

INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE

国际发展援助



章昌裕 主编

对外贸易教育出版社

国际发展援助

章昌裕 主编

对外贸易教育出版社

1993 年 5 月

(京) 新登字 182 号

书 名 国际发展援助
编 著 章昌裕 等
出 版 者 对外贸易教育出版社
(北京和平街北土城 邮政编码 100029)
印 刷 者 北京第二新华印刷厂
发 行 者 新华书店北京发行所
开 本 850×1168
印 张 11.625
字 数 320千字
版 次 1993年10月第1版
印 次 1993年10月第1次印刷
印 数 00001—2000
书 号 ISBN 7—81000—594—9/F·206
定 价 10.00元

(如有印刷、装订差错,可向本社发行部调换)

前 言

随着国际分工的深化和世界经济一体化的发展，国际经济合作日益成为国家间经济交往的重要方式，在当代国际经济生活中发挥着越来越重要的作用。国际经济合作的内容不断在实践中丰富，方式也日益灵活多样，有力地促进了参与合作国家国民经济的增长和世界经济的发展，受到有关国家的普遍欢迎与重视。国际经济合作的蓬勃发展日益引起理论学术界的重视，国际范围内对国际经济合作理论与探讨的热潮正在兴起。

党的十一届三中全会以来，随着改革的深化和对外开放的扩大，我国对外经济合作事业发展很快，有力地促进了我国国民经济增长和现代化建设。为适应对外经济合作事业发展的需要，更好地推动国际经济合作学科的建设与完善，普及国际经济合作知识，促进国际经济合作人才培养，根据对外贸易经济合作部人事教育劳动司编制的全国经贸学科教学大纲要求，作为全国国际经济合作学科协作组牵头单位，我们组织编写了《国际经济合作原理》、《国际经济合作实务》、《国际工程承包》、《国际发展援助》、《涉外投资项目可行性研究》等五本国际经济合作专业主干课程的系列教材，今后还将陆续推出《国际投资》、《国际租赁》等教材，以完善国际经济合作学科的教材体系。

国际经济合作学科系列教材的推出，首先应归功于国内国际经济合作学术理论界和实际工作部门的共同努力。近些年来，许多学术前辈、后起之秀和实际工作者在国际经济合作理论探讨与经验总结方面倾注了大量心血，结出了丰硕的研究成果。在他们研究的基础上，我们才有可能组织编写和出版了国际经济合作系列教材。我们还应当感谢四川大学、上海外贸学院、中国旅游学

院、东北财经大学、厦门大学、暨南大学、国际经济合作学会、国际经济合作研究所等国际经济合作学科协作组成员单位的专家、教授与领导在国际经济合作学科体系确定、专业主干课程教学大纲审定乃至有关教材的编写过程中所作的努力和所提供的帮助。我们十分感谢对外贸易经济合作部人教司学校教育处的同志们，这一学科的发展与这一套教材的编写出版始终得到了他们各方面的全力支持。这套教材的出版还得到百达（澳门）金融集团的资助，在此我们向百达（澳门）金融集团董事长魏强先生表示深切的谢意。在向社会各界同仁深致谢意的同时，我们殷切地期望得到社会各界更多的支持和帮助。

国际经济合作系列教材不仅可以作为国际经贸专业本科的教材，亦可以作为在职进修和岗位培训的教材，对于从事国际经济贸易理论研究与实际工作的同志来说，也是一套必备的重要案头参考书。

