

解决援助中的意外问题

如果援助是无法预测的，
那么各国不能对其充分利用。



Oya Celasun 和 Jan Walliser

接受发展援助的国家常常表露出对援助资金无法预测的关切。多年来，实际到位的援助金额与预期金额有很大差距，而且由于大部分受援国难以进入国际资本市场，当预期援助资金无法到位时，它们也不能从国外借款。结果，一旦承诺援助资金未能提供或者意外收到额外的援助资金，受援国政府就要被迫在短期内调整支出计划。因而，加强援助的可预测性成为2005年《关于援助效果的巴黎宣言》列出的国际议程中的一个重要目标。

一国政府无法预测援助资金不仅影响该国政府支出水平，还影响它的支出结构和效率。无法预测的援助资金不足将迫使政府大幅度削减物质资本和人力资本投资，援助意外增加又会使政府消费大量增加——这种消费支出不同于投资支出，它可以在缺乏规划和不受延误的情况下进行调整。因此，意外援助不仅增加了管理上的困难，而且会影响资金的支出方式，从而削弱预期效果。预算援助（直接为政府预算提供援助的方式）更容易出现这种由意外的援助短缺或援助增加所引起的短期扭曲，因为受援国对于这种援助如何支出具有充分的决定权。

援助的可预测性和波动性是两个截然不同的概念，虽然它们经常被相互替代地使用。如果受援者能够确定援助金额和援助资金到位的时间，那么这种援助就是可预测的。如果它在两个时间段之间波动非常显著，那么这种援助就是波动性的。虽然衡量可预测性需要非常详细的数据，研究援助的效果是一种更加适当的思路。

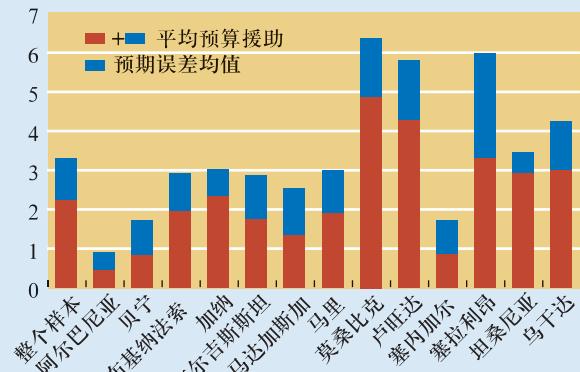
但是，目前有关援助的可预测性的系统的实证研究还很少。本文总结了我们的研究成果（2008），这些成果为援助的可预测性提供了广泛的经验证据。

承诺，承诺

援助会按计划到位吗？我们使用两种数据来源来检验这个问题。第一组数据由经济合作与发展组织下属的发展援助委员会（OECD—DAC）的援助方代理

图1
不可预测性的程度

通常，已拨付的预算援助金额与预期金额相差大约30%。
(GDP的百分比，1993—2005年)



数据来源：Celasun和Walliser(2008)，使用了IMF工作人员报告的13个国家从1992年到2007年的数据。

机构报告的援助支付和承诺组成，具有广泛的时间和国别覆盖面。但是它不包括单独的项目援助和预算援助的数据，也不包括对援助预期的直接测度，因为援助国报告的援助承诺额并不一定是对受援国预期的援助金额的回应。同时，OECD—DAC数据不包括用以评价意外援助对政府支出的影响的各种详细的财政数据。

由国际货币基金组织（IMF）支持的计划中得出的第二组新数据提供了IMF工作人员和受援国政府宏观经济联合规划实施的详细信息。它包括援助的项目和实施结果，以及大量其他财政和宏观经济变量。它因此被用来确定受援国对援助的预期以及对预算援助和项目援助加以区分。然而，它的国别和时间涵盖范围有限。两组数据在解决不同的研究问题上各有利弊（见Celasu和Walliser, 2008, 表2）。

两组数据都显示出援助是高度不可预测的。根据OECD—DAC的数据，1990—2005年间，撒哈拉以南非洲的年平均援助拨付金额与援助承诺金额的差距为GDP的3.4%。其他地区1990到2005年间资金拨付额和承诺额之间的偏差也介于GDP的1.7%—2.4%的范围内。但是，与援助国有计划地使援助拨付金额少于承诺金额的通常看法相反，两组数据中援助的可预测性低不仅是拨付金额不足的结果，也是拨付金额超出预期和承诺的结果，尤其是在撒哈拉以南非洲地区。这表明管理不可预测的援助资金流同时涉及援助不足和援助的意外增加。

