

联合国 大会



UN LIBRARY

SEP 19 1977



GENERAL COLLECTION

Distr.
GENERAL

A/32/149
18 August 1977
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十二届会议

临时议程项目 71 *

向发展中国家加速转移实际资源

秘书长的报告

* A/32/150.

77-15275

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 4	3
二、 政府预算编制程序在持续不断和可以预计的基础上争取更多发展资金的流入方面所起的作用		
A. 对发展援助的多年性承诺	5 - 9	4
B. 维持发展援助的实际价值	10 - 15	6
C. 无时效限制的规定	16 - 22	8
D. 过去贷款的利息和摊还款的收入	23 - 27	10
E. 发展税	28 - 29	12

附 件

经济合作与发展组织的发展援助委员会的个别成员国编制援助预算的政策	
--	--

一. 导言

1. 一九七六年十二月二十一日大会第 31/174 号决议敦促发达国家“在可以预计、持续不断和日益有保证的基础上向发展中国家加速转移实际资源，……。”为了达到这个目的，大会敦促发达国家认真考虑：

(a) 在多年基础上提供发展援助承诺，使发展中国家在更长期的基础上获得更可靠的援助预测，以便利它们的发展规划；

(b) 发展援助的拨款应使援助的实际价值，按个别捐助国家的本国货币来说，不致有所减损；

(c) 使发展援助授权不因时效到期而失效，以确保未动用的预算拨款于拨款的财政年度终了时可以结转；

(d) 从发展贷款获得的利息和摊还款都重新划归发展援助预算。

大会又建议发达国家认真考虑制订一项专供国际发展援助用途的发展税。

2. 大会请秘书长就本决议的执行情况向大会第三十二届会议提出一份进度报告，并决定于该届会议将此报告作为一个单独项目审议。根据该项请求，联合国贸易和发展会议秘书处拟订了本报告。报告中审查了捐款国根据第 31/174 号决议所载建议捐款的政策和办法。

3. 本报告是根据有关经济合作与发展组织所属发展援助委员会的十七个成员国的援助预算政策和编制程序的资料，而拟订的，这些资料是联合王国海外发展研究所应贸发会议秘书处的请求搜集的。本报告审查了第 31/174 号决议提出的主要政策问题，和捐助国对载于该决议的建议的反应。本报告的附件转载了海外发展研究所搜集的有关发展援助委员会每一个成员国的援助预算政策和编制程序的资料。¹

¹ 有关加拿大、日本和美利坚合众国的资料是由贸发会议秘书处搜集的。

4. 本报告的一个主要结论就是, 尽管捐助国关于提供发展援助的预算政策和办法, 有很大的不同, 但是, 大多数捐助国的办法, 至少体现了第 31/174 号决议所载建议的某些部分。 各国遵守第 31/174 号决议所载建议的程度, 有一部分要看政府容许各援助机构对国家立法机关为公共开支总数所订的一般准则, 能有多少出入而定。 但是, 大体上, 就第 31/174 号决议所载建议取得最大进展的国家, 多半是最积极进取愿意采纳和达成《联合国第二个发展十年国际发展战略》所订的官方发展援助指标的国家。 采取具体的措施, 在计划的时限内, 达成百分之零点七的指标这一件事本身已鼓励各捐助国在援助预算方面采取措施。 在一般情况下, 这种措施有保证更多条件优厚的资金源源流入和更加可能预计其数量的效果。但是, 在增加援助的数量方面没有取得重大进展的国家, 仍然因至少执行了载于第 31/174 号决议的某些建议而改善了它们的援助的条件。 对于这两类国家而言, 更进一步朝着第 31/174 号决议所载建议的方向前进, 将有助于提高援助方案的素质, 在某些情况下, 还有助于扩大援助方案的规模。

二. 政府预算编制程序在持续不断和可以预计的基础上 争取更多发展资金的流入方面所起的作用

A. 对发展援助的多年性承诺

5. 虽然大多数捐助国编制预算的办法, 要求发展援助的资金, 和各种公共开支一样每年拨款, 但是越来越多的捐助国现在对它们的援助方案, 采用拟订多国性国别方案的办法。 虽然拟订这种方案的精确程度和正式手续, 每个捐助国不同, 通常都包括对每一个受援国的经济绩效和展望进行广泛的评价并估计它所需要的援助, 同时照顾到受援国规划时期的时限。 而且, 这样拟订方案也为捐款国提供一个范围, 使它至少可将它未来几年内打算提供的援助, 大致通知其主要受援国。

6. 发展中国家希望能够取得较长期的关于援助的承诺，而捐助国则希望能对其所提供的援助的分配保留一些弹性，这两种愿望很难协调一致。总的来说，捐助国总是宁可对它们的长期援助承诺，保留较大的弹性。因此，它们很难得会对其全部双边援助方案作出承诺。但是有些捐助国，诸如丹麦、新西兰、挪威和瑞典，将它们的双边援助，集中在几个受援国，它们对若干个别的组成部分作出承诺，因而能够有效地就它们的整个双边方案作出承诺。对于援助的某些组成部分（如法国、意大利和瑞士对于技术援助方面）预作规划也是双边援助方案相当普通的特征。

7. 援助机构常常可以在立法机关尚未核准以前，就对个别的受援国预作承诺。但是，关于这方面，每个捐助国的办法也有很大的不同。在德意志联邦共和国，预作承诺必须获得国会正式核准，国会确定一个不得超过的最高承担数额。理论上，丹麦的捐款和所有的发展贷款，大部分需要立法机关核准，但是实际上很少这么作。在某些其他国家（芬兰、荷兰、挪威、瑞典和瑞士），国会可以授权援助机构，允许它就个别的项目或一个完整的方案，在不超出规定的最高款额范围内，预作承诺。但是，在国会对预先承诺只行使有限的管制的那些国家（比利时、加拿大、新西兰、联合王国），援助机构在照顾到拨款的限额和预期的拨款水平的情况下，可以承诺未来几年的援助资金。美国国会可对援助预算行使密切审查，这表示实际上除非已经指定资金，否则就不能预作法律上有约束力的承诺。但是，在很大的限度内，美国的国际开发总署可在同预期的受援国磋商后拟订的国别方案的范围内，指出如获国会核可即可取得的发展援助的大概数额。

8. 不管国会是直接核准承付款项或授权其他机构作出承担，还是本身不参与核准承付款项的事，最后仍然是由立法机关最后通过核准拨款，控制公共开支的。因此，对个别受援国承担的款项，总是失之过于拘谨，只提出了最低的数额。因为国会希望保留每年对公共开支的决策权，因此可以说，从受援国的观点看来，对受援国作出多年的承诺，可能与提出不涉及肯定承担的泛泛的指示性规划数字没有什么重大的不同。瑞典授权政府承付最多可达相当于本年度拨款水平三倍的数额，这种

办法乍看起来似乎是一个可供愿向受援国提出肯定的远期规划总额的捐助国借镜的典范。但是，因为瑞典的援助只集中在一小撮受援国，对受援国正式预作承诺就比有些捐助国对许多受援国承诺提供援助要简单得多。后一种国家，立法机关也许无意让援助机构在承担长期捐款方面有这样大的自由。德意志联邦共和国的情况正好与此相反，该国由国会直接核准对个别受援国预先作出的承诺，这种办法的好处是，一旦核准就可以按照计划支付承付的款项。

9. 能够作出长期承担的国家中，有些国家除了对具体项目提供资金以外，不大愿意这样作，这种态度反映出它们怀疑受援国全面有效地执行发展计划的能力。因此，有些捐助国和诸如欧洲发展基金等机构的正式承诺，要到详细拟定国别方案，再对计划项目作出精确评价之后才能生效。

B. 维持发展援助的实际价值

10. 官方发展援助付款的实际价值最近几年来由于物价迅速增涨，已经显著地受到消蚀，这种现象影响到援助资金流入的持续性和可预计性。由于出乎意料的物价变动造成援助的实际价值的消蚀，使得受援国在长期规划外汇预算和分配资源方面的努力，不能获得预期的效果。因为受援国必须重新分配它们自己有限的资源来补偿，来自海外的实际资源的削减，所需要的调整，加重了受援国的负担。

11. 物价变动对正在执行的项目的影响，与物价变动对尚未开始付款的承担的影响不同。关于前者，出乎意料的物价变动的结果，迫使捐助国、受援国、或是两者，如果要在出乎意料的物价变动的情况下，维持原来的目标的话，就必须对各计划项目增拨款项。在这种情况下通常采用的程序包括由意外准备金拨划资源和在项目执行时期为预计到的物价变动，要求追加拨款或追加预算。

12. 日本经验到处理发展援助方案费用较高的困难，这是一九七三年以来物价增涨的结果。虽然日本最后承担了增加的费用总数，但是有人认为导致这种决定的谈判，已经拖延了付款日期。如果有应付意外的固定程序，日本所遭遇到的一些困难也许可以避免。另一方面，美国出乎意料的物价变动，并没有严重地阻碍了各个项目的执行，因为已经有既定的程序，可以调动维持项目的目标所需要的额外资源。例如在超支的情况下，国际开发总署用通知的形式向国会请求额外拨款。如果国会在十五日之内没有答复，国际开发总署就有权承担额外的开支。

13. 关于以时价承付，而要到几年以后才开始支付的款项，就发生了特别困难的问题。中间期间如果发生急剧的物价增长，就必需根据原来承付的数额相应地增加付款以维持原来计拟转移的资源的实际价值，或是让物价增涨使实际提供的物资和服务减低到原来设想的水平以下。当然，如果立法机关希望实际支付的款额能够反映原来想要提供的实际物资和服务的水平，就必需保证随着物价的变动，经常调整所作承诺和转移中的资金的水平。

14. 各捐助国处理这个问题的办法有很大的不同。联合王国对一切公共开支都按固定价格制订中期计划。对未来四年预计的援助拨款都给予一个指数，以补偿预期的费用增长。第一年的数字就是该年度的援助的最高限额，以后三年的预测数字，如果不受到公共开支缩减的影响，就成为年度拨款的数额。一九七七年公共开支缩减，因此没有维持其后两年预期拨款的实际价值（芬兰也缩减了公共开支，芬兰是另一个根据固定价格拟订其滚转援助计划的捐助国）。但是大家认为，如果规划数字不是根据固定价格拟订的，则缩减公共开支对援助方案，将会有更严重的影响。如果没有象官方发展援助所订百分之零点七这样的一个援助指标，使援助经费的预测数额指数化，仍然是表明政府用意的一个有用的方法，并且在不得不缩减公共开支时，可能对维持实际的价值有些帮助。

15. 其他的两个捐助国，挪威和丹麦，也是根据固定价格编制其发展援助预算的。挪威打算按固定价格规划四年期间的援助经费总额，来达成（和超过）百

百分之零点七的指标。 丹麦计划在一九七九——一九八〇年达成百分之零点七的指标，该计划包括五年规划时期，其中支付拨款的年度指标（扣去摊还数）是按固定价格制定并且是从官方发展援助数额在国民生产总值中所占百分数的年度指标得出的，其目的是保证在一九八〇年顺利达成百分之零点七的数字。

C. 无时效限制的规定

16. 在规定拨款的会计年度终了时失效的预算拨款可能使捐助国转移的援助的数额，减少到立法机关以前决定的水平以下。 虽然可以在下一年度重新核拨资金，但是时效限制的累积结果会减少可供应用的发展援助的总数。 由于援助资金否则就有失效的可能性，这就可能诱使捐助国的援助机构歪曲拨款的标准，以便有利于迅速付款的项目或方案，而不愿看到它们的拨款回归政府的国库。

17. 援助拨款附带无时效限制的规定，其目的并不是要加速发展援助的流动，而是使援助预算不致有硬性的损失。 拨款如果具有无时效限制的授权，未用的资金可以成为转移过程中的资金，并且在拨付新款项时，不须再经国会表决。 立法机关可能知道有这笔累积在转移过程中的资金，而且虽然在表决新款项时，它们不一定会正式计及这笔资金数额的大小，但是它们很可能会受到未支出的援助资金逐渐累积的情况的影响。 因此无时效限制的规定的存在并不保证可预测的实际付款，也不能消除捐助国规划付款使付款大体上符合拨款数额的需要。 但是，这可使援助方案具有相当成份的灵活性，减少在年终时为了避免硬性损失援助资金和保全援助拨款的面值而乱花钱的危险。

18. 瑞典是自动赋予所有的援助拨款以无时效限制的授权的唯一捐助国。 但是，大多数捐助国至少对其援助预算的一部分设有无时效限制的规定。 美国援助预算，已经指拨的资金，在总数未用完之前一直有效。 每年已经指拨而未用掉的资金实际上可以指定充作未来的开支。 法国给它以前殖民领土的所有援助，都可以逐年结转应用，虽然法国给予世界其他地方的拨款，只有微不足道的结转办法。

