

上 篇

日本 ODA 的理论与历史

第一章 战后援助的体系与理念

第一节 战后援助的体系

一、对外援助的内涵

对外援助是国际关系的产物，它是在国与国之间流动的资金、物资、人力、技术、信息等财富中符合一定时代国际援助标准的那一部分财富转让行为。实施对外援助的主体，主要有国家（以政府为代表）、民间和国际组织。

从经济学的观点看，对外援助是由市场原理以外的因素促成的国家间资金移动。^①如果市场原理足以合理地配置世界的财富，那么对外援助就将失去存在的意义。对外援助以如下两种国际关系现象作为自身存在的依据，“战略援助”与“开发援助”这两种基本的援助类型也来源于此。

1. 国家间的亲疏关系

国际上各种行为主体之间必然存在亲疏不同。这种差异，大到如二战后依意识形态和政治制度的不同而形成的东西方两大阵营；小到基于纷繁复杂的经济、文化、地缘诸因素而形成的国际行为主体之间的亲疏差异。所谓“战略援助”的类型，就是从这

^① [美] RosensternRodan, P.N, *International Aid for Underdeveloped Countries*, *Review of Economics and Statistics*, Vol.43, 1961, No.2, PP.107~138.

种亲疏关系产生出来的，它指由援助国政府出于政治、安全、外交等目的而对受援国实施的军事援助或旨在增强受援国防卫能力的其他类型援助。

2. 国家间的经济差异

世界各国和地区之间在经济发展阶段及水平上存在着很大的差异。对这些差异，迄今为止国际社会形成了各种各样的划分标准或指标，于是国际关系中便有了“发展中国家”和“发达国家”之分^①，并出现了源于经济差异的“南北问题”。^②各国在经济发展水平的差距，是“开发援助”的类型得以存在的现实依据。在当今时代，“开发援助”通常指由发达国家向发展中国家转让资金、物资、人力、信息等财富的行为。

综观近现代国际关系史，对外援助一般属于由政府实施的官

例如，1969年10月，以原加拿大总理皮亚逊（L.B. Pearson）为首的专家委员会向世界银行大会提交了题为“对开发的合作——国际开发委员会的报告（简称“皮亚逊报告”）”，把人均GNP500美元以下的国家划为“发展中国家”，具体包括亚、非、拉大部分国家以及其他地区二战后独立的经济落后国家。（皮亚逊委员会报告：《开发和援助的设想》，日文版，日本经济新闻社，1969年，第18~20页。）如今，“开发援助委员会（DAC）”对ODA对象国的划分法是：最落后国，低收入国（LICs；1992年为人均GNP697美元以下，64个国家和地区），中低收入国（LMICs；1992年为人均676~2695美元，60个国家和地区），中高收入国（UMICs；1992年为人均12696~8354美元，29个国家和地区），高收入国（HICs；1992年为人均8355美元以上国家和地区，16个国家和地区），以及转型国家和地区（原苏、东国家）。联合国的分类是：1）最不发达国家（LLDC或LDC，1991年12月确定新标准，1995年9月时有47个国家）；2）受影响最大的国家（MSAC：受石油危机影响最大的国家）。

“南北问题”这句话最初来源于1959年英国罗易茨银行董事长奥罗巴·弗兰克斯的演说中的如下一段话：“北方的发达工业国家和南方的欠发展地区之间的关系，作为南北问题，是当今世界面临的同东西问题一样的课题。”（转引自〔日〕荒川弘：《世界经济的秩序和力量——多极化时代的国际关系》第57页，有斐阁，1983。）

方对外行为。时至今日，民间团体和个人以及非政府组织（NGO）实施的援助日益增大。尽管如此，政府援助在世界对外援助总额中依然占有最大的份额。然而，20世纪60年代以来的国际关系演变进程表明，对外援助的发展呈现出了政府援助与民间经济合作逐渐“合二而一”的趋势。这种变化是由国际关系的重心从政治、安全领域相对地向经济领域转移的“经济化”过程所促成的，其结果对外援助的主要内容也逐渐从以军事合作为中心的“战略援助”向以经济援助为中心的“开发援助”转变。

