

第一章 日本对外援助和经济协力体系

在我们展开论述日本的对外援助和经济外交政策之前，首先有必要了解一下它的对外援助体系及其构造。本章将分三个部分来讨论这个问题。首先，我将解释日本的经济协力和政府开发援助的概念及其内容；然后，将对日本经济协力和政府开发援助的规模和构造进行指标分析；最后是关于日本的政府开发援助的行政和财政分析。

一、日本经济协力和政府开发援助的概念分析

在日本，用以指称本国对外援助行为的用语有好几个，信手数来有 对外援助 海外援助 经济援助 政府开发援助 ODA 和经济协力。其中 使用得最多的 也是在最严格的意义上使用的 是政府开发援助和经济协力这两个概念。政府开发援助系英文 Official Development Assistance 的日译，人们往往使用 Official Development Assistance 的英文缩写 ODA 来替代政府开发援助这一概念。现在 ODA 政府开发援助和经济协力是经常在新闻、报刊、消息上出现的概念。日本政府关于其对外援助政策及实施的两部最重要的白皮书，分别是外务省发表的《我国的政府开发援助》（通常简称为《ODA 白皮书》）和通商产业省的《经济协力的现状和问题点》（《经济协力白皮书》）两者均为一年一度发表。现在 让我们来详细分析一下政府开发援助（ODA）和经济协力这两个概念。

1. 日本的经济协力体系

让我们从概念内容比较宽泛的经济协力谈起。经济协力是日本人的通用语，我们中国人更习惯的概念是经济合作。但好在经济协力这一概念在汉语中完全说得通，意义相当于经济合作，所以本书原封不动地照搬。（政府开发援助这一概念也是照搬日语的表述，对 ODA 的更常见的汉译是政府发展援助或官方发展援助）。经济协力在日语中可以泛指任何国际经济合作行为，如日本与美国共同开发太空，日本政府或民间银行向英国融资。但在比较严格的意义上仅指日本与发展中国家的经济往来行为，包括日本对发展中国家的贸易、投资和援助等行为。在最严格的意义上，它的内容只包括由日本流往发展中国家的各种资金运动（图 1—1）。图 1—1 所列的各项资金流动，系由西方发达国家援助国家组成的开发援助委员会（DAC:Development Assistance Committee）所规定的。DAC 在它一年一度发表的开发援助的报告中，公布成员国以及其它国家流入发展中国家的净资金额。根据 DAC 的规定，把政府开发援助、其它政府资金、民间资金和非营利民间团体赠予四类资金区别开来的基准有：（1）资金的提供者，（2）资金提供的目的，（3）资金提供的金融条件。下面，我们先来看看政府开发援助的特征。

2. 何谓政府开发援助

根据 DAC 的规定，流入发展中国家的资金，必须满足如下三个条件，方可视为政府开发援助。（1）系由政府或政府的实施机关提供的资金，其接受对象为发展中国家或国际机关；（2）以促进发展中国家的经济开发和提高福利水平为主要目的；（3）赠予成分在 25% 以上。条件（1）是不言而喻的，无须多言。条件（2）的规定主要目的之一是要把向发展中国家提供武器等军事援助排除于政府开发援助之外。就日本的情形而言，由于受和平宪法（宪法第九条）、政府的“武器输出三原则”和公众舆论的制约，不存在着向发展中国家输出武器、提供军事援助的问题。这一点，至少在形式上同美

国的援助形成鲜明的对比。美国的对外援助分为经济、财政援助和安全保障援助两大类。在后一类援助中，又包括如下子类：A、武器销售援助，B、经济支持援助（通常的形式是向受援国政府提供财政支持），C、军事援助计划，D、国际军事教育训练援助，E、和平维持活动援助，F、恐怖主义活动对策援助。^①日本的援助至少在形式上没有安全保障援助，更没有军事援助。不过，日本没有对发展中国家的军事援助项目，并不意味着它对发展中国家的经济援助完全全与军事的、战略的目的无关，更不必然意味着帮助发展中国家发展经济是日本援助的主要目标。此外，日本虽然没有向发展中国家提供过军事性援助项目，但它曾从经济的、资金的、技术的侧面支持它的盟国美国的军事行动，支援后者提高军备能力。例如，海湾战争期间日本曾向多国军队（实为美军）提供了 110 亿美元的战费。在 80 年代的中曾根内阁时期，曾向美国提供尖端武器制造技术等等。

