

# 国际发展援助统计方法的变革

## ——从“官方发展援助”到“可持续发展官方支持总额”

文/周弘 杨成玉 荣丹

国际发展援助的统计不仅仅是一个技术问题。统计指标的确定取决于援助方对国际发展援助理念的认识和对国际发展目标的设定，而国际发展援助经过二战后数十年的发展，恰好处于一个从概念到目标再到实践的转型期。理解“官方发展援助”概念的由来与变革，厘清“可持续发展官方支持总额”概念的意义及统计方法，对南北、南南双向度的国际发展合作均会产生巨大影响。此外，讨论这些概念在联合国《2030年可持续发展议程》中的地位和作用，可以为中国积极参与全球治理提供路径和方法的参考，对中国参与设计国际发展统计标准的制定具有重要的战略意义。

### “官方发展援助”及其原则和方法

“官方发展援助”概念出现于20世纪六七十年代，由西方发达援助国提出并规范，用于统计援助国向受援国提供的赠款、无息贷款和优惠条款等援款的数额，彰显了西方发达国家在国际发展援助领域里的优势和主导地位，以及援助国和受援国之间的特殊关系。

#### （一）经合组织发援会的起源

第二次世界大战结束后，东西方分割的国际政治格局开始成型。美国积极为战后世界秩序“谋篇布局”，除了通过马歇尔计划在西欧巩固资本主义市场经济的前沿阵地以外，还开始在广大的发展中国家和地区“投棋布子”，并通过联合国的有关机构提出由工业化国家注资50亿美元帮助发展中国家实现国民收入年均增长率2%的口号。1960年，在为实施马歇尔计划而成立的欧洲经济合作组织（OECE）中成立了专门关注发展援助问题的小组，即经济合作与发展组织发展援助委员会（下文简称“经合组织发援会”）的前身。经合组织发援会的一项重要职能就是定期审查成员国双边和多边援助捐款的数额及援助性质。在美国的主导和倡议下，经合组织发援会规定国际发展援助的质量标准和指导方针，定期统计成员国向发展中国家提供的援助数据，它也由此成为发达国家在国

际发展援助领域信息统计和政策协调的主体机构。

#### （二）“官方发展援助”的统计原则和资金转移方式

1972年，经合组织发援会最终确定“官方发展援助”的定义，即向受援国和多边发展机构提供的援助需要符合两条主要标准才可称为官方发展援助：一是以促进发展中国家的经济发展和社会福利为主要目标，二是具有优惠性质，满足至少25%的赠款成分。经合组织发援会统计的官方发展援助主要通过两个渠道提供：一是双边渠道，二是多边渠道。双边官方发展援助统计赠款、双边贷款中的赠款部分和其他双边净流量。多边官方发展援助统计赠款和资本认捐，以及多边贷款中的官方发展援助赠款量等。

经合组织发援会的资金转移渠道主要有以下四类：一是项目支持，相当于个案或试点，一般根据受援国需要，选择对促进发展有效的，同时受到关注并可可持续的项目予以支持；二是方案支持，向某个政府部门提供资助，但是要对接款的分配和财务实行统一的管理和报告程序，目的是逐步构建援助方和受援方的伙伴关系；三是计划援助，启动于20世纪90年代，主要是资金援助，并不需要落实为具体的项目，而是针对一般性发展目标；四是一揽子援助，主要以融资信托基金的方式，提供预算支持，帮助建立产业投资基金。

#### （三）“官方发展援助”在不同时期的援助重点

在不同时代，经合组织发援会对于官方发展援助的指导方针有不同的侧重，如果说1960年以前的国际援助主要是以地缘战略为目标，那么1960年以后的国际援助就被赋予了“经济发展和福利”的内容。

20世纪70年代，“人的基本需求”“南北关系”“建立国际经济新秩序”等领域先后成为经合组织发援会倡导的援助重点。随着1971年联合国推出“最不发达国家”的概念，经合组织发援会引导援助资金向最不发达国家倾斜，并有针对性地提出更加优惠的援助方式。进入80年代以后，官方发展援

助的主题进一步转变为结构调整与自由化。结构调整成为官方发展援助的指导性原则，外援拨款被附加了市场化和私有化结构改革的“经济条件”。

冷战结束后，经合组织发援会的援助条件从经济领域转向政治领域，援助的重点转向“良治”和“民主化”，受援国的人权、民主、治理能力等政治改革目标成为援助的先决条件。与此同时，生态保护和人力资源发展逐渐被提上日程，改善国际货币、金融和贸易政策也被官方发展援助政策制定者所关注。