当代的国际关系，是国与国之间在经济、政治、安全、文化、教育等诸多领域的相互关系的总和，其中尤以经济、政治、安全为最重要的三大领域。这些领域既相互关联而构成国际关系整体，又各有其独自内涵，诸领域之间存在着相互依存、相互影响的互动关系。而对外援助，则属于横跨这些诸领域的综合性的对外行为。

在国际关系诸领域中，政治关系是最基本的国际关系形态，它是各国在相互承认和尊重对方的国家主权、经济权益、领土完整、民族尊严等国家基本性质与根本利益的基础上调整相互间关系的基础性交往关系，其主要实现方式是国家及作为国家代表的政府机关的外交往来。ODA的提供与接受，首先就是以这种政治关系的存在作为基本前提，而以一定的亲疏关系为必要条件。

国际经济关系，指各国之间在贸易、金融、投资等经济领域的交往关系。从行为主体上看，它包括各国政府的管理功能和各国企业等经济单位的经营活动。各国国内官民关系中的中央集权化程度及民间自由化程度的差异，也往往在其对外经济关系中得到反映，突出地表现为各国经济主体之间在官方性质和民营性质上的相互不对称性。ODA的提供与接受，便以这种国际经济关系中的发展差异为另一个必要条件。在世界经济朝向一体化、全球化迅猛发展的大趋势中，各国的经济正日益融入你中有我、我中

有你的相互依赖网络之中，各国经济主体之间的相互不对称性正在不断减少，政府的管理功能正日趋降低。

随着国家间的相互依赖不断深化、国际关系行为主体日益多元化、国境壁垒渐趋降低以及国家主权相对淡化，国际政治关系的比重呈现出逐渐下降的趋势。ODA作为政府援助行为，在促进国家间相互依赖不断深化的同时，正日益动摇着其自身存在的根基。可以预见，在未来时期，ODA将逐渐更多地让位于民间经济合作。

国际安全关系，指各国间以维护各自的政治、经济利益为主题而结成的相互关系。迄今为止，在传统的安全关系中，各国均把军事力量当作维护国家根本利益和稳定相互关系的主要手段。随着“综合安全观”的渐次普及，各国在稳定相互关系方面都日益重视包括经济外交在内的综合手段的作用，因此对外援助在稳定国际安全关系方面的功效也日益倍受青睐。

对外援助作为国家间的资金流动现象，自然也具有国际经济的一些基本性质。然而，正如上述原理所示，对外援助的决定过程具有不同于贸易与投资等国际经济现象的显著特点。它虽然也有受经济原理支配的一面，但更主要地是由援助国和受援国之间的政治、外交关系所决定的。发展中国家在制定中期发展规划时，通常是以其现有的对外政治、经济关系为基础，向特定的发达国家及世界银行、地区开发银行等国际机构提出援助申请。以该申请为基础，援助与被援助双方通过外交交涉来具体决定援助的量和质。这个决定过程与其说是受经济逻辑支配，不如说是为国际政治和外交逻辑所左右。

二、战后援助的源流

二战结束后的 40 年代后半期以来，整个世界逐步被以东西关系为内容的冷战格局所笼罩，在东西方阵营内部则分别形成了

以美苏为盟主的东东关系和西西关系。60年代以来，随着东西关系渐趋缓和，南北关系的比重相对上升，东西关系和南北关系的交叉成为国际关系的重要特征。二战后的对外援助，便是在东西南北关系的特定环境下产生和发展起来的。

事过境迁，如今原东方阵营的对外援助体系已不复存在，现存的国际援助体系基本上以西方阵营的援助进程为其渊源，它是在东西之间的援助竞争、南北之间的秩序之争、西西之间的责任论争的推动下逐步演化而来的。

二战后的对外援助首先是冷战条件下特定国际关系的产物，它从东西阵营的两大源流演化而来；其中，日本的对外援助，则发源于西方发达国家对外援助的源流，而它的产生和发展又在西方的对外援助源流中增添了一种独特的风格。