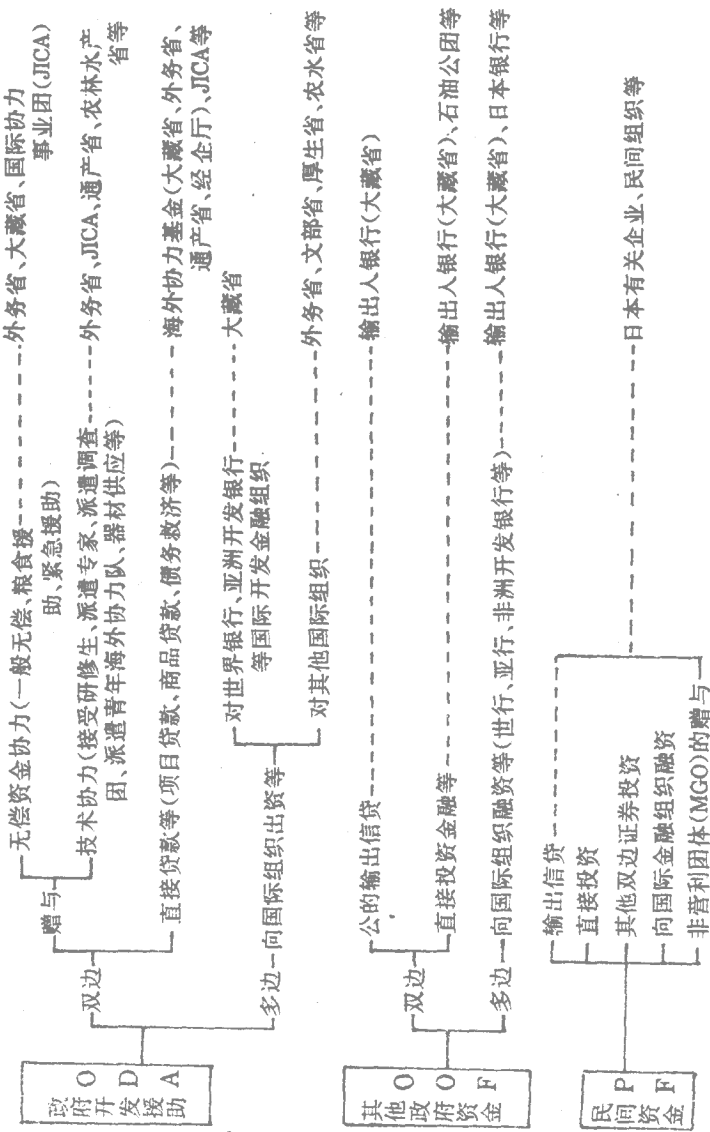
条件(3)规定了 ODA 的金融条件。所谓赠予成分(Grant Element)是表明相对于国际市场的商业贷款而言，政府资金所具有的优惠或者让步的水平的指标。通俗地讲，赠予成分表示贷款中所含的赠送成分。对发展中国家的赠款不需还本付息，是国际间资金单方面转移，其赠予成分为 100%。理所当然地是 ODA。按国际市场条件的纯粹商业性贷款，不含任何赠予成分。处于两者之间可视为一笔优惠贷款。如果其赠予成分达到或超过 25% 则可被视为 ODA。贷款的赠予成分是由贷款的利率、偿还期、宽限期等因素决定。例如，一笔偿还期为 28 年(含 7 年宽限期)利率为 6.75% 的贷款的赠予成分刚好达到 25% 而如果其利率为 7% 的话，则不及 25%。前者为 ODA 而后者则不是。^②

在搞清了政府开发援助的概念后，图 1—1 中的其他内容就很好理解了。所谓“其他政府资金”(OOF: Other Official Flows)指的是赠予成分不到 25% 的流往发展中国家的政府资金。民间资金

图1-1 日本的经济协力体系

(形态)

(主管或实施部门)