对外经济贸易大学

国际经济合作系

1993年6月

目 录

第一章 国际发展援助概述

第一节 国际发展援助的定义和基本概念

第二节 国际发展援助的起源与历史演变

第三节 发展援助与经济发展

第二章 国际发展援助资金与部门

第一节 国际发展援助的资金来源

第二节 国际发展援助资金的使用条件

第三节 国际发展援助部门与资金结构

第三章 国际发展援助机构与协调

第一节 国际经济组织及其协调

第二节 联合国发展系统

第三节 区域性国际经济组织及其援助活动

第四节 双边发展援助组织及其援助活动

第五节 国际多双边非政府组织

第四章 国际发展援助协议

第一节 协议的国际法定义

第二节 国际发展援助协议的种类及作用

第三节 协议的生效程序及执行

第五章 双边发展援助

第一节 双边发展援助概述

第二节 双边发展援助的目标与评估

第三节 双边财政援助与技术援助

第四节 主要发达国家的对外发展援助

第六章 多边发展援助

- 第一节 多边发展援助概述
- 第二节 多边发展援助项目建立
- 第三节 多边发展援助监督方法与报告制度
- 第四节 多边发展援助评价机制

第七章 联合国多边发展援助项目执行

- 第一节 国别方案、国家间方案的拟定、审批
- 第二节 项目文件的编制和审批
- 第三节 项目实施
- 第四节 项目评价与后续活动
- 第五节 机构执行与本国执行

第八章 世界银行贷款项目执行

- 第一节 世界银行贷款的原则和方向
- 第二节 世界银行贷款的种类和特点
- 第三节 世界银行贷款的项目周期
- 第四节 中国与世界银行的联系与贷款程序

第九章 中国参与国际发展援助的基本立场

- 第一节 中国参与国际发展援助的基本立场
- 第二节 中国参与国际发展援助的历史回顾
- 第三节 中国参与国际发展援助活动的主要方式

第十章 成套项目援助

- 第一节 成套项目援助概述
- 第二节 成套项目援助实施
- 第三节 成套项目援助管理
- 第四节 成套项目转技术合作
- 第五节 新形势下的中国对外援助有效实施

第十一章 政府贷款项目执行

- 第一节 中国接受外国政府贷款概况
- 第二节 政府贷款项目管理

第三节 政府贷款项目执行

第四节 政府贷款项目协议签订与设备采购

第五节 部分国家的政府贷款

第十二章 多边援助项目执行

第一节 中国参与多边活动概况

第二节 中国参与多边活动的管理

第三节 联合国多边援助项目的国内执行

附录

附录一 增与成分表

附录二 中华人民共和国政府向××××共和国政府提供无
息贷款的协定

附录三 中华人民共和国政府与联合国开发计划署之间的协
定

附录四 项目文件封面格式

后记

第一章 国际发展援助概述

第一节 国际发展援助的定义和基本概念

国际发展援助从广义上讲是国际社会对官方发展援助(OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE 简称 ODA) 和非政府组织(NGOs)援助的总称或泛称;从狭义上讲,一般仅指官方发展援助。国际发展援助是国际发展合作的主要方式,也是当代国际经济关系,尤其是南北关系和南南合作中的一个重要组成部分。

一、官方发展援助

经济合作与发展组织对“官方发展援助”所下的定义为:官方机构(包括管理机构或地方合作机构)为促进发展中国家的经济发展和改善生活水平,向发展中国家和多边机构提供的赠与或赠与成分至少为 25% 的贷款。

上述定义由一项基本前提和两项主要标准即三要素组成。基本前提是指由政府机构提供的援助,以区别任何其他渠道的援助,便于审查和监督一国政府(主要指经合组织发展援助委员会成员国)对国际发展合作事业所承担的责任和义务。两项主要标准:一是确指授援方为发展中国家并以促进其经济发展和改善福利为宗旨,不得包括任何形式的军事援助及各种间接形式的援助,如与商品贸易相关的各类价格支助措施和贸易补贴等,但这条界线有时难以划清,西方国家所使用的定义通常都得到发展援助委员会的认可;二是明确规定了援助的财政条件,除无偿赠与外,每笔贷款的条件必需是减让性的,贷款中的“赠与成分”即国际上衡量贷款财政条件优惠程度的综合性指标,至少为 25%。