19. 过去加拿大和荷兰的援助也都有无时效限制的规定。荷兰最近通过的规定,预期将施加更严厉的付款条件,虽然当局期望维持一项无时效限制的累积的资金。加拿大自一九七七——一九七八年期间概算开始撤销了无时效限制的规定,这主要是在转移过程中的援助资金迅速累积的缘故,其中有一些甚至尚未指定用途。芬兰的捐款不会因过期不使用而失效,承诺的贷款有四年支付期间。在比利时,所有在特别预算项下表决的彩票资金和援助项目未用掉的部分都加以保护,不因时效到期而失效:所以由于失效而损失的援助资金只有占援助预算百分之五的正常比率。瑞士对于未用掉的援助资金没有特别规定。一九七六年由于过期失效而损失的数额只占援助预算的百分之二。虽然新西兰没有无时效限制的规定,但由于严密控制付款,及在各项目间转移资金的灵活性,因此援助资金的损失很小。丹麦的某些资金在会计年度终了后的两个半月期间仍然可以支付,联合王国只有有限的结转便利(每年最多1,000万美元),德意志联邦共和国一般过期尚未使用的资金可以结转使用一年,但是必须把结转的数额包括在下一年度的拨款总额内。

20. 有人认为,无时效限制的规定,只有在多年性付款规划无效时才有用。良好的长期规划和严格监督会计年度内的付款情况有助于减轻过期失效的资金的问题和消除在年终匆忙作出援助拨款决定的压力但不鼓励累积巨额在转移过程中的资金(如荷兰)。例如,新西兰由于它有预定的援助计划,所以对于支付所有的双边援助资金觉得毫无困难。同时,使用比较简单的付款程序,诸如减少需要精细的项目评价,复杂的清偿计划和严格的最终用途规定等,对于必须逐年结转资金的情况,和能够使用待转移的资金的速度都会发生有利的影响。如果作了这些改革,待转移资金实际价值的消蚀的重要性,就会大为减少。

21. 虽然多边捐款很少有过期失效的问题,有些捐助国宁愿将这种捐献作为付款的方法,以免如果保留给双边援助使用时,可能过期失效或累积在捐助国方面待转移的资金之中。在这方面,捐助国不能保证捐款除了累积在多边援助机构待

转移的资金中之外，还可以供作其他用途。因此，捐助国在假定可用将其过期失效的年度拨款或待转移的资金转移给多边机构的方法来达到迅速使用援助资金的目的之前，应该考虑审慎检查多边援助机构的付款绩效。

22. 最后，各捐款机构似乎都赞成援助拨款应该赋予无时效限制的授权的建议，虽然个别捐助国在执行时总是有所偏袒的（瑞典是例外）。虽然预算规则通常都不赞成自动结转的规定，许多捐助国都已经想出克服这种障碍的方法。但是即使只是为了防止受援国对捐助国方案中明知备有无时效限制资金的方案可能不及对其他方案那样密切注意的危险，各捐助国也有充分理由要采取一个共同的办法。因此应该鼓励诸如德意志联邦共和国、意大利和联合王国等只允许极少数未使用的拨款可以结转的捐助国特别作出安排，以保证可以自动地避免损失。对于目前不允许结转资金的各捐助国（澳大利亚、新西兰和瑞典）来说，用光它们的年度拨款可能会影响到其他捐助国的累积资金。因此，即使它们由于过期失效而蒙受的年度损失可能很小，也应该鼓励它们对于援助资金与所有的捐助国一样，采取无时效限制的授权的原则。

D. 过去贷款的利息和摊还款的收入

23. 目前大多数捐助国通用的办法是让利息和摊还款的收入，都归入一般收入。一般编制预算的办法并不注明某些种类的收入专充某些用途。这种办法不一定排除将回流的资金充再次贷款的作法，因为这里所指的是立法机关已经表决的总数。有人认为将利息和摊还款的收入，自动划入援助预算，将增进各援助机构和各部门在管理其援助方案方面的灵活性，也多少使得援助方案免于受到每年国会议事变动的影响。也有人认为回流的资金应自动划归援助预算，因为回流资金的一部分是由现在可能不符合官方发展援助的条件的贷款而来的，而且因为一部分是来自今日有资格接受捐款或至少享有比产生资金回流的贷款更优厚的贷款条件的国家。

24. 法国的中央经济合作银行是一个特别负责发展贷款的机构，认为其业务的一部分是“自己的帐目”，因此该机构可以将这种贷款的回流资金，再次贷出。德意志联邦共和国的复兴信贷银行也可以将摊还款的收入（但不包括利息收入）作同样的用途。日本的进出口银行和海外经济合作基金以前贷款的摊还款收入，回流到这些机构，并且与来自信托基金理事会的新借款一并作为新的贷款资金。进出口银行过去贷款的利息收入可供该机构用来支付业务费用。

25. 虽然上述三个国家都有重新周转过去贷款收入的办法，但是回流的资金只占这些捐助国的贷款方案的很小部分。

26. 其他捐助国并没有将贷款收入直接拨归援助机构的办法。加拿大并不把过去贷款的回流资金视为资金的重要来源，因为回流资金的数目并不大。最近决定取消最不发达国家对加拿大的欠款，使得这些回流资金的重要性更加降低。直到最近为止，美国援外方案的资金回流一直是交给国际开发总署作为再次贷款之用的。但是，由于国会希望更密切掌握预算，因而取消了这项规定，以致目前的回流资金全部归还美国财政部。意大利发展贷款方案有一部分是直接由私人金融市场提供资金的。因此，来自发展贷款的利息和摊还款的收入，至少有一部分必须用来支付私人金融市场贷款的业务费。

27. 第三类国家虽然让回流的资金划归一般收入，但是它们采取的编制预算的程序，通常产生与将这些回流资金直接拨给援助机构相同的结果。因此，斯堪的纳维亚国家是根据转移净额来确定它们的预算援助指标的。既然转移净额等于付款总额减去利息和摊还款的数额，一旦指标确定，过去贷款的回流资金的增加，就自动地使预算拨款有相等的增加。联合王国也是根据官方援助流动净额（即付款总额扣除摊还款，但不扣除利息的净额）来预计和提出它的援助拨款。

E. 发展税

28. 设立发展税，并将其收入专充减让性援助之用的建议显示大家越来越关心，除非使发展援助的资金不受短期的政治和经济情况变动的影响，否则援助资金的流动，将继续停滞，其实际价值将继续降低（A/31/186，第61—65段）。指定某一项捐税的收入专充某一特定方案的资金的办法并不新奇，并且已有许多国家在为国内方案筹供资金时使用过。但是，详细调查捐助国对于这种提议的看法显示，目前很少人支持由国家收入微收发展税的想法。发展援助委员会会员国的个别政府的看法载于附件中。

29. 目前唯一对微收发展税有经验的国家是挪威。挪威一九六四至一九七四年期间大部分援助方案的资金来自直接对收入微收发展援助税所得的款项。一九七四年取消这种税。其理由是管理这种税的费用很高，而且其累进率低于一般的所得税。

附 件

经济合作与发展组织的发展援助委员会的
各别成员国编制援助预算的政策

目 录

	<u>页 次</u>
澳大利亚	2
奥地利	5
比利时	6
加拿大	9
丹麦	11
芬兰	16
法国	20
德意志联邦共和国	24
意大利	27
日本	29
荷兰	31
新西兰	35
挪威	37
瑞典	41
瑞士	46 .
大不列颠及北爱尔兰联合王国	48
美利坚合众国	53

澳大利亚

每年拨款、付款和承付

1. 澳大利亚的援助付款完全是由国会按年拨出或特别立法授权的中央政府款项所供应的。 财政年度（七月 - 六月）的拨款是按援助付款的毛额通过的。 由过去发展贷款所收回的利息和摊本（在一九七五年约等于付款毛额的百分之一）是付入统一收入金内；决定每年的援助拨款时不把它考虑在内。

2. 援助拨款分为若干项目。任何项目的拨款数额可由国会以追加拨款或财政部长以垫款提供的款项来增加。 此类增加通常有项协议：即对其他项目的支出要予以减少。

3. 预算拨款通常有失效期限。但是，根据设置澳大利亚发展总署的立法，援助拨款可付入一项特别“发展援助基金”内；这意思是说，未动用的拨款在财政年度告终时并不失效。 这个基金将在一九七七年六月停止业务，而同时也未另作关于防止失效的规定。 不过，该基金停业的重要性并不大；因为据报在它存在的时候，也只有少量的援助金额结转至次一年度。 目前的情况是：所有援助拨款如果在财政年度内没有动用，就一律失效，除掉那些经过特别立法授权的，例如对开发协会的捐款，不在此限。 关于后一情况，只有在立法的规定条件下，捐款才失效。

4. 从一九七六 / 七七起，援助局以及其他部门需要在每一财政年度以前向政府提出关于现有的和提议的承担付款的详情。 根据这些提出的资料，政府对当前和未来的财政年度援助预算每个项目下需要提供资金的承担付款定出一个财务上的限额。 这种制度有效地授权援助局可以在规定的限度内作出承付许诺，而无须另求批准。 任何其他的承担付款必须得到政府或财政部长的特别批准。

将来规划

5. 政府采用一种三年滚转制度来预测公共支出和收入。这些预测为政府预算

政策提供了构架，并为政府每年所定承担付款的限额提供了基础。但是，象多数的将来预测一样，它们不是容许各部门预计将来各年度的支出水平。由于预测至少要每年修正一次，它们并没有为援助规划提供一个稳固的构架。

6. 但是，澳大利亚对它的几个主要受援国是有将来规划安排的。就巴布亚新几内亚来说，澳大利亚已作出许诺在一九七六至一九八一年间每年提供一亿八千万澳元的承担付款；就印度尼西亚来说，承担是一笔整数，在三年内付出；就南太平洋各国来说，澳大利亚担允根据一项三年滚转方案（有每个国家的指示性规划数字）提供一笔整数。这些承担是通过政府间协定作出的，但须经国会每年就协定下的支出加以批准。虽然一般说来，没有具体的条文来抵销通货膨胀对援助承担的影响，但与巴布亚新几内亚的多年协定内载有一项规定，要“参照当前的情况”每年可作追加；与印度尼西亚的多年协定内，规定在每第二年年底以前须作检查。此外其他的“多年认捐”则只是在关于各别项目的正式协定或多边捐款之下作出的。

多年性的承诺

7. 为了国内规划用途，澳大利亚对援助和其他公共支出定有一项中期滚转方案。但关于将来援助支出的规划，需要定期增订，同时也没有确定的计划来达成官方发展援助占国民总产值百分之零点七的目标。除了各别的项目协定和对多边组织的承担外，澳大利亚对其几个主要受援国的双边援助大部分是在政府间协定范围内在多年性基础上承担的。

保持拨款的实际价值

8. 援助拨款没有自动调整的规定来抵销通货膨胀，不过澳大利亚货币价值的变动则是每年决定拨款时所要考虑到的一个因素。与巴布亚新几内亚以及与印度尼西亚所订的多年援助协定，也规定了可以根据通货膨胀作出向上的调整。

无时效限制的规定

9. 目前并无具体规定来防止未动用拨款的失效，除了那些对某些援助支出授权拨款的特别立法所载的拨款以外（见上面第4段）。澳大利亚认为无时效限制的规定对于确保援助支出的有效性并不重要。

利息和摊还款的回收利用

10. 利息和分期还本所收到的款项是归到中央政府款项内，不能加到国会的发展援助拨款内。由于澳大利亚的方案大部分是赠与援助，这种回流为数很小。

奥地利

每年拨款和预作规划

1. 奥地利的援助款项只有一个小的而且愈来愈小的部分是由中央政府款项提供资金的。一九七四年只有总数的百分之三十七是从联邦预算拨款。这些拨款于每年核定后，在下一财政年度（一月至十二月）内付出。奥地利援助方案的其余部分是由中央银行借款，私人资金市场，马歇尔援助款项和兰德预算来供应。

2. 奥地利国际收支差额的恶化，以及限制预算赤字的愿望（即使援助拨款只占联邦预算非常小的一部分——约百分之零点二五），迫得奥地利政府仰仗私人资本市场来供应比例愈来愈大的援助资金。对多边组织的优惠贷款以及双边发展贷款大部分都是用这种方式提供资金，不过，利息补助金是由预算资金提供。

3. 奥地利的援助款项在多边捐款方面份量很重，双边部分主要包括优惠的官方出口信贷和一项小的技术援助方案。

4. 奥地利第一次中期援助规划开始于一九七六年，当时把一项三年滚转计划首次实施。可惜这个计划的详细情况不能及时载列在本报告内。同样地，奥地利当局对于联合国大会第31/174号决议作出的反应也没有收到，不过，奥地利投票赞成该决议是众所周知的。

比利时

每年拨款、承付和付款

1. 发展援助资金是在每年十一月得到国会授权。比利时政府曾声言打算达成援助付款的净额占国产总值百分之零点七的目标，不过一九七五年只达到百分之零点五九，一九七六年下降到百分之零点五一。作出预算拨款时原期达成付款目标，但由于支付授权的迟延（特别是若干多年性捐款），常常使付款速率减慢下来。百分之零点七的目标在一九八〇年以前没有希望达成，不过，现在似乎会由三个传统政党（社会主义党、基督教民主党和自由党）组成联合内阁后可能出现一个鲜明的发展合作政策。但是，目前没有一个明白表示的年度目标，虽然一个新政府也许会许诺提高每年援助额占国产总值的比例。另一方面，一九七〇-七五的计划，在数量和官方发展援助占国产总值的比例上曾定下了年度目标。

