

官方发展援助： 国际公共产品与传统发展援助

邓力平 席艳乐

摘要:官方发展援助 (ODA) 的性质如何定位? 在其传统发展援助的功能之外, 是否还有并应该具备国际公共产品提供的特征? 如果有, 两者的关系与比例分配应该如何确定? 这些问题都是发展财政与国际财政必须研究的重要课题。本文基于 1997 - 2007 年间发展援助委员会 (DAC) 19 个成员国的面板数据, 来分析在 ODA 中国际公共产品与传统发展援助两者的比例关系, 讨论国际公共产品比重增大条件下对传统发展援助存在的“重合效应”或“挤出效应”问题。在这些实证研究的基础上, 基于发展财政与国际财政之辩证观, 本文从国际范围与我国国情两个视角对 ODA 的发展与我国相关政策的运用提出了建议。

关键词:官方发展援助; 传统发展援助; 国际公共产品; 发展财政; 国际财政

中图分类号: F810.456 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 1569 (2010) 01 - 0070 - 07

引 言

国际公共产品的提供是经济全球化下各国必须面对的新课题。包括知识全球传播、国际疾病防治、国际金融稳定、公平贸易秩序建立和全球气候稳定等国际公共产品的供给已成为影响人类发展的重要方面。如何解决国际公共产品的资金来源, 这是国际财政研究的重要领域。显然, 各国政府直接投入、私人资金支持, 或者是设计中的某些全球性税种, 都可以成为重要的资金来源。除此之外, 还可能有什么其他资金来源形式吗? 正是在此背景下, 由发达国家向发展中国家提供的官方发展援助 (Official Development Assistance, ODA) 便进入了公众视野。ODA 的性质应如何定位? 在其传统发展援助的功能外, 是否还有并应该具备国际公共产品提供的特征? 如果有, 两者的关系与比例分配应该如何确定? 两者之间究竟是存在“重合效应”还是“挤出效应”? 对于这些问题的探讨使得人们对于 ODA 的研究从传统的发展财政角度拓展到了国际财政方面。

笔者认为, 从传统发展援助和国际公共产品两方面来共同理解 ODA, 从本质上说, 就是讨论发展财政与国际财政的辩证关系。一方面, 发展财政与国际财政是统一的。在很多情况下, ODA 与国际公共产品提供之间并没有明确界限, 对国际公共产品的定义越广泛, 两者的区

作者简介: 邓力平, 福建省政协副主席, 厦门国家会计学院院长, 厦门大学教授、博士生导师;

席艳乐, 厦门大学国际经济与贸易系博士研究生。

分就越模糊。一些国际公共产品的提供对于发展中国家实现发展目标至关重要。换言之,传统发展援助与国际公共产品提供两者间的“重合效应”客观存在。例如,消除贫困是传统发展援助的重要目标,但其本身就是典型的正外部性国际公共产品。因此,对于这些国际公共产品而言,ODA 理应成为其资金来源的组成部分。但另一方面,发展财政与国际财政之间仍存在着矛盾。对于发展中国家而言,其首要任务是实现本国经济发展,要求其承担与发达国家相同的国际公共产品供给职责并不现实,也不尽合理。从这个角度看,如果国际公共产品的主要受益者不是发展中国家,则在 ODA 中强化国际公共产品提供会导致对传统发展援助的“挤出效应”,即 ODA 中用于公共产品提供的份额越大,用于传统发展援助的份额就较小,这将给发展中国家的发展带来负面效果。而对于发达国家而言,其从 ODA 提供中获取的收益亦存在远近或轻重之分,基于各自国家的不同利益,发达国家对在 ODA 中传统发展援助与国际公共产品比重的偏好也是变化的。对于这些矛盾,国际社会需要有一个全面把握和必要协调。

简言之,ODA 在用于传统发展援助与国际公共产品提供两者间的权衡,理论上说是对发展财政与国际财政辩证观的探讨,现实上看是必须定量分析的问题。目前 ODA 中用于国际公共产品的份额有多高? ODA 将一部分资金用于国际公共产品提供会不会对传统发展援助产生挤出效应?对正在和平崛起的中国来说又有何政策启示?这种理论与实证结合的分析就构成了本文研究的主要内容。