官方发展援助的定义是经合组织发展援助委员会于 1969 年,在其《关于援助财政条件和方式的建议》中制订的。在此之前通

常使用的概念是“经济援助”、“官方援助”或“发展援助”。1969年，以加拿大前总理皮尔逊为首的国际发展委员会在其报告书《发展援助中的伙伴关系》中，详细论述了使用官方发展援助这一新概述的必要性。同年，发展援助委员会正式通过使用此概念，当时主要目的是推广使用作为衡量优惠措施的赠与成分的概念，以便于将官方发展援助与“其他官方资金流动”（Other Official Flow 简称 OOF，包括官方出口信贷，多边开发机构如世界银行和地区性开发银行基本按市场条件提供的中长期贷款等，这类资金通常称为“硬贷款”，其赠与成分一般均在 25% 以下）区分开来。

1972 年，发展援助委员会在修订《关于援助财政条件和方式的建议》中，进一步明确了官方发展援助的概念和具体标准，并规定了各成员国援助年度计划的平均赠予成分（包括赠款和贷款，是衡量各成员国全部援助财政条件的综合性指标）应达到 84%，对最不发达国家的条件应更为优惠些。

1978 年，发展援助委员会对上述援助条件和方式建议书又做了进一步补充，规定每个成员全部援助年度协议额中的赠与成分应达到 86%，其中对最不发达国家应达到 90%，对每个最不发达国家援助的赠与成分在三年期内平均应达到 86%。此规定至今仍在执行。

二、赠予成分

赠与成分（Grant Element）的概念是官方发展援助定义和基本概述中的重要组成部分。一般说来，要比较几笔条件不同的贷款的优惠程度，如有的贷款利率低，但偿还期短，有的贷款利率较高，但偿还期和宽限期却相对长些，在其他条件相同的情况下，到底哪笔贷款的财政条件更优惠些，优惠程度达到多少，通常不能一目了然，而需要采取科学计算的方法予以比较。赠与成分即是根据贷款的利率、偿还期、宽限期和获益率等数据，计算出衡量贷款条件优惠程度的技术性指标。赠与成分的计算公式如下：

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

公式中 GE 即赠与成分, 表示贷款金额面值的一个百分数; r 表示利率; a 表示每年偿还次数, 如每半年 1 次, 则一年 2 次; G 代表宽限期; M 代表偿还期; d 代表贴现率(或称获益率), 固定在 10%, 是经合组织发展援助委员会为计算赠与成分而长期确定的惯例, 目的是使有关统计方法具有连续性及可比较性, 因此仅是一项理论性的衡量概念, 大致反映了援助国资本运动可获益的费用或机会成本, 并不反映援助国实际的利益差别或变化。

通俗讲, 赠与成分表示贷款中所含的赠送成分。赠款不需还本付息, 是国际间资金单方面转移, 其赠与成分为 100%。按国际市场条件的纯粹商业性贷款, 不含任何赠与成分。处在两者之间可视为一笔优惠贷款。假如一笔贷款的赠与成分为 25%, 从某种意义上说, 等于该项贷款票面值的 25% 属无偿赠送性质, 其余 75% 则是完全按商业条件(即不含任何赠与成分)的贷款。在获益率为 10% 的基础上, 如果一笔贷款的偿还期不到 10 年, 利率不低于 5%, 该笔贷款的赠与成分则在 25% 以下。25% 的赠与成分是一笔贷款可作为官方发展援助统计的最低标准。

为了计算赠与成分, 需要对实际提供的利率和典型利率(获益率)进行比较。获益率按惯例固定在 10%, 代表着一个普通放款人在平均一年内希望其资本投入所获得的商业收益(对特殊年份或某一特定时期、某一国家来讲, 获益率事实上是有区别的, 10% 的标准仅是为了保证长期连续性统计的需要)。假定一笔 100 美元的贷款, 利率为 1%, 意味着借款人比之按市场条件的贷款少付 9 美元的利息, 又由于贷款是在较长时期内分期偿还, 计算是非常复杂的, 因为要考虑到下列因素: 一是债务本金偿还相对减少节省了利率开支; 二是时间因素, 上述例子中节省 9 美元实际是指头一年借款所节省的, 与第二年的 8.1 美元、第三年的 7.3