2. 国会的任务是限于核定每年估计支出的预算数额及发展政策的一般方向。援助拨款（象公共工程拨款一样）属于普通预算（在此情况下，付款须在下年度内作出），或者，在关涉持久性资本投资的大规模工程项目的情况下，它们可列入特别预算内来表决（根据第53:01条和第83:01条），在这种情况下，核准的资金可以无限制地结转到次一年度。就比利时当局来说，承担付款在财政年度以后就失效，而且，只有经过财政部核准的认捐，现金承担付款才能有效。因此，在政治控制之上还受行政上的控制。关于特别预算，国会事先表决承担付款和支付授权，后者通常为前者的一半。行政上的控制由财务稽核员及审计处来执行；前者核准一项特定工程项目的承担付款，后者指令国库作出支付。

多年性的承诺

3. 上面的程序使得除了具有指示性质以外的任何其他多年规划发生困难。不过，对几个传统上受比利时援助的受援国，使用了非正式的预早规划方法。就国库贷款来说，印度、巴基斯坦和孟加拉国都知道，贷放数额至少在数值上会和上年

一样多；同样地，合作与发展总署给予扎伊尔、卢旺达和布隆迪的赠金和技术援助也能预计一年一年地保持。即令国会为上述国家核准了援助总协定，援助的数额还是要每年协商后再决定。受法律约束但超出了第一年的承付款项，是在编订年度预算的范围内所不可能的，不过合作与发展总署本身为了内部用途，编制了可能费用与付款率的估计。

防止援助的实际价值的消蚀

4. 国会的拨款是每年按当时的价格作表决，因此在当前的制度下，不可能采用编订不变价格的预算。由于近年来全球性的援助款额无论在数值上或是作为占国产总值的比例都一直上升，因此觉得只要致力去符合一个援助占国产总值的百分比的目标，那就是对通货膨胀须作出了必要补偿。就个别受援国来说，经认为编订当时价格的预算，以及缺少对通货膨胀的固定规定，可使援助国施行差别待遇，这就是，对比利时认为较值得援助的国家给予优惠，而对那些成绩认为不满意的国家，则表面上并不减少它们分得的援助款额。付款都是用比利时法郎，除了多边捐款，用的是美元。

无时效限制的规定

5. 目前，所有合作与发展总署的援助款项，由全国奖券收益提供资金的，可以无限期地结转至次一年度。此外，特别预算内核准的为持久性资本投资所作的承付，也可以一年一年地结转下去。结果，比利时一九七六年的援助款项的累积数等于全年付款三分之一略多。但是，普通预算内的核定款项，如果在下年度内没有支用，就要失效；合作与发展总署在它的一九七六年预算里由于过期未用损失了百分之五，主要是未动用的研究金和大学合作款项。但是，援助官员受到明令禁止去寻求或设计能迅速支用款项的项目来避免每年年终时损失可能过期未用的资金。如果提议的发展合作基金能得到国会的批准（见上文），这项基金一部分将以未动用的援助拨款来供应，因此也可解决每年的过期失效的问题。

贷款回流的重新利用

6. 一切政府间贷款由财政部贷放，同时一切付息还本的款项都归到国库。如果合作与发展总署被准许放款(象已失效法案内提议设立的发展合作基金)这些贷款流回的部分就可用来作新的贷款。除此之外，比利时政府不打算设立一项特别基金来使贷款回流部分产生再循环的作用。

发展税

7. 以发展税来提供比利时援助方案的资金被认为是不适宜，因为已经有了全国奖券的收入用在这个特定目标上。但是，多数的奖券购买人是否认识到他们的付款，大部分是用作提供海外援助的资金，是可怀疑的。一项替合作与发展总署在一九七五年举办的公共意见调查，发现只有抽样人数中的百分之七点八的人赞成特别设立一项发展税。

加 拿 大

每年拨款，承付和付款程序

1. 加拿大的援助款项完全由联邦政府预算提供资金而且是按年核拨的。加拿大的预算程序，每年的开始是由加拿大国际发展总署起草下五年期间所有支出的预测数额。各项预测是按照一份名叫《方案预测》的文件为基础而得出的。这些数额经过内阁加以审查决定来年预算大小然后编成概算的形式提交国会。援助资金依照下列标题划分：多边援助、粮食援助和特别方案、及行政费用等。双边援助的组成部分分为赠金和贷款。这些概算被发交给国会的常务委员会审查后交回国会，最后由国会将其订入一个《拨款法案》内。

无时效限制的规定

2. 直到目前，立法机关没有对它核拨的承付款项加以任何限制。经过承担但未支付的款项仍然可以作为发展总署的来年之用。此项规定被称为无时效限制的授权。由于此种授权，经过批准但未付出的赠金和贷款就积聚到未动用资金的积存内面。一九七四年，在总署的支出方面定下了一项通盘的支出限额，从一九七五／七六财政年度开始实行。这是首次对允许在任何财政年度支付的承付资金的提用数额加以限制，实际上就是取消了加拿大国际发展总署预算上的无时效限制的规定。这种安排，使得加拿大国际发展总署与没有无失效期限权力的其余政府部门处于同等地位了。

多年性的承诺

3. 虽然加拿大国会按年票决援助拨款数额，但内阁在将来承付款项的授权的规定下，赋与加拿大国际发展总署权力，去进行多年承付款项，并使此项承付款项有可以付款的高度保证。将来承付款项的授权的幅度有五年期间。根据这五年承

付款项的授权，加拿大国际发展总署可以作出不必明言的承付，数额可以达到本年支出的百分之九十。这种将来承担付款的授权，适用于各方案国家和区域基金，加大国际发展总署为这些国家的每一国都编写一份题为“国家方案检查”的文件，概述加拿大在下五年对每个受援国的打算。

利息和摊还款的收入

4. 关于从以前贷款产生的资金回流，加拿大的习惯处理方法是把它们拨回到合并收入金中去。目前还没有途径或机构可以自动地把这些资金分配到援助预算去。加拿大觉得，由于回流的资金数额有限，而且最近决定勾销最不发达国家的欠债，更是减少了这个数额。因此，收回的利息和摊还款在资金供应上并不是一个重要来源。

保持援助的实际价值

5. 加拿大的援助承付是根据当时价格决定的。但是，已经承担但未支出的那些未动用资金，累积量逐渐增多，造成了加拿大的困难；因为这些承付款项是以当时价格决定的，但它们的实际价值却随着时间销蚀了。由于费用超出或项目费用出乎意料地增加，以致需要额外资源时，程序上就须要回头请求追加拨款。不过，这笔款项实际上总是得到的，没有多大困难。

发展税

6. 援助官员对于这个提议并不赞成，因为它现时得不到很多政治上的支持。

丹 麦

每年拨款，付款和承付

1. 丹麦的援助付款，目前^{a/}是全部由国会在每个财政年度核拨的中央政府资金内提供资金。某一特定年度的援助拨款毛额，是按照援助拨款五年滚转方案内面所载该年度的官方发展援助占国产总值的百分比的目标来决定的。拨款数额目标是扣除摊还款后的净额而且和四月至三月的财政年度有关。最先所用的国产总值数字是该历年根据估计所得的国产总值（例如，以一九七七年作为一九七七／七八财政年度）。由于援助预算是在财政年度开始时票决的，因此，当订正国产总值估计数得出后，一般需把援助拨款加以调整，使其符合官方发展援助占国产总值的百分比目标。调整的方法是在该财政年度终了时请求追加援助拨款。这样一来，每年的援助拨款在该财政年度期间自动地免受国内通货膨胀的影响。

2. 主要的预算援助拨款法案在多边和双边援助的两大标题下包含许多个别项目。多边援助的主要部份是按照各不同组织分别投票表决的。双边援助拨款是按照分配于不同形式的援助的数额投票表决的，例如：贷款、工程项目等；但国会对于个别项目或国家方案不单独表决。

3. 每年的拨款法案也包含有支出拨款五年滚转方案的其余四年的细目。每年拨款总额（根据不变价格）是从该年的官方发展援助占国产总值之百分比的目标得来的；此项目标大小的设定，是计划以固定的增长速度到一九八〇年达成百分之零点七的目标，而且此后——目前假定是如此——一直保持这个以实际价值计算的增长率（一九八〇／八一的目标是国产总值的百分之零点七三）。滚转方案象也分成与每年拨款一样的组成部份。国会在通过每年拨款时，也核准了这个滚转方案。正式讲来，它在将来各年作相应的拨款时并不受此次核定的束缚。但实际上，它既事先核准了这个目标性的援助数额，连同国会和公众对于逐渐扩大的援助方案的一

^{a/} 最近以前，有一小部分的援助资金是从咖啡进口的货物税上得来的。

般支持，就足以表示拨款多半会符合目标。因此，除非丹麦的经济严重逆转，否则，将来各年计划的援助拨款可以实际免于国内通货膨胀的销蚀，而且它们的实际增长是可以保证的。

4. 丹麦国际发展总署负责更详细的规划和援助付款，但须遵照现行的政策方针，遵照预算拨款内的分配决定，并须由国会对某些承付给予核准或授权。任何赠金援助项目涉及三百万克朗以上的支出承付，或任何贷款协定，都需要国会的授权。取得授权的程序是先向国会的财政委员会提出，再等该委员会的决定由国会在财政年度快终了通过追加拨款法案时加以核准。贷款承付另外要受主要财务法案内所载的每年最高承付限额的限制，以便限制将来各年的贷款付款率。这些贷款和项目的协议对丹麦政府具有法律上的拘束力。

5. 如果援助拨款在核拨的那个财政年度内没有动用，它就失效^{b/}。这是丹麦一般预算程序规定的。在原则上说，时效丧失会使核拨的援助资金遭受很大的损失。丹麦援助方案近年来增长快速，加上财政年度快终了时又有追加拨款，这不可避免地增加了丹麦国际发展总署的工作量。在此期间，丹麦国际发展总署的人员编制从一九七一年以来实际上原封未动；这主要由于限制公共支出和经济困难的结果。尽管如此，每年的援助付款仍然跟得上拨款。

6. 所以能够获致这项成就的主要因素是：

- (a) 大部分的援助款项是提供给多边机构，这就帮助减轻了日益增加的方案所造成的行政负担，并且减轻了丹麦的付款问题；
- (b) 丹麦国际发展总署的内部编订预算程序；它在设计上已考虑到动用过少的趋势，并且容许年终对援助拨款的调整。订有一项预算方面超额承付的政策，并且全年内对支付情况不断定期检查。
- (c) 使用包括大部分双边项目和技术协助的国家方案拟订办法。

^{b/} 或在某些情况下在不久之后——参看下文。

- (d) 预算上的灵活性；这是通过审慎运用一些相当复杂的一般预算程序，及财政部和国会的财政委员会允许丹麦国际发展总署可有某种程度的灵活性而得来的。

7. 预算的灵活性有两个主要来源。第一，在某些标题下的付款可以从上一财政年度转来（和／或结转给下一财政年度），以补偿援助付款过少或过多；贷款并可按援助预算的需要，提前或推迟支付。这些调整数额理论上是不累积的，这就是说，在下一财政年度编入预算各种标题下的资金实际上已经相应地记入借方或贷方数字了。第二，如果资金在核拨的当年已经作出承付（广泛的意思是：一定有一项法律上协定，规定该项资金将在该财政年度内支用），它们可以在财政年度终了后两个半月以内支用。

8. 有人可这样说，迫使资金付款恰与拨款相符以免方案遭受损失的办法是有害的，它鼓励对援助的决定不作周全的考虑，并且减低了援助款项的效益。丹麦国际发展总署的官员辩驳这种说法，虽然他们坚持丹麦国际发展总署是人手不足，但认为强迫支用的压力是合宜的，因为，不这么样，会造成未支用资金的累积。这和增加实际资源移转到最不发达国家去的目标是相冲突的。

预作规划

9. 一如早先所说（见上文第3段），丹麦的援助付款是在援助拨款五年滚转方案的范围内计划的；这个方案是打算每年完成官方发展援助占国产总值之百分比的特定目标。

10. 对个别受援国的多年性承诺有两种方式：第一，通过国会核准的贷款或项目援助的承担；第二，通过对四个主要的或受援的伙伴国家的国家方案拟订。只有前者对政府有法律上约束力。后者，即国家方案拟订，是一种指示性规划作法，不包括贷款，并且是根据各别国家四年或五年滚转计划来实施的。国家方案是和各受援国共同起草的。方案的数额是用当时价格表示的。那些需要国会初步核准的较

大项目，遇费用增加时，在许可限度内的调整是准许的；如有充分理由，进一步的调整也有可能。其他的一些，有一个在国家方案以内重新分配资金的幅度；这，连同所得援助的实际增长（通常超过指示性计划数额），帮助防止了通货膨胀对项目规划的不利影响。

多年性的承诺

11. 丹麦目前有一个援助方案的中期滚转计划（见上文），它的存在，相信帮助了丹麦在当前的经济衰退期间保持住援助方案的增长。除了各别的项目和贷款承付外，对各别国家的多年援助承诺只限于四个主要伙伴国；而且，对于将来各年是否能够十足提供所载列的援助款项，对于丹麦只是一种道义上的责任而不是法律上的拘束力。考虑到规章上的限制后，不可能比这更坚定了。虽然目前的方案拟订办法正在考虑扩大，但丹麦多半只会扩大到目前受援国中的少数几国。除了丹麦国际发展总署因人手不足会产生的行政问题外，在许多情况下会感到所给的援助数额太少，不适宜于那么做。而且，有些受援国本身还不能够进行包括四—五年的规划作法。仅仅向这些受援国提供指示性援助数字或有可能增进它们的规划潜力，但丹麦如果不知道援助是如何使用，它就不预备盲目地对援助作出“认捐”。最后，丹麦也不愿丧失在当前的双边援助的部分性方案拟定办法下所享有的灵活性（这可以解释为，丹麦也不愿意对它的若干受援国建立比现存的还要长期或还要密切的援助关系）。