一、文献述评

目前关于在 ODA 中国际公共产品提供与传统发展援助两者间关系的研究较少。由于现有 ODA 统计并未指出其有多大程度与国际公共产品相关,因此学者们基于不同的定义得到了不同的估计结果。根据 Raffer 的估计,花费在国际公共产品上的 ODA 资金在 30 - 140 亿美元之间,而且这一比例在 20 世纪 90 年代后有了显著增加。世界银行的估计显示,与所谓核心国际公共产品相关的 ODA 投入约为每年 50 亿美元,而与辅助国际公共产品相关的约为每年 110 亿美元;而在核心国际公共产品方面,其所占比例由 20 世纪 70 年代的 1% 上升到 1999 年的 8%,从部门分布来看,大部分资源投向了健康和知识部门。Te Velde 等对 1980 - 1998 年间 ODA 用于国际公共产品份额所做的研究表明,在 20 世纪 80 年代初期,国际公共产品的 ODA 流入份额为 5%,20 世纪 90 年代初上升到 7%,20 世纪 90 年代末则达到 9%,并且环境国际公共产品占据了 ODA 用于国际公共产品总资金的 70%。Anand 基于经合组织国家(OECD)的 CRS(Credit Reporting System)数据库测度了 ODA 作为国际公共产品的资金来源的国家,研究结果表明,中国、印度尼西亚、印度、菲律宾和孟加拉国位居前五位,每年大约收到 1 亿美元,但是相比于接受国的 GDP 而言,这个数量仍然较低。可以看出,基于对国际公共产品范围的不同理解,不同学者就 ODA 用于国际公共产品的份额测度结果存在差异。同时,现有关于 ODA 中国际公共产品比重的实证研究一般都是基于 CRS 数据库进行的,因为只有 OECD 对援助问题进行了较为详细的数据统计。但是,需要强调的是,随着对国际公共产品问题关注度的提高,一些原本未统计的项目也加入了 CRS 数据库的目的码中,例如环境保护、可持续性发展以及性别平等问题,且从 1997 年开始,数据收集方法也开始修订。所有这些因素的存在使得有必要对现有文献的结论及政策启示进行重新评价。因此,基于笔者对发展财政与国际财政辩证因素的考虑,并结合关于援助内容统计在 1997 年后的新变化,本文拟利用 1997 - 2007 年间 CRS 数据库最新的目的码所对应的数值,对 ODA 用于国际公共产品的比重进行重

新度量,并就其与传统发展援助间的关系进行比较分析。

二、ODA中用于国际公共产品的份额:趋势分析

关于国际公共产品的分类, Kaul等将国际公共产品分为全球自然共享品、全球人为共享品和全球条件这三部分; Morrissey等、Gardiner和 Le Goulven按部门将国际公共产品分为环境性、社会性、经济性和制度或基础设施产品这四大类; Sandler, Kanbur和 Barrett依据加总技术不同,将国际公共产品分为简单加总、加权加总、“最优一枪”(Best Shot)和“最弱一环”等四种。虽然这些分类不尽相同,但是对于和平、健康、可持续发展等各国目前特别关注的问题是是否属于国际公共产品,学者们还是有了较为一致的观点。

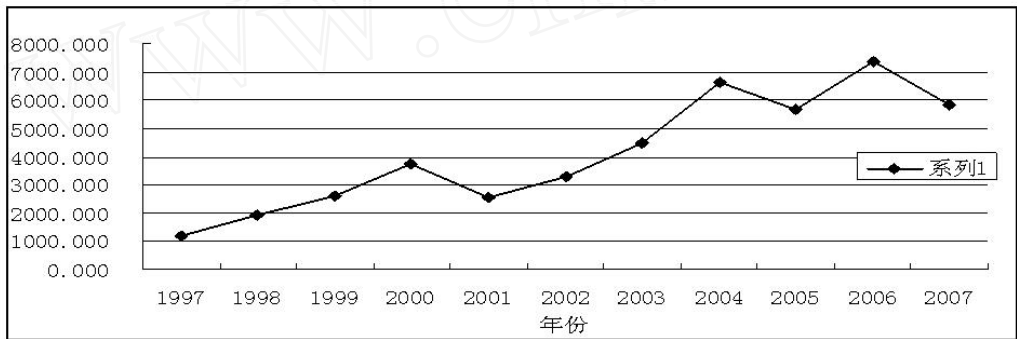


图 1 ODA 用于国际公共产品投入的发展趋势 (百万美元)

