

南开日本研究丛书

日本对外援助政策研究

张 光 著

天津人民出版社

日本对外援助政策研究

张 光 著

天津人民出版社出版

(天津市张自忠路189号)

河北省水清县印刷厂印刷 新华书店天津发行所发行

850×1168毫米 32开本 7.875印张 2插页 170千字

1996年12月第1版 1996年12月第1次印刷

印数: 1-2000

ISBN 7-201-02547-3/D·275

定 价: 12.80元

《南开日本研究丛书》总序

世界已被称为“地球村”，各国、各民族的相互理解已成急务。日本为近邻，中日两国的交往不唯源远流长，且日渐密切。因而，研究日本、理解日本，更显重要。

早在 60 年代初，南开大学即已建立专门机构，开展日本研究。进入 80 年代，研究人员渐多，研究成果颇丰。1988 年，又成立了综合研究日本历史、经济、政治、社会、文化、哲学、语言、文学的学术机关——南开大学日本研究中心。推动学际研究、培养人才、多出成果，为提高我国日本研究的水平略尽绵薄，乃其宗旨。公刊《南开日本研究丛书》，即为实现此宗旨。

《南开日本研究丛书》刊行本研究中心成员的研究成果，以专著为主，亦包括少量日本研究名著的译作。遴选纳入丛书的著译，力求资料翔实、方法科学、立论新颖，具有开拓性。

《南开日本研究丛书》由本中心主管刊行，并委托几位成员负责编务。纳入丛书作品的体例、观点等，皆由作者文责自负。

《南开日本研究丛书》的刊行，幸获日本国际交流基金的资助，在此顺致谢忱。

南开大学日本研究中心

1996 年 8 月

前 言

本书的研究对象是日本的政府开发援助政策。在前言里，我想简要地谈谈为什么要以及如何进行这一研究的问题。

研究日本政府开发援助政策的意义，首先在于日本对华的政府开发援助，是近二十年中日关系的一个重要侧面。日本对中国的经济援助，始于70年代末那个伟大的转折时代。众所周知，在50年代，我国曾接受前苏联政府提供的经济援助。但从50年代末中苏关系破裂到70年代末近二十年之间，中国实行了一条既无内债、又无外债的闭关锁国的经济建设路线。1979年底，日本大平首相访华期间代表日本政府宣布，日本将向中国提供经济援助。中国政府表示接受日本经济援助这一重大政策举措，向中国人民和国际社会表明了中国政府实行经济改革、对外开放政策的决心。中国政府接受日本政府的经济援助在当时起到了率先示范作用。紧随其后，丹麦、比利时等西方发达国家以及世界银行等国际金融机构也宣布向中国提供经济开发援助。现在回过头看，可以说，接受日本对华经济援助，构成了中国于70年代末80年代初打开国门、向世界开放过程中的关键一环。

在过去近二十年里，日本对中国的政府开发援助，具有规模较大、增长较快的特征。日本对华援助的主体是具有较大优惠水平的政府直接贷款（通常称为日元贷款）。从1979年到1995年，日本对中国实施了三个轮次的日元贷款。每个轮次的实施所跨越的期间，大体上与我国的五年计划相配合。由大平首相于1979年11月访华时宣布的第一次日元贷款计划总额为3500亿日元（合15亿美元），其实施期为1979—1984年（六五计划）。第二次日元贷款计划

由中曾根首相于1984年3月访华期间宣布,其总额为4700亿元(21亿美元),实施期间为1985—1990年(七五计划)。第三次日元贷款计划系由竹下登首相于1988年8月访华时承诺的,其总额为8100亿日元(54亿美元),实施期为1990—1995年(八五计划)。除了日元贷款外,从1979年到1992年止,日本共向中国提供了4.4亿美元的无偿资金援助和无偿性的技术援助9.8亿美元。在过去的近二十年间,日本始终是我国的最大援助国。从1979年到1984年,日本对华经济援助额占同期中国从由西方发达国家构成的开发援助委员会成员国和国际多边组织所获全部援助的45%。此后,日本对华的援助在中国接受的来自开发援助成员国的双边援助中一直占有50%以上的比重。另一方面,中国是日本最主要的援助对象国之一。从1982年至1986年,中国是日本第一大援助对象国(即中国所获日本援助年额在日本诸援助对象国中居第一);从1986年至1992年(1991年除外),中国是日本的第二大援助对象国,仅次于印尼。日本对中国的经济援助,以其资金之巨、地位之显,其政策影响力自然不止于两国经贸关系,而且波及双方政治、文化等各方面关系;甚至在某些场合下,对两国的整个对外关系构成影响。简言之,日本对华援助政策是一个可能牵动中日关系方方面面的政策领域。