进入21世纪，国际发展援助领域最为突出的变化是，中国等新兴经济体的南南合作实践表现出越来越好的经济效益和越来越广的影响力。与之相比较，官方发展援助概念的局限性更加凸显。

## 国际发展援助的改革

自2008年国际金融危机以来，新兴经济体在国际发展援助领域里的作用日益凸显，形成了被称为南南合作的国际发展合作模式。与此同时，经合组织发援会认识到，由北方援助国主导的官方发展援助不足以“有效地”应对国际发展合作领域里的诸多挑战。

### （一）“官方发展援助”统计标准的不足

第一，限制性过强。官方发展援助不低于25%的优惠门槛让一些能有效促进发展的资金流动和国际合作，如出口信贷、大型低优惠率的基础设施投资、南南合作等优惠贷款资金都无法计入官方发展援助，而只能算作其他官方流动，导致官方发展援助与发展需求之间存在巨大鸿沟。

第二，有效性存疑。国际发展援助的有效性一直是发展经济学家争论的热点问题。学者们通过实证研究、定量分析等方法得出很多相互矛盾的结论，但对于现有国际发展援助模式有待改进这一点则达成了基本共识。

第三，主导权争议。经合组织发援会的指导方针、援助统计标准以及援助重点等均取决于经合组织发援会成员，受援国只是被动地接受援助国的援助和政策指导，发展战略缺乏自主性成为很多受援国缺乏发展动力的成因。很多发展方案只考虑到援助国的战略、利益、偏好和市场需要，忽略了适合受援国国情的发展阶段和发展方式。这也是受援国长期难以破解发展难题的关键所在。

第四，政治性突出。因为官方发展援助自出现以来就是经合组织发援会“俱乐部成员”的统计规则，其资金投向取决于经合组织发援会成员对国

际发展问题和发展瓶颈的判断，很少考虑到发展中国家切实的发展需求和发展特色，而是通过官方发展援助将援助国的治理模式转嫁给受援国。

第五，局限性显著。2000—2017年间，中等收入国家和新兴经济体为主的非经合组织发援会成员国参与国际发展援助的比重从2%增长至10%，逐渐通过南南合作的形式改变国际发展援助南北分野的格局。

### （二）“发展有效性”与南北国际发展援助的整合

随着“发展有效性”替代“援助有效性”成为国际发展援助的时代主题，经合组织发援会启动了统计体系的改革。第70届联合国大会通过的《2030年可持续发展议程》中涵盖17项可持续发展目标，这些目标超越了单纯的发展议题，将发展问题与和平公正、解决不平等等政治议题，增长、就业、基础设施等经济议题，以及气候、水资源等环境议题相关联。此外，可持续发展目标超越了“发达国家”和“发展中国家”的界限，不仅针对发展中国家，而且针对各国国内外政策相互交织带来的挑战，各国除了以可持续发展目标为导向的援助政策，还要制定落实可持续发展目标的国别方案。

### （三）从“资金流动法”向“赠款等值法”的统计改革

官方发展援助采用的是较简单的“资金流动法”来统计援助国的资金。该方法无法真正体现出援助国不同优惠贷款的具体细节。为了使官方发展援助的优惠贷款能够以更透明、清晰的方式与赠款一起进行统计和比较，2014年12月经合组织发援会高级别会议上做出了就官方发展援助改革的决定，正式将官方发展援助统计方法从“资金流动法”改为“赠款等值法”。从2018年开始，官方发展援助的数据已全部改为由“赠款等值法”统计。

“赠款等值法”是将援助资金的非赠款金额转化为一个赠款等值的数额，以赠款等值数额在该贷款总额的占比作为该贷款的赠款比例，即反映援助国具体的援助“努力”的数据。

### （四）“官方发展援助”的拓展及发展资源的多样化

除了“赠款等值法”以外，经合组织发援会还提出要在官方发展援助中更好地体现官方机构撬动私营部门参与国际发展援助的“努力”，将很多其他官方流动的统计一并纳入官方发展援助的统计框架中。这项工作正在进行中，目前尚未就统计规则完全达成一致，主要原因是对在计算私营



部门贷款、股权投资、夹层融资和担保的赠款等值时所使用的折现率存在分歧。

### 新的统计标准：可持续发展官方支持总额

在关于官方发展援助改革的讨论中，一个新的概念，即“可持续发展官方支持总额”（TOSSD）逐步显现，为经合组织发援会所提倡。TOSSD是一套新的国际统计指标，用于统计所有的官方和官方调动的资源以及私人资金的总额，因此需要建立一套连贯的、可比较的和统一的统计框架，用于跟踪可持续发展资源，为战略规划提供信息，最终支持联合国可持续发展战略和可持续发展目标的实现。