战后西方发达国家集团的援助方针，大体上有“战略援助”和“开发援助”两大渊源和基本类型。

1. “战略援助”

二战尚未结束，同盟国阵营的各主要大国便已在为战后国际新秩序设计蓝图了，从中出现了以主要战胜国重新划分势力范围为特征的“雅尔塔体系”和以大国主导为原则的联合国。随着法西斯阵营的土崩瓦解，战胜国之间在意识形态和全球战略上的分歧迅速上升为国际关系中的主要矛盾，以美苏为两极的东西方冷战格局在二战结束前夕就已在悄然形成。^①在这个历史过程中，战后初期以美苏为主要主体的对外援助，很快就被纳入了冷战的轨道。

迄今为止，各国的官方和学界对冷战的起源众说纷纭。笔者认为，导致冷战的主要原因有二：一是两种制度、两种意识形态的对立，二是美苏两个超级大国的全球霸权主义战略。其中，美国不容忍社会主义制度扩大影响而必欲对其实施“遏制”，是其最主要原因。

二战以后，美国登上了世界最强国的颠峰，其一国的 GNP 曾几乎占据世界 GNP 的一半之多。美国作为当时唯一拥有经济余力的国家，最早开始实施大规模的战后对外援助。它从 1946 年起启动“占领地区救济政府资金（GARIOA）”，从 1949 年起启动“占领地区经济复兴资金（EROA）”，开始对日本和西德进行援助。此外，美国还是 1943 年成立的“盟国救济复兴机关（UNRRA）”的最大出资国，共提供了包括粮食、医疗品等物资在内的约达 37 亿美元的援助。

战后美国的对外援助最初集中用来帮助主要工业国恢复经济，这一点突出地表现为 1947 年 6 月由美国国务卿马歇尔提出的“欧洲复兴计划”[通称“马歇尔计划（Marshall Plan）”]。根据该计划，美国在 1948~1952 年期间为西欧各国恢复被战火摧毁了的经济而投入了约 132 亿美元的援助资金。

随着以美苏为两极的东西方对峙格局的形成，美国的援助很快就被纳入冷战轨道。1947 年 3 月 21 日，杜鲁门总统发表演说，称苏联阵营对希腊、土耳其的威胁是对美国安全的挑战，并表示要对这些国家进行支援。这个通称“杜鲁门主义”的演说便成为“战略援助”的原型，它为服务于军事对抗与遏制政策的援助方式奠定了理论基础。

“杜鲁门主义”包含着战略援助理论的如下萌芽：（1）把援助当作外交手段；（2）通过援助来确保受援国对美国的友好态度；（3）以帮助受援国发展经济来维护美国的安全；（4）在受援国设立常设机构来控制受援国；（5）以附加条件促进受援国的自助能力。^①

与美国的“战略援助”相对抗，苏联也对其同盟国和友好国

^① [日]川口浩：《美国的对外援助政策——其理念与政策的形成》，亚洲经济研究所。

家提供了大量援助，从而形成了美苏之间旨在争夺中间地带的“援助竞赛”局面。

苏联的对外援助经历了两个发展阶段：最初，其对外援助主要提供给东欧、亚洲等地区的社会主义阵营各国。1953年斯大林去世后，赫鲁晓夫打起了与不同社会制度的国家“和平共处”的旗号，以1954年对阿富汗的援助为开端，开始把援助范围扩大到非社会主义国家，其后东欧各国和中国也加入了援助国的行列。从那以来，东方阵营向印度、埃及、阿富汗、伊朗、巴基斯坦、阿尔及利亚、古巴等一些处在全球性冷战前哨地带的战略据点国家提供了条件极为优惠的援助资金，给西方阵营以极大的震惊。随着东西方阵营的其他国家也相继加入援助国行列，“援助竞赛”逐渐扩大到整个两大阵营成员。

