

受援国必须与不断增加的捐助机构和非政府组织打交道。虽然过去十几年来各捐助机构的捐助数额有所增加，但用集体行动理论和跨国数据进行的研究表明，过多的小型捐助机构和日益分散化的援助的后果影响了整个援助的成功。

## 捐助机构分散化对受援国的政府机构质量的影响

2006年11月, [Stephen Knack](#)

目前，受援国日益成为不断扩大的官方捐助社会和国际非政府组织（NGO）的受益者。这听起来是个好消息，对吧？然而，根据最近的研究，捐助机构数量的大幅度增长可能会对受援国政府机构的质量和援助方案的成功产生负面影响。<sup>[1]</sup>

### *由较少的捐助机构提供援助效果更好*

集体行动理论表明，当大量捐助机构各自只为一个国家提供占其全部援助很小比例的援助时，该国发展成功或失败的责任就被分散了。

捐助机构可能会“回避”该国较宏伟的整体发展目标，而关注具体的发展、商业和安全目标，以展示与它们自己的活动有直接联系的可见的和可量化的结果，并以此说明其预算的正当性。然而，捐助机构希望尽可能地利用其项目短期成功之表象的迫切愿望，可能会让受援国付出牺牲其公共部门能力的代价。

1990年代早期，在莫桑比克就出现了这种常见的困境：“捐助机构推动的雇佣熟练人员的竞争为政府制造了巨大的困难。许多捐助机构为了追求自己的目标，即保证其当地管理部门拥有足够的合格工作人员，以及不计一切代价地确保其项目拥有足够的项目实施人员，实际上正在剥夺政府有效管理其本身的行政管理机构的能力。”<sup>[2]</sup>

### *捐助机构大量需要熟练的公共部门管理人员*

对捐助机构来说，将大量熟练的公共部门管理人员吸引到捐助机构资助的职位上来，似乎是个自相矛盾的战略。归根结底，几乎所有捐助机构资助的项目的成功与否，都部分地取决于在相关公共部门机构中工作的能干的人员。另外，在部门政策不良的环境中，在项目没有很好地与其它捐助机构资助的或政府的方案相结合的情况下，援助项目可能无法产生什么影响，或不能产生持续的影响。

如果各个捐助机构在招聘决定中将政府的管理机构作为一个共同的资源库，那么整个捐助社会就会从政府那里挖走过多的高度合格的公共部门管理人员。个别捐助机构很可能会忽视潜在的“负面外部效应”给受援国的制度造成的影响，因为它只资助了受援国全部项目中的很小一部分项目。结果，人员雇用问题会随着捐助机构的增加而进一步恶化。

当一个捐助机构在一个具体国家拥有较大份额的援助项目时，人员雇用问题就不会那么严重了。一个拥有较大份额援助项目的捐助机构对保持政府行政管理机构的质量具有“多方

面的兴趣” [3]，因此会从公共部门招聘较少的高质量管理人员来管理项目，从而降低其项目所产生的集体影响。

到目前为止的讨论假定，捐助机构并不重视其它捐助机构的项目是否成功。捐助机构在不同程度上更关注自己的活动的成功，而较少关注其它捐助机构的成功。

那些较少受商业或安全目标约束、或较少受向怀疑援助效果的立法者和纳税人展示可见成果的要求约束的捐助机构，会更重视其它捐助机构项目的成功。这种“利他主义”在多边机构中最为明显。后者的建立就是为了避免双边机构所面临的狭隘目标的制约。

### 受援国的跨国数据分析支持分散化降低了政府机构质量的假定

《国际国家风险指南》（ICRG）为大多数国家的政府机构质量制定了一个主观指标，可以通过捐助机构向OECD发展合作理事会（DAC）报告的援助数量和项目数量数据，计算出捐助机构的分散性。

计算各受援国的数值的方法是，将所有捐助机构经平方的援助份额（或项目数量）相加，再用1减去得出的Herfindahl指数。这个分散性指数的数值位于从0至1的范围，并随着向受援国提供援助的捐助机构的数量的增加而扩大，或随着捐助机构援助份额的均等化而扩大，从而反映出不存在一个占统治地位的捐助机构。

图1展示了各国平均的援助分散性的逐年变化；1975开始的上升趋势主要反映了DAC捐助机构数量的增加。

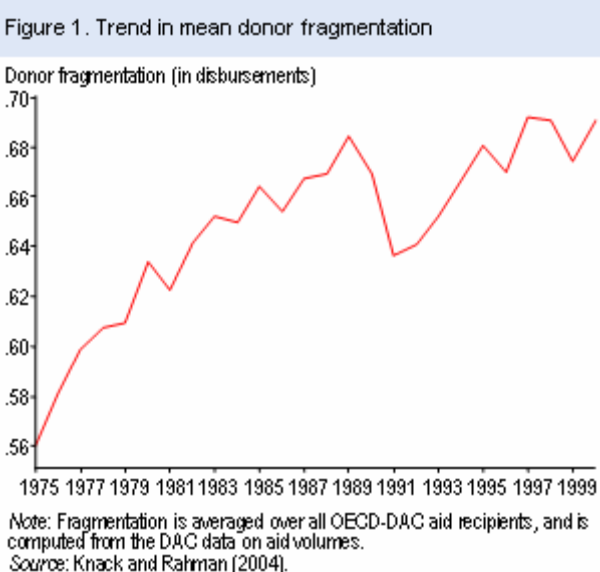
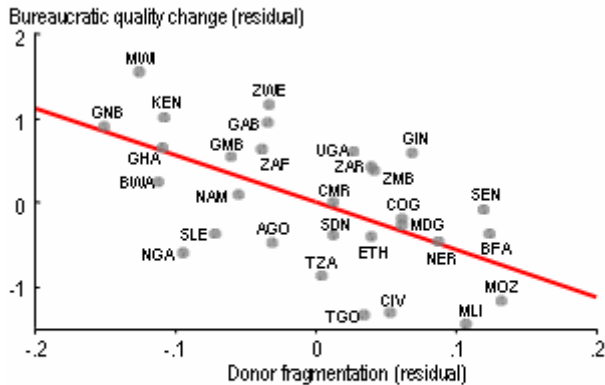