美元并不一样。为了避免复杂的计算工序，有已制订好的专门表格可方便查阅赠与成分（参见本书附录一）。如果一笔贷款的赠与成分要达到25%以上，至少需符合下列几种财政条件：

- 利率4%，偿还期7年，含宽限期3年；
- 利率5%，偿还期11年，含宽限期4年；
- 利率5%，偿还期15年，不含宽限期。

达到上述条件或比其更优惠的贷款，方能称之为官方发展援助贷款。

三、基本概念和统计方法

官方发展援助的基本概念和统计方法还包括以下几个需要注意的问题：

1、官方发展援助的定义和基本概念是根据国际形势和援助政策、方式的变化而不断发展、完善中的概念。到目前为止，主要是出于国际社会对协调、监督和统计上的方便而考虑制订的，并不能完全反映援助的真实动机和目的。

2、官方发展援助的具体形态有如下划分：按拨款基本流动渠道，可分为双边援助和多边援助；按财政条件，可分为无偿赠与和贷款；按主要方式，可分为财政援助和技术援助（通常称技术合作）；按使用方向，可分为项目援助和方案援助。

3、赠与可以实物（如粮食、石油等），或财政资源的形式提供。以财政资源形式提供的赠与包括：

（1）用于发展方案的赠与：受援国可使用这笔资金从资助国或第三国进口生产资料。

（2）用于发展项目的赠与：旨在资助有明确目标的发展项目。

（3）对多边开发机构提供的赠与和资本认捐额。

（4）援助的行政管理预算费用，包括在受援国的费用。

（5）技术合作，按以下宗旨提供赠与：

——提高发展中国家人民的知识、专业技能、技术诀窍或生产能力的水平；

——增强发展中国家更有效的使用援助的能力。

技术合作是知识技能的转移，费用主要用于以下资助：

——派遣到发展中国家的专家、顾问和志愿人员；

——留学生、实习生的奖学金和培训费用；

——有关发展中国家问题的研究工作。

4、在援助的部门分类上，有社会及行政基础设施类，包括教育、卫生和人口、公共计划和管理、其他（如供水工程等）；经济基础设施类，包括运输和交通、能源等；生产类，包括农业、工业（制造、采掘和建筑业）、服务业（贸易、金融、旅游业）等；此外还有一般经济支持援助、人道主义紧急救济援助、粮食援助、债务的减免与重新安排及向民间慈善机构提供的援助等。

从1970年起，发展援助委员会成员国官方慈善机构的无偿援助（过去不作为官方发展援助并分开统计）及政府部门对这些机构的资助（过去计入官方发展援助）一并计入官方发展援助。

从1979年起，发展援助委员会成员国援助的行政管理费用统一计入官方发展援助净交付额中，作为一个部门类别，平均占这些国家援助总额的3—4%左右。

5、官方发展援助数额统计分为协议额、总（毛）交付额、净交付额和净额。一般以净交付额为基础进行统计，净交付额是总交付额减去受援国偿还已到期拨款的本金部分。合计金额是指对发展中国家和多边机构援助的净交付额。从1980年起，发展援助委员会成员国向多边机构（如世界银行所属国际开发协会）的交付额统一以签发票据之日为准予以公布和计算。过去有些国家是以付现日期予以公布和计算。

6、发展援助委员会的大多数成员国每年接收大量发展中国家的留学生，其费用一部分是援助组织承担，一部分则纯粹为私人负担，奖学金由技术合作计划中拨付，通常统计在官方发展援助的赠与部分中。对于留学生就学期间的费用不完全是官方机构资助的教育费用，某些国家（如奥地利、比利时、澳大利亚、法国