2. 开发援助

战后西方发达国家的开发援助设想，来源于美国和欧洲两大传统，后来又在日本那里形成了第三种类型。从总体上看，美国对战略要冲国家与地区提供的开发援助是从战略援助分离而来的，因而带有浓厚的政治色彩和为冷战战略服务的性质；以英国为代表的欧洲原宗主国对原殖民地各国的“开发援助”，则体现出期望维持或恢复对这些地区的政治影响和确保海外市场的长远考虑；而日本对以东南亚为中心的亚洲国家的开发援助，则以投资、贸易、援助“三位一体”方针为其特色。

在“杜鲁门主义”的援助理念中，开发援助的构思已可见端倪，即认为帮助受援国保持经济稳定与发展符合美国的长远利益，但这种设想尚处在“战略援助”框架的束缚之中。在其后美国的对外政策中，认为发展中国家的经济发展符合美国长远利益的观点逐渐占据了更大比重。1949年1月10日，杜鲁门总统在就职演说中提出了“四点计划”，其中第四点就是对落后地区实

施援助的方针。^①究其根源，来自东方阵营的“援助竞赛”的压力，是促使美国重视开发援助的重要原因。

1955年，来自亚洲和非洲 29 个国家的代表在印度尼西亚的万隆召开了亚非会议，高高举起了反帝、反殖、民族独立的旗帜。发展中国家新兴势力的崛起，令东西方两大阵营都对其刮目相看，这种新局面的出现有力地推动了东西方之间“援助竞赛”的不断升级。面对新形势，美国开始把对外援助的重点从帮助受援国增强军备转移到开发援助上来。

另一方面，西欧主要工业国随着其战后经济的迅速恢复，也逐渐对其各自的殖民地或原殖民地的经济开发表现出浓厚的兴趣。1950年11月，英联邦各国在锡兰首都科伦坡召开外长会议，讨论了以英国为中心设立英联邦成员国的“科伦坡计划”来援助落后国家的方案。^②会上就对印度、巴基斯坦、锡兰等 6 国提供 19 亿英镑援助资金的事项达成了协议。

日本于 1954 年 10 月以援助国资格加入了“科伦坡计划”，这标志着日本战后对外援助的正式起步，同时也宣告了日本型“开发援助”方式的诞生。

三、国际援助体系的形成

进入 60 年代以后，美苏和平共处局面相对稳定下来，东西问题得到相对缓解，南北问题上升为国际关系的焦点。以此为背景，各主要工业国的援助体制不断得以完善，国际援助体系也在

杜鲁门的“四点计划”是：（1）支持联合国；（2）继续实施欧洲重建计划；（3）促进“北大西洋安全保障条约”的签定过程；（4）援助经济落后地区。

② “科伦坡计划”全称为“南亚和东南亚合作经济发展科伦坡计划（The Colombo Plan for Cooperative Economic Development in South and South East Asia）”，始于 1951 年 7 月 1 日，由英、美、澳、新和东南亚、南亚国家参加。

这个基础上逐渐形成。

1959年，美国以本国国际收支状况的恶化为背景，开始寻求改变由自己独家承担西方阵营大部分对外援助的局面，力图促使其他西方国家也分担对外援助负担。西欧各国经济实力的增强，为其更多地承担援助份额提供了现实基础。1959年末举行的美、英、法、西德四国首脑会议，就创设新的援助机构来提高援助效率、避免重复援助的方案达成了协议。在该方案的指导下，1960年1月在巴黎召开的大西洋经济会议做出了建立“开发援助集团（Development Assistance Group=DAG）”的决定。它被置于欧洲经济合作组织（OECE）之下，其成员由美、英、法等9个主要援助国和欧共体（EEC）组成。1961年9月，号称“发达国家俱乐部”的经济合作与发展组织（OECD，简称经合组织）成立，“开发援助集团”成为其下属机构，并改称“开发援助委员会（Development Assistance Committee=DAC）”。该委员会的职能是，就开发援助问题进行商议，制定有关规定和标准，协调和督促援助国的援助实施过程。该委员会几经发展，现今拥有如下21个成员国：美国、英国、法国、德国、日本、加拿大、澳大利亚、新西兰、意大利、爱尔兰、比利时、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙、奥地利、丹麦、芬兰、挪威、瑞典、瑞士。