(PF; Private Flows) 指的是通过直接投资、商业银行贷款、输出信贷等渠道流入发展中国家的私人资金。而民间团体赠予通常是由发达国家中的非政府组织 (NGO; Non-Governmental Organizations) 出资或实施的援助。

二、日本经济协力和 ODA 的规模和构造的指标分析

1. 日本经济协力和 ODA 的规模

表 1—1 显示了从 60 年代到 90 年代的日本经济协力和 ODA 规模变化的情况。从该表中, 我们可以观察到如下几个事实: (1) 日本的 ODA 和经济协力支出额, 就其绝对规模而言, 从 60 年代到 90 年代, 获得了巨额的增长。1965 年, 日本的 ODA 和经济协力额分别为 2 亿 4 千 3 百万美元和 4 亿 8 千 6 百万美元; 1992 年则分别为 113 亿和 160 亿美元。按可变价格计算, 分别增长了 47 倍和 32 倍左右。(2) 日本的 ODA 的相对规模即在国民生产总值 (GNP) 中所占的比重, 自 1980 年以来, 大体上保持在 0.31% 前后, 但在最近的 1993 年下跌为 0.27%。(3) ODA 始终是净流入发展中国家的日本资金的主体。值得注意的是, 1985 年之后, 由于日元大幅度升值, 日本的民间企业纷纷向海外特别是东亚发展中国家大举投资, 使流往发展中国家的民间资金剧增, 一时成为日本经济协力的主体。但从 1992 年起, 由于日本国内经济的不景气, 民间企业大大减少了对外的直接投资, PF 指标竟从 1991 年的 111 亿美元跌至 8.4 亿美元。(4) 由非营利性的非政府组织提供的资金在数量上很小。

日本经济协力和 ODA 的实绩 :1965—1993 年 (支出纯额)

表 1-1

(单位:百万美元)

	1965	1975	1980	1987	1989	1992	1993
ODA	243	1,148	3,353	7,342	8,965	11,332	11,474
OOF	110	1,369	1,478	1,808	1,544	2,699	3,962
P F	132	363	1,958	14,723	13,502	838	1,517
NGO	—	10	26	92	122	190	159
经济协力总额	486	2,890	6,815	20,349	24,133	15,944	17,112
ODA/GNP(%)	0.27	0.24	0.32	0.31	0.31	0.31	0.27
经济协力 总额/GNP(%)	0.58	0.59	0.66	0.85	0.84	0.44	0.40

资料来源:通商产业省编《经济协力的现状和问题点:1994》,p.21 外务省编《我国的政府开发援助》1994年度,126页。

下面,我们再从横向比较的角度来看看日本 ODA 的规模。1960 年日本的 ODA 为 1 亿美元多。同年美国的 ODA 为 27 亿美元占 DAC 国家提供的全部 ODA (47 亿美元) 的 58%。1980 年,日本的 ODA 为 33 亿 5 千万,不及美国的 ODA (71 亿美元) 的一半。当年在 DAC 成员国中居于美、法、西德之后列第四。1989 年日本以近 90 亿美元的实绩超过美国的近 77 亿美元,首次位居西方也是世界第一援助大国的地位。进入 90 年代以来除了 1990 年由于美国硬把它对埃及等中东国家的大笔军事债务豁免计入 ODA 而复超过日本以外自 1992 年以来日本均以 110 亿美元的年纯支出额,位居援助国榜首。1991 年在 DAC 成员国提供了总额为 566 亿多的 ODA 中,由日本提供的为近 110 亿美元,约占 DAC 总额的 20%。

然而从 ODA 对国民生产总值的比重来看,日本在 DAC 诸国中居中下游。在目前 DAC 21 个成员国里,从 ODA 对 GNP 比这项指标看,或者说,从援助国付出的努力程度上看,做得最好的

是北欧国家。以 1992 年的数据为例，有三个北欧国家——挪威、丹麦、瑞典的 ODA 对 GNP 比超过了 1%。日本的 ODA 对 GNP 比为 0.30%，居 DAC 成员国第十五位，低于同年 DAC 平均 ODA 对 GNP 比 0.33%。顺便说一下，另一个援助大国美国的 ODA 对 GNP 比仅为 0.18%，在 DAC 成员国中居倒数第二。从国民人均负担来看，1992 年，日本为 88.3 美元，不及人均负担值最高的挪威的三分之一。