保持援助拨款的实际价值

12. 当前的援助规划和拨款的程序可以确保援助拨款实际价值的增长符合国产总值的目标——只要国产总值不下降。对各别受援国按照规划的付款不能自动地防止通货膨胀的影响，但这不认为是必要的或适宜的。当援助方案继续增加时，转移到各受援国的资源的实际价值会较保持的还多，而且，对于个别项目，还有若干费用调整的正式规定。自动保障被认为不适宜，因为它将减少方案的灵活性。

无时效限制的授权

13. 丹麦不预备给援助拨款以无时效限制的授权。这种方式违反既定惯例，并对其他部会会创出一个不合宜的先例。此外，它极可能引起资金累积问题。

利息和摊还款的回收利用

14. 以往发展贷款的利息和摊还款的回流归属国库。这种作法没有改变的必要。利息的回流现在为数不足轻重，并且预计会消失，因为当前是采用无息贷款政策。其次，由于援助是以扣除摊还款后的净额来计划的，因此，当拨款是根据毛额时，这些摊还款的回流实际上是再循环到援助预算内面去了。

发展税

15. 官方的观点认为“把发展援助和征税问题直接联系起来，会使人民对发展援助的必要积极态度发生消极影响”。此外，官员们指出，由于把提供国际援助看作——或至少宣传成——是一种社会福利义务，类似国内社会福利的提供一样，那末，把这种援助当作特别案例看待就讲不通了。

芬 兰

每年拨款、付款和承付款项

1. 芬兰的援助方案完全是由国会每年在财政年度(一月——十二月)之前核拨的中央政府资金所提供资金的。拨款是按援助付款毛额付表决的;分为两种:估计的和可移转的^c。估计的拨款经过财政部的核准可在某种限度以内超支,超出此项限度就要内阁批准(不过,迄今为止,芬兰的援助预算问题是支用不足而不是支用超额)。可移转的拨款在财政年度之后的两年以内可以支用。发展信用(或贷款)拨款是估计的拨款,年度终了时未动用的部分就失效。援助预算内一切其他的拨款都是可移转的拨款,实际上三年内不会失败。

2. 援助预算分为四个标题(行政支出标题不在内):多边援助、双边赠金援助、发展信贷及人道援助;并进一步分为小标题。双边赠金援助和发展信贷两个标题下又包括一个使用计划,指出对三个方案国家的拨款和对其他国家的拨款总数。标题和小标题之间的资金的重新分配须要国会的批准。在一个小标题或标题之下属于一个使用计划的资金的重新分配须要内阁批准。

3. 当核准预算时,国会也授权政府作出当年度和接着两个年度的承付。后面两年的授权只包括下两年预测拨款的一部分。一般情况似乎是这样(根据发展援助委员会的资料):当前财政年度的授权的赠金承付和上年的拨款相当;贷款承付一般是超过当前年度的拨款数额。对各别国家或多边组织的承付和认捐一直是需要国会批准。

4. 多边、人道和双边赠金的援助容许可结转至下一年度的规定,由于付款稽延,造成资金累积现象。多边援助的累积相当小——目前恰只超过该标题下年度拨款的百分之十;双边赠金援助的累积仅略少于四分之一,而人道援助的累积大约是

^c 预算中有这些种类的拨款,也有固定的拨款。固定拨款如果在财政年度内未曾动用就失效,而且只有在国会核准追加预算后才能超支。

各别拨款的百分之十六。但是，这些累积资金在编制年度预算时不受到考虑。因此，虽然累积资金会使核拨给受援国的援助的实际价值遭受若干损失，但它们对以后年度拨款的大小不发生不利的影响。

5. 已承担但未支付的资金累积也有一些增长。这在贷款（或发展信贷）方面尤其显著。贷款的承付是根据个别贷款协议作出的，该协定通常牵涉一个超过四年期间的付款。这个期限也许可以共同协定来延长。因此，虽然核准的贷款资金如果不用就失效，但承付款项实际上是结转至下个年度的。由于贷款的付款率相当差（一九七〇和一九七五年间约有拨款总额百分之四十失效^d）同时承付款项不断增加，因此贷款的承付款项的累积大幅度增长，一九七五年终了时，数达一九七五年贷款拨款数额的两倍。明显地，承担与付款之间的时间差距实际减低了分配的援助款额的价值（不过，如果贷款的承付包括一个多年的付款期间，有一些时间差距是不可避免的）。

预作规划

6. 每年的援助预算是在一个为所有预算拨款的五年滚转方案的范围内计划的。援助预算滚转计划由外交部编制，经财政部“调整”后，连同计划的其余部分作为预算附件向国会提出。滚转计划是以不变价格编成，但每年加以调整，它并不构成对各部会关于将来支出的授权。

7. 关于三个国家的援助方案的拟订，是通过每年加以订正的三年滚转方案而进行的。第二年和第三年的援助总额只是指示性的，是在国会的事先承付授权（见上面第3段）的基础上以当时价格编定。因此给各受援国的规划数字会比可能的拨款要小。与各别受援国订定的多年承付协定，只要不超出国会的授权数额（并且只要此项授权在国际法上被认为有法律上拘束力），具有法律上的拘束力。国家方案

^d 虽然在一九七五年（连同其他标题下的付款一起）有所改善；该年失效资金占拨款的百分之十九。

以内各不同项目的资金分配，可以在芬兰和受援国每年的协商期间，加以改变。对于任何将来承付受通货膨胀的影响，并无特别规定。

多年性的承诺

8. 这对方案国家实行，在较小的程度上也对其他双边或多边受援国实行。没有证据可以说芬兰预备改变它目前的程序。

保持援助拨款的实际价值

9. 所有五年滚转计划内的预测拨款都是以不变价格编制的。此种办法明显地没有保障预测拨款可能削减，并且，假如没有此种保障，防止通货膨胀影响的办法只能发生有限的价值。不过，芬兰当局正在考虑采用一种完成官方发展援助占国产总值百分比达到百分之七的目标日期的可能性。如果目标日期被采用，同时援助规划从而变更（例如与其他北欧国家看齐），使能确保按时达成目标，那么，援助拨款的真实价值（及其增长）就可以保证。

无时效限制的授权

10. 赠金已经是可结转至下一年度；虽然每年的贷款拨款有失效期限，但承担的贷款资金可在一个四年期间内付出。后一安排显然提供了足够的灵活性，但是也引起了未付的承担款项的累积值发生重大的增长。

利息和摊还款的回收利用划归预算

11. 芬兰的意见是采用这个决议的这一部分实际上并不会增加可用的资金（还可插一句：资金目前并不缺少！）。此外，芬兰打算逐步结束它的受援国中最不发达国家的贷款，并且已经决定让这些国家对过去贷款的本金偿还可推迟到一九八〇

年。芬兰一九七五年援助付款总额的百分之五十三是给予最不发达国家，但不清楚上述政策会减少回流数量到什么程度。一九七五年后者数额达六十万美元，约占付款总额百分之一，因此，目前不算很重要。

法国

每年拨款、承付和付款

1. 法国的援助主要由预算经费来筹措，不过中央经济合作金库也在资本市场上募集贷款。政府各部分别提出其预算概数，支付的援助款额是按照财务法规每年由议会表决通过。法国严格遵守每年编制预算的原则，因此议会表决通过的每一方案的核可在法律上有一年的约束力。不过追加预算（财务修正法规）也是有的，合作部就获得追加预算应付过去两年技术援助的超额支出。主办援助的官员似乎认为如果法国每年有一个援助付款数额指标，这种多年认捐办法才行得通。现在，根据第七个发展计划（一九七六——八〇），法国希望到一九八〇年时能够将其援助付款净额提高到国民生产总额的百分之零点七，不过有一条件就是法国希望其他工业化国家亦能这样做。一九七六年，法国的援助占国民生产总额的百分之零点六二，但却没有系统地在这个计划期间达到每年个别的指标。由于现时的预算发生困难（法国的官方发展援助对预算的压力大过对国际收支的压力）和经济情况的困难，现在似乎不很可能在一九八〇年时达到百分之零点七的指标；此外，认为现在不是适当时候来采用即使是法律上没有约束力的一般多年援助的规划办法。

2. 不过，在第七个五年计划中，对其他各种政府支出已采用了多年计划，因而已有先例。根据方案法，国防部在该计划的五年中分配到的国家预算比额每年都增加（一九七七年为百分之十六），虽然执行这个多年援助办法已经感到种种困难。同样，优先行动方案在一九七六——八〇的五年期间对促进输出也规定了一个总的数额。是否可能将海外援助列入这个多年办法（包括按一九七五年价格核定但在法律上没有约束力的多年承付款额，不作为政府支出的一部分）的问题曾获得考虑但因牵涉的部太多和牵涉的信贷种类太多而被否定。

多年性的承诺

3. 援助官员对于这种正式多年规划的办法也缺乏兴趣。因为预算有严格的

规定，所以具有法律约束力的承诺不可能超过一年。认为对于各受援国所作的道义和政治的承诺更加适合于长期项目，因为在长期项目中每一援助部分是在各部预算范围内每年表决通过的，而受援国家只要赞成按多年规划办法接受援助，通常都能得到至少象往年一样的援助数额。所以受援国与法国之间的长期政治关系是很重要的因素。得到合作部援助的大多数国家曾于独立之后在一九六一年光景商订了长期合作协定。这些协定包括军事、文化、经济等方面的合作，但都是一般性的，不在援助数额中另加规定。现在，正重新商讨这些协定，用意是为每一个受援国设立一个联合委员会，扼要说明法国期中援助的性质和程度。这些联合委员会已为上述26个国家中的10个国家开始工作，对早日参加这一计划的某一西非国家来说，为一九七六——一九七七年决定的全部援助数额必须重新商订，因为对联合委员会以前同意的项目后来有歧见的关系。

4. 有些国家不在合作部及国家海外部和领土秘书处援助范围以内，对它们来说，多年规划办法的唯一途径是与国库拟订的每年贷款协定中所载的道义承诺，表示现有援助数额不很可能逐年减少。不过，却没有规定确保数额的增长。

5. 最后，法国援助支出中可以说唯一实行多年规划的是技术援助部分（一九七五年为百分之四十七）这是由于技术援助人员的合同通常为两年期而其薪给是按通货膨胀根据指数调整补偿的。

防止援助的实际价值的消蚀

6. 如上文所指出，为了应付通货膨胀，技术援助支出的调整是在一种个别基础上根据薪给指数变动的。但是，这样也可以说援助的预算拨款保持不变，而根据规划提供的实际合作人员人数可以减少。其他可供抉择的办法是减少备供资本援助的经费（这是就合作部的预算来说）。上面已经提到承担超额支出的追加预算也是可能的，但是根据市价在年度基础上编制预算的基本规则是适用于法国政府一切支出的。关于各项目支出的估计数可以包括准备通货膨胀百分之十的宽限数，但是这一宽限额甚至对付款较快的项目也是很少足够的。以不变价格编制预算为法国预算规章所不许。

无时效限制的规定

7. 每年的方案授权规定可以失效或可以不失效，取决于获得经费的是那一个部。一般讲，分配给法语世界的所有援助均得到不失效的规定而对其他国家中的支出则控制严格。合作部的预算经过表决后成为援助与合作基金的经费，一直可以拨用直到支付时为止。技术援助承付款项在一年内可以自动支付，而关于承诺的项目援助，则可以自动地从一年结转入次年。在过去，甚至未经承诺的预算款项可以保留在援助与合作基金内，历三年或四年仍不失效，但是在现时的预算情况下，已不大可能这样做。与不失效规定有关的类似规则适用于国家海外部和领土秘书处的预算，中央经济合作金库本身提供的（主要对象牙海岸、加蓬、塞内加尔和喀麦隆）的其他贷款是不受立法程序控制的。不过，对世界上其他国家提供的赠与款项和贷款来说，在技术合作方面每年预算中表决通过的经费只有十分之一能够结转（为时仅一年）。凡未支付的其余经费必须归还国库。资本援助通常为国库贷款方式，分成每年度的经费，如果一年后尚未拨款支付则失效而归还国库。因此，凡法国认为在其特定政治和文化势力范围以外的国家在这一方面所受的待遇似苛刻得多。

贷款回收利用

8. 大部分法国援助是以捐赠的方式为之，所以有人认为如设置一项特别基金重新利用回流贷款并不特别有用。此外，这种特别基金不合规定，因政府收到的款项应归还政府总预算而不能指定作特别用途。援助与合作基金差不多都是以赠与方式提供一切资金：贷款只占全部款项的百分之一。国库贷款（根据毛额表决）应付的摊还和利息均归还财政部，就象其他各部发展贷款的回流款项归还财政部一样。只有在中央经济合作金库本身利用资本市场（通常在德国、瑞士、法国）上供应的资金，提供贷款并得到国库保证的情况下，回流的款项才能保留在中央经济合作金库作新的投资之用。