资料来源: DAC - CRS数据库 <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

表 1 ODA 用于国际公共产品投入的金额与比例 (当前价格:百万美元; %)

| 年份 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 环境 | 221.0 | 221.9 | 285.2 | 267.8 | 375.3 | 566.5 | 426.3 | 1393.3 | 1023.2 | 1991.1 | 913.9 |
| | 18.5 | 11.5 | 10.9 | 7.2 | 14.8 | 17.3 | 9.5 | 21.0 | 18.0 | 26.9 | 15.6 |
| 维和 | 138.0 | 146.8 | 1078.6 | 2174.8 | 1125.3 | 1741.9 | 2368.4 | 1715.2 | 2049.6 | 2481.8 | 1654.7 |
| | 11.6 | 7.6 | 41.1 | 58.2 | 44.4 | 53.2 | 52.5 | 25.9 | 36.0 | 33.6 | 28.3 |
| 治理 | 92.4 | 133.1 | 238.0 | 310.9 | 384.0 | 317.6 | 532.0 | 1569.9 | 980.8 | 835.1 | 1698.7 |
| | 7.7 | 6.9 | 9.1 | 8.3 | 15.2 | 9.7 | 11.8 | 23.7 | 17.2 | 11.3 | 29.0 |
| 知识 | 11.1 | 24.2 | 18.2 | 14.8 | 27.1 | 38.6 | 18.7 | 281.4 | 261.8 | 557.0 | 180.1 |
| | 0.9 | 1.2 | 0.7 | 0.4 | 1.1 | 1.2 | 0.4 | 4.2 | 4.6 | 7.5 | 3.1 |
| 健康 | 730.2 | 1411.4 | 1005.5 | 968.4 | 622.5 | 609.4 | 1164.1 | 1667.5 | 1377.2 | 1531.5 | 1405.2 |
| | 61.2 | 72.8 | 38.3 | 25.9 | 24.6 | 18.6 | 25.8 | 25.2 | 24.2 | 20.7 | 24.0 |
| 总和 | 1192.8 | 1937.5 | 2625.5 | 3736.7 | 2534.2 | 3273.9 | 4509.5 | 6627.3 | 5692.6 | 7396.5 | 5852.5 |

资料来源: DAC - CRS数据库 <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

本文主要运用 Mascarenhas和 Sandler对国际公共产品的分类标准,并将其与最新的五位数字的码(Purpose Code)分类表相对照,将国际公共产品分为环境、维和、治理、知识和健康五大类。图 1显示了 1997 - 2007年间 ODA用于国际公共产品的动态情况。虽然 11年间有所

起伏,但整体上看,国际公共产品的 ODA 流入呈上升趋势,国际社会对国际公共产品的关注程度逐步加强。

具体分部门而言,从环境、维和等不同部门国际公共产品的 ODA 流入情况来看,如表 1 所示,ODA 用于不同部门国际公共产品的份额在不断变化。环境投入在 ODA 用于国际公共产品的总投入中所占的比例并不是最大;治理部门由于包含具备国际公共产品特征的门类较少,故其份额较低;知识部门所占的份额最低,在 0.5% - 8% 之间;维和部门和健康部门在 ODA 用于国际公共产品的资金总投入中所占的比例相对较高,这也与实际情况相符合,发达国家在打击跨国恐怖主义和消除传染病传播方面确实起到了非常重要的作用,在这方面投入也较多,但是随着本国某些问题的解决,例如某几种传染病的根除,则发达国家在这方面的投入将会发生变化。所有这些都表明,由于国际公共产品的跨国界性和影响范围的广泛性,发达国家更倾向于关注那些与国内自身利益联系更加接近、更为密切的国际公共产品之投入,在国与国间的博弈中,国家利益始终是首位的。