关于发达国家的 ODA 对其 GNP 之比，国际上有所谓 0.7% 的目标。自 70 年代以来，联合国大会屡次通过决议，要求发达国家将其国民生产总值的 0.7% 用于对发展中国家的开发援助。例如，1980 年联合国大会通过的《1980 年的国际开发战略》决议中写道：“尚未达到 0.7% 目标的发达国家，应尽一切努力，在 1985 年之前，至迟到 80 年代末达成此目标。此后，应尽可能快地达成 1% 的目标。”1988 年联合国大会又以占 GNP 比 0.7% 为焦点，通过了题为《ODA 目标的达成》的决议。对此目标，法国、加拿大和意大利以带实现时间表的方式做了承诺（法、加的目标实现截止年度为 2000 年，意为 1990 年），日本、德国和英国以不带时间表的方式做了承诺。而美国未对“0.7% GNP 比目标”做出任何承诺。显然，日本的承诺不过是姿态而已。今后，它的 ODA/GNP 比仍将维持在 0.3% 上下。

2. 日本政府开发援助的构造分析

国际上通常从四个方面来分析援助国的政府开发援助的构造：(1) 援助的形态构造；(2) 援助的地区国别分布构造；(3) 援助的对象部门构造；(4) 援助所得阶层分布。下面，我们从这四个方面来分析一下日本的 ODA 的构造。

(1) 日本 ODA 的形态构造

政府开发援助依分类方式不同，可分为如下三对不同的形态：依援助的资金条件不同分为无偿援助（赠与）和有偿援助（赠与成

分超过 25% 的“软”贷款)依援助途径不同分为直接 双边 援助和间接(通过国际组织)援助;依援助内容不同分为资金援助和技术援助。如表 1—2 所示,80 年代中叶以来,日本政府开发援助中双边无偿援助、直接贷款和向国际组织出资的比例大体是 3/4/3,只是在 1993 年直接贷款和双边无偿援助的比重倒换了个。与其他西方国家相比,政府直接贷款占有较大的比重,是日本对外援助的一大特征。例如,1989 年美国、法国、联邦德国、意大利的政府开发援助中有偿援助所占比例分别为 0.5%、18.6%、17.3% 和 18.3%。日本政府开发援助中的政府直接贷款通常被称作“日元贷款”,因为这些贷款的支出和回收均以日元来计算。

日本政府开发援助构造(按支出净额计算)

表 1—2

(单位:百万美元,%)

	1985	比重	1990	比重	1992	比重	1993	比重
赠与	1,185	31%	3,019	32.7%	3,864	34.1	4,821	42%
技术协力	549		1,645		2,132		2,602	
无偿资金协力	636		1,374		1,733		2,019	
政府直接贷款	1,372	36	3,290	42.5	4,620	40.8	3,544	31
向国际组织出资	1,253	33	2,282	24.8	2,848	25.1	3,310	29
合计	3,797	100	9,222	100	1,1332	100	11,474	100

资料来源[日]外务省编:《我国的政府开发援助》各年版。

(2) 日本政府开发援助的地区和国别分布构造

日本援助一贯以亚洲为其重点。在 1973 年石油危机以前,日本的双边援助几乎全部流往亚洲,特别是东南亚。1973 年石油危机后,日本开始认真地考虑向亚洲以外的地区进行援助问题,但亚洲仍然为它的援助的绝对重点。近年来,亚洲在日本双边援助中所占比重在 60% 左右。(表 1—3)

日本双边政府开发援助的地域分配(支出纯额基础)

表 1—3

%

	亚洲	中东	非洲	中南美洲	欧洲	大洋洲	其它	无法分类
1980	70.6	2.5	18.9	6.0	0.2	0.5	6.5	1.2
1985	67.7	1.7	15.0	8.8	1.1	0.9	10.8	4.8
1990	59.3	1.5	15.4	8.1	6.9	1.6	10.3	7.1
1991	51.1	7.4	18.4	9.6	4.8	1.2	14.9	7.4
1993	59.5	2.2	11.7	9.0	1.7	1.7	11.7	10.0