9. 虽然没有设立特别基金负责再度利用回流的政府贷款，但经指出，因为新

的贷款数量加上延长贷款偿还时间费用远超过来自过去贷款利息和摊还款项的政府收入，所以法国政府认为实际上这种收入已经再度利用供发展援助之用，不过未能特别规定保证这种收入可以补充议会表决通过的援助预算最高限额或财政部规定的政府贷款最高限额。

发展税

10. 由于政府收入不能随便移用的原则，一般对于为援助支出订立发展税的构想均不赞成。类似预算收入的征税需要特别立法才能作为特别用途的经费。虽然有一些先例——例如把每年向电视所有人征收的税款用来维持广播局的业务——但是认为法国议会不可能核准这一发展援助的办法。

德意志联邦共和国

每年拨款、承付和付款

1. 在联邦经济合作部援助预算“艾因泽尔计划23”中为次年支出所作的拨款请求每年提交联邦议会核可。不过实际上现有两个援助预算，因为议会不但批准每年的现金拨款而且每年表决今后四年中新的承付款项。在有些情况下，议会在承付款项授权中甚至规定可以付款的年度。两个预算法律上都有约束力，因此议会表决通过的年度现金拨款与先前核定的该年承付款项数额之间有着非常密切的关系。除了紧急救济援助和某些多边支付以外，所有现金拨款均以先前的承付款项授权为根据。这种制度的一个缺点是任何以多年承付方式的款项在某一年的承付款项预算中是以总数来表示的，虽然开始付款是以后的事。此外，因为对支出有双重限制，某一年度的付款额不能有效地提高超过经表决通过的承付款项授权的数额。不过，只要承付款项授权数额够高，便能象一九七五年一样提出追加预算以提高现金拨款数额来应付当前年度承付款项的需要。

2. 联邦经济合作部正规划为期四年的一个中期计划，是关于现金支付授权的，以后每年再继续。预测多年计划内的全部援助数额将随同预期的国民生产总值的增加而增加，虽然为了减少联邦预算赤字增加新近采用的紧急办法严重地影响了中期计划。不过，得到该国议会核准的计划，只要在特定援助方面核可的承付款项在法律上有约束力，就不会有问题。

3. 虽然德国在外援方面，特别为德国集中援助的20个国家，建立了一种制订国别方案的广泛制度，但是根据上面提到的严格的预算规定，只能对国别计划第一年的援助数额作肯定的承诺。有些主要受援国（尤其是印度）的方案已例外地得到了头两年的肯定承诺，但是联邦经济合作部却不愿扩大适用这一措施，因为两年的承诺数额须在每年决定承付款项预算时表决通过，因此事实上就会减少可供其他国别计划使用的款项。受援国通常会相信它们能够期望在未来各年中至少获得相等数量的援助（面值），但是却不能提出更具实质性质的未来援助数额表示，即使是多年方案的四年规划总额也是因为内政之故计算而得。

多年性的承诺

4. 由于对承付款项和现金付款每年有严格的预算编制规定，德国政府不能保证其下一个财政年度以后年分的援助。在每年订正的四年滚转计划中可以看到公共支出的所有估计数，联邦经济合作部是根据这项估计数制定其援助方案的中期计划，不过，这两个计划有待大事修改（象一九七六年一样）所以关于援助总额只能对下一年提出切实保证。德国政府已与若干受援国订立一般性协定，不过只对第一年的全部援助数额确实作出承诺。由于需要议会授权核可，德国政府不愿表示超过第一年的援助数量，不过对某些主要受援国也有一些例外。

防止援助的实际价值的消蚀

5. 虽然事实上，当每年重新审查滚转计划时必对全部援助总额有所调整，但是以不变价格编制预算违反德国预算措施的。尽管付款数额取决于先前核准的承付款项，但是其价值可能已在执行项目缓慢的进程中因通货膨胀而消蚀。联邦预算中的联邦经济合作份额是在公共支出滚转计划的范畴内预先指明四年的数额。货币总额是按分配给艾因泽尔计划的份额计算产生的。不过，这些份额的数字可由内阁修改的。因此，一九七六年间，当联邦经济合作部的份额从百分之二点三减至百分之一点九的时候，该部预算的面值减少了百分之十三点二，而实际价值则减少得更多。对于各受援国的付款数额只能在专案办理的基础上加以调整，以便应付增加的费用，惟不得超过规定的现金拨款的预算项目。

无时效限制的规定

6. 联邦预算中表决通过的未支用现金拨款通常在财政年度终了时失去时效。虽然，这些现金拨款可以按照特别规定结转入下一年度的预算，但是在请求议会核准的时候这种结转的拨款必须列入下一年度的现金拨款总额中，所以以总数来说，并不能因可以适用无时效限制的规定而多出款项来。

贷款回收利用

7. 从一九七一年开始，德国一直维持了摊还发展贷款的一个循环基金。复兴信用银行掌握所有回收的摊还款项，用来提供新的贷款。这个基金现占德国资本援助总额的大约百分之十。现在，偿还的利息均归入联邦预算。联邦经济合作部研究了将这些回流款项直接投入援助方案的可能性，但是认为财政部（而非议会）会反对，目前这一倡议行不通。

发展税

8. 政府和各主要政党均不能同意为了德国援助方案的经费而征收一种特别的联邦税，特别是因为一九七六年曾作过重大的税制改革，同时考虑到预算赤字和德国一般人对发展问题并没有表示有兴趣。在援助领域积极工作的非政府组织（特别是教会）由自愿捐款支持，认为这是使个人进一步参与发展中世界的工作的一种更为适当的办法。

意 大 利

每年的拨款和预作规划

1. 议会对于全部援助数额并不行使全面控制权，因为双边贷款是由全部为私人所有的信贷机构提供资金的。作为利息补金的一笔单独拨款是由议会表决通过的，以应付多年性的付款需要（现在的多年期为一九七六至一九八〇年）。对各多边组织提供的捐助拨款是分开表决的，双边捐赠拨款则另作表决。自从一九七一年以来，技术援助支出一直由一项为时五年的特别法律加以规定。一九七一年，曾表决通过本方案各年度支付的拨款，为了使这个方案延伸到一九七六年曾提供了补充经费。关于一九七七至一九八〇年期间每年付款问题的技术合作新法律草案预定在一九七七年提请议会核可。

2. 近几年来，多边捐助和技术合作方案一直是意大利官方发展援助净额的主要构成部分。虽然在双边贷款方面利息补助拨款已有安排，但是由于私人资本市场上的情况不利，预料一九七八年以前不会提供任何新的双边发展贷款。因此，技术合作采用多年期规划制度可以作为一种模式以便拟订协调财政援助的法令，财政援助目前并没有因任何有系统的预作规划办法而增加款额。尽管通货膨胀和意大利里拉价值跌落，一九七一年为五年技术合作方案提供的预算拨款足以保证实际价值的增长。新的法律草案规定一九七七—一九八〇年这一时期的全部支出为18,400万美元，也规定了该方案每年付款增加的面值数字。按照新的法律，能够偿还方案某些费用的受援国家需要偿还此种费用，而这种收入将回收利用以保证新的方案继续扩大。

多年性的承诺

3. 意大利援助方案中能够说得上多年规划的唯一部分便是技术合作方案。

对各受援国家提供的承诺可按照这个方案每年支付拨款的限度来加以决定。 利息补助的预算拨款是经过预先表决决定的，但未规定如果供应发展贷款的资本市场的资金不能立刻获得的时候，这些拨款如何筹得（如现在的情况一样）。 多边承付款项常因必须取得议会批准而延迟，所以付款也常常拖延。

保持援助拨款的实际价值

4. 技术合作方案下的付款数额是以里拉市价计算，但是对方案未来年度内增加费用的补助则在制定法令时规定。 意大利援助方案的其余方面显然是在一种专案办理的逐年基础上加以处理，主要取决于资本市场状况和意大利本身的国际收支情况，因此不免受到通货膨胀的不利影响。 此外，意大利并没有规定办法保证每年援助拨款能随同国民生产总值的趋势而有所增减。

无时效限制的规定

5. 从有限的现有资料中可以发现，如果预算拨款不在表决通过的财政年度中支用，则便失去时效。 财政年度自一月起至十二月为止。

贷款回收利用

6. 意大利政府本身不提供双边发展贷款，只提供由捐赠援助预算列支的利息补助，政府并提供放款担保。 所以偿还的利息和本金均归还提供贷款的信贷机构。 不过，自从一九七五年以来，意大利一直在请求较富有的发展中国家偿还先前以捐赠方式提供的技术合作方案项下的某些费用。 这种偿还款项将成为一项循环基金专门用于技术合作方案。

日 本

拨款、承付和付款程序

1. 在日本，为援助预算筹措经费的主要来源是议会批准的经常拨款，这类拨款主要用于捐赠多边捐款及特别的承担费用的款项，大部为养恤金和邮政经费所需。虽然没有精确的数字，但是显然海外经济公司基金中百分之五十的款项来自信托基金，其余的百分之五十则为日本议会拨款。

2. 关于贷款项目，系根据每年的议会核可付款，这种核可保证项目执行一经开始，便能预计相当精确的付款数额。如费用支出有剩余，通常不能将资源转移到其他项目或其他领域。由于付款程序有严格规定，日本的情况是每年付款约占承付款项总额百分之十八如须扩大援助方案，一定要通过付款政策和程序的重大变动或承付款项大量增加才能实现。

3. 在日本，预算程序规定一切支出必须经过每一年的批准。虽然不能承担法律上有约束力的援助承付款项超过一年以上，但是作多年期的承诺也是可以的，因为实际上议会会承认政府所作的承诺。在这方面，对外援助的预算政策和措施是与国内支出程序完全一致的。

多年性的承诺

4. 虽然在日本并不从事包括对受援国援助预先提出承诺在内的正式制订国别方案的办法，但是各援助机构却对每个主要受援国的经济作广泛的分析，以及评价受援国较长时期的资本需要。不过，这种分析并不成为决定多年援助承诺的一种根据。然而，因为日本援助方案逐渐扩大，援助行政集中，所以预料有条不紊的制订国别方案办法和多年性的承担办法将成为援助方案的一个特色。

无时效限制的规定

5. 在日本，议会表决通过的未支付援助款项可以由本年度预算转入下一年度。百分之五十的援助预算系来自邮政资金和养恤金等的特别信托基金，备供日本援助机构作出承诺。如果由特别基金规定最高限额的这些承付款项在某一年中没有支付，则这些款项事实上便告失效而应归还特别信托基金。因为对于可供利用的预算款项没有完全付出，所以事实上失效并不造成一个严重问题。

利息和摊还款项收入

6. 偿还款项连同政府认捐和信托基金局提供的借款构成了进出口银行和海外经济公司基金的资金，并可供新的贷款。进出口银行收到的过去贷款的利息可以用来支付一部分银行本身的业务费用。

保持付款的实际价值

7. 象其余的国内预算一样，日本的援助预算是经表决通过并按市价核算的。因此在快速的通货膨胀时期，常有一种危险即在执行过程中的承付款项的实际价值可能大大消蚀。援助预算编制程序并不特别规定如何应付意外开支，如连续的费用增加，对于个别项目，则在一种专案办理的基础上提供款项以冲抵超额的费用。有时，因日圆重新定值之故，亦可能核拨额外资金备供减轻超额费用问题之用，不过这是一笔相当小而无关紧要的数额。

发展税

8. 日本负责援助工作的官员认为这一提议不能实行主要因为不可能得到议会中获得太多的支持。

荷 兰

每年拨款、承付和付款

1. 发展合作的每年预算是由合作部长提交议会并由下议院在九月间提付表决。这项预算分为官方发展援助项目和非官方发展援助项目，后者包括荷兰国内的资料工作、贷款方案的利息费用补助、荷兰国内的结构调整以及移民的接待。荷兰政府于一九七三年接事后曾宣布不论在政府预算中需要作何种节约，分配给发展合作的经费总额（即预算两个部分中的经费总额）一定会达到按一九七六年因素费用计算的国民收入净额的百分之一点五。这一份额——相等于承付款项和相当于按市场价格计算的国民生产总值的百分之一点二二——已于一九七六年达到，政府的多年支出计划的目的是要将这一数额保持到一九八〇年。所有政党现均承诺将来要保持高度的援助数额；各党都赞成这一占国民生产总值百分之一点五的数额应视为下一个十年开始时的最起码数字，而且两个进步党均赞成百分之二的一个新指标。这显然反映出荷兰一般群众大力支持发展需要和理解种种发展问题。

2. 在与所有发展合作活动有关的整个承付款项的这一指标范围内，一九七五年官方发展援助付款净额达到了国民生产总值的百分之零点七五（首次达到联合国的指标）。一九七六年，这种付款净额达到了国民生产总值的百分之零点八。现计划在下一个四年中每年把官方发展援助份额提高到国民生产总值的百分之零点零五，在一九八〇年达到国民生产总值的百分之一点零二。荷兰当局计划用下列方法达到后一指标：（a）在援助预算中逐渐减少非官方发展援助项目的份额，（b）将承付款项预算编制办法改为付款预算编制办法，（c）减少尚未支付的大量援助数额。