等)在其援助预算中有专门的保证金用以支付发展中国家留学生学习的间接费用,并计入官方发展援助额中。

7、发展援助委员会根据联合国和该委员会各成员国的意见,在 50 年代末制订的发展中国家和地区受援名录,仅是为了统计上的方便,并不决定哪些国家能否受援。这份名录包括当时的殖民地和附属地,其中绝大部分国家目前已独立,但还有一部分与宗主国保持着密切的传统关系。-法国对其海外省和海外领地(DOM-TOM)提供有大量援助,过去法国政府曾决定不将其计入法国对发展中国家官方发展援助净交付额占国民生产总值 0.7%的指标,其援助数额和所占比重(包括和不包括 DOM-TOM)在主要援助统计中分开单列,但发展援助委员会成员国官方发展援助的合计数额一直包括法国的海外省和海外领地。1992 年法国政府同发展援助委员会协商后决定在统计中扣除对海外省的援助,但仍包括对海外领地的援助。其他国家如荷兰对安的列斯群岛和苏里南、英国对其最后几个殖民地、美国对其太平洋的附属领等地,尽管援助的数额和比重不大,但一直被列入官方发展援助的统计中。

8、发达国家对发展中国家提供的官方发展援助净交付额占其国民生产总值的比重应达到 0.7%,是 1970 年通过的《联合国第二个 10 年国际发展战略》所规定的一项重要援助指标,也是经合组织发展援助委员会用以衡量各成员国对国际发展合作事业所作贡献或负担的一个综合性指标。1981 年联合国第一届最不发达国家会议又通过了发达国家对最不发达国家官方发展援助净交付额应占其国民生产总值 0.15%的指标。上述两项重要指标是国际社会为改善南北关系、建立新的国际经济秩序所努力的一个重要组成部分。但是,主要的工业发达国家如美国、日本等从来没有达到过上述指标。

9、向发展中国家提供的混合资金实际上由两种或多种成分构成:

(1) 官方发展援助;

(2) 赠与成分至少为 25% 的其他官方部门的资金；

(3) 赠与成分在 25% 以下的官方担保的出口信贷、其他官方部门的贷款或其他资助。混合资金包括多种形式，如混合信贷、共同资助、平行资金、或事先混合好以单一协议签约的资金，其主要特点是资金的优惠成分和非优惠成分混合使用，接受优惠资金的同时也接受非优惠资金，全部资金带有限制性或部分限制性采购条件。

混合资金的官方部分如果赠与成分超过 25%，可计入官方发展援助。发展援助委员会 1987 年规定，发达国家向发展中国家提供的混合资金平均赠与成分（一笔资金的优惠和非优惠部分）要达到 35% 以上，对最不发达国家要达到 50% 以上，才能被视为官方发展援助。

10、为了进一步明确官方发展援助的基本概念和统计方法，有必要介绍一下国际上向发展中国家进行资金转移的几个主要类型。

(1) 发展资金。有两大类型；一是援助即优惠条件的资金；二是非优惠条件的资金。非优惠条件的发展资金是指接近或完全按市场条件提供的资金，主要形式是商业银行提供的贷款、出口信贷和直接投资。此类资金转移通常出于商业目的，但对发展也有重要贡献。由于优惠资金数额有限，某些受援国只能转向市场条件的资金，寻找必要的外汇以资助进口主要的设备材料。

(2) 其他官方部门的资金 (OOF)。凡不符合官方发展援助三要素的官方部门提供的资金被列为此类资金，不能视为援助。这类资金主要包括：

——旨在促进进出口的官方出口信贷，尽管具有优惠条件；

——旨在用于发展的资金，但其赠与成分低于 25% 的界线；

——多边银行发行的债券；

——对私人投资的捐款资助，官方部门参与发展中国家企业的股金。

(3) 官方发展资金。国际上仅统计发展中国家接受的数额。即双边官方发展援助、双边其他官方部门的资金（扣除出于商业目的的损款，官方直接出口信贷和官方部门支持的私人出口信贷）以及多边开发金融机构提供的所有赠与和优惠或非优惠贷款。此类资金不按援助国别统计。