资料来源 通产省编《经济协力的现状和问题点》1994年度 25页。

日本援助的前十名对象国历来多为亚洲国家,非亚洲国家如埃及、墨西哥在少许年份进入前十名。大体说来,从1965年到第一次石油危机爆发的1973年,韩国在大部分年间是日本双边援助的最大对象国。从1974年到1981年,印度尼西亚是最大的对象国。从1982年到1986年,中国是最大的对象国。从1987年到1992年,印尼再度成为日本最大的援助对象国。

(3) 日本政府开发援助的对象部门构造

日本对外援助向来以经济基础设施如能源、交通建设为其投资重点。从表1—5可以清楚地看到,近年来日本双边援助的部门分配大体上是,经济基础设施占3到4成,社会生活基础设施和服务占2成,生产部门占2成,计划援助占2到3成。经济基础设施建设是战后开发援助的重点投资对象,但自70年代世界银行强调加强对社会生活基础设施的援助和80年代强调计划援助以来,经济基础设施在一些西方国家的开发援助中所占比重明显降低,如美国为4.7%(1989年),法国为15.7%(1991年),加拿大为7.7%(1991年),瑞典为9.0%(1991年),澳大利亚为9.4%(1991年),不过,像德国(23.8%,1991年),英国(29.8%,1991年)和意大利等重视援助的商业效果的西方国家,和日本一样重视对经济

基础部门的投资。

日本双边政府开发援助的十大对象国（1985—1992年）

表 1—4

顺位	1985			1990			1992		
	国名	金额	比重	国名	金额	比重	国名	金额	比重
1	中国	387.9	15.2	印尼	867.8	12.5	印尼	1356.7	16.0
2	泰国	264.1	10.3	中国	723.0	10.4	中国	1050.8	12.4
3	菲律宾	240.0	9.4	菲律宾	647.5	9.3	菲律宾	1030.7	12.6
4	印尼	161.3	6.3	泰国	418.6	6.0	印度	425.2	5.0
5	缅甸	154.0	6.0	孟加拉国	373.6	5.4	泰国	414.0	4.9
6	马来西亚	125.6	4.9	马来西亚	372.6	5.4	越南	281.2	3.3
7	孟加拉国	121.5	4.8	土耳其	324.2	4.7	巴基斯坦	173.3	2.0
8	巴基斯坦	93.3	3.6	巴基斯坦	193.6	2.8	孟加拉国	163.5	1.9
9	斯里兰卡	83.7	3.3	斯里兰卡	176.1	2.5	马来西亚	157.1	1.9
10	埃及	73.0	2.9	波兰	149.9	2.2	秘鲁	154.8	1.8
	10国计		66.7			61.2			61.9
	世界计	2556.9	100.0		6396.6	100.0		8,484	100.

资料出处：[日]外务省：《我国的政府开发援助》各年版。

日本双边援助的部门分配构造：1988—1993(合同协议额)

表 1—5

	1988(%)	1990(%)	1991(%)	1992(%)	1993(%)
经济基础设施	39.4	31.5	40.6	27.3	36.5
交通运输	12.4	19.0	20.5	10.5	18.8
能源	13.2	5.3	14.8	9.7	12.2
其它经济基础	13.8	7.2	5.3	7.1	5.5

社会基础·服务	16.0	19.7	12.3	17.6	23.0
生产部门	19.3	17.1	17.4	27.0	12.0
其它	1.1	0.7	0.9	1.1	1.1
计划援助	24.1	31.0	28.9	27.1	27.5
(含)商品贷款	5.3	15.6	10.4	3.1	0.2
构造调整	0.3	3.2	9.4	7.7	3.5
债务救济	2.7	4.3	2.7	6.8	16.9
合 计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：[日]通产省编：《经济协力的现状和问题点》1994年，p. 28。