即使对于表现较好的受援国而言，预算援助的可预测性也非常低。IMF支持的计划数据表明，预算援

助的拨付金额与规划金额的差额为GDP的1%左右，即一般为拨付预算援助的大约30%（见图1）。可预测程度差别很大。例如，作为一个战后国家，塞拉利昂收到的预算援助占GDP的6%，其中50%的预算援助是意外得到的，这意味着在预算执行过程中，每年的预算援助会减少或者增加一半。相比之下，加纳只有不到25%的预算援助是意料之外的。

援助方

以往大部分研究认为援助缺乏可预测性主要是由于援助方不合理的官僚主义和行政延误。然而，援助方可能也有适当理由无法全部地提供预期的援助（见表）。在研究可预见性的缺乏何时会对援助资金潜在的经济发展效应产生负面影响时，就需要通过关注援助效果来对这些适当的理由和不合理的理由加以区分。

作为一个纯粹的技术问题，项目援助拨付资金的规模可能非常大（例如，对于重大基础设施项目），受援国项目执行过程中的意外延误可能导致援助资金拨付额的意外减少。然而，这种减少从援助效果方面来看可能不会引起关注。项目资金拨付的延误也可能是由于受援者在保管援助资源方面不能达到特定的程序（比如项目援助的获取规定）要求。这种延误从援助效果方面考虑是否合理，在很大程度上取决于这些程序在防止浪费援助资金方面是否有效。

受援国形势的重大变化明确说明改变资金拨付模式的合理性。一国政策或治理的根本性变化（使受援国为了特定目标而使用援助的承诺发生动摇）将导致援助国收回承诺的援助金额，以免资金被滥用。在某些情况下，援助资金必须以意料之外的方式拨付，以确保取得成效。紧急援助本质上是难以预测的，这种为了应对自然灾害和重大经济危机而意外增加的援助资金提高而不是降低了援助的成效。

一个更具争议性和更复杂的问题是，某些确保受援国目标与援助者目标相符的特定条件要求是否意味着缺乏可预测性是合理的。这些通常应用于预算援助的条件要求可以包括特定的政策行为（例如改变经济结构）或者指标（例如提高学校入学率）。如果受援国不符合这些条件，援助将被削减或推迟。

近年来，许多预算支援性的援助者已经采取措施降低特定条件要求对每年援助资金可预测性的影响。它们的做法是在预算周期前期就做出融资决策，以及降低以任何一次行动或单个指标作为支付条件的重要性，而把更广义的业绩状况作为衡量依据。

援助国的援助官僚机构过多的行政拖延、繁琐的

援助者的行为

援助者可能有若干理由来调整不可预测的援助流量。

	援助者的行为是决定援助效果的重要因素吗？	
	预算援助	项目援助
预计的、宣布的与已拨付的援助间存在差异的原因		
与技术和项目相关的原因	n.a.	不是
项目实施进度缓慢	n.a.	不是
拨付程序难以满足不同援助者援助项目的要求	n.a.	可能是
国家环境与条件		
政策与国内环境发生重大变化，包括紧急事件	不是	不是
具体条件不符合要求	可能是	可能是
与援助方有关的原因		
行政管理上的拖延以及援助方反应迟钝	是	是
由于政治或援助方的原因致使援助重新配置或者追加援助总额	是	是
资料来源:Celasun和Walliser(2008)。		
注: n.a.=不适用。		

审批和支付程序，以及使承诺援助资金和受援国预期的援助资金无法按时交付的年度内援助资金再分配，明确地凸显了援助效率的问题。根据其他受援国的政治发展状况或者它们的援助需求，援助国也可以增加或减少对受援国最初计划的援助金额。这种年度内的再分配也会阻碍援助计划。

稳定的计划关系至关重要

统计分析有助于确定受援国的某些可观测到的特征是否构成援助资金可预测性较低的原因。具有充分覆盖面的OECD—DAC数据表明，与援助国之间具有更加稳定的关系的受援国（以实施IMF援助的计划的历史记录为标志）收到了更多的可预测的援助。援助国与受援国之间这种相对稳定的关系能够反映一种更高的信任程度或者受援国有效的宏观经济政策实施状况。统计分析同时表明，与IMF的长期持续合作减少了援助的意外增加（“意外拨付”），但没有减少援助的短缺。更稳定的国家援助关系可能带来更好的援助规划预测，也使援助国无需提供更多意料之外的援助。相反，如果很少有IMF支持的计划，则与可预测性无关。

受援国的紧急事件对于可预测性不足也有一定的解释作用，因为当需要拨付大量紧急援助的时候，援助国无法实践它们的援助承诺。这个发现意味着援助国在紧急事件发生时会迅速提高它们的承诺，但却不一定兑现这些承诺，可能意味着援助国对同一个国家的援助金额有一个总量的限制，援助资金转用于应急时，可能会减少对其他活动的援助。

