

· 特稿 ·

# 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

周 弘 杨成玉 荣 丹

**内容提要** 产生于20世纪六七十年代之交的“官方发展援助”概念，不仅为西方主导的国际发展援助提供了标准、规范和指导方针，而且在援助经济和社会发展的同时，附加了政治和意识形态条件，介入了受援国经济体制、社会发展和政治改革。近年来，随着南南合作的迅速发展，国际发展援助领域里的南北权重发生了明显变化，西方发达国家就官方发展援助的有效性开展了热烈的讨论，并参照南南合作经验提出了“可持续发展官方支持总额”的新概念，借以规范联合国“2030年可持续发展目标”的筹资和实践。梳理“官方发展援助”的由来和变革，解读“可持续发展官方支持总额”的寓意及方法，有助于理解联合国《2030年可持续发展议程》实施过程中的南北关系以及南南合作的地位和作用。

**关键词** 国际发展援助 南北关系 南南合作 官方发展援助  
“可持续发展官方支持总额” 联合国可持续发展目标

**作者简介** 周弘，中国社会科学院学部委员、国际研究学部主任、研究员；杨成玉，中国社会科学院欧洲研究所副研究员；荣丹，中国社会科学院大学欧洲系博士研究生。

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，特别是对于发展中经济体相对集中的非洲和中东地区而言，此举

将对其接受发展援助产生较大调整。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 and 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订具有重要的战略意义。

## 一 “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）“官方发展援助”概念的起源

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（GNP）年均增长率2%的口号。进入20世纪50年代，美国东部战略前沿在朝鲜和越南陷入僵局，而非洲和拉美地区的很多前殖民地则掀起了民族解放浪潮和去殖民化运动，开始寻求政治和经济独立。与此同时，一些前殖民宗主国（特别是西欧工业化国家）从第二次世界大战中恢复了经济增长，开始着手重新构建与不发达的前殖民地之间的关系，这种重塑的一个重要表象就是始于20世纪60年代的大规模国际发展援助。

1960年，在美国副国务卿C.道格拉斯·狄龙（C. Douglas Dillon）的推动下<sup>①</sup>，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（Development Assistance Group），也就是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。比利时、加拿大、法国、德国、意大利、葡萄牙、英国、美国、欧共体、日本和荷兰是该小组的创始成员。同年12月，该小组的首次高层会议正式将欧

---

<sup>①</sup> Helmut Führer, *A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*, OECD, 1996, Paris, p. 8.

洲经济合作组织更名经济合作与发展组织，以突出国际援助中的“发展”主题，援助的对象也从西欧转向了广大的欠发达国家和地区。

1961年，发展援助小组升格为经合组织发援会，由美国经济援助机构前主任詹姆斯·W. 里德尔伯格（James W. Riddleberger）任第一届常任主席，并在美国政府的提议下通过了《关于共同援助行动的决议》（Resolution of the Common Aid Effort）<sup>①</sup>。该决议提出要“继续通过增加经济、金融和技术援助，帮助欠发达国家实现自主”，并强调“扩大捐款和优惠性贷款，以防止欠发达国家的外债负担变得沉重”。<sup>②</sup>

经合组织发援会的公开目标是动员发达国家的资源用于向欠发达国家提供发展援助，特别是要形成一个协调发达国家与发展中国家关系的平台，而美国推动建立经合组织发援会的真正目的是让恢复经济增长的西方盟国分担美国全球霸权的财政负担。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，它也因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。<sup>③</sup>

从1961年开始，经合组织发援会统计从成员国流向欠发达国家和地区的“资源流量”包括了赠款、贷款、出口信贷和混合贷款信贷、相关金融、私人投资等多种形式。在这种状态下，官方发展援助（Official Development Assistance）并不突出。为了彰显经合组织发援会成员国在国际发展援助领域里的优势和主导地位，也由于一些发展中国家对增加优惠性融资的呼吁，在经合组织发援会的整合和推动下，经合组织发援会成员国达成共识，即将出口信贷排除在国际发展援助以外，确定了官方发展援助的优惠性质。1967年，在联合国秘书长委托下，题为《流向发展中国家的资源流量测量》的专家报告得以发布。1968年，经合组织发援会设立了一个统计问题专门小组，并于1969年详细阐述了“官方发展援助”的概念，因为只有确定了官方发展援助的概念，才有可能为其

---

① Helmut Führer, *A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*, OECD, 1996, Paris, p. 8.

② Ibid., p. 11.