中日经贸关系是直接受到日本对华援助政策影响的关系领域。从历史的角度看,日本对中国的经济援助的启动,是中日经济关系发展的转折点之一。1972年中日建交之时,中国领导人多从战略角度考虑中日邦交的重要性。这一点,直到1978年中日两国政府签订和平友好条约时,似乎依然是中国对日政策的重点。因此,虽然日本政府自中日建交之后,即多次向中国政府提出以向中国提供优惠政策贷款的形式进行双边经济合作的建议(日本的这一提议虽含有对中国放弃向日索求战争赔偿的善意回报的用意在内,但主要是为了日本自身的经济需要),但一时没有得到中国政

府的积极回应。^①70年代末中国政府内政外交政策的伟大转变,终于使中国接受包括日本等西方国家的经济援助和合作成为现实。伴随着日本对中国经济援助的扩大,中日经贸关系、尤其是贸易往来,亦获得了突飞猛进的发展。70年代末,虽然中日贸易在两国的对外贸易中已占有相当重要的地位(对华贸易占日外贸总额的5%,而含经香港转口的对日贸易在内,对日贸易占中国外贸的1/4),但由于当时中国的外贸总体规模很小(1987年出口总额仅为98亿美元),所以中日贸易规模和水平仍然是很有限的。但是,到1993年,中日双边贸易年额最高达378亿美元;而中国输出总额达1210亿美元的1994年,日本成为中国最大的贸易对象国,中国则成为日本的仅次于美国第二大贸易对象国。对华日元贷款对中日贸易的扩大起了有力的牵引作用。这一点在80年代表现得尤为明显。在80年代,中日经贸关系呈现出中日双边贸易和日本对中经济援助增长快而日对华直接投资增长慢的不平衡状态。日本对华经济援助的大部被中国用于从日本进口资本物资如机器设备等,这有力地促进了日本对中国输出的增长,加快了引进日本先进科学技术和管理的步伐。

日本对中国的经济援助是首先发生于中日双方政府之间的外交关系现象,因此它不可能不对中日政治关系产生深刻的影响。中日两国政府在日本对中援助问题上的交涉往来,决不仅仅限于双方事务性官员级别磋商的范围,而是经常涉及到双方的高层决策。例如,日本对中国的经济援助向来带有首脑外交的色彩,故而三次日元贷款计划均是由当时的日本首相在访问中国途中宣布。从日本对中国经济援助的政策重点迁移来看,日本对中国援助政策大体经历了两个大的阶段。第一个阶段从1979年到1988年。在这10年期间,日本对中国经济援助的重点在于经济上的互惠互利,基本上不在经济援助过程中附加政治要求,设置政治障碍,日本对华援助成为中日友好的象征。第二个阶段从1989年至今。在此期

间,日本政府在继续注重经济互利互惠的同时,企图把对中国的经济援助“政治化”,在经济援助过程中设置政治障碍。^④最显著的两个“政治化”例子是1989年日本政府冻结对中国的第三次日元贷款计划,和1995年冻结对中国的无偿资金援助计划。1989年6月中国政府平息北京等地的政治风波之后,日本政府尾随美国等西方国家,对中国进行了以冻结第三次日元贷款计划为主要内容的经济制裁。1995年,日本政府则以中国继续进行核试验为由,冻结了对中国的无偿资金援助计划。

围绕1989年日本冻结对华日元贷款项目和其后恢复对华日元贷款项目而展开的外交风云,充分说明了日本对中国的经济援助,尤其是日元贷款,在一定的场合下,可能成为事关中日政治经济关系全局的大事。不仅如此,它还可能对中国与西方国家关系和日本与其他西方国家的关系构成重要的影响。日本政府当时对中国实行冻结日元贷款计划的经济制裁的主要原因之一,是为了同美国等西方国家保持同步调,但这样做的后果不仅极大地伤害了中日两国关系,而且有害于日本自身的利益,特别是经济利益。所以,日本国内各界、尤其是经济界要求恢复对华日元贷款项目的呼声非常强烈。从中国的角度看,恢复日元贷款项目,不仅是经济建设的需要,而且是中日关系恢复正常化的前提,同时,也是打破西方国家对中国的经济制裁的“突破口”。于是,恢复对华日元贷款计划一时成为中日关系中、甚至中国和日本对外关系中牵一发而动全身的关键。1990年7月日本首相海部俊树在西方七国首脑休士顿会议上,在取得美国等西方国家政府的谅解后宣布,日本将“逐步恢复”对中国提供价值为8100亿日元(54亿美元)的第三次政府贷款,从而停止了对中国的经济制裁。此后,德国、法国等西方国家纷纷效仿日本,重开对中国的政府援助计划,西方国家以人权等问题为口实对中国进行的经济制裁土崩瓦解。以日本恢复对华日元贷款为契机,中国与日本以及西方国家的关系开始恢复正常