(4) 私人部门的资金。私人部门非优惠资金的主要形式是私人出口信贷、私人直接投资（包括利润再投资）、银行贷款以及发展中国家和多边开发机构发行的有价证券。这些是按市场条件资金转移的主要形式。有时还有官方和私人部门共同参与的转移，如混合出口信贷，但提供混合资金的官方和私人部门是分别统计的。

私人部门的资金统计同时还包括了为促进发展中国家的经济发展，改善其生活水平而提供的赠与。主要是指发达国家的各种非政府组织在民间筹集的援款，一般按单独栏目进行统计。由于具有优惠性质和发展目的，从某种意义上和方式来说，它是与官方发展援助相对应的私人形式。这种赠与有时也称为“私人援助”，因此，从广义上说，国际发展援助不仅是指官方发展援助，同时还包括了这部分私人赠与形式的援助。

世界银行将从事发展工作的非政府组织定义为：私营的、非盈利性的与发展中国家共同开展工作，以减轻苦难、改善穷人的利益、保护环境、提供基本社会服务或从事社区发展的组织。

第二节 国际发展援助的起源与历史演变

一、马歇尔计划

国际发展援助起源于第二次世界大战后。二次大战使西欧各国经济遭到严重破坏，百孔千疮。战后初期，美国为了在政治上和经济上加强对西欧的控制，以便同当时的苏联和东欧社会主义国家相对抗，向海外推销商品和输出资本，需要西欧经济很快复兴，于是在1947年制订了“欧洲复兴计划”，即著名的马歇尔计划。

当时的美国国务卿乔治·马歇尔于1947年6月5日在哈佛大学举行的毕业典礼上讲：“美国必需尽一切可能帮助恢复世界上正常的经济状况，这样做也是合乎逻辑的。否则，就谈不上政治稳定和维护和平了。我们的政策绝不是针对任何国家和主义的，而是在于消除饥饿、贫穷、绝望和混乱。政策的目的是帮助恢复正常运行的世界经济秩序，从而出现必不可少的政治和社会条件，以便让各种自由制度都能存在。我相信，不应该当各种危机爆发时，才零零碎碎地给予这类援助。本政府将来提出的任何援助计划都应该是治本的，而非治标的。我代表美国政府保证，愿意支持经济复苏的任何政府都会得到我们的通力合作”。

在马歇尔发表上述言论后不久，美国即开始向欧洲国家提供援助。1948—1952年间，美国根据马歇尔计划向欧洲16国提供的援助总额达到131.5亿美元，相当于770亿1990年美元价格，每年的援助额约占美国国民生产总值的2%，援款条件非常优惠，赠款占了88%。因而，欧洲的经济得以迅速恢复。不久，美国通过“占领地区救济资金”，向日本等国也提供了大量援助，使日本经济迅速复苏。美国复兴西欧和日本的政策为西方国家持续了20余年的经济增长奠定了基础，在政治上和经济上也对以后向发展中国家提供发展援助产生了较为广泛、长远的影响。

二、援助的早期历史

从50年代初期开始，国际上对已独立的发展中国家提供发展资金的问题逐渐引起广泛的关注。1944年7月召开的布雷顿森林会议，曾设想用于发展的资金可直接来自私人投资，或者是汇集私人资本通过世界银行去资助具有一定生产规模并能产生收入的项目。马歇尔计划的成功使许多西方经济学家和政界人士相信，对发展中国家提供类似的资金输出会取得类似的成果。因此，早期的发展模式，资本转移的重点一般都放在增加物质资本，以增加生产、提高收入和减轻贫困。不仅投资于机器设备，也投资于道路、港口等基础设施。例如，世界银行在最初15年中，将近50%