③ 丁韶彬：《国际援助制度与发展治理》，载《国际观察》2008年第2期，第47页。

设定明确的目标<sup>①</sup>并制定统计标准。1969年根据新设立的概念,《皮尔森报告》提出到1975年,最迟到1980年,将“官方发展援助”提升到占援助国国民收入0.7%的建议。1970年,联合国大会通过了这项决议,呼吁“每个经济发达国家”用于官方发展援助的拨款要达到占该国国民收入的0.7%。<sup>②</sup>

## (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。<sup>③</sup>根据这个定义,经合组织发援会设计了一套计算从发达国家向发展中国家转移资金的方案,并根据联合国的定义,将所有受援国分为不同档次:即最不发达国家(LDCs)、低收入国家和中高收入国家,据此发布国际发展援助指南。

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(如涉及私营部门的机构支出和工具支出,以及债务减免等)。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(Project Support),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,同时受到关注并可持续的项目予以支持;二是方案支持(SWAs),向某个政府部门提供资助,但是要对援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(Programme Aid),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,如资助国际收支平衡或提供一般性预算支持,目的是推动宏观经济层面和具体部门的政策改革;四是一揽子援助,主要以融资信托基金(Pooling Fund)的方式,提供预算支持,帮助建立产业投资基金。

<sup>①</sup> “Measuring Aid—50 Years of DAC Statistics, 1961–2011”, OECD DAC Publication, April 2011.

<sup>②</sup> “认识到只有官方发展援助才能发挥的作用的特殊重要性,向发展中国家转移的大部分财政资源应以官方发展援助的形式提供对发展中国家的援助和意愿。尽最大努力,到本十年中期,以市场价格将其国民生产总值的0.7%降至最低。”参见联合国第2626(XXV)号决议,1970年10月24日,第43段。

<sup>③</sup> 参见经合组织官网: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>, 2021-11-07。

在执行上述发展援助项目、方案、计划时，会牵涉很多其他相关步骤，如需要就援助项目的选择进行调研、设计、预评估，然后进行筹备，在项目获得批准后还要调动资源；倘若是一个培训项目，就需要购买培训的器材并雇佣培训人员等。此外，它还需要组织监测和评估。如果是计划援助，执行过程就相对比较简单，只需要援受双方达成充分的协议，而后直接进行财政转移。考虑到跨国资源转移的复杂性，经合组织发援会不仅统计官方发展援助的资金流动，同时统计其他资源的国际流动数据，甚至于统计非官方的私人资金转移，但与官方发展援助分别统计、区别发布。这样既可以突出经合组织发援会成员国在官方发展援助领域里的贡献，也可以显示国际发展资源流动的其他趋势。

### （三）“官方发展援助”在不同时期的援助重点

经合组织发援会的统计规则为西方主导的国际发展援助提供了标准、规范和指导方针。这些标准、规范和指导方针不仅限于经济和福利发展领域，而且作为冷战及后冷战时期的外交工具，对受援国提出了很多政治和意识形态的附加条件，用以规范受援国经济体制、社会发展和政治改革。<sup>①</sup>

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。为此，继《皮尔森报告》之后，联合国发布了十年国际发展战略，将发展中国家国内生产总值的年增长率作为目标，而减贫、经济、社会发展等指标也被提上了官方发展目标的目标清单。世界银行和联合国开始推动实施“综合农村发展项目”，作为减贫的重要路径。

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年联合国推出了“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。<sup>②</sup>然而，受援国在此期间的经济和社会发展状况并没有得到显著改善，反而陷入了债务危机。

---

<sup>①</sup> 周弘主编：《对外援助与国际关系》，中国社会科学出版社，2002年版，第19页。

<sup>②</sup> 经合组织官方决议文件（Recommendation on Terms and Conditions of Aid）指出，援助国对最不发达国家的援助主要形式需满足：（1）三年内，对每个最不发达国家的援助中，赠款占比不低于86%；或（2）每年对所有最不发达国家的援助金额中，赠款占比不低于90%。

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。墨西哥因无力偿还债务而爆发了严重的金融危机,巴西和其他国家的经济危机紧随其后,而经合组织发援会开出的“药方”是结构调整。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”。在国际发展援助领域里,“华盛顿共识”“政府失灵”和“良好治理”成为主要关注点,由此,加强预算管理、调整公共开支优先顺序、促进税制改革、降低企业税、削减政府和国有企业及中央银行的预算赤字,实行紧缩政策并防止通货膨胀等等,成为发展援助项目的内容。