化。

一如日本对华援助政策在中日关系中占据着重要地位，日本对外援助政策在整个日本外交政策中也占据着重要的地位。美国学者雅斯托莫曾在一篇于1989年发表的论文中这样评价对外援助在日本外交中的重要地位：“日本是唯一的一个极度重视作为外交手段的援助的国家。其他国家都只把援助视为本国外交政策中次要的或从属的因素，因为，在他们看来，援助对于国家利益所能做到的实在有限。”^③为什么援助政策在日本对外政策中占据如此特别重要的地位呢？本书，特别是论述日本援助政策演变第二章，将对这个问题加以详细的探讨。

最后，对日本对外援助政策的研究，有助于我们了解政府开发援助这个第二次世界大战之后出现的国际关系新现象。一国政府对另一国政府进行经济援助或财政支持，恐怕是人类自有国家以来便有的国际关系现象，而至近代更是屡见不鲜。如在近代欧洲大国争霸史中，盟国之间在由于地理遥远等原因不便进行直接的军事援助时，常常采取财政援助的替代手段。当时财大气粗的英国政府就经常扮演向其盟国提供经济或财政援助的角色。如在拿破仑战争期间，英国政府即向俄国沙皇政府提供财政援助，支持其对拿破仑的战争。在本世纪20年代，日本帝国主义政府也干过向亲日的段祺瑞北洋军阀政府提供财政援助的勾当，此即臭名昭著的“西原贷款”案。战后国家间、政府间经济援助之所以能成为不同于过去的政府间财政援助的“新”国际关系现象，主要是由于如下两个原因。其一，战后政府开发援助是在促进发展中国家的经济开发的名义下进行的，其援助资金的流向主要是从发达国家流往发展中国家。这与以往的政府间财政援助多是为了军事上的需要而在盟国之间进行，有着明显的不同。其二，战后政府开发援助资金的流动，具有规模大、恒常性、制度化等特征。战前的政府间财政援助多同国际战争期间结盟关系并存，多是发生在盟国之间的双边关系。

它们通常因战争需要而出现,随战争结束而消失。与此不同,战后的政府开发援助则是在和平时期恒常进行的、制度化了的南北经济关系现象。西方发达国家大都设有专门管理政府开发援助的部门。在经济合作与发展组织内设有开发援助委员会(Development Assistance committee: DAC),以协调西方发达国家的双边援助政策。在国际多边援助方面,世界银行及地区性开发银行(如亚洲开发银行)和直接隶属联合国体系的国际多边援助组织(如联合国开发署)发挥着重要的作用。

政府开发援助在战后国际关系、尤其是南北关系中占据重要的地位。在战后50年之间,几乎没有哪个国家能够游离于由政府开发援助构筑的国际关系之外。它们或属于政府开发援助的接受国之列(绝大多数发展国家属于这个范畴);或属于援助国之列(大多数西方工业化国家以及1973年石油危机以来的阿拉伯石油富国属于这个范畴);或同时既是国际开发援助的接受者又是国际开发援助的给予者(如中国和日本,后者60年代前后在接受世界银行巨额援助的同时,又对一些亚洲国家进行双边援助);或曾是国际开发援助的接受国,而后因经济发展而从世界银行、开发援助委员会等国际援助组织的援助对象国名单中消失的援助“毕业”、进而成为援助的给予者(如日本、西班牙、韩国);或曾是援助的给予者而后转为接受者(如俄国和东欧国家)。可以毫不夸张地说,假如没有政府开发援助,战后国际关系史就得重写。

自80年代中叶以来,日本的政府开发援助在国际开发援助中一直占有举足轻重的地位。从1989年起,日本政府开发援助金额,除了1990年外,一直名列世界第一。在90年代,日本政府开发援助大体占西方工业化国家提供的援助总额的1/4。研究日本的政府开发援助政策,已成为研究国际开发援助这一国际关系现象不可缺少的组成部分。