三、ODA 中的国际公共产品与传统发展援助:实证检验

综上所述,可以看出,虽然 ODA 投向国际公共产品的比例并不大,但是随着国际公共问题重要性的提升,以及国际公共产品提供与传统发展援助两者间“重合效应”的客观存在,国际公共产品投入已经成为 ODA 分配中要考虑的一个重要因素。这里特别要考察的是,ODA 中用于国际公共产品比重的增加是否会对传统发展援助产生“挤出效应”? 本文的基本命题是:如果 ODA 用于国际公共产品份额的增加是源于 ODA 蛋糕的做大,即 ODA 占国民收入 (Gross National Income, GNI) 的比例在增大,则表明不存在挤出效应;但如果随着 ODA 用于国际公共产品份额的增加,ODA/GNI 的比例保持不变或者下降,则二者间存在挤出效应。对于这一命题,将采用面板协整方法予以实证检验,在下面的分析中 ODA 用于国际公共产品的份额和 ODA 占 GNI 的比例,我们分别用 IPGb1 和 ODAb1 来表示。

表 2 两变量单位根检验的结果

| 变量 \ 方法 | LLC | Fisher - PP | Fisher - ADF |
|---------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| IPGb1 | 0.2481 (0.5980) | 39.9135 (0.3851) | 28.8315 (0.8582) |
| IPGb1 | -16.7849*** (0.0000) | 251.800*** (0.0000) | 214.323*** (0.0000) |
| ODAb1 | 0.72283 (0.7651) | 14.5914 (0.9998) | 16.4443 (0.9991) |
| ODAb1 | -13.5758*** (0.0000) | 212.051*** (0.0000) | 196.991*** (0.0000) |

注:(1)采用 Eviews6.0 得出;(2)“***”和“**”分别表示 5%和 1%的显著性水平上拒绝原假设;(3)括号中数据是该统计量的伴随概率;(4)表示该变量的一阶差分;(5)其中单位根检验的滞后长度判断采用 Schwarz 评价标准自动选择。

1. 面板单位根检验。根据截面个体自回归系数是否相同,可以将面板单位根的检验方法分成两类:一类假设所有个体均有相同的自回归系数。Levin - Lin - Chu (LLC)、Breitung、Hadri 的检验方法均属于此类。另一类假设不同截面均有不同的自回归系数,包括 Im - Pesaran - Shin (IPS)、Fisher - ADF、Fisher - PP 等检验方法。为了保证分析结论的稳健性,这里分

别使用了 LLC 检验、PP 检验和 ADF 检验这三种最为经常使用的方法。经检验,两个变量均为一阶单整 I(1)。

2 面板协整检验。由于模型的两个变量均为一阶单整,可以进行协整分析。这里采用 Pedroni(2000, 2004)的面板协整检验这两个变量间的协整关系。其中 PanelV、Panelrho、PanelPP、PanelADF 等 4 个统计量是假设不同的截面具有相同的自回归系数, Grouprho、GroupPP、GroupADF 等 3 个统计量是假设不同的截面具有不同的自回归系数。由表 3 的估计结果看, Pedroni 的各统计量基本在 5% 的显著性水平上拒绝不存在协整关系的原假设 (Panelrho 的检验是个例外,但其加权统计量的 P 值,则基本上通过 5% 的显著性水平检验),表明各变量间存在长期协整关系。

表 3 面板协整检验结果

| 零假设:不存在协整关系(假设不同截面具有相同的自回归系数) | | | | |
|-------------------------------|-------------|--------|-----------|--------|
| | 统计量 | P 值 | 加权统计量 | P 值 |
| Panel v 值 | - 2.2404*** | 0.0324 | - 3.0728 | 0.0036 |
| Panel rho 值 | 0.6534 | 0.3223 | 2.0119*** | 0.0527 |
| Panel PP 值 | - 5.4704*** | 0.0000 | - 5.2061 | 0.0000 |
| Panel ADF 值 | - 2.5083*** | 0.0172 | - 4.4250 | 0.0000 |
| 零假设:不存在协整关系(假设不同截面具有不同的自回归系数) | | | | |
| | 统计量 | P 值 | | |
| Group rho 值 | 3.5037*** | 0.0009 | | |
| Group PP 值 | - 4.0940*** | 0.0001 | | |
| Group ADF 值 | - 3.1933*** | 0.0024 | | |