我们的研究没有发现其他因素（如管理或贸易条件危机）与可预测性密切相关。另外，可预测性不足在很大程度上与长期的援助关系或紧急事件没有直接联系。在项目援助的情况下，可预测性低未被解释的部分可能既反映了技术因素，也反映了特定的限制性条件和援助国的行政拖延（如表中所显示）。

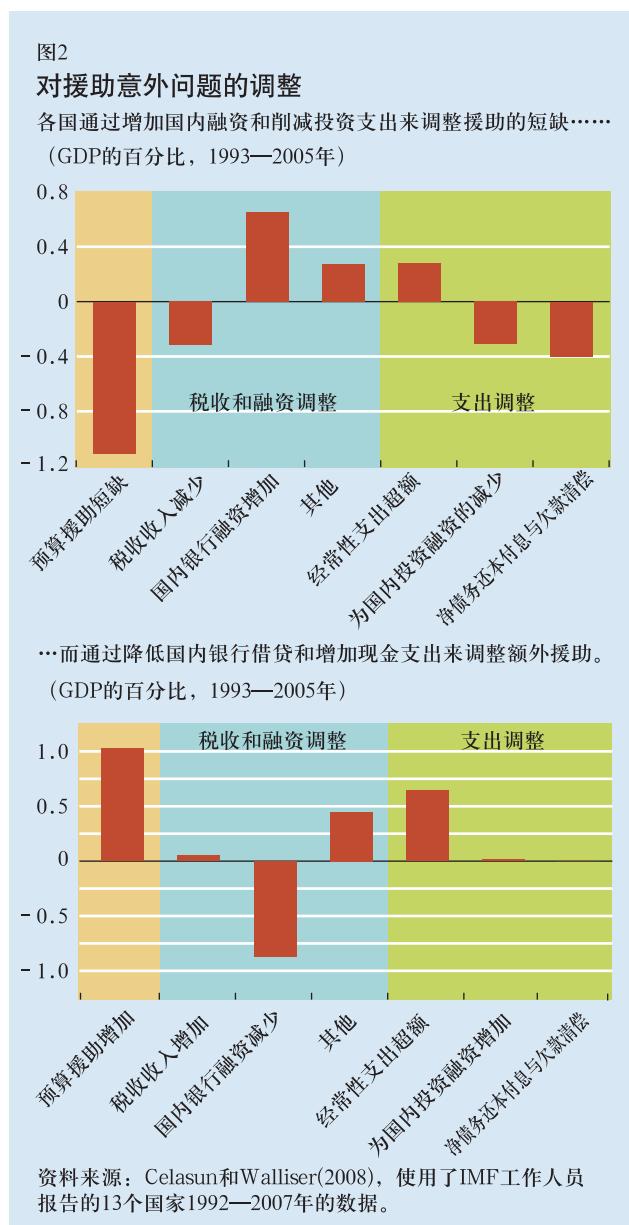
对短缺的调整

利用IMF数据集（涵盖1992—2005年间13个国家的长期计划关系），对意外的预算援助的调整可以分解为税收、现金支出、为国内投资支出融资（全部公共投资支付减去由项目援助融资的投资支出）、国内银行融资（通过中央银行和商业银行融资）、净债务清偿和其他类别。另一种分类主要反映非税金收入和其他非银行融资项。

预算援助不足的普遍程度如何？在样本覆盖的

财政年度中，预算援助的拨付额比规划减少了大约60%。预算援助短缺平均达到GDP的1.1%（见图2，上图）。与之同时出现的税收减少（GDP的0.3%）和经常性支出超额（GDP的0.3%）经常使解决援助不足问题变得更加困难。因此，受援国通常需要同时解决援助短缺、税收减少和经常性支出超额，占到GDP的1.7%。按照数量的顺序，它们解决这些问题主要是通过增加国内银行融资（GDP的0.7%）、减少债务的还本付息或增加欠款（GDP的0.4%）、削减国内为投资支出的融资（GDP的0.3%）和其他非正常渠道的融资来源——例如私人或非税金收入（GDP的0.3%）。

应对援助短缺的一种新出现的主要调整方式是同时增加国内融资和减少投资支出，而现金支出一般高



于计划。数据因此证实受援国政府通常不能减少现金支出（主要为工资），而把支出调节的重点集中在预算投资支出上。在预算援助不确定的情况下，政府如果在预算周期之初不能收到援助资金，它们有可能限制预算投资支出。预算援助资金拨付方面长期的不确定性也会削弱应对援助短缺的简单的预算管理的作用，例如投资支出从第一年推迟到下一年。