(4) 日本援助与援助对象国收入水平关系

政府开发发展援助顾名思义是对发展中国家的援助。世界银行从国民人均收入等角度，对可获得贷款的资格做了规定。它规定，凡人均收入达到或超过 4,465 美元的国家不再有资格获得世界银行贷款。1992 年，76.1% 的日本政府开发援助流向人均收入不足 1,195 美元的低收入发展中国家 (LICs; Low Income Countries)，流往最不发达国家 LLDC; Least among Less Developed Countries) 的日本政府开发援助的比重为 11.2%。

3. 日本政府开发援助的质

日本政府开发援助在金额上虽已列世界第一，但在质上却遭到不少国家的批评。批评首先集中在已如上述的日本的政府开发援助在其国民生产总值中所占比重偏低。批评之二是日本援助的赠与比率即无偿援助在全部援助中所占比重低，日本政府开发援助的总计赠与成分低。日本 1991 和 1992 两年的政府开发援助的赠与比率和赠与成分分别为 38.6% 和 75.1% 均居同年开发援助

委员会成员国第 19 位。就 1991 和 1992 年度而言 在开发援助委员会成员国中，除了西班牙情况不明外，日本是唯一的一个贷款多于无偿援助的国家。有六个国家的援助完全是无偿的，另有五个国家的无偿援助比重超过 90%。显然，日本援助的赠与比率低和赠与成分低，主要是由于日元贷款比重即政府直接贷款所占比重高所致。

构成日本开发援助的日元贷款的融资条件如何，对日本开发援助的质、特别是总赠与与成分的高低有着直接的影响。日元贷款的融资条件依受援国的经济发展水平和债务负担能力不同而有所不同。目前，日元贷款的融资条件大体如下：

利率 1%—3%。

手续费 贷出额的 0.1%。

偿还期 20—30 年，内含 7—10 宽限期。

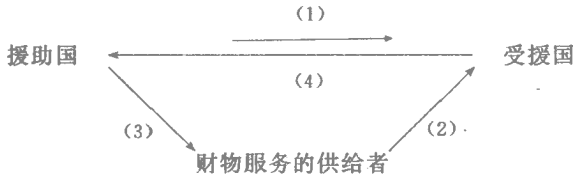
1992 年日元贷款的平均利率约为 2.9% 偿还期为 20—30 年（内含 7—10 年宽限期）^③

日元贷款同准商业性的世界银行（IBRD）贷款（目前平均利率 7% 以上）相比要优惠得多，但同世界银行属下的国际开发协会的无利息贷款（借款国每年须交纳相当于其所有贷款余额的 1% 以下的手续费）相比，日元贷款的融资条件又显得很严厉了。

一国政府开发援助的质的高低的问题，还同援助资金的使用条件有关。援助资金的使用条件指的是根据双边政府的协议，受援国如何使用援助资金购买物资、设备、技术和服务等的方式。如果协议规定（参见图 1—2），援助资金只能用于购买由援助国企业等提供的财物服务，这笔援助则被称为束缚性援助（Tied Aid）；反之，如果援助资金可以用于购买任何一国的财物和服务，则被称作非束缚性援助（Untied Aid）。显然，非束缚性援助使受援国可能利用国际竞争，争取到最低价格的财物和服务，而束缚性援助则通常变成援助国促进本国产品输出的手段，成为一种变相的出口补贴。

据经济合作与发展组织的专家的研究，束缚性援助使受援国从该援助中获得的利益，平均减少了 20%。^④

图 1—2 双边政府开发援助资财流动的基本模式



注：(1)有关政府开发援助实施的政府双边协定；

(2)财物、服务的供给；

(3)援助国政府替受援国付款（此款即构成政府开发援助资金）

(4)在政府贷款的场合下 受援国偿还代付款 政府开发援助资金）

出处：[日]西垣昭、下村恭民：《开发援助的经济学》有斐阁 1993 年版，176 页。

日本援助在六七十年代，被直接用作促进出口的工具，故而基本上是束缚性的。70 年代后期以来，日本的政府援助，特别是日元贷款，大幅度地非束缚化。近年来，日本援助的非束缚率在开发援助委员会成员国中，一直名列前茅。例如，在 1991 年的日本双边援助中，非束缚性援助占 79.7%，部分束缚性援助（此种援助只可用于购买援助国即日本和任何发展中国家的物资和服务）占 7.3%。这个成绩，在同年开发援助委员会成员国中仅次于新西兰（100%）居第二位。目前，在西方发达国家的双边援助中，无偿援助多半为束缚性援助，而非束缚性援助多集中在政府贷款上。日本援助的非束缚率高主要得益于它的日元贷款的高非束缚率（如 1991 年完全非束缚率为 90.4%，部分束缚率为 9.6%，完全束缚性援助为 0）和日元贷款在日本援助中占有较大的比重。