如今，世界上提供政府对外援助的国际性组织除了DAC以外，还有石油输出国组织（OPEC）、非DAC国家、以及其他发展中国家等。其中，DAC所提供的ODA始终占据了世界ODA总额的近70~90%，因而无可争议地成为世界最大的援助组织。

从各国的援助额来看，由于经济实力和援助意愿的变动，不同时期各主要援助国的相对地位发生着很大变化。1960年，美国的ODA曾在DAC的ODA总额中独自占59%之多；但其后因国

力渐衰，尤其是在越南战争中惨遭失败后，其 ODA 在 DAC 中所占的比重一直呈下降趋势。1987 年美国在世界 ODA 中的比重降至 21.5%。尽管如此，美国依然是世界最主要的 ODA 提供国之一，尤其是其 ODA 政策对国际机关及各发达国家的援助政策保持着强烈影响。法国和西德基本上保持了 10% 以上的比重，而日本 ODA 的比重则始终处在直线上升趋势，并于 1989 年终于超过美国而居世界援助大国之首。

在 DAG 成立的同时，西方各主要工业国也纷纷建立和健全了本国的对外援助体制。由于各国所处的国际环境和各自的政策考虑不同，各援助国形成了不同类型的援助风格，这一点从如下比较中可见一斑。

在援助理念方面，美国的对外援助中的“战略援助”色彩十分浓厚，而日本的对外援助则长期以来以“开发援助”为主。

在援助资金的投向方面，美国从其全球战略出发，把对外援助资金主要投向世界热点、争端地区以维护自身的战略利益，而日本的对外援助则基本上提供给了对其经济利益和周边稳定息息相关的亚洲各国。

四、开发合作的体系

1. 开发合作体系的形成

随着 DAC 援助体系的启动和运行，对外援助的概念与标准体系也日趋完善。随着“开发合作（development cooperation）”概念被引入“对外援助”的范畴体系，对外援助理论有了重要进展。根据扩展后的援理论， “开发合作”指发达国家向发展中国家提供的经济合作的整体，而“对外援助”则指开发合作中属于无偿赠送的那一部分，衡量无偿赠送部分所占份额的指标称作“赠送因素（Grant Element = G.E.）”。

所谓“赠送因素”，是 DAC 于 1969 年采用来表示援助条件

的优惠程度的指标。该指标把以利息率 10% 的条件提供的对外资金定为不包含任何“赠送因素”（G.E. = 0%）即商业性的非援助贷款；以这个条件为起点，对外提供资金的条件越优惠，G.E. 率越高，其中包含的援助成分也随之增大。换言之，以商业性条件运用这笔资金所应得的期待利润和以优惠条件把这笔资金提供给发展中国家时所得的实际利润之差，就是“赠送因素（G.E.）”。G.E. 率的确定方法是，综合考虑利息率、偿还期限、缓期偿还期限等三要素，以特定的公式予以算出。G.E. 率最高、援助成分最大的形式是“无偿援助”，其中包含的“赠送因素”为 G.E. 100%。^①

“赠送因素”计算公式如下：

$$G.E. (\%) = 100 \times \left(1 - \frac{r/a}{d}\right) \left[1 - \frac{\frac{1}{(1+d)^{aG}} - \frac{1}{(1+d)^{aM}}}{d(aM - aG)}\right]$$

r = 利息率

a = 年间支付次数

d = 减免率 [= $(1.1)^{\frac{1}{a}} - 1$]

G = 缓付期限 *

M = 偿还期限

* 根据 DAC 的定义，缓付期指从承诺提供资金日到第一次偿还本金日的期间减去 1 个偿还时间单位（以 1 年为偿还单位时减去 1 年，以半年为单位时减去 0.5 年）。

根据上述公式，可以得出的表 1-1 的换算事例。

关于“赠送因素”，详见 [日] 吉川智教：《开发援助合作中的赠送因素概念及其经济学上的性质》，[日] 亚洲经济研究所《亚洲经济》，1986 年 6 月号；[日] 樱井雅夫：《国际开发合作的结构和法》，第 34~36 页，三省堂，1985。