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。<sup>①</sup>出于战略考量,援助的重点一度转向中东欧国家。由于大部分中东欧国家已经是经合组织成员,因此经合组织发援会将中东欧援助统计为“官方援助”(Official Assistance)。利用官方援助,推动并促进中东欧、独联体国家的民主化进程,利用官方发展援助在发展中国家培育公民社会和民主法治,成为20世纪90年代国际发展领域的大趋势。

在官方发展援助和官方援助的主题转向法治、良治、民主和人权的同时,减贫和援助最不发达国家仍是官方发展援助的主要目标。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。1996年,经合组织发援会提出可持续发展合作框架的四个基础:一是共享发展愿景,即经济财富、社会发展和环境可持续发展目标,如到2015年减少日均支出不足1美元贫困人群的比例;二是合作伙伴理念,通过分配责任,加强地方归属感,提升当地能力即地方参与和自力更生促变;三是发展中国家有质量的基础设施,包括法律法规的完善作为可衡量目标的重要基础;四是保证援助政策与其他影响发展中国家的政策保持一致性。

进入21世纪,国际发展援助领域最为突出的变化是,中国、印度、巴西、南非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。一是因为官方发展援助难以涵盖新兴经济体的国际发展援助实践,其权威性和有效性

---

<sup>①</sup> 周弘主编:《对外援助与国际关系》,第19页。



受到更大的质疑，二是其政治附加条件在实践中屡遭失败，进一步降低了其可信度。联合国的《千年宣言》和“千年发展目标”<sup>①</sup>开启了有关“援助有效性”的全球性讨论。相关的讨论体现在2005年的《巴黎援助有效性宣言》和2008年的经合组织发援会《阿克拉行动议程》中。通过这些讨论，“援助有效性”作为一个命题的局限性受到重视。2011年，第四届援助有效性高层论坛上通过《釜山宣言》，正式提出了促进包括发达国家和新兴经济体在内的“新的合作关系”，以及用“发展有效性”替代“援助有效性”的口号。经合组织在总结报告中明确提出：“成功的发展不仅仅需要援助，贸易、投资、安全、移民、税收合作，以及腐败等问题也是需要认识到的根本性问题”，因此要撬动所有可以获得的发展融资来源，包括国内资源、出口收入、外商投资和汇款，使其产生发展的效果。<sup>②</sup>

## 二 国际发展援助的改革

关于国际发展援助有效性的讨论引起了经合组织发援会对“官方发展援助”作为评估援助国承诺兑现和进行国际援助问责的“黄金标准”的重新认识。从前述过程来看，官方发展援助的概念和统计准则并非一成不变，而是随着时代主题、国际援助实践和国际政治现实而不断调整其援助目标、方向和方法。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

官方发展援助数十年的实践表明，其对促进“经济发展和福利”的动机判断和投资成效并不明晰，特别是与南南合作相比，官方发展援助与国际发展事业的相关性也并不明确。很多讨论仅仅纠结在“优惠率”和“折现率”等技术性问题上。英国、法国、瑞典等国曾反对建立固定的优惠率门槛，认

---

<sup>①</sup> 联合国千年发展目标（MDGs）包含8项总目标：消除极端贫困和饥饿、普及初等教育、促进性别平等和赋予妇女权力、降低儿童死亡率改善产妇保健、与艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争、确保环境的可持续性、全球合作促进发展。

<sup>②</sup> “The DAC 50 Years, 50 Highlights”, <https://www.oecd.org/dac/46717535.pdf>, 2021-10-28.

为应根据受援国情况来评估优惠性的定义。也有国家曾使用过20%的优惠率，甚至60%的优惠率。<sup>①</sup>关于固定折现率，部分专家认为10%的折现率可以解释援助国将资金用于援助而非国内公共投资是有机会成本的，折现率越高越能体现受援国的利益。<sup>②</sup>但是在全球利率动荡的背景下，固定折现率就显得不是很恰当了。相较于市场利率来说，显示不出“优惠”的性质。

对官方发展援助统计方式的批评还在于如何看待“发展资源”。行政成本、安置难民费用、奖学金和留学成本、技术合作、紧急援助和债务免除等与国际发展相关的支出，是否应当计算在内？对此，国际上存在很大争议。2016~2018年间，一些用于和平与安全以及受援国境内安置难民的费用已经开始被纳入到了官方发展援助的范畴<sup>③</sup>，但是关于难民来源的责任问题并没有得到澄清。很多问题超越了发展议题而成为国际政治议题。

归纳起来，对于以官方发展援助作为国际发展援助统计标准的不足大体形成了以下共识：

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，甚至是24.99%占比的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（Other Official Flows）。由于官方发展援助与发展需求之间存在巨大鸿沟，调动非官方发展援助资源并重新定义其他官方流动就成为重要的议题。

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。<sup>④</sup>

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（也就是援助方），受援国的地位只是

---

① 对“优惠性质”做出明确的量化定义，参见经合组织会议文件：Julia, Benn, *Concessional Options and the Status of the Debate*, OECD, 2014。

② William Hynes, and Simon Scott, “The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward”, OECD, December 2013.