（一）可持续发展官方支持总额与官方发展援助的关系与区别

在经合组织看来，以可持续发展官方支持总额为标准获得的数据，可以用于从援助方的角度汇总可持续发展资金的总量。这些数据可以弥补官方发展援助统计数据的不足，但是并不取代官方发展援助，不会替代官方发展援助的高标准，也不会削弱一些援助国为达到援助额占国民收入0.7%的官方发展援助目标所做的努力。与官方发展援助不同的是，TOSSD将作为一套新的国际标准，用于衡量支持《2030年联合国可持续发展议程》的全部资源，监测流入发展中国家的所有用于支持可持续发展的官方资源，以及通过官方干预调动的私人资源。

按照经合组织的设想，TOSSD的数据仍然依靠援助国上报，且所要求的报告指标大致与官方发展援助相同。TOSSD与官方发展援助的关键差别在于其试图囊括包括经合组织发援会国家和南方国家在内的所有用于可持续发展的官方资源。

（二）TOSSD与联合国《2030年可持续发展议程》“目标17.3.1”

TOSSD的发展方向与联合国《2030年可持续发展议程》大致吻合，并在可持续发展议程中获得合法性。为了实现联合国“2030年可持续发展目标”，联合国赞成进一步发掘来自发达国家和发展中国家的资源，统筹计量所有国家对可持续发展的贡献，而TOSSD将官方发展援助、其他官方资金流量、南南合作和三边合作、对国际公共产品的支持以及官方发展干预措施所调动的私人资金全部纳入统计框架，以可持续发展目标为门槛，重新定义国际发展援助。

TOSSD扩大了对于国际发展援助统计的涵盖面，不仅将一些“其他流动”的资金纳入了统计体

系，而且统计指标进一步细化，特别是在传统的官方发展援助基础上增加了“其他官方流量”“官方支持的出口信贷”“按市场价格计算的私人资金流量”以及“私人赠款”等项指标。从联合国多国工作组提出的“目标17.3.1”预案的角度来看，TOSSD与联合国提出的预案有一定的匹配度。

### “可持续发展官方支持总额”统计标准面临的挑战

伴随西方发达国家在国际发展援助领域里主导地位的下降，国际发展援助统计标准从官方发展援助到可持续发展官方支持总额的变革，以及这一变革与联合国可持续发展目标正在进行的对接，预示着在国际发展援助领域里正在发生一次根本性的转折。

面对国际发展援助领域里“北方”和“南方”作用的此消彼长，经合组织在多年来关于“援助有效性”讨论与反思的基础上提出了“发展有效性”的口号，尝试扩大对于发展资源和内涵的认识，通过可持续发展官方支持总额统计概念的引进，将更多的资源纳入国际援助的统计和实践，同时借助联合国可持续发展议程平台，在全球实现多年来想要达到而没有达到的统一国际发展援助统计标准的目标。这既是全球治理改革的关键一环，也是重新布局南北关系的核心步骤，将会对国际发展合作事业、南北关系、南南合作产生巨大的影响。

西方发达国家对于国际发展援助的定义和标准已经进行了多轮的改变和再定义，每次修改都会服务于一定的政治目的。官方发展援助的界定从宽泛修改为严格是为了突出西方发达国家在发展援助领域里的特殊性，维持不平等的援助与受援关系。在南南合作成效显著的对照下，经合组织发援会又放宽了国际发展援助的统计标准，努力将南南合作纳入统一的国际发展援助统计和实践中。这个过程将充满了博弈、妥协和借鉴，对于新兴经济体来说，既是挑战也是机遇。只有坚持发展优先、受援国权益为重、各国有益经验互相借鉴，才有可能在联合国可持续发展目标的实践过程中形成人类发展共同体。对中国而言，国际发展援助统计方法的变革，既是难得的掌握话语权的机遇，更是严峻的更新治理观念及方式的挑战，需要进行综合研判，以明确机遇的关键环节和挑战的核心问题，并积极稳妥地加以应对。<sup>⑤</sup>

〔周弘系中国社会科学院学部委员、研究员，杨成玉系中国社会科学院欧洲研究所副研究员，荣丹系中国社会科学院大学欧洲系博士生；摘自《西亚非洲》2022年第4期；原题为《从“官方发展援助”到“可持续发展官方支持总额”：国际发展援助统计方法的变革》〕