3. 在过去多年性援助方案中确定预先承诺的援助数额面值和由此而产生援助数额与国民生产总值的比例，这一方法意味着这种援助的实际价值能因通货膨胀而消蚀。自从一九七五年以来，援助的预算数字一直被固定作为对国民收入净额的一种比例，使得援助最高限额的实际价值不因通货膨胀而消蚀。（然而，这项办法因

国民收入增长意外缓慢而受到不利影响。)援助方案仍能以表面的指示性数字制订,不过,这些数字现在已成为正式预算科目以外的财务报表。变通也有限度,只要不超过整个援助限额,与发展援助有关的任何预算项目都能超额支出。为了响应秘书长在一九七四年为受害最为严重的发展中国家发出的呼吁,已经核准了一项追加预算,不过这是一个例外。

多年性的承诺

4. 多年性的援助规划是在四年期滚转方案项下按照政府认捐的国民收入净额中的每年援助比额而订定的。这种规划每年调整,每年须将新的一年归入规划时期。另外,还可以在预算年度内作调整,从而按照改变的优先次序来付款,特别是将款项用在直接援助^e和救灾工作。现在新的双边援助承诺只限一年。在过去曾对受援国家提供包括整个多年计划时期的技术援助方面的承诺,而在财政援助方面只肯定第一年的援助,不过同时保证受援国可以期望在今后各年中至少得到同样面值的援助数额。这一严格的规定(造成未付承付款项的迅速增加)现已停止使用以便使援助计划增加灵活性。此外,因新的会计法将于一九七七年七月间实施,现正采用编制付款预算办法。新的会计法规定所有政府部门根据预期的每年现金付款额编制预算。在旧的会计法,所有承付款项,即使预备分几年拨付,都须在发展合作部长提出的每年预算中表决通过。根据荷兰政府对其援助拨款规定无时效限制(如荷兰政府对军事和海洋开发支出所作规定一样),结果累积的未付承付款项的数额已变得很大。一九七三年以前,未付的承付款项数额始终超过每年的援助预算拨款。到一九七六年,这个款项相对地减少(虽然,数额的面值已有增加),低到每年援助最高限额的百分之五十七。

5. 虽然现在仍在过渡时期,但是现在改用按现金付款编制预算的办法是在每年援助预算与多年滚转援助方案之间,建立一种联系。因此,荷兰的程序的特点是

^e 广义地被界定为对最贫穷国家和人口集团提供的援助,因为这些国家和人民遭受永久或半永久紧急情况的损害,而非仅仅是短期自然灾害的损害。

切实保证在未来各年中提供一定的援助数额。以这一数额再来计算占国民收入的分额有多少，不是根据国民收入多少来核算这一数额。援助支出的种类是在滚转的四年计划范畴内加以订定的，但是现在的趋势是在这一计划内增加灵活性。因此，虽然荷兰政府提出切实的指标，显示其在未来各年中一定援助整个发展中国家，但是现在的趋向是对个别受援国提供其多年性的援助付款计划，宁愿根据受援国的绩效和将列入预算的款项转用于紧急情况的需要程度来增加或减少付款数额。

防止援助的实际价值的消蚀

6. 荷兰当局成功地克服了通货膨胀侵蚀援助最高限额的实际价值问题，方法是固定最高援助限额的价值，作为各年国民收入一部分一直到一九八〇年，并从援助与国民收入净额的比例或援助与国民生产总值的比例算出面值。问题仍是如何把整个发展合作和官方发展援助部分两者的财政规划数字同每年规划的比例紧密配合起来，要达到这一目标必须对支付较快与支付较慢的预算项目作更灵活的调整以及在多年性方案范畴内根据预期的现金付款编制援助的预算。不过，荷兰政府认为以荷兰盾——这是近几年来对包括美元在内的大多数主要货币的比值一直在增值的一种货币——偿付固定贷款的利息和本金，对于主要以较弱货币处理贸易的发展中国家来说，可能所加的负担过于沉重。所以荷兰政府已向其发展贷款的一个主要受援国建议一方面贷款继续以荷盾计值，一方面应规定以特别提款权计值的贷款价值，同时规定利息和摊还款项到期时如荷盾对特别提款权有任何增值，这个增值应用作减少摊还款项的一种指数。这表示荷兰收到的以荷盾计值的款项要比发展中国家所欠债务为少并另规定如遇荷盾对特别提款权的比值下跌时，不必加以调整。虽然对于这一程序尚未达成正式协议，但是对于能从强硬的货币得益的其他捐赠国来说，这可能是它们值得注意的愿意考虑的一个倡议。

无时效限制的规定

7. 传统上，援助拨款象国防和海洋开拓的国内支付一样，一经议会表决通过

便自然地有了无时效限制的规定。不过，按照政府新的帐务法，发展合作部长必须指定他的预算中哪些部分是没有时效限制规定的。如果要把不属于这类的未支付的拨款结转到下一年度则需议会特别批准。然而，主管援助官员认为在新的会计制度之下不会发生减损，特别因为援助预算根据付款来编制的趋向愈来愈明显。此外，虽然议会希望减少未支付的援助承付款项数额的累积（一九七六年估计为165,400万荷盾），但并不坚持必须在一年内将款额全部支用，亦不坚持未支用部分就失去时效。关于未支付的承付款项的一个实例是为印度尼西亚设置的经费计2,500万荷盾的一个帮助移居的项目，这是三年前决定执行的，但是要到一九七八年才开始支付款项。

贷款的回收利用

8. 自从一九七五年以来，荷兰对外贷款的办法是按照荷兰当局评价的受援国经济情况和发展的前景决定的，除了捐赠以外有五种情况。虽然荷兰政府考虑过设置一项循环基金处理过去发展贷款回收的款项，但却没有采取行动，因为它认为议会表决通过的发展合作经费是充足的，而部长提出的请求很少有争论。自动将经费重新用于一种特别活动的制度会受到议会特别注意的。所以今后情况将同现在一样，政府贷款回流的款项仍归国库并作为一般收入来加以利用。

发展税

9. 援助数额高，同时援助预算的拨款没有严格条件，所以特别发展税在荷兰被认为没有必要。另外认为不宜征收这种税是因为政府新近征税以应卡科姆快速增值核子反应堆所需的费用，有过不幸的经验。许多纳税人基于良心理由反对这种特别税，所以必须为这些反对者设计另一种特别税。虽然荷兰的一般人对援助问题有很积极的态度，但对发展税也会表示类似的反应，所以政府宁可继续由一般性的税收承担援助预算。

新西兰

每年拨款、付款和承付

1. 援助方案完全由议会每年核拨的中央政府经费提供资金。 拨款是整笔支付。 回流的利息和摊还款项均直接归总收入，在决定每年拨款数额时并不考虑到这些回流款项（不过，因为新西兰的援助条件关系，这些回流款项同援助总额相比是微不足道的）。 拨款如果在有关财政年度期间没有支用则便失效，对于如何追加拨款现在没有规定。

2. 付款一直保持与拨款一致，所以拨款失去时效并不造成对预算的损失。不过，事实上，在过去两年由于“意外超支”曾发生支出超过限度的情况。这种付款情况因有关双边援助的超额承诺政策而加深，因为外交部根据这一政策可以在先前援助方案范畴内承诺百分之一百三十（现时）的预期现金付款数额。

3. 政府所作的正式援助承诺受到限制，因为每年负责通过支出拨款的是议会。不过，政府能够为未来各年度中的双边项目和多边捐款提出正式承诺，只要根据保守估计这些承诺预期未来大概有经费可以承担。 现在没有规定可以自动消除通货膨胀对过去承诺所发生的影响，但这种影响经常审查并能按照合作的发展中国家的优先次序在它们各国拨款数额的范畴内加以调整。

未来援助

4. 援助拨款总额是每年按照当时情况决定。 象其他中央政府拨款一样，对于未来各年的全部援助拨款不提出规划数字，所以逐渐提高到指标百分之零点七并不是固定的。

5. 除了某些承诺是多年性的以外，多边援助是不一定经过任何事先规划的。不过，双边援助是在三年滚转方案，也就是预作援助方案的范畴内加以规划的。新西兰在这一时期中向每个受援国提供的双边的资本和技术援助都是有规划数字的。

这些数字是与各受援国协商拟订三年期国别援助方案的基础，并在原则上在其执行之前须经政府各部长同意。第二年和第三年的规划数字是以市价订定，只是一种指示性数字而已。但是有人相信预作援助方案的存在可以在公共支出削减的时候帮助保护方案的双边构成部分不受影响。

多年性的承诺

6. 虽然预作援助方案不是一种正式承诺，只是协助新西兰援助合伙国规划如何在三年期间利用援助的资源。显而易见，由于没有全部援助的计划数字，这一有偏差的制度将造成在整个援助拨款中首遭削减的多边援助流动。

保持援助拨款的实际价值

7. 关于这一点，政府官员指出“新西兰仍然坚决保持百分之零点七的指标，但是达到这一指标的进程无可避免地将由新西兰本身的经济情况来决定”。所以，现在没有规定可以使全部援助拨款不受国内通货膨胀的影响。

无时效限制的规定

8. 因拨款已经完全支付，所以认为不需要这种规定。

将回收贷款重新拨入援助预算

9. 这一办法未经拟订。由于新西兰大部是捐赠性的援助，所以认为这是一个很不重要的问题。

挪 威

每年拨款、付款和承付

1. 挪威援助方案付出的一切款项都是由挪威议会每年拨出的中央政府基金提供的。某一给定财政年度（一月到十二月）的拨款总额是在上一年初根据四年滚转援助方案所列该年度的官方发展援助占国民生产总值的比率指标制订。官方发展援助指标数字指的是援助总额（目前利息和摊还款的回流量是微不足道的），包括援助行政费、新闻费用和支持发展研究的费用。支持发展研究的费用目前占援助拨款总额不到百分之三。下一财政年度的国民生产总值估计数是按该年估计的时价算出，从估计数得来的拨款数额也是这样算出的。以后三年的实际拨款估计数也是按下一财政年度的价格算出。每一年度的拨款总额一旦表决通过（在财政年度开始之前），就不再进行调整，人们认为，在官方发展援助占国民生产总值的指标比率和实际比率之间产生的差异往往是可以忽略的。

2. 年度预算是相当细致地加以表决的。获得拨款的有个别的方案国家（看下面）、多边——双边项目^f、个别的多边组织和非方案国家的个别项目。由于在议决的援助金额中有一个预算储备金项目；在投票决定预算时可以加以订正（考虑到从编制到提出预算这段期间所发生的变化）；在财政年度期间可以提出追加拨款（通常是两次），因此预算是有灵活性的。有了追加拨款的办法，新项目的开支就有机会得到核准，各预算项目之间也可以重新调拨经费。外交部有权在某一国别方案内重新调拨经费。

3. 供多边援助用的拨款如果在财政年度期间不予动用，便要失效，但供双边援助和多边——双边项目用的拨款则可结转两年。由于多边援助拨款比较容易支付掉，又有一个预算储备金项目，援助资金实际上是无时效限制的。挪威在支付援助款项方面有一些问题，但是其原因与其说是由于相对地缺乏失效规定所造成的

^f 由多边组织执行、由挪威直接提供经费援助的项目。

支付压力，倒不如说是由于方案活动增加得很快，而援助行政人员的数目却增加得很有限。一九七三年年底，积存下来的已拨未支付款项约占该年预算的三分之一，现在这笔款项已减至任一财政年度的预算的百分之十至十五左右。这项成就部分是由于预算编制制度的改变，包括交出一些议会权力，但主要是由于援助结构和援助管理的改革。特别是，将国别方案拟订办法加以精简和更为灵活地使用援助款项——例如，用于预算和方案支助，用于当地和经常费用——都有助于减少资金累积的问题。

4. 除了别的以外，发展援助委员会对以下的问题表示关切，即挪威目前的付款率只不过是稍为增加了一些行政人员的成绩，这种付款率恐怕会损害到援助的效率。挪威人对此却并不那么担心。挪威的援助方案就其数量、结构和地域分配而言，都为大多数发展援助委员会成员国家提供了一个典范。挪威官员们注意到，其他捐助国遇到的付款问题同它们对使用援助款项的限制条件不是没有关系的。挪威政府在其最近向议会提出的报告中表示的关于预算支助的意见，值得其他捐助国加以考虑：

“政府认为，在评价了一个国家的总的经济情况及其政策以后，它不能允许让琐碎的监督和控制成为阻碍发展的障碍。．．．．．广泛的控制活动需要捐助国作出相当大的努力，也需要受援国在人力财力方面作出至少是同等的努力，况且这类控制措施还可能会造成延误。因此，必须经常考虑这类控制措施是否同所期望的结果成合理的比例。”⁸

5. 在理论上来说，凡是要从以后各年的中央政府基金中拨出费用的承诺都需要得到议会核准。由于议会已经把相当多的权力授予政府，也授予了外交部具体处理个别项目协定的权力，因此就没有经常要求议会核准，也不必经常这样做。如果是需要核准的承诺，习惯的做法是先拟订协定，但加上一句：“需经议会批准”。