③ 详见经合组织官网：<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm>, 2021-10-30。

④ 学界关于援助有效性的具体争论，参见赵剑治著：《国际发展合作：理论与评估》，中国社会科学出版社，2018年版。



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。<sup>①</sup>

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，特别是将普选式民主和抽象化人权作为发展的必要条件，使官方发展援助的财政转移蒙上了浓重的政治色彩。

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。此外，根据当前的官方发展援助统计标准无法将其他发展援助新兴融资机制算在其中，如公私合作机制（PPP）、团结机制（支持公共基金或主权基金之间相互转移），以及催化机制（利用公共财政，如财政担保、股权投资和可赎回资本等，创造市场，通过减少市场风险方式促进私企发展）等都被排除在外。<sup>②</sup>

## （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。最初的改革指向是提高发展援助数据统计的精确性，毕竟从援助国国内政治的角度考察，官方发展援助的资源来自公共财政，其投向和投放方式以及可见的效果，一直以来都受到舆论和专家的关注。然而，发展实践证明，仅凭官方发展援助是无法在受援国有效地推动发展的。官方发展援助虽然是跨国资源流动的稳定来源，但是真正推动其发展的驱动力也离不开其他的资源要素，如贸易和投资。经合组织在回顾50年发展历程之时，公开讨论了这个问题。官方发展援助的流动尽管比较稳定，但是仅占了其他资源流动总额的不到半数。更重要的是，在发展中国家快速发展的几个

<sup>①</sup> 赵剑治著：《国际发展合作：理论、实践与评估》。

<sup>②</sup> Jan Vanheukelom, Stefano Migliorisi, Alisa Herrero Cangas, Niels Keijzer, Eunike Spierings, *Reporting on Development: ODA and Financing for Development*, European Centre for Development Policy Management, April 2012.

时间段，其他资源流动的相关性更为突出。统计的缺失和导向的偏差正是关于“援助有效性”的各种讨论始终没有产生积极结果的主要原因。

鉴此，经合组织发援会在2012年高级别会议上启动了一个旨在实现概念现代化和更新发展报告标准的进程。这个进程除了再次强调要恢复经合组织发援会关于官方发展援助计量的“信誉”以外，还提出了要“调动更多资源，以实施《2030年联合国可持续发展议程》，促进可持续发展”，并且要更好地利用公共资源和适应可持续发展标准的私人资源，最终建立一套健全的、跨国的、负责任的国际计量标准，用以监测联合国《2030年可持续发展议程》的发展融资。<sup>①</sup>

2015年联合国可持续发展议程为国际发展援助领域提供了一个转折的依据。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。<sup>②</sup>但是，以经合组织为主体整合南南合作，无论从概念上还是从实践上都有相当大的难度。2016年在内罗毕举行的可持续发展第二届会议展望了《2030年可持续发展议程》的发展有效性，强调援助方和受援方关系已经被平等独立的伙伴关系取代，承认了南南合作的重要性及其倡导的尊重主权、不干涉内政原则。在联合国的框架下，在可持续发展目标的前提下，在南北双方共同参与的条件下，一场整合国际发展资源的努力由此展开。

### （三）从“资金流动法”向“赠款等值法”的统计改革

基于以上局限，也由于非经合组织发援会成员国及慈善基金组织的重要性日益凸显，金融工具日益多样化，发展合作议题增多，资源日益丰富，挑战日益加深，经合组织发援会的主导地位日渐降低，需要提高自身影响力和话语权等等原因，从2012年起，经合组织发援会着手对官方发展援助的统计

---

<sup>①</sup> Excerpt from Committee for Development Policy, Report on the Eighteenth Session, See Official Records of the Economic and Social Council, 2016, Supplement, No. 13 (E/2016/33).