表 1-1 援助条件与 G.E. 的换算事例

偿还期限	10	15	20
缓付期限	5	5	5
利息率(%)	G.E.	G.E.	G.E.
2.00	40.34	47.74	53.28
3.00	35.30	41.77	46.62
4.00	30.25	35.80	39.96
5.00	25.21	29.84	33.30
6.00	20.17	23.87	26.64
7.00	15.13	17.90	19.98

资料来源：[日] 櫻井雅夫：《国际开发合作的结构与法》，第 36 页，三省堂，1985。

国与国之间双边援助的主体分为政府和民间两大类，其中由政府实行的官方援助就是 ODA。1972 年 10 月，DAC 正式对 ODA 做出如下定义：在发达国家向发展中国家提供的官方经济合作中，“赠送因素”达到 G.E.25% 以上的部分称为“援助”，其形式包括有偿资金合作（即优惠贷款）和无偿援助。

DAC 在运作过程中，不断提出和完善了衡量 ODA 数量与质量的指标体系。其中，“赠送因素率”和“无偿援助率”是衡量 ODA 质量即优惠程度的两项重要指标；这两者既紧密相关，又相互区别，后者显示的是无偿援助（日本一般称作“赠与率”）在 ODA 总额中所占份额，前者显示的则是在包括有偿资金合作和无偿援助在内的 ODA 总额中赠送因素所占的份额。

“开发合作”的概念出现后，“对外援助”在其中的地位与作用得到了明确的定位，其作为国际政治与国际经济交汇点的性质也变得更为清晰。一般说来，对外提供的资金中所包含的“赠送因素”越低，则越多地体现着为经济动机所左右的商业性质；反过来，“赠送因素”越高，其中所包含的非经济动机成分便有可能相应增大。如果某国政府以很高的“赠送因素”比率来提供

援助资金，则说明其中非经济的外交考虑含量较高，即使它期盼从受援国得到经济利益回报，那也不一定是短期期待，而可能是追求得到较长远经济利益。如果某民间企业或团体以很高的“赠送因素”比率向外国提供资金，那么其中可能包含着超越短期经济考虑的长远动机。国际关系中的对外援助的理论与实践表明，政治、外交原理和经济原理往往在对外援助中相互作用、相互渗透、相互转化。

“开发合作”在对外援助体系中占据一席之地，反映着国际经济合作的重心从“东西关系”向“南北关系”转变的现实。

“开发合作”这一概念把民间资金的国家间转移行为也纳入了援助的轨道，从而把 ODA 和民间合作统一为总的援助体系。另一方面，这也说明仅靠政府的官方援助已远不足以满足发展中国家日益扩大的资金需要。通过引入“开发合作”概念，发达国家的对外民间投资也被赋予“经济合作”的名分，从而形成了政府资金与民间资金相互协调、统筹定向的完整体系。

根据 DAC 的分类法和定义，“经济合作”的内容由图 1-1 分类体系所构成：

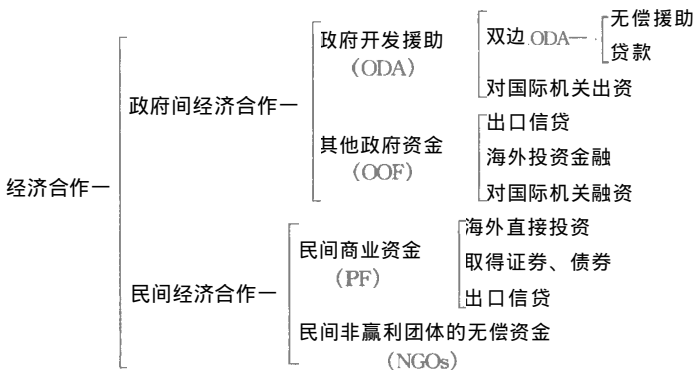


图 1—1 经济合作分类体系图

由图 1-1 可见，ODA 是国际经济合作体系中的一个组成部分，而它又是该体系中最重要的一部分。ODA 包括“双边援助”和“对国际机关出资”两大部分，其中双边援助又分为“无偿援助”和“政府贷款”两个部分；“无偿援助”则包括无偿资金援助（经济开发援助：一般无偿援助、水产无偿援助、灾害援助、文化无偿援助；粮食领域援助：粮食援助、粮食增产援助）和技术援助（接受进修生、派遣专家、派遣青年海外合作队、建设项目方式技术合作、开发调查、提供资材、国际紧急援助）；政府贷款包括项目贷款、非项目贷款（即商品贷款等）、延期偿还债务等三种形式。