对于相似的援助短缺，各国由于政策框架的结构差异，会产生不同的调整模式。例如，西非经济与货币联盟（WAEMU）成员国没有进入货币政策工具的渠道，并且不能或者很难从中央银行贷款，这些国家必须比其他国家在更大程度上削减投资支出。一般来说，WAEMU国家为了弥补援助资金短缺，其中一半金额依靠削减投资支出，还有不到1/3的短缺依靠国内银行体系来融资。非WAEMU国家为了弥补援助资金短缺，有1/6的金额依赖削减投资支出，还有3/4依靠国内银行贷款融资。

对意外援助的调整

意外的预算援助为债务偿还或额外的政府支出提供了资金。IMF的数据集显示，大约40%的时间会发生预算援助拨付资金超出预期的情况，并且平均占GDP的1%（见图2，下图）。一般而言，这些意外援助和收入都不会作为额外的国内投资支出。相反，会使受援国国内银行债务减少（GDP的0.9%）并增加现金消费（GDP的0.6%），这得益于各国在获得意外援助的时期内得到了更高的非税金收入。意外援助通常在预算年度的后期才出现，因此只能以现金消费的形式支出。

对意外援助的节约为未来的援助短缺留下了余地，并可能成为管理援助不可预测性的一种策略。但是，出人意料的是，即使连续多年收到意外援助的国家也似乎把大部分（如果不是全部）意外援助资金用来减债，而不是用于额外支出。

在预算援助和意外的财政收入几乎相同的情况下，WAEMU国家通过以现款偿还银行债务，使现金支出比WAEMU国家低得多，（GDP的0.4%）而节约得更多（GDP的0.5%）。在政府面临更加严格的国内贷款限制时，这些政策反映了WAEMU国家较强的自我保护水平。在WAEMU和非WAEMU国家，即使也很少发生由意外援助引起的额外投资支出。

如何提高可预测性

我们的研究的重要结论之一是预算援助可预测性

专栏

主要研究结果

研究表明，缺乏可预测性有损于投资支出，它会在援助短缺时期下降而在意外援助时期增加。相对而言，政府消费会因额外援助而增加。通过回顾关键变量之间的相互关系，可以进一步说明这一研究结果：

- 援助短缺每增加GDP的1%，则投资支出在统计上会显著下调GDP的0.1%—0.2%，而投资支出并不随着意外援助的增加而增加。
- 政府消费在援助不足期间没有下降，但是意外援助每增加GDP的1%，消费就增加GDP的0.6%。
- 国内银行融资被用来同时消化援助短缺和意外增加，但是程度不同。援助短缺每增加GDP的1%，则国内银行融资增加GDP的0.5%。意外援助每增加1%，伴随着国内融资减少（国内债务清偿）的幅度（GDP的0.8%）大于援助短缺期间银行融资增加的幅度。

较低会损害援助效果（见专栏）。我们也认为，有关援助效果和改进援助国行为方式的争议的许多方面都需要进一步思考。第一，关于可预测性的讨论应该更紧密地与援助效果的成因联系起来。在某些情况下，不可预测的存在有其合理性。明确指出援助者在哪些情况下是不可预测的（例如，在重大突发事件的情况下）将有助于实现《巴黎宣言》中援助效果的目标。

第二，应该改进数据收集以便更准确地衡量低预测性的影响。关键是要同时记录援助者和受援者的共同预期，从而了解受援助者期望的援助资金流量。较为完备的数据有助于解释由约束条件、行政拖延和援助者的突然调整引起的低预测性。

第三，由于预测性问题，尤其是用于支持预算，的援助的预测性问题的长期存在，有必要重新考虑对这些国家的援助提供机制。一种可能的方法是延长援助配置的周期，并将其与波动性较小的国家指标联系起来，而不是在每年的年度性约束条件框架内重新考虑快速拨付援助金额（Eifert and Gelb, 2006）。这样会削弱援助拨付的自由决定权，但是如果一国的政策和/or治理结构急剧恶化，援助者仍能够迅速切断援助。这对于国际援助架构具有重要意义。目前，许多援助预算都是按年度制订的，多边机构需要每隔三年为低收入国家而对其资金作一次补充。对预算援助的长期承诺（例如10年以上）意味着要对筹资机制（包括多边机构的筹资机制）重新考虑。

Oya Celasun, IMF研究部经济学家；Jan Walliser, 世界银行非洲地区减贫和经济管理部门主任。