<sup>②</sup> 姚帅：《国际发展援助的特点变化即未来趋势》，载《国际经济合作》2017年第1期，第27~30页。

标准进行改革。改革的主攻方向是评估方法的改革，即从基于“资金流动”评估方法变为基于“赠款等值”评估方法，目的是要使发展援助数据更加精确、透明，且直观地反映援助国在发展援助方面的“努力”。

一直以来，官方发展援助采用的是较简单的“资金流动法”（Cash Flow Measurement）来统计援助国的资金。然而，该方法无法真正体现出援助国不同优惠贷款的具体细节。例如，同等资金情况下的赠款实际比贷款更加优惠。利率低、还款期长的贷款比利率高、还款期短的贷款更加优惠。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”（Grant Equivalent Measurement）。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，该数额的计算方法是：从援助贷款金额的现值中减掉折现还款总额的现值，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。

根据经合组织工作文件的表述，官方发展援助的定义更加细化，需符合以下标准：以促进发展中国家经济发展和福利为主要目标，且具有优惠性质，赠款等值比例满足以下要求：一是向最不发达国家和其他低收入国家的官方部门提供的双边贷款不低于45%，按9%的折现率计算；二是向中低收入国家官方部门提供的双边贷款不低于15%，按7%的折现率计算；三是向中高收入国家官方部门提供的双边贷款不低于10%，按6%的折现率计算；四是向多边发展机构或银行提供的多边贷款不低于10%，向国际组织和多边开发银行提供贷款的折现率按5%计算，其他组织包括次区域组织的折现率为6%。<sup>①</sup>

赠款等值的计算方式受到至少四个因素影响：利率、宽限期（即从承诺贷款到第一个还款日的时间）、到期日（从承诺贷款到预计偿清贷款的日期）、折现率（用于确定未来还款的现值）。在这种统计方法下，援助国承担贷款的风险

---

<sup>①</sup> Simon Scott, “The Grant Element Method of Measuring Concessionality of Loans and Debt Relief”, OECD Development Center Working Paper, No. 339, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Reporting-Debt-Relief-In-Grant-Equivalent-System.pdf>, 2021-10-22.

越高，该贷款的赠款等值数额越高；贷款条件越优惠，赠款等值数额也会越高。

在“赠款等值法”的框架下，考虑到新冠肺炎疫情对世界经济的冲击，尤其是对发展中国家经济的重创，债务减免也于2020年起以赠款等值的方式计入官方发展援助。非官方发展援助的贷款，如其他官方资金、出口信贷和私人资金的债务减免也将算作官方发展援助。官方发展援助的债务免除将以9%、7%和6%分别对应中高、中低、最不发达国家计算。<sup>①</sup>

#### （四）“官方发展援助”的拓展及发展资源的多样化

“赠款等值法”的使用引起了一系列关于“等值物”的讨论，核心议题是发展资源的界定和调动。什么可以被看作是赠款的等值？维护国家稳定、金融市场准入方面的投入、防止谋取暴利的市场保障措施、债务可持续性等等是否可以被看作是“发展资源”？这些讨论迄今没有定论。

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”，也就是说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<sup>②</sup>。

总之，经合组织发援会认定，传统的官方发展援助已不足以回应发展中国家面临的挑战，也不能反映多种国际发展援助主体参与国际发展的形式。为了保持官方发展援助在国际发展援助领域里的话语权和有效性，需要在传统官方发展援助的基础上进行适当的拓展，多渠道采集发展资源，而这种扩展必然带来发展援助统计标准的革新。

### 三 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”（Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD）逐步

---

<sup>①</sup> “Reporting on Debt Relief in the Grant Equivalent System”, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Reporting-Debt-Relief-In-Grant-Equivalent-System.pdf>, 2021-10-22。

<sup>②</sup> 参见经合组织官网：<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm>, 2021-10-22。

显现，它起初作为学者的观点<sup>①</sup>，后来成为专家团体的共识，进而为经合组织发援会所提倡。可持续发展官方支持总额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，确定新出现的缺口和优先领域，评估供应与需求匹配的进展情况，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。制定可持续发展官方支持总额的统计框架还将牵涉到对现有国际发展援助资源的重新整合，将经合组织发援会成员国和非成员国的资源汇总统计，进而提高非经合组织发援会成员国的国际援助透明度。经合组织还开始扩大了国际发展援助的口径。按照“官方发展援助+其他官方流动+私营资本流动”总计的方法计算，根据经合组织数据，2020年经合组织发援会成员国总共向发展中经济体提供了707.07亿美元援助资金，其中非洲、中东地区接受援助规模分别为318.09亿美元和115.92亿美元，总占比超过60%。<sup>②</sup>

#### （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，可持续发展官方支持总额将作为一套新的国际标准，可用于衡量支持《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。换句话说，可持续发展官方支持总额的“新”就在于要将这一标准适用于非经合组织发援会的新兴经济体。

按照经合组织的设想，可持续发展官方支持总额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。可持续发展官方支持总额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。由图1可见，设想中的可持续发展官方支持总额的运行模式是将经合组织发援会、双边、南南合作、

<sup>①</sup> Poul Engberg - Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation*, Zed Books, 2003.