⁸ 《挪威与发展中国家的经济关系》，向挪威议会提出的报告，第94号（一九七四——一九七五），挪威国际发展局，第43页。

预作援助规划

6. 援助方案是按照一个四年滚转方案规划的, 这个滚转方案为现财政年度的以后三年提供按不变价格计算的援助拨款总额指示性数字和这三年的官方发展援助占国民生产总值的比率指标。对于各项指标, 特别是对百分之一这个指标, 挪威都作了坚定的政治承诺。因此, 只要挪威的经济保持兴旺, 将来的援助拨款的实际价值的增加就有了保证。

7. 对个别受援国(与特定项目相比)作多年性的承诺这个办法在七个方案受援国和两个受特别待遇的国家^h之中的一个国家有效地进行着, 虽然这并不是一个有法律约束力的承诺。方案国家和“特殊情况”国家每年都可以得到滚转计划期间的指示性数字。根据这些数字, 便可以提出一个详细的方案, 再由挪威国际发展局审评和财政部核准。然后, 挪威和受援国之间可以就这个时期的援助支付问题谈判一项协定。最后三年的规划数字只是指示性的, 而且是以时价表示, 但受援国可将这些数字当作是它们将来所获得的援助的最低额, 并可预期实际援助的实值会增加。对于在一国国内没有用完拨款的情形又有具体的规定, 根据这些规定, 一般来说, 任何一年没有用完的余额都存入当地的开发银行(供某一核定的项目之用或象坦桑尼亚联合共和国目前的情形那样, 由关于如何使用这些款项的总协定处理)。拨充议定项目或方案的计划开支的款项经过这样的调整以后, 不会永远失去, 因为可在以后几年补回。

多年性的承诺

8. 如上所指出, 挪威实实在在地承诺了它的大部分双边援助。扩大这个国别方案拟订制度的范围受到挪威的地域集中政策的限制, 这个政策就是集中援助那些其政策是面向发展并符合社会正义的国家。这一政策反映出挪威本身的行政能力有限而它希望最有成效地使用其援助拨款。目前有计划将国别方案拟订办法扩

^h 例如, 越南社会主义共和国获得了挪威提供的重建国家援助。

大到另外两个国家。更进一步的扩大看来不太可能，除了是因为挪威的政策外，在某些情况下也是不适当的，原因是某些受援国的计划存有缺陷。

保持援助拨款的实际价值

9. 滚转方案范围内的官方发展援助与国民生产总值的比率指标取得政治上的承诺和公众的支持是对援助的实际价值能够增长的保证。看来在财政年度期间无需对拨款进行调整，因为无论怎样，精确的估计会产生非常接近指标的拨款额。此外，对于一个迅速增长的方案，作出这种精细的调整没有多大的意义。个别方案和项目也同样地受到保障，不致受费用增加的影响，看来无需自动按指数调整。

无时效限制的规定

10. 按照目前的预算程序，双边援助和多边——双边援助实际上都是无时效限制的。多边援助虽然有时效限制，但对于支付这类援助的国家来说，这不是问题。

利息和摊还款的回收利用

11. 从过去的发展贷款获得的利息和摊还款均划入金库基金，但是这种流动是微不足道的（相等于一九七五年付款总额的百分之零点三），目前看来，采取措施来将这笔款项重新用于援助方案，并无好处。不过，当挪威制订其贷款援助方案时，就需要考虑如何处理这种资金流动了。

发展税

12. 挪威反对征收另外一种税来为它的援助方案提供经费，主要是因为这样做会适得其反，不利于公众对方案的支持。事实上，挪威只是在最近才撤销了它的发展税——一种另外规定的直接征收的税，挪威在一九六四年到一九七四年之间的大部分方案都是由这种税提供经费的。

瑞 典

每年拨款、付款和承付

1. 除了中央银行偶尔向世界银行提供资金捐助外ⁱ，瑞典的一切发展援助都是由议会每年从中央政府基金拨出的款项提供经费的。某一给定财政年度的拨款总额现在是按官方发展援助占国民生产总值的百分之一这个预算订定的。官方发展援助指标数字的定义就是供预期付款用的援助拨款减去从过去的援助获得的摊还款和利息的数字。（摊还款和利息的实际回流直接付入中央政府基金）指标数字包括方案行政费用和有关的国内经费（例如，新闻费用），这些费用占一九七六—一九七七年拨款的百分之二点七。作为指标基数的国民生产总值是拨款日历年（即拿一九七七年七月到一九七八年六月这个财政年度来说是一九七七年）的国民生产总值估计数^j。拨款是在财政年度开始前作出的（预算提案在七月前六个月左右便已提交议会）。不过，瑞典没有作出在财政年度终了时对每年的拨款进行调整，以保证实际达到官方发展援助指标的规定。

2. 援助方案预算有三个项目：多边援助；双边援助；和行政、情报、征聘等。每一项又再细分，将援助款项分配给各主要多边组织是较为重要的双边受援国，并提供特殊援助，例如紧急援助、人道主义援助、国际粮食援助。这些拨款是由政府提议的，预算则由瑞典国际发展局和国际发展合作事务处同其他各部协商编制。拨款提案和预算在提交议会讨论和表决之前由议会常务委员会加以仔细研究，常务委员会通常会对政府的提案提出一些更动——一般是微小的更动。

3. 一旦表决通过，援助拨款是无时效限制的。值得注意的是，这种权力不

i 不包括在援助规划内。

j 财政部不提供财政年度的国民生产总值估计数。

是援助拨款独有的，大部分其他预算拨款也有这个权力。虽然拨款是供财政年度预期的付款之用，但是过去几年来，实际付款额追不上拨款额，因而造成已拨未付款项累积的现象。到一九七四年——一九七五年年底，累积的款项相等于六个月的拨款，但自那时起已经减少了——至少相对来说，因为付款率提高了，拨款总额也有所增加。积存的款项是未支付的双边援助，多边援助付款对于瑞典的援助行政人员来说是没有问题的。积存款项的出现没有被看作是受援国“吸收能力”低的表示（从而导致减少对这些国家的援助拨款），也没有被作为是要求增加援助行政人员的理由，虽然事实上瑞典国际发展局的发展显然赶不上它所管理的方案的增长。其实，这个问题正在通过下列措施加以解决：提高瑞典国际发展局的预算灵活性；改变方案的结构使之面向更易于支付的援助。这个问题已经大为减轻了。上面的措施包括允许瑞典国际发展局根据财政需要在财政年度期间在某一国家方案内重新分配资金（看下面第8段），并允许瑞典国际发展局在不需获得政府的另外核准下就可以同意向方案国家的新项目提供援助。援助结构的主要改变是将重点放在向一般进口和“部门”方案提供经费，不再强调向“传统”援助项目提供经费。瑞典国际发展局目前的援助管理方法将是皇家委员会在下一阶段检查瑞典的发展合作的主题之一，委员会的报告可能会引起援助管理的进一步改变。

4. 答应个别国家或项目的特殊远期承付款项无需得到议会的核准。在任一财政年度，瑞典政府有权作出最高达到该年度援助拨款价值的三倍的援助承诺。这项承付权力实际上是以议会核准今后两年援助拨款的所谓“最低”规划水平为根据的。援助预算通过时也就是获得了核准，预计的援助拨款只会稍为超过当年的拨款。按预算的百分之一计算，有关各年的实际援助拨款很可能会比最低额多得多。至于双边援助，远期承付款项是由政府按照一个商定的国别援助方案加以核准的。

预作规划

5. 援助规划是在三年滚转方案范围内制订的。不过，关于今后几年的援

助量是以时价表示的最低额，因此这个程序不同于挪威和丹麦等国家所采取的程序。可是，这个程序在瑞典的正常预算程序中仍然是一个进步。在瑞典，大部分拨款都是逐年作出的，而且除了国防费用以外，都是没有预早规划的。任何一个财政年度的援助拨款总额的实际水平是要根据官方发展援助占国民生产总值的百分之一这个指标来决定的。虽然提议的一九七七——一九七八年拨款稍为超过了百分之一这个指标水平，但是政府和议会都没有宣布说要作出超过百分之一这个指标水平的任何承诺^k。纵使瑞典的援助拨款就国民生产总值来说也许已到了一个稳定水平，但如果瑞典经济的实际增长持续下去，而且这个指标继续获得政治上和公众的支持，那么援助拨款的实际价值可以预期会有一些增加。

6. 就受援国来说，援助规划的最重要组成部分是国别方案。大约有百分之七十的双边援助是在国别方案名义下转让的。这些方案以三年为期，逐年滚转，而且是同已获得这个时期的指示性（或最低）规划数字的受援国协商制订的。国别方案载在一项年度协议内，其中有下一财政年度的实际拨款（和从前几年结转下来的、无时效限制的援助）和关于这三年的项目政策及优先事项的商定的会议记录。另外也有一项关于不同的资源转让的条件和程序的政府间协议。瑞典国际发展局负责订出这些方案的细节和执行这些方案。指示性规划数字是以时价表示的，这个数字被认为是向有关各国提供最低援助拨款的坚定承诺。不过，最近由于议会采取了前所未有的步骤，减少了以前计划向古巴提供的拨款，使关心此事的人清楚地认识到，这些数字并没有法律约束力。总的来说，它仍认为个别方案受援国可期望最少获得计划所定的援助，而且一般来说，如果援助拨款总额的实际价值有任何增加，对它的援助的实值也会相应增加。其他一些受援国也获得有关将来援助的指示性数字，但是，一般地说，在方案国家以外作出的未来承诺都只限于个别议定的项目。只要援助方案在扩大，应付已增加的项目费用是不成问题的。

^k 不过，也许北欧人的竞争精神会促使瑞典学习挪威的榜样而不顾它们各自的经济条件和前景的差异。

多年性的承诺

7. 最有效的多年性承诺办法已在国别方案范围内实行。由于瑞典的双边援助实行地域集中的政策，这个办法所能适用的受援国数目受到限制，而且，如要扩大这个办法，都要得到议会的核准。目前正计划增加一个受援国：斯里兰卡。从方案国家的规划者看来，现行的办法可以说有两方面的缺点：第一，方案的期限（三年）比较短；第二，指示性援助数字只是最低的。此外，对于这些最低数字是否可靠，古巴经验可被认为是一个威胁。另一方面，一般的经验是，受援国一旦取得方案国家的地位，便可期望同瑞典建立长期援助的关系，实际援助会日益增加。虽然现在正在详细讨论每隔一年（不是每年）核定国别方案的可能性，但是迄今还没有计划改变预作‘承诺’的办法。由于每年都要编制预算，这种办法会产生问题，但是却有很大的好处：可以减轻瑞典和受援国的行政负担。

保持援助拨款的实际价值

8. 就总数来说，根据指标来规划每年援助拨款的方法既可保证援助方案实际价值维持在某一水平，又可保证实际价值的增加。根据同样的理由，只要瑞典决定维持它向个别国家提供的援助方案（在这里，政治和发展方面的因素可能会介入），这些方案也可受到援助实值免于亏损的保障。政府不打算采取更加正式的保护援助实际价值的方法。这样做就是对援助给予特别的照顾，在政治上这是不能接受的：援助被看作是一种社会福利义务，因此处理援助的办法应与处理国内同类义务的办法相似。此外，在援助方面没有明显的指数可供采用，而且如果采用了某一指数，便要进行复杂迂回的程序，然后才能取得采用百分之一指标这个办法所已经有效地取得的成绩。对个别受援国定出指数这种做法还会有效地约束了议会决定每年拨款的权力，因而很可能会遭到议会的反对。

无时效限制的援助拨款

9. 援助款项已经是无时效限制的。

利息和摊还款的回收利用

10. 决定每年援助拨款的方法保证收回的利息和摊还款都有效地重新划入援助预算。 人们认为，这个制度比起把实际资金回流划入援助方案而不划入金库的制度更为有效，而且划入援助方案的办法不符合既定的程序。

11. 瑞典赞成设立一个在任何情况下都可延期偿还债务的国际办法，这个办法将减少这类资金回流的重要性。 其实接受瑞典援助的国家所应偿付的利息和摊还款有一大部分在到期时都是免付的。 这是向有关国家（受影响最严重的发展中国家和最不发达国家）提供不带任何条件的援助的另一个办法。

发展税

12. 征收一项特定的发展税来为援助提供经费被认为是不妥当的。 这样做将会减少公众对方案的支持。 一般地说，国际机构应让各捐助国本身决定如何解决为援助筹资的问题，特别是如果该捐助国已经达到关于转让援助资源的国际指标。 如果这项税是在国际上征收而不是在国内征收的（例如，如果要瑞典向一些国际机构捐助其资源的百分之X，以便自动地转让给最不发达国家），那么瑞典很可能会支持这项税收（条件是其他捐助国也参加，而且该项税收需留下一部分资源供瑞典进行自己的援助方案）。

瑞士

每年援助拨款和预作规划

1. 除了少量捐款（占瑞士官方发展援助的百分之二不到）是由州和行政区预算提供以外，所有瑞士的援助都是从联邦预算拨出经费的。联邦政府内部的一切开支计划都是按四年期规划的。对外援助方案就是这个四年滚转计划的一部分。议会定了一个关于全部核定援助款项的最高限额，并不定时地投票决定几年内的方案贷款。这些方案贷款都细分为四类：资金援助，技术合作，人道主义援助和粮食援助只要贷款不超过议会核定的最高限额，就可以向任一受援国核准任何限期的贷款。联邦两议会每年投票决定该财政年度（一月到十二月）的现金核定额，这笔款项在年底还未用掉，便失效。

