡议活动为“上游和谐”做出贡献，也致力于提高卫生领域的机构间合作（或者像通常所说的那样，改善援助者的分工）。2007年7月，一个由8个卫生组织组成的非正式小组成立了，其目的是促进全球和国家范围内各机构的合作，并鼓励提高工作质量尤其是机构内的工作质量，以便尽快实现卫生领域的千年发展目标。这8个机构包括世界卫生组织、联合国儿童基金会、联合国人口基金、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、全球疫苗和免疫联盟、比尔—梅琳达盖茨基金会和世界银行。

援助者、受援国和非政府利益相关者之间也已经形成合作关系。比如，公民社会和援助有效性咨询小组于2007年1月成立，把公民社会因素放上了援助有效性的议程，既可以作为好的实践的倡导者，也可以作为援助的实施者和使用者。

仍未摆脱困境

尽管许多方面的治理机制已有显著改善，但要实现2005年的诺言仍然任重道远。以下三方面的挑战颇具代表性。

- 推动国家所有权议程。虽然援助国鼓励发展中国家自己设计减贫战略，而且其国家发展战略质量已经有所提高，但这些国家战略的可操作性仍然很差。《巴黎宣言》的评估报告和《巴黎宣言》的追踪调查报告都显示，一个国家的战略计划通常不会考虑其财政政策和预算状况。这样，这些战略就没有什么可操作价值，因为国家不会根据这些战略的优先目标配置资源。此外，《巴黎宣言》的评估报告（2008c）和《巴黎宣言》的追踪调查报告（2006和2008a）认为国

家所有权的定义过于狭隘，仅限于当权政府。人们忽视了立法机关如何才能更好地设计和维护发展议程。此外，这一定义也常常限定在主要由当权者建立和管理的技术密集型部门。

当需要使用受援国自己的系统时（而不是依赖援助者设计的程序），无序性问题就暴露无遗。尽管受援国公共财政管理体系的质量已有所提高，但援助者仍然不愿大规模地使用这些系统（见图1）。这些系统仅在特定的援助方式上才发挥作用。比如，卢旺达只在援助是用来资助综合预算和部门预算时才动用自己的系统——通过政府预算直接发放。当援助者是以项目的方式提供援助时，受援国的国家系统就得不到他们的青睐了（2008d）。

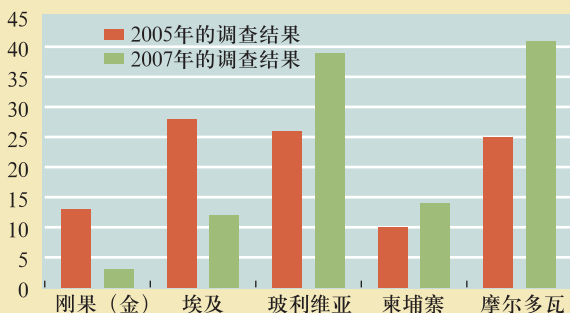
- 责任制仍然是最薄弱的环节。责任制是成功治理援助的关键。对于受援国的民众来说，通过本国系统来分配援助才是最可信的（比如，可以通过预算执行机制和议会审查程序）。如果援助者和受援国能够互负责任，那么两者就可以为发展目标而共同奋斗、可以建立问责机制、也可以通过制裁（软制裁或硬制裁）惩罚没有尽责的一方。

但问题是，即便互负责任的框架已经存在，却往往得不到执行。举例来说，尽管援助者在努力提高援助的可预见性，但在2005—2007年成效不大，使得受援国难以制定计划（见图2）。

- 最后，尽管在国际层面和国家层面都出现了许多治理机制，但援助的去向还很不透明。在国家层面上，公共财政开支、项目招标、过程监督等方面的透明度都很差。在援助者看来，受援国仍旧没有明确地对外公开其国家援助系统的使用限制和相关决策。

图1
进展有限

在许多被调查国家中，其公共财政管理（PFM）系统都没有得到充分利用。
(一国PFM系统的资金用量占援助国对该国政府部门提供的援助总额的比例)