<sup>②</sup> 参见经合组织官网：<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A#>, 2021-10-22。



三边合作以及联合国等多边机构援助方的数据全部提交给经合组织发援会，这一单方面提议的统计框架不仅涵盖经合组织发援会国家最新的数据指标（官方发展援助+其他官方流动+私营资本流动），还力图囊括南南合作、全球公共产品支持等指标。经合组织提出要按照可持续发展官方支持总额的分类法，将所有数据进行整理、归纳并筛选不支持可持续发展的数据。最终“支持可持续发展”的数据被归纳为按支柱、按部门、按受援国、按目标等四种分类方式。

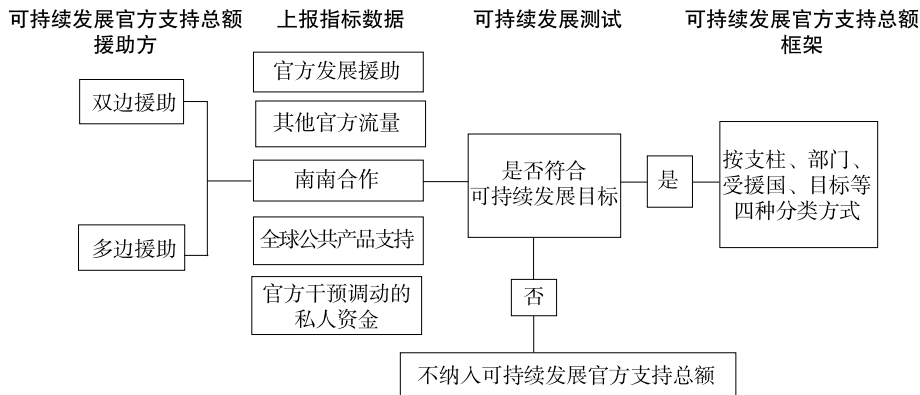


图1 可持续发展官方支持总额的运行机制

资料来源：TOSSD, “Who is Developing TOSSD and How?”, <https://tossd.org/what-is-tossd>, 2021-10-22。

由此可见，其一，可持续发展官方支持总额是一个统计框架，是作为数据分类工具而被提出的。统计的第一步是先将扩展了的发展资源（官方发展援助、南南合作、全球公共产品等指标数据“打包”统计，再按照联合国可持续发展标准进行筛选，最后形成两个支柱（双边和多边）的可持续发展官方支持总额的数额。其二，恰如2014年经合组织发援会部长会议提出的，可持续发展官方支持总额的提出是为了增加全球可持续发展资金流动的透明度，因为可持续发展官方支持总额要求涵盖流向发展中国家的全部资源，包括来自发达国家、发展中国家、双边和多边，涵盖范围从传统的官方发展援助扩展到所有与可持续发展相关的活动，包括全球公共产品，甚至可能包括股权和夹层融资、出口信贷和通过担保所动员的资金。<sup>①</sup>也就是说，使用可持续发

<sup>①</sup> United Nations, *GDP Committee for Development Policy Excerpt from Committee for Development Policy, Report on the Eighteenth session*, See Official Records of the Economic and Social Council, 2016, Supplement No. 13 (E/2016/33).



展官方支持总额标准进行统计，流向发展中国家的全部资源都将被汇总、分析及发布。其三，作为统计标准，可持续发展官方支持总额与官方发展援助的关键差别在于对“发展”和“发展援助资源”的不同理解。相比之下，可持续发展官方支持总额的发展视野更加宽阔，以可持续发展而非援助方的贡献为衡量目标，出发点是受援国而非援助国，因此纳入统计的范围也相应宽泛（见表1）。

表1 可持续发展官方支持总额和官方发展援助的主要区别

领域	官方发展援助	可持续发展官方支持总额
目标	衡量捐助方的努力	衡量支持可持续发展的资源
关键准则	发展中国家的经济发展与福利	可持续发展
流量范围	援助国	受援国
衡量标准	(1) 官方流量； (2) 减让性（优惠性）	(1) 官方支持的流量：官方流动和通过官方干预调动的私人资金； (2) 减让性和非减让性（优惠性和非优惠性）
目标国家	赠款等值	现金流量
报告人	经合组织发援会官方发展援助名单中的受援国	经合组织发援会官方发展援助名单中的受援国和其他国家选择加入的国家
治理范围	经合组织发援会驱动	由国际社会通过联合国推动

资料来源：<https://tossd.org/docs/reporting-instructions.pdf>, 2022-05-02.