综上所述,可以说,对日本政府开发援助政策的研究,对于我

们深入研究中日关系、日本对外政策和国际开发援助来说，都是有必要的。那么，我们应当如何进行这一研究呢？

目前，国际上对政府开发援助这一现象的研究，大都围绕如下两个角度展开：一是从经济开发和发展的角度来观察政府开发援助，研究政府开发援助与发展中国家和受援国经济发展的关系。世界银行、联合国和地区性国际金融组织（如亚行）所主持或赞助的研究，多属于这类研究，其研究人员多有发展经济学家的学术背景。在日本，从这个角度进行研究的学者大都有官厅经济学家的背景，同日本援助行政部门往来甚密。他们当中的不少人供事于或曾经供事于通商产业省属下的亚洲经济研究所，海外经济协力基金或国际事业协力团。其中，较著名的研究者有东京工业大学教授渡边昭夫，静冈县立大学教授小浜裕久。第二个研究角度是把政府开发援助作为一种外交现象、特别是援助国外交政策的一部分加以研究。这个研究角度强调，政府开发援助、特别是双边援助，作为一种政府间关系现象，总是从属于援助国的外交政策的。它首先服务于援助国的外交目的，而促进受援国和发展中国家的经济发展，则是次要的东西。而且，考虑到政府开发援助所要服务的援助国外交政策目的又可细分为政治目的、战略目的、商业目的等等，于是，促进发展中国家的经济发展往往被甩到了次而又次的地位。从这个角度研究政府开发援助的学者，大都是国际关系研究者。在日本国际关系学界，从国际关系和外交政策角度研究日本政府开发援助政策而富有影响的学者，主要有东京大学教授五十岚武士、山梨大学教授稻田十一等人。

本书拟采取以国际关系和外交政策角度为主、经济发展角度为辅的视点研究日本的政府开发援助政策。这不仅同作者的教育背景和学术兴趣相符，而且我认为，也符合日本政府开发援助的实际。

本书正文将分作七章。第一章介绍日本政府开发援助的体制、

构造及其基本特征,为以后各章的具体分析作必要的背景知识铺垫。第二章考察日本政府开发援助政策的发展历史。在这一章里,我们可以看到,日本的对外援助政策是如何为日本外交政策大目标服务的,是如何随后者的变化而变化。第三章研究日本的援助与日本的对外贸易和对外直接投资的密切关系,这一章的研究表明,日本是一个非常善于把对外经济援助服务于本国经济利益的国家,日本的政府开发援助始终带有浓厚的商业目的。第四章讨论日本的政府开发援助是如何为它的政治外交目的服务的。在这一章中,我们可以看到,日本政府是如何把对外经济援助服务于其对外战略目的(如保持与美国的战略同盟关系),冷战后的日本政府是如何欲通过“援助牌”,把经济援助同受援国的军备进展、人权、民主化状况等挂钩,来扩大它在世界、特别是亚洲政治和安全事务上的影响。第五章研究日本的政府开发援助与受援助国的经济发展的关系问题。这一章的研究表明,日本的开发援助模式是以经济开发性项目为优先,重视政府的经济干预作用,这同世界银行的重视市场机制的援助哲学确有相当大的区别。日本之所以采取经济开发优先、支持发展中国家政府的政策干预的开发援助模式,除了受日本自身的经济发展经验的影响外,还在于这种援助模式有利于日本的援助同它对外贸易和直接投资结合起来。第六章探讨日本政府开发援助政策的决策体制和政策过程,从中我们可以看到日本的政界、官界和财界在对外援助政策过程中你中有我、我中有你的复杂关系。最后一章考察了日本政府开发援助的地区政策,亚洲、特别是东亚何以成为日本的援助重点是这一章的论述重点。

注:

①Chae-Jin Lee, China and Japan: New Economic Diplomacy, Stanford, Calif. Hoover Institution Press, 1984, p. 113.

②Quansheng Zhao, "Japan's Official Development Assistance to China: A Bilateral

Megapolicy," in John D. Montgomery and Dennis A. Rondienlli eds. ,Great Policies: Strategic Innovations in Asia and the Pacific Basin, Praeger Publishers, WestPort, Connecticut and London, 1995, pp. 177-198.