注:(1)采用 Eview 6.0 得出;(2)“***”表示在 1% 的显著性水平上拒绝原假设。

3 面板协整方程的估计。由于因变量与自变量均是一阶单整变量,变量之间又存在显著的协整关系,这里进一步建立一个面板协整方程。首先,对固定效应检验的结果显示,横截面固定效应统计量为 5.5116, P 值为 0.0000,表示在 1% 的显著性水平下,模型拒绝使用混合效应模型的原假设,应该采用固定效应模型。其次, Hausman 随机效应检验的结果显示,横截面随机效应统计量为 1.6032, P 值为 0.2054,表示在 1% 的显著性水平下,模型接受随机效应是一致有效估计方法的零假设,应该采用随机效应模型。但考虑到本文的研究对象是 OECD19 国,基本上包含了主要的 OECD 国家,而不存在随机抽样的情况,所以选择横截面的固定效应模型更为适合。同时,为了修正序列自相关,我们引入了 AR(1)。在方法的选择上,考虑到消除异方差的影响,这里采用截面加权的方法。综合上述分析,协整后的回归方程为:

$$ODAb_{it} = 0.0045 + 0.0037 IPGb_{it} + 0.619AR(1) \quad (1)$$

(47.51***) (-2.953***) (10.22***)

其中, $R^2 = 0.97$, $F = 241.36$, $DW = 2.046$, 括号里面为 t 统计量的值,“**”和“***”分别表示 5% 和 1% 的显著性水平通过显著性检验。该协整方程表明,与显著正相关,也即 ODA/GN 的变化在很大程度上可以由 IPG/ODA 的变化来解释。因此,那些分配较多的 ODA 到国际公共产品的国家也倾向于分配较多的 GN 到 ODA 上。

为了测度 随时间变化的趋势以进一步研究 IPGb1 与 ODAbl 变化的长期关系,我们将模

型分成对应于横截面个体的 11 个单方程,利用各横截面个体的时间序列数据采用经典的单方程模型估计方法分别估计单方程中的参数。ODA/GNI(ODAb1)与 IPG/ODA(IPGb1)的回归结果如下:

$$ODAb1_i = \quad + \quad IPGb1_i \quad (2)$$

表 4 分年度系数估计值的测算结果

| | | | | | | |
|----|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 参数 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| | 0.1304 (3.7099 ^{***}) | 0.1245 (3.8220 ^{***}) | 0.0648 (3.6151 ^{***}) | 0.0334 (1.9962 ^{**}) | 0.0479 (2.9818 ^{***}) | 0.0398 (2.8790 ^{***}) |
| 参数 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | |
| | 0.0454 (3.0547 ^{***}) | 0.0538 (3.4024 ^{***}) | 0.0938 (5.5515 ^{***}) | 0.0750 (4.7076 ^{***}) | 0.0588 (3.2251 ^{***}) | |

注:(1)采用 Eviews6.0 得出;(2)“**”和“***”分别表示 5%和 1%的显著性水平。

综合(1)式和(2)式的回归结果,可以看出,ODA/GNI与 IPG/ODA之间存在显著的相关关系,ODA/GNI的变化在很大程度上可以由 IPG/ODA的变化来解释。但是由 1997-2007年间估计值的变动可知,这种相关性总体上呈现出递减的趋势。这意味着 1997年以来,许多捐赠者增加了 ODA 分配到国际公共产品的数量,但是这并不是与 ODA/GNI 比例的增加相联系的。因此,随着 ODA 用于国际公共产品份额的增多,国际公共产品的 ODA 资金来源倾向于替代其他形式的援助支出。更进一步,我们还可考察和之间的关系,由原序列的一阶差分是平稳的,采用固定效应,截面加权方法估计的面板回归结果方程如下所示:

$$ODAb1_{it} = 6.89 \times 10^{-5} - 0.004 IPGb1_{it} \quad (3)$$

(2.46^{**}) (-3.636^{***})

其中 $R^2 = 0.092$, $F = 0.9142$, $DW = 2.38$,括号里面为 t 统计量的值,“**”和“***”分别表示 5%和 1%的显著性水平通过显著性检验。(3)式表明,ODAb1和 IPGb1之间是负相关的,即 ODA 用于国际公共产品份额增加了,而 ODA/GNI 的比例却下降了,即就目前的现实情况而言,在一定程度上存在国际公共产品的 ODA 流入对传统发展援助的挤出效应。