三、日本政府开发援助的行政和财政构造

政府开发援助作为一种政府行为，必然要涉及到政府有关决策部门和实施部门，其资金的来源和筹集，亦主要是一种政府财政行为。本节将对这两个方面的问题作一简略的叙述。

1. 行政构造

西方发达国家的援助行政体制，大体上有三种类型。第一种类型设置专管援助的政府内阁级部委，全面负责援助计划的制定和实施，对援助政策实行一元化领导。例如，德国即设有联邦经济合作部管理德国开发援助的计划与发展中国家交涉、融资等业务。第二种类型是外交部管辖下的援助专管机关型，这一类型突出了外交部的一元化领导。实行这种类型体制的国家有美国、英国、瑞典、加拿大等。第三种类型是多元分权的援助机关型，有关各部委、机关在其所管辖范围内，能够自行决策；对于超过一部委、机关所辖的政策问题则由有关部委、机关协商决定。日本、法国采用这种援助行政体制。

日本的政府开发援助依其形态和内容之不同，而由不同的省厅主管或共管决策业务，由不同的实施部门予以实施（参照图 1—1）。国际事业协力团（JICA: Japan International Cooperation Agency）和海外经济协力基金（OECF: Oversea Economic Cooperation Fund）是双边援助的最重要的实施机关。JICA 负责实施技术援助和部分无偿资金援助，其主管监督部门为外务省。OECF 负责实施日元贷款，在行政上隶属经济企划厅监管，但它的贷款政策决定权由外务省、通产省、大藏省以及经济企划厅共同掌握。所以日本日元贷款的决策体制通称为“四省厅体制”。由于日元贷款在日本对外援助中所占有的突出的重要地位，对日元贷款具有明文规定的政策决定大权的外务、通产、大藏三省和经济企划厅被称作

“经济协力四省厅”。但其他省厅在其管辖范围内(如粮食援助之于农水省、医疗卫生援助之于厚生省、文化援助之于文部省等等)也享有一定的决定权。

多边援助即向国际开发组织出资、融资等主要由大藏省主管。大藏省负责向世界银行、亚洲开发银行等国际开发金融组织出资和融资。向联合国系统的国际组织如联合国开发署、科教文组织、世界卫生组织、粮农组织的出资业务,则分别由外务、文部、厚生、农水省主管。

日本政府对发展中国家和国际金融组织支出的赠与成分不及 25% 的贷款,主要是由大藏省主管下的日本输出入银行实施的。民间资金的提供者主要是日本的民间企业和企业团体。

关于日本政府开发援助决策的行政过程问题,我们将在第五章详加论述。

2. 财政构造

从资金形态上看,政府开发援助隶属于政府财政。所以,同政府的一般财政问题一样,日本政府开发援助也存在着财源和用途这一进一出的问题。

日本政府开发援助资金来源在财政上是以政府预算来保证的。但是,同日本没有统一的政府开发援助决策和实施部门相适应,它也没有一个统一的政府开发援助预算,而是由外务省、大藏省为首的 18 个省厅有关的预算合成的。外务省的预算中包括无偿资金协力、向国际协力事业团(JICA)的出资金、交付金,向联合国等国际组织支付的分担金、出资等。大藏省的预算包括向海外经济协力基金(OECF)的出资金,向国际开发金融组织的出资、融资等。经济企划厅的预算包括向 OECF 的交付金。文部省预算中包括向联合国科教文组织的分担金、出资、国费留学生奖学金等。日本政府开发援助的绝大部分为大藏、外务两省瓜分。1992 年度的日本 ODA 事业预算中,两省所占比重为 91.5%(大藏省 65.1%,

外务省 26.4%)，一般会计预算为 86.6%(外务省 50.5% 大藏省 36.1%)。外务、大藏省以及经济企划厅之外的省厅的 ODA 预算，主要是与技术协力有关的经费。