2. ODA 的量与质

随着国际经济合作渐趋体系化，各主要国际组织和 DAC 就 ODA 的质与量形成了一系列的衡量指标，以此对各援助国的 ODA 实施情况进行着检测、协调与督促。其中主要的衡量指标有：ODA 的定义、赠送因素率、ODA/GNP 比率、非束缚化程度等。

——ODA 的定义。根据 DAC 的规定，只有满足以下 3 项标准的资金才算作 ODA：(1) 它必须是由中央或地方政府等官方机关及其执行机关向发展中国家或国际机构提供的资金；(2) 它的目的应是为发展中国的经济开发和改善福利作出贡献；(3) 它应是以“赠送因素(G.E.)25% 以上的优惠条件提供的援助。从这 3 项标准可以看出，ODA 具有民间资金所不具备的公共性和优惠性。首先是其公共性。国际资本市场虽然存在着大量的民间资金，但这种资本所追求的是私人的短期收益，出于对投资效益及风险的考虑，一般不愿向发展中国家贷出大量资金，尤其是不愿把资金贷给以社会效益和长期效益为目的的社会公共项目。而 ODA 正是在满足这种带有公共性质的资金需要方面发挥着重要作用。其次是其优惠性。民间资本一般是以 G.E.0~25% 以下的商业性收益条件为标准提供贷款，而 ODA 则以比商业性贷款优惠的

G.E.25% 以上的条件提供资金，从而既能满足发展中国家的资金需要，又能消除或减轻它们的偿债负担。

——ODA/GNP 比率。DAC 在各援助国中的援助资金配额方面使用着 GNP 指标，提倡各援助国拿出本国 GNP 的 0.7% 用于 ODA。1958 年，世界教会理事会（World Council of Church）最先提出了以国民收入为基准决定各国的援助比例的设想。1960 年的第 15 届联合国大会通过了印度提出的提案，要求发达国家把国民收入总额（Combined National Income）的 1% 作为援助转让给发展中国家。1964 年第 1 次联合国贸易与发展会议（UNCTAD）通过决议，要求每个发达国家把其国民收入的 1% 用于援助。1968 年的第 2 次联合国贸易与发展会议明确规定，援助总额应达到援助国 GNP 的 1%。这里所说的 GNP 的 1%，指的是包括出口信贷和民间直接投资在内的资金移动量的总额。1969 年“皮亚逊委员会（Pearson Commission）”提出了题为“开发中的伙伴（Partners in Development）”的报告，其中首次采用了“政府开发援助（ODA）”这个术语，并把它定义为援助资金总额中的“纯援助部分”。该报告还建议，把援助总额定为援助国 GNP 的 1%，而 ODA 应在援助总额中占 70%，即 ODA 应占援助国 GNP 的 0.7%。该提案在 1970 年的第 25 届联大正式通过，从此发达国家提供的 ODA 应占 GNP 的 0.7% 便成为国际社会的共识。DAC 在陆续接受联合国等国际组织提案的过程中，ODA/GNP 比率 0.7% 也为其大部分成员国所采纳。

然而实际上 1961 年 DAC 全体会员国的 ODA/GNP 比率仅为 0.54%，70 年代以来这个比率则更是在 0.35% 上下徘徊。其主要原因，与其说在于发达国家经济状况的恶化，不如说在于主要援助国与特定受援国之间关系的变化。这个比率之所以在 60 年代初相对较高，是因为美国对南越的援助，英、法、比利时对其原殖民地的援助，西德、日、意的战争赔款等都集中在该时期，这