图2展示了在援助最集中的南撒哈拉非洲地区的30个国家中，援助分散性与政府机构质量变化之间的负面的和统计上显著的联系。

Figure 2: Donor fragmentation and bureaucratic quality (partial plot, Sub-Saharan Africa)



Note: Bureaucratic quality data are from the International Country Risk Guide. Donor fragmentation data are computed from the Development Gateway's AIDA (Accessible Information on Development Activities) database. Control variables include aid's share of national income, population and income growth, and initial level of bureaucratic quality. Source: Knack and Rahman (2004).

进一步的回归分析表明，多边机构的援助份额与政府机构质量之间存在正面的联系，符合它们更具有前面所界定的“利他主义”的观点（图2）。

### **援助分散化会破坏预算，增加交易成本，增加不可控制的投资支出风险**

在一个国家的援助市场中占很小份额的捐助机构，不大可能关注目前的投资项目之未来的经常性支出的可持续性，或项目是否相互一致。它很可能越过财政和计划部委，直接与将未来的预算看作共同资源库的专业部委或地方政府合作。<sup>[4]</sup>

由于捐助机构的使团数量和捐助机构所需要的报告数量的增加，以及管理援助项目和方案的捐助机构规则的更加多样化，分散化的援助意味着政府要为援助支付更高的交易成本。例如，由于捐助机构采购政策之间的差异，越南的一个捐助机构资助的项目为了采购五辆汽车，用了18个月的时间，涉及了150名政府工作人员。<sup>[5]</sup>

### **保证解决至关重要的发展问题的方法**

- **管理竞争性捐助机构的做法。**印度基本上禁止了小型捐助机构的进入。乌干达命令由政府而不是项目执行单位来管理所有的捐助机构项目。坦桑尼亚声明，在其预算制定时期，推迟捐助机构使团的访问。
- **增加吸收援助的选择性。**捐助机构可以鼓励各受援国至少为各个接受大量援助的部门确定一个主要捐助机构。一般来说，受援国（根据地区或部门）应该选择具有最相关的经验或具有最少的商业和安全意图的捐助机构作为主要捐助机构。
- **鼓励机构间的相互资助。**例如，挪威和瑞典都资助埃塞俄比亚的教育和医疗部门方案，但瑞典目前通过挪威来提供医疗资助，而挪威目前则通过瑞典来提供教育资助。<sup>[6]</sup>

- 公开捐助机构绩效的衡量标准。绩效衡量标准可以包括承诺的援助份额以及各捐助机构的援助在受援国和受援部门内的分布[7]；通过多边组织提供的援助份额；相对于援助水平的必要的使团和报告数量；以及向主要捐助机构授权的频繁性。

扩大向非洲提供的援助往往被吹捧为“新的马歇尔计划”。但最初的马歇尔计划是由一个单独的机构管理的，而不是由几十个双边和多边机构以及数百个非政府组织这种展示了当前日益扩大的援助业务之特点的机构来管理的。如果不能有效地解决捐助机构的援助分散化所产生的各种成本，就不可能获得捐助国纳税人对扩大援助的支持。

---

[STEPHEN KNACK](#)是发展研究部（人力资源开发与公共服务小组）的高级经济学家，也是减轻贫困与经济管理网络的公共部门治理主持人。他的研究兴趣包括援助对政策改革、以及对公共部门能力和负责的影响。电子邮件地址：[research@worldbank.org](mailto:research@worldbank.org)

### 相关资料来源

- [DECRG援助效果研究方案](#)
- [OECD发展合作委员会论援助效果](#)
- [援助机构与援助效果（世界银行2004年研究展望）](#)
- [援助业的未来：新的辩论（IFC）](#)
- [援助效果方案（全球发展中心）](#)

### 参考文献

[1] Stephen Knack and Aminur Rahman, "Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients," Policy Research Working Paper 3186, World Bank, Washington, D.C., 2004. ([Full text](#))

[2] Peter R. Fallon and Luiz A. Pereira da Silva, "Recognizing Labor Market Constraints: Government-Donor Competition for Manpower in Mozambique," in D. L. Lindauer and Barbara Nunberg, eds., *Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa*, Washington, D.C.: World Bank, 1994, p. 98.

[3] Olson, Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.

[4] Deborah Brautigam, *Aid Dependence and Governance*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 2000.

[5] World Bank, "Cutting the Red Tape: Better Aid Delivery Through Better Donor Coordination," [Press Release](#), February 21, Washington, D.C., 2003.

[6] OECD, *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*, Paris: OECD, 2003, p. 97.

[7] Arnab Acharya, Ana de Lima, and Mick Moore, "Proliferation and fragmentation: Transactions costs and the value of aid," *The Journal of Development Studies* 42(1): 1-21, January 2006. ([Full text](#))