四、政策启示

本文的实证分析表明,在所考察的时期内,ODA 中流向国际公共产品的部分会对传统发展援助造成一定的“挤出效应”,发展财政与国际财政之间还是存在一定矛盾。因此,为了避免相互间的冲突,妥善处理发展财政与国际财政之间的协调,最重要的是发达国家应承担起更重要的责任,提供更多的资金支持,而且在显著增加发展援助的同时,国际社会应引导发展中国家的发展战略同国际公共产品提供的目标相一致,同时尽量在发展融资与国际公共产品间建立适当的联系,这就是发展财政与国际财政辩证观的体现。进而,虽然近年来我国获 ODA 援助的比重下降,但随着我国经济实力的强大与国际地位的提高,上述分析对我国相关政策运用也会有所启示,这可从国际视野与我国实际这两方面来把握。

从全球的角度看,作为最大的发展中国家,我国应该始终坚持并倡导这样一种理念,即要处理好国际公共产品与传统发展援助间的关系,关键是国际社会要把 ODA 蛋糕总量(或其他类似形式)做大,需要呼吁发达国家继续履行其该尽的历史与国际责任。随着经济全球化进程的深化、国际社会经济相互依赖程度的加深,发展中国家与发达国家依然存在的种种差距将

只会增加世界发展的不稳定性因素,从而对发达国家也产生负面影响。因此,“平衡发展”对于发达国家和发展中国家而言都很重要。胡锦涛总书记在2009年9月25日出席20国集团领导人第三次金融峰会时,发表了题为《全力促进增长 推动平衡发展》的重要讲话,倡议“在解决全球发展不平衡过程中实现世界经济全面持续平衡发展”。不久前,中美双方领导人会晤时,亦对在可持续和平衡发展的基础上重塑世界经济格局问题进行了探讨。“平衡发展”理念在全球化的今天意义极大。基于此,国际社会应敦促发达国家有效兑现将其国民总收入的0.7%用于ODA的承诺。

而从我国的角度看,改革开放以来,随着我国经济实力的提高,对外援助工作实现了平稳、协调与健康发展,已成为促进我国与其他发展中国家友好合作关系的重要方式和渠道,中国目前已是对外援助的重要输出国。因此,在做大蛋糕从而增加国际公共产品的援助资金投入时,中国应继续发挥作用,做出自己应有的贡献。在参与国际公共产品提供的立场上,要坚持对国际公共产品“要关注”、“要提供”的基本态度,这不仅体现了一种对世界负责的大国风范,也是有利于本国发展的一种必然选择,是顺应经济全球化要求不断面向国际财政的必然过程。当然,在国际公共产品提供上,我们必须坚持量力而行循序渐进,对外援助支出不能影响国家的可持续发展。我们必须从社会主义初级阶段的基本国情出发,从中国仍是发展中国家的现实出发,坚持发展仍是第一要务,对国际公共产品遵循“适度提供”原则,承担与自身发展水平相适应的国际公共产品供给责任。

注释:

邓力平:《可持续公共财政研究》,《财政研究》2008年第7期。

Raffer, K., "ODA and Global Public Goods: A Trend Analysis of Past and Present Spending Patterns", ODS Background Papers, New York: Office of Development Studies, United Nations, 1999.

World Bank, Global Development Finance 2001, Washington, DC: World Bank, 2001.

Te Velde, D., O. Morrissey and A. Hewitt, "Allocating Aid to International Public Goods", in M. Ferroni and A. Mody (eds.), International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2002.

Anand, P., "Financing the Provision of Global Public Goods", World Economy, 2004: 27 (2).

Mascarenhas, R. and T. Sandler, "Donor's mechanisms for financing international and national public goods: loans or grants?", World Economy, 2005: 28 (8).

参考文献:

Barrett, S., Why Cooperate?: The Incentive to Supply Global Public Goods. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Kaul, I., P. Conceição, K. Le Goulven and R. Mendoza (eds.), Providing Global Public Goods: Managing Globalization, Oxford: University Press, 2003.

Sandler, T., "Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action", Fiscal Studies, 1998: 19 (3).

Sandler, T., Global Collective Action. Cambridge University Press: Cambridge, 2004.