③参看本书第二章注 49。

目 录

| | |
|---------------------------------|------|
| 第一章 日本对外援助和经济协力体系 | (1) |
| 一、日本经济协力和政府开发援助的概念分析 | (1) |
| 1. 日本的经济协力体系 | (1) |
| 2. 何谓政府开发援助 | (2) |
| 二、日本经济协力和 ODA 的规模和构造的指标分析 | (5) |
| 1. 日本经济协力和 ODA 的规模 | (5) |
| 2. 日本政府开发援助的构造分析 | (7) |
| 3. 日本政府开发援助的质 | (11) |
| 三、日本政府开发援助的行政和财政构造..... | (14) |
| 1. 行政构造 | (14) |
| 2. 财政构造 | (15) |
| 结语:日本政府开发援助的特征..... | (18) |
| 第二章 日本外援政策的发展 | (19) |
| 一、高度成长时期的援助外交(1954—1972)..... | (20) |
| 1. 从战争赔偿到日元贷款 | (20) |
| 2. 经济中心主义与对外援助 | (23) |
| 3. 冷战、政经分离与援助 | (28) |
| 4. 亚洲外交的开道先锋 | (31) |
| 二、经济大国的援助外交(1973—1985)..... | (33) |
| 1. 援助大国的到来 | (34) |

| | |
|--------------------------------|-------|
| 2. 从石油危机处理到综合安全保障战略 | (35) |
| 3. “西方阵营的一员”与战略援助 | (39) |
| 三、超级经济大国的援助外交(1985—1995) | (46) |
| 1. 日元升值与头号援助大国的到来 | (48) |
| 2. 巨额贸易黑字和资金还流计划 | (50) |
| 3. 援助、投资、贸易三位一体的亚洲经济战略 | (53) |
| 4. 环境外交与环境援助 | (54) |
| 5. 冷战后的日本战略援助 | (56) |
| 6. 冷战后日本 ODA 的政治化 | (58) |
| 7. 援助在冷战后日本外交中的地位的转变 | (61) |
| 结语：日本的外交立场和外援走向 | (66) |
| 第三章 援助、贸易与投资 | (75) |
| 一、阿萨汉工程 | (76) |
| 二、援助、贸易和投资地理分布的宏观分析 | (79) |
| 三、援助与直接投资的战略分工 | (82) |
| 四、日本援助的束缚性问题 | (85) |
| 五、亚洲工业开发新计划 | (89) |
| 结语：日本援助的商业主义倾向：变与不变 | (96) |
| 第四章 援助与政治 | (99) |
| 一、援助与政策对话 | (99) |
| 二、战略援助 | (101) |
| 三、“军控原则”与援助 | (108) |
| 四、人权、民主化、市场化与援助 | (110) |
| 结语：日本援助战略化和政治化的特征 | (113) |
| 第五章 援助与发展 | (115) |
| 一、作为一种政策金融的政府开发援助 | |
| ——日本自身的经济发展经验与其援助哲学 | (117) |
| 二、经济开发优先 | |

| | |
|-----------------------------------|-------|
| ——泰国东部临海地区开发项目 | (126) |
| 三、对“自助努力”的重视和“要请主义” | (131) |
| 结语：互惠主义及其成效 | (132) |
| 第六章 援助政策的决定和实施 | (142) |
| 一、援助政策决定的行政过程 | (146) |
| 1. 日本援助行政的基本特征 | (146) |
| 2. 外务省及其经济协力局 | (151) |
| 3. 大藏省：援助预算过程和国际金融局 | (154) |
| 4. 通产省及其经济协力部 | (159) |
| 5. 经济企划厅 | (162) |
| 6. 援助实施机关：OECD、JICA 和 输出入银行 | (163) |
| 二、国会、执政党与“援助族议员” | (167) |
| 1. 政治家与援助 | (167) |
| 2. 公共舆论与大众传播媒介 | (174) |
| 3. 非政府组织（开发援助性民间公益团体） | (178) |
| 三、工商业界与外援政策 | (179) |
| 1. 经济协力关系团体 | (182) |
| 2. 开发咨询企业 | (184) |
| 3. 综合商社 | (187) |
| 4. 建设开发商和厂商 | (190) |
| 结语：经济优先的援助决策结构 | (190) |
| 第七章 日本的地区援助政策 | (195) |
| 一、分析和解释框架 | (195) |
| 二、日本对东亚的援助 | (199) |
| 1. 对中国的援助 | (200) |
| 2. 对东南亚的援助 | (204) |
| 三、日本对中东的援助 | (208) |
| 四、日本对拉丁美洲的援助 | (211) |

| | |
|---------------------------|-------|
| 五、日本对撒哈拉以南非洲的援助 | (214) |
| 结语：经济利害优先的地区和国别援助政策 | (218) |
| 附录：日本《政府开发援助大纲》译文 | (224) |
| 主要参考文献 | (229) |
| 后记 | (233) |

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