## （二）可持续发展官方支持总额与联合国《2030年可持续发展议程》“目标17.3.1”

可持续发展官方支持总额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。联合国《2030年可持续发展议程》中的第17个目标提出要“加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系筹资”，而其第三个子目标（即“17.3”）提出要“从多渠道筹集额外财政资源用于发展中国家”，在第三个子目标之下的第一个指标（即“17.3.1”）则提出了“外国直接投资、官方发展援助和南南合作占国内预算总额的比例”。总而言之，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，而可持续发展官方支持总额将官方发展援助、其他官方

资金流量、南南合作和三边合作 (triangular co-operation)、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。与此同时,联合国的一个多国工作组则在“目标 17.3.1”项下预设了6个统计指标,即:(1)官方可持续发展赠款:参考官方发展援助的定义;(2)官方可持续发展优惠性贷款:指至少包含35%赠款的官方贷款,以5%的折现率计算;(3)官方可持续发展非优惠性质贷款:指包含低于35%赠款的官方贷款,以5%的折现率计算;(4)外国直接投资:指私营融资的重要来源,也是目前“目标 17.3.1”指标的一部分。是否所有外国直接投资都满足可持续标准仍然存疑,但是外国直接投资由受援国上报,受援国能够在国家统计实体中处理这些问题。国际直接投资将被计算为每个发展中国家的流入资金;(5)调动私营融资:系一个备忘录选项,指官方工具调动的私营融资流量。其中官方工具可以包括:对发展中国家的贷款和投资的免费、补贴或无补贴的担保;信贷额度;首次亏损份额;共同筹资;集体投资工具的股份;夹层融资和技术援助和能力建设等项。调动私营融资捕捉到了发展伙伴们调动的一部分私人资金,这部分重要性日益凸显。(6)私人捐助:定义明确,完全优惠,且原则上有很多人支持在这些流量中加入分类指标。然而,现有的报告是不完整的,仍缺乏细节,特别是在受援国分配方面。同样,试点研究可以阐明数据可用性是否可以随着时间的推移得到充分的解决。

基于联合国可持续发展指标项下,为在南北方之间求同,可持续发展资金统计总标准定为:(1)至少直接支持一个可持续发展目标;或(2)直接支持受援国发展规划的目标,但不包括以下资金:融资项目会对其他一个或多个可持续发展目标造成不利影响;经与托管机构和/或援助汇报国协商,受援国不认为在现有标准下,资金的特征直接与支持其可持续发展有关;(3)如部分或全部可持续发展资金只有国与国层面的整合数据,也可计入。

如果在传统的“官方发展援助”“可持续发展官方支持总额”和联合国《2030年可持续发展议程》“目标 17.3.1”预案之间做一个比较,就可以看出,“可持续发展官方援助总额”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。

其中“其他官方流量”涉及“官方双边资金流量”（支持国家私营出口企业、投资相关的交易、债务重组、双边证券和债权、债务减免的抵消等条目）、“按市场条件与多边机构进行的交易”（如从发行机构购买的证券）；“官方支持的出口信贷”涉及“官方直接出口信贷”“官方担保或保险的出口信贷”和“债务减免的抵销”等条目；“按市场价格计算的私人资金流量”涉及“多双边私人资金流量”（包括直接投资、其他证券和债券等）；“私人赠款”涉及“私人来源的总流出量”“从官方部门获得的支持”等。按照这个口径进行统计，国际发展援助从概念到实践都会有一个飞跃性的发展。

从联合国多国工作组提出的“目标 17.3.1”预案的角度来看，可持续发展官方援助总额与联合国提出的预案有一定的匹配度。由于南方国家在联合国有一定的话语权，因此联合国《2030 年可持续发展议程》“目标 17.3.1”的统计范围更加广泛。如前所述，联合国《2030 年可持续发展议程》“目标 17.3.1”项下的 6 个指标依次为“官方可持续发展无偿援助”“官方可持续发展优惠性质贷款”“官方可持续发展非优惠性质贷款”“撬动私人资金”“外国直接投资”和“私人捐赠”，这个框架可以部分对应可持续发展官方援助总额项下的“官方发展援助”“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”和“私人赠款”。从统计范围看，联合国多国工作组提出的“目标 17.3.1”预案及其相关统计指标旨在淡化国际发展援助领域里的南北差别，扩展全球可持续发展资源，对于南南合作的统计操作性更强，从而可能形成可比性强、透明度高的指标体系。