资料来源：OECD-DAC（2008a）。

变承诺为实际行动

《巴黎宣言》的追踪调查报告和《巴黎宣言》的评估报告指出，为了提高援助有效性还需要在许多领域取得实质性进展。巴黎宣言不仅仅是一个技术协议，更是一个行动的政治议程。《2008年巴黎宣言评估报告》提到：“真正的权利和政治经济已经开始发挥作用，在许多情况下都需要运用政治手段。”所以，毋庸置疑，纯粹的技术手段在解决援助的治理问题上走不了太远。我们得牢记这一点，如果要实现甚至超越有关援助有效性问题的阿克拉高层论坛提出的种种要求，我们还有很多要学的东西。

把精力放在实效上而不是邀功上。援助者应该把更多的精力用来实现目标而不是因提供了援助而四处炫耀。许多援助机构都在追求向他国提供援助的眼球效应，并把这作为回应国内呼声（尤其是纳税人的呼声）的砝码，显示其负责的形象。但这一行为不应以牺牲援助的有效性为代价。

提高政治领导能力，并在国家层面上呼吁有效援助。发展中国家应当在政治上参与援助有效性议程：它们应该明确要求在一个健康有力的框架下加强联盟、增进协调、强化责任。要在援助者中实现分工协作并降低援助的条块分割也需要受援国能够强有力地掌控发展议程。首先要做的就是拒绝那些与援助国国家系统相左的援助。为了降低援助的条块分割，发展中国家需要赋予一定的权力以便更稳妥地应对援助者的各项要求，这样，这些国家就能更轻松地对那些不想要的事务说“不”。

互负责任。受援国应当致力于改进其国家系统、加强国内问责机制的功能建设，例如强化立法制度和最高审计制度等。相应的，援助者也应该清楚地表明他们将在什么时候以及通过怎样的方式提供援助，并致力于提高政策限制的透明度。虽然把援助纳入预算不会带来什么政治风险，但援助者却常常不与当局合作，致使相关方无法妥当治理援助。

制止援助机构无序增加。援助者必须减少他们在受援国内的机构数量及其针对受援国不同部门进行的援助活动。繁多的援助系统和援助政策已经使得援助的有效性大打折扣。应当针对新的基金会和基金制定明确的标准，以确保它们能够增加援助的价值。

沟通，沟通，沟通。援助者对巴黎宣言执行效果的自我评估表明，DAC成员国已经意识到有必要就援助的有效性问题和受援国及其自己的民众展开交流。就像一个援助者说的那样：“我们很难向大街上的人们解释清楚这些倡议活动意味着什么，以及它们的重要性在哪里。”在援助有效性问题上加强沟通是解决问题的关键，这样可以确保援助方和受援方的政治承诺具有可持续性，尤其当出现分歧的时候——如何利用国家系统管理风险、是否解除援助、如何吸引新的参与者——沟通更有助于解决问题。

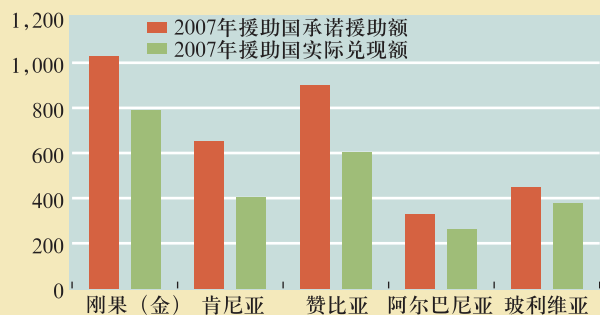
Eckhard Deutscher, OECD发展援助委员会主席；Sara Fyson, OECD援助效率处政策顾问。

参考文献：

- Harmer, Adele, and Lin Cotterrell, 2005, Diversity in Donorship: The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid. *The Humanitarian Policy Group at the Overseas Development Institute (London)*.
- Manning, Richard, 2006, "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?" *Development Policy Review*, Vol. 24, No. 4, pp. 371-85.
- OECD-DAC, 2006, "2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration" (Paris).
- , 2008a, "2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration" (Paris).
- , 2008b, "Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability: Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans" (Paris).
- , 2008c, "Evaluation Synthesis Report on Implementing the Paris Declaration" (Paris).
- , 2008d, *Joint Venture on Public Financial Management: Report on the Use of Country Systems in Public Financial Management* (Paris).
- World Bank, 2008, *Global Development Finance 2008* (Washington).

图2
偏离目标

援助国计划提供的援助数额与受援国实际收到的数额相距甚远。
(百万美元)



资料来源：OECD-DAC (2008a)。