在日本的政府开发援助预算里，有所谓事业预算和一般会计预算的区别(表 1—6)。后者是以日本国家的一般会计预算为财源的预算。前者则是在一般会计预算之外，还加上由其他各种财源而来的 ODA 经费而构成的 ODA 预算。换句话说，事业预算代表了日本 ODA 财政的总规模。近年来，日本一般会计预算在事业预算中所占的比重，大体上保持 50%以上。一般会计预算悉数来自国税，属于无成本资金。而占事业预算近半数的其他资金多是有成本资金。例如，1993 年的 19,097 亿日元的 ODA 事业预算中来自财政投融资和出资国债的分别为 6,780 亿和 2,057 亿日元 分别占 35.5%和 10.8%的比重；此外，还有来自各省厅的特别会计的原资(115 亿日元 占比重 0.06%)。财政投融资的原资主要为邮政储蓄和国民向政府交纳的年金(养老金保险)和国债一样 均为政府向国民的借入，将来必须还本付息的资金。

表 1—6

	1985	1991	1992	1993
一般会计预算(A)	5,810	8,831	9,522	10,144
ODA 事业预算(B)	13,813	16,957	18,709	19,097
A/B	42.1	52.1	50.9	53.1

资料来源：(日)外务省：《我国的政府开发援助》各年版。

日本政府开发援助中的诸无偿援助形态(如无偿资金协力、技术援助)的原资均来自于无成本的一般会计预算。而政府直接贷款(日元贷款)则是由一个单位的无成本资金(一般会计预算)和二个

单位的有成本资金（财政投融资等）合成。近年来，ODA 一般会计预算的分配大抵上是 65% 用作赠与，35% 用作贷款；事业预算的分配大抵上是赠与和贷款各占一半。

日本 ODA 一般会计预算和事业预算：1991—93

表 1—7

(单位:亿日元,%)

	1991 年度		1992 年度		1993 年度	
	预算额	构成比	预算额	构成比	预算额	构成比
一般会计预算						
I 赠与	5,709	64.6	6,221	65.3	6,627	65.3
1. 双边赠与	4,662	52.8	5,107	53.6	5,484	54.1
(1) 经济开发等援助	1,726	19.5	1,855	19.5	2,014	19.9
(2) 粮食援助等	425	4.8	539	4.7	549	5.4
(3) 技术协力	2,512	28.4	2,713	28.5	2,921	28.8
2. 向国际组织出资	1,047	11.9	1,114	11.7	1,143	11.3
(1) 联合国诸机关	589	6.7	634	6.7	655	6.5
(2) 国际开发金融组织	458	5.2	480	5.0	488	4.8
II 贷款	3,122	35.4	3,301	37.4	3,517	34.3
(1) 海外经济协力基金	3,085	34.9	3,264	34.3	3,481	34.3
(2) 其它	37	0.4	37	0.4	37	0.4
合计(A)	8,831	100.0	9,522	100.0	10,144	100.0
事业预算						
I 赠与	7,464	44.0	9,031	48.3	9,348	48.9
1. 双边赠与	4,837	28.5	5,277	28.2	5,678	29.7
(1) 经济开发等援助	1,726	10.2	1,588	9.9	2,014	10.5
(2) 粮食援助等	425	2.6	539	2.9	549	2.9
(3) 技术协力	2,688	15.8	2,882	15.4	3,115	16.3
2. 向国际组织出资	2,627	15.5	3,754	20.1	3,669	19.2
(1) 联合国诸机关	591	3.5	636	3.4	657	3.4
(2) 国际开发金融组织	2,036	12.0	3,119	16.7	3,012	15.8
II 贷款	9,494	56.0	9,678	51.7	9,749	51.1
(1) 海外经济协力基金	9,087	53.6	9,290	49.6	9,295	48.7
(2) 其它	407	2.4	388	2.1	454	2.4
(合计)(B)	16,957	100.0	18,709	100.0	19,097	100.0
A/B(%)	52.1		50.9		53.1	

资料来源：(日)外务省：《我国的政府开发援助》1991—93 年度。