多年性的承诺

2. 瑞士没有作出关于今后几年的援助总额的承诺。政府内部的开支计划是按四年滚转期制订的，但这些计划内的个别援助项目可能需要议会核准和公民投票决定。政府可以作出多年性双边援助承诺，只要这些款项不超过议会事先核定的承付款项最高限额。不过，在一九七七年宪法修订案生效以前，任何为期超过十五年的贷款协定都可能要经过公民投票决定。修订案似乎让政府有更多的自由去缔结双边贷款协定，但是除了向瑞典已经参加成为成员国的多边组织（例如亚洲开发银行和美洲开发银行）提供的捐助外，多边贷款可能也要经过公民投票予以批准。

3. 虽然瑞典的目的在原则上是要集中向为数有限的国家提供援助，但是，只有技术合作方案有国别方案拟订计划，对于技术合作方面的援助，可核定二年至五年期限的方案贷款。这类贷款使政府可以作出下一财政年度以后的有法律约束力的承诺。

保持援助的实际价值

4. 瑞典政府的目的是要增加向发展中国家转让的实际资源。因此援助的经费规划会考虑到预期的价格上涨的影响，但是无法对个别承付款项进行调整以补偿付款期间通货膨胀造成的损失。

无时效限制的授权

5. 承付款项（方案贷款）在支付以前仍然有效，但是议会通过的年度援助拨款必须在年底以前用掉。不过，援助行政当局打算尽量减少失效的情形。据估计，在一九七六年的拨款中，有百分之二因失效损失掉。

贷款回流的回收利用

6. 利息和摊还款的一切资金回流都归回中央政府预算。虽然在投票决定每年的援助拨款时会把这笔款项考虑在内，但是这笔款项不能自动重新归入援助预算。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

每年拨款、付款和承付

1. 海外发展部的一切开支都是由议会每年从中央政府基金拨出款项提供经费的。每个财政年度的拨款总额都受到按照政府公共支出滚转计划订定的最高支出限额的限制。这个计划提出了规划好的以时价表示的公共支出，为期四年，从下一财政年度开始，逐年滚转。对于援助来说，这些数字是扣去摊还款后的数字。但没有扣去从以前援助贷款获得的利息。为某一财政年度（四月到三月）计划好的援助支出（修订过的或未修订过的）在上一年十二月便换变成付款总额（即加上摊还款）以时价表示的现金数字。这个数字就是援助支出的最高限额。海外发展部打算把限定的经费全部用光，因此供付款用的年度拨款总额相等于这个最高限额。

2. 援助拨款是由议会投票决定的，但只有一个总额，援助概算则分不同的分项（例如多边援助，双边援助），详细说明这笔援助经费在该年应如何使用，并附上个别双边赠款和贷款协定。一般来说，每年都有追加的拨款，目的是使每年的拨款总额达到支出限额的水平，并增加将于该财政年度提供援助经费的新项目：因为在第一个主要概算内大部分援助还未及分配。海外发展部有权在分项中个别项目之间重新分配经费，不过它需要通知财政部，海外发展部只有在取得财政部的核准下才能在分项间重新分配经费。此外，在预算中增加任何新项目，例如向以前没有援助过的多边组织提供经费，也需要得到财政部的核准。但是，补助金概算不能更改。

3. 象一般情况那样，每年援助拨款如在该财政年度没有用掉，便要失效。不过，对于支出过多或支出不足的情形，有一些规定，根据这些规定，可自动从下一年的援助预算中提用最多一千万英镑，也可自动结转最多五百万英镑，在财政部核准下，还可多结转五百万英镑。在政府为了加强它对公共支出的控制而对许多部门，

包括海外发展部在内的年度开支订立一个严格的现金限额制度时，这些规定曾在一个短时期内被取消，但是现在又在海外发展部恢复适用。

4. 普遍的趋势是援助预算没有全部用完。一九七四年以来便已固定了的结转款项，其价值因援助方案的面值受到通货膨胀的影响而越来越有限。因此，海外发展部不得不大大依赖它本身对方案的内部管理，以保证付款额和拨款额相一致。正如前面已详细说过，海外发展局援助预算内各项目之间有相当大的预算灵活性。现已根据需要在它的内部财政管制和预算编制制度范围内进行了调整。海外发展部个别支付款项部门的内部预算反映出一种超额承诺的政策，其目的在于抵消没有用完拨款的趋势。各部门的支付款项情况和计划都在财政年度期间受到定期的审查，万一有预料不到的短缺，便可动用支付计划中的储备项目。财政部更为经常地对公共支出进行每月审查，这个额外的资料来源预料会改进海外发展部的援助管理能力。总的来说，目前的财政管制制度在维持付款水平方面是有效的。但是财政年度规划所受的约束明显地会导致在年度方案快将结束时加入一些可以迅速将款项支付出去的项目，而这种做法也许会将援助资源用于对发展较为次要的用途上。

5. 议会没有设立机构来管制向个别受援国或组织作出的援助承诺，也不核准在财政年度以外的支付承诺。海外发展部的一般惯例是先同受援国订立一个多年协定，但条件是援助经费的多寡需视议会逐年核准拨款而定。

预作规划

6. 海外发展部是根据政府的公共支出滚转计划来作出援助方案的中期计划的。由于计划好的援助支出数字只是暂定的，而且最近又要根据总的经济情况来加以修订，因此这些数字不能构成规划的牢固基础——甚至不构成最低的承诺（同其他捐助国比较，它们是按官方发展援助占国民生产总值的比率指标进行援助规划的，这个制度提供了合理的保证，即援助数量在实值方面至少保持不变）。由于在计划

期间最后几年的分配款项往往是暂时性的，而且没有全部动用“可供使用”的援助，所以在海外发展部的计划者看来这不是一个问题。为了海外发展局的规划目的，政府对于以后数年的援助支出数字都用一个反映预测的通货膨胀率和预期的援助拨款的混合价格指数折算为时价。

7. 海外发展部的中期计划，又叫援助结构，列有按国家的和多边的预期援助拨款，为期四年，逐年滚转。这个计划是在内部制订的，然后提交其他有关政府部门，最后由海外发展部大臣核定为一个规划文件。这份文件没有印发，部分原因是它需要根据援助政策和其他政策上的改变来加以修订，另一部分原因是担心一旦发表，这个文件便会限制政府和海外发展部的灵活性。另一个不想发表的原因是，文件内的现金数字会暗示财政部对国内通货膨胀的（秘密）预测。

8. 虽然可以用这个计划来向受援国提供一些计划期间的指示性援助数字，但事实上除了通过个别的援助协定外，便没有正式途径让受援国知道将来的付款计划。每一个个别的援助协定涉及不同类型的援助，例如贷款、赠款、技术援助等。这些协定是政府就所给予的某一种援助的总额向受援国作出的坚定承诺，但是计划好的每年付款需视议会是否核准拨款而定。这些协定的期限不尽相同，关于援助的实际利用，有些是在承诺前商定，有些是在承诺后商定。不过，许多受援国都能够非正式地获悉它们在将来可预期获得什么援助。在考虑到通货膨胀的影响而调整援助承诺方面，没有正式的规定，但是新的援助协定可以早一些而不是晚一点谈判；这样便可以抵消通货膨胀的亏损性影响。

多年性承诺

9. 虽然政府已接受了百分之零点七的国民生产总值这个指标,但是政府和议会都没有作出坚定的政治承诺,要在某一时期内达成这个指标。援助支出总额是同其他政府经费一起按四年期规划的,但是这些规划数字都可以加以修订,同时援助额并没有因政府接受了这个指标而免受裁减。

10. 双边援助的多年性承诺只在个别援助协定中作出(参看上面)。英国没有正式的指示性制度或其他制度向受援国提供它们在今后几年可从英国获取的援助总额的数字。不过,商定一笔供以后议定的项目使用的财政援助总数这个广泛应用的制度为受援国的规划者提供了一个有用的(即使是不完全的)多年性参考架构。英国也作多边援助的多年性承诺,但只是指缔订一些足以构成多年期援助承诺的协定而言。

保护援助拨款免受通货膨胀的影响

11. 英国没有作出提高每年付款限额以顾及财政年度期间的通货膨胀因素的任何规定。就将来的援助支出是按不变价格规划的这一点来说,规划好的援助拨款是免受通货膨胀影响的。不过,政府的援助支出计划也许会向下调整(象最近那样),因此这个制度不能保证援助拨款的实际价值每年都能维持不变。

12. 向个别受援国提供的援助拨款是以时价表示的,而且不会考虑到通货膨胀而自动向上调整。不过援助的实际价值可以有效地由新的援助协定加以保护。

无时效限制的规定

13. 虽然经费逾期不用便失效是一般的预算细则,不过海外发展部被允许结转为数不多的款项,以减轻援助方案的支付过少问题。一九七四年最后一次对可以结转的最高数额作出调整,从那年起,通货膨胀的步伐使结转款项的价值降低了。

不过，在当前经济困难的情况下，财政部不太可能会提供更为慷慨的援助。

利息和摊还款的回收利用

14. 一般地说，利息和摊还款都划入总收入基金，从援助贷款获得的这类款项也不例外。不过援助支出的规划没有把摊还款计算在内，因此在投票决定拨款总额时摊还款实际上是已重新划入援助预算。关于利息方面，虽然利息总额相当大，在一九七五年大约相等于官方发展援助付款的百分之十。但却没有这种回收利用的规定。

发展税

15. 在国内征收一项发展税来作为向援助方案提供经费的方法是不太可能会被接受的。这样的税收除了对援助方案的公众支持产生不利影响外，还违反了把个别税项作为总收益的一个来源的预算编制的传统办法。

美利坚合众国

每年拨款承诺和付款程序

1. 美国的援助方案是从联邦政府预算拨出经费的，要经过一个相当长而复杂的过程。美国的作法是：首先核定经费，然后拨出款项。这种双重性反映出政策决定和财务决定之间的区别，前者是核准法案，后者是拨款权力。在投票决定各个方案的拨款以前，首先要由国会两院通过一项核准法案，指明方案的范围和规定支出的总限额。美国的宪法保证立法机关对核准和拨款过程有近乎全面的控制。因此，行政部门提出的东西经常被修订，而且可能会同各政府部门的意图相去甚远。

2. 预算权力通常是以允许承付款项的拨款形式表示。因此国际开发署只有在法律授权下才能作出需要立即或在将来付款的承诺。可是由于划拨经费的权力大部分是逐年授予的，因此国际开发署不能作出有约束力的多年性承诺。当作出长期承诺时，必须使受援国注意到这些承诺是要经过国会核准的，而且国会不一定会核准，在拨出经费时也可能会对非正式承诺作出修订。只有在总统签发了拨款法案后，国际开发署才可以开始承付和支付该法案所规定的经费。经费一旦根据预算权力拨出，就可从一年结转至下一年，直至用完为止。不过，在积存下来的有待支付的已拨未用款项这一方面产生了一些问题。立法机关在过去曾表示过这样的意见，即对外援助的预算权力应以受授国利用以前通过的资源的能力来作为准则。因此国际开发署不断受到压力，要保证已拨未付款项不会积存太多。

多年性承诺

3. 关于多年性承诺和援助方案的拟订，上面已提到在经费拨出以前不可作出正式的承诺。由于拨款过程是一年一次的，因此不可能作出有法律约束力的多年性承诺。

4. 国际开发署在向管理和预算局提交的报告中列出关于以后五年的援助的内部预测。不过,这些预测对于援助规划来说并不是非常确定的基础。关于美国的援助总额,现在最多只能预早核准两年的经费。

5. 在国家一级上,美国制订了一套详尽的国别方案拟订制度,这个制度包括对受援国的总体政策以及它的工作表现和援助需要进行分析 and 审查。国家报表近几年来简化了一些,这些报表指出了每一主要受援国在三年到五年内将获得的援助数量,是提交国会的总援助方案的基础。多年性国别方案是在同受援国的协商下拟订的,正如上面已经提到的,这种方案是非正式的,而且对政府是无约束力的。

无时效限制的规定

6. 除非在拨款年度期间作出支付承诺,拨出的款项逾期便失效。不过,实际上由于国会经常批准把未承付的款项用来支付下一年的承付款项,因此因逾期而失效的危险已减至最低程度。

保持援助拨款的实际价值

7. 在美国,承付款项是以时价为准的,因此,未支付的承付款项的价值亏损问题是值得注意的。不过,就计划项目来说,因预见不到的价格变动而产生的费用超出预算问题不是那么严重,因为有一些程序可以为意外需要提供经费或要求追加经费。关于后面一点,国际开发署以通知的形式要求国会增拨经费。如果国会不反对,国际开发署就取得为计划项目增拨经费的权力。

利息和摊还款

8. 关于如何处理从过去的贷款中获得的资金回流的问题,直到一九七五年六月,从国际开发署过去的发展贷款和进步同盟贷款获得的款项都是加在其他可供

承付的经费内。 不过，从该年开始，这些资金都归回美国国库。 在国会看来，半自动地将资金回流划入援助拨款内的做法只是逃避职责而已。

发展税

9. 国际开发署的官员认为这个提议希望不大，主要原因是不太可能在国会找到政治支持。

- - - - -