#### 四 余论：“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。多年来，国际发展援助领域存在以经合组织发援会主导的南北援助关系和以互利互惠为主旨的南南合作等两种不同的实践。这两种不同的发展援助实践不仅在初始目标、指导原则等方面存在着差异，而且在衡量标准方面也截然不同。上述差异对发展中国家的发展道路和发展效果产生了不同的影响。

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。

实行新的统计标准必然要面对诸多新挑战。首先是资格认定。可持续发展官方支持总额的门槛是“粗线条的”，即：一是符合可持续发展标准（对至少一项可持续发展指标有益而无副作用<sup>①</sup>），二是符合国际公共产品标准，回应全球性挑战。但是很多引申的问题会被提出来，如官方支持的出口信贷及其保险是否计算就仍待商榷。此外，联合国可持续发展目标第16条中与发展相关的“和平、正义和强大的机构”等指标的重复计算问题也尚未解决。

相关的讨论仍在进行，数据的统计标准也未达成一致，而且在推进方式（采取渐进方式还是设定快速匹配框架捕捉数据）上也存在分歧。目前已经有24个国家、8个多边机构以及多个国际性基金会参与数据报告实验。<sup>②</sup>实验的结果显示，在各国用于支持可持续发展的投入中，有18%（也就是210亿美元）是通过新的统计方法捕捉到的。这验证了联合国《2030年可持续发展议程》“目标17.3.1”统计的资源流动超过了官方发展援助，比官方发展援助更加透明，更能反映多边机构的作用，而且统计的过程推动了国际发展合作。但是联合国《2030年可持续发展议程》“目标17.3.1”并不等同于可持续发展官方支持总额，虽然二者的改革方向是一致的，都是朝向扩大发展资源的方向进行改革，但可持续发展官方支持总额毕竟保留更多的西方色彩，从统计框架到标准的设定都是经合组织在主导。正是由于这个原因，南南合作中很多卓有成效的实物援助和技术援助等活动难以根据可持续发展官方支持总

<sup>①</sup> 例如，一项渔业协定可通过提供资金以换取捕鱼权，但同时促进受援国渔业可持续发展。

<sup>②</sup> 它们是：拉脱维亚、欧盟机构、巴西（技术性实验）、教育全球伙伴、比利时、波兰、美洲开发银行、哥斯达黎加、伊斯兰国家统计、经济和社会研究与培训中心、加拿大、葡萄牙、伊斯兰开发银行、印度尼西亚、捷克、沙特阿拉伯、联合国开发计划署、尼日利亚、丹麦、斯洛伐克、联合国人口活动基金会、联合国（常规预算）、爱沙尼亚、斯洛文尼亚、联合国难民救济及工程局，联合国贸易和发展会议、法国、西班牙、世界粮食计划署、联合国多伙伴信用基金办公室、希腊、瑞典、世界卫生组织、意大利、瑞士、日本、土耳其、韩国、英国、科威特和美国。

额框架加以量化，如果统一实行联合国《2030年可持续发展议程》“目标17.3.1”也会遇到同样的问题。这对于一个大而全的统计体系来说似乎是个难以解决的问题，而对于有漏洞的体系来说，不统计这些内容将有损于体系的权威性。除了漏报以外，也常常存在对这部分数据的重复计算。

此外，国际发展援助统计体系的改革还需要各国的授权，并非所有国家都愿意尽数申报本国的国际发展援助支出，特别是在统计私营资源的调动方面存在很大分歧。同时，统计能力建设、统计体系的指导和监督、统计结果的发布，这些都涉及一些传统的国家权力的转让和国家职能部门之间的协调。<sup>①</sup>

最后，援助数据的折现率也需要进一步明确。目前的方案是提供给最不发达国家的援助（占1.45%）按照9%折算，提供给中低收入国家的援助（占15%）按照7%折算，提供给中高收入国家和其他国家的援助按照6%折算。如本文上述，折现率的确定关乎最终援助统计数据的具体数额大小，用于难民的安置费用、维护安全与和平的投入、免债等相关活动应当根据怎样的折现率尚未有明确的答案。

通过系统梳理官方发展援助的统计原则、方法和实践，以及在可持续发展官方支持总额语境下的改革，我们看到了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。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

---

<sup>①</sup> 参见经合发组织官网：[http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC\\_List\\_ODA\\_Recipients2018to2020\\_flows\\_En.pdf](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf), 2021-11-01。