

日本政府开发援助与中日关系

林晓光摇著

世界知识出版社

本书的出版得到日本国际
交流基金的资助,谨表谢意

目 录

序

导论 国际开发援助体系与日本 ODA 的政策行为

- 一、国际开发援助的解读
- 二、日本的对外援助与日元贷款
- 三、对国际开发援助及日本 ODA 的研究状况
- 四、研究框架和写作体例

第一章 战后日本 ODA 政策的决策过程、组织结构和 实施机制

第一节 战后国际开发援助体系与日本的对外援助 政策

- 一、战后国际开发援助体系与日本 ODA
- 二、战后美国对日本的援助
- 三、日本 ODA 的政策理念与外交战略
- 四、日本 ODA 的决策环境

第二节 日本 ODA 政策的决策、实施与运作的系统 结构

- 一、日本 ODA 的决策系统

- 二、韵阅的组织体系和管理机制摇轳缘
- 三、日本韵阅的执行和实施机构摇轳圆
- 四、日本韵阅的实施过程和运作程序摇轳愿

第二章摇战后日本韵阅政策的发展演变摇轳缘

摇第一节摇战后日本韵阅的缘起与发轫 :替代赔偿摇轳远

- 一、经济合作替代战争赔偿摇轳范
- 二、关于“准赔偿”的分析摇轳愿

摇第二节摇从多边到双边 战后日本韵阅的开始实施摇轳圆

- 一、参加国际援助计划摇轳圆
- 二、韵阅的机制化和发展摇轳源
- 三、韵阅的地域分布与日本外交重心摇轳范
- 四、从扩大出口到占领市场 :日本韵阅的迅速发展时期摇轳员

摇第三节摇苑愿年代 韵阅的政治化摇轳缘

- 一、日本韵阅政策的调整摇轳缘
- 二、韵阅的数量增长与质量改善摇轳愿
- 三、石油危机与能源外交 经济外交与对外援助的战略效应摇轳猿
- 四、综合安全保障的战略构想摇轳愿

摇第四节摇愿愿年代 韵阅与日本的政治大国外交摇轳圆

- 一、国内外环境的变化摇轳圆
- 二、韵阅政策理念的变化摇轳圆
- 三、韵阅战略意图的增强摇轳愿
- 四、韵阅规模的持续扩大摇轳源
- 五、日本韵阅的问题摇轳圆

摇第五节摇日本韵阅与经济外交的进展摇轳圆

- 一、战后日本经济外交的特点摇轳圆
- 二、战后日本经济外交的发展摇轳缘
- 三、经济外交与对外援助的基本原则摇轳员

第三章 中日关系与日本的对华 韵 粤 政策

第一节 中国外交方针和引进外资政策的变化

- 一、建国以来的外资政策
- 二、外资政策调整的国内外环境
- 三、外资政策的理论更新和方针调整
- 四、引进外资政策的重大转换和确立
- 五、外资政策调整后面临的问题与对策

第二节 日本政府对华 韵 粤 的决定过程

- 一、日本对华 韵 粤 的提出
- 二、日本政府的战略意图和政策目标
- 三、日本政府的决策过程

第三节 日本对华 韵 粤 的实施与成效

- 一、第一到第三次 韵 粤 的顺利实施
- 二、日本 韵 粤 与中国经济发展
- 三、日本 韵 粤 的问题与中国的对策
- 四、如何解决日本对华 韵 粤 存在的问题

第四章 冷战后日本国家发展战略的变化与中日关系

第一节 冷战后日本国家发展战略的变化

- 一、冷战后的国际环境与中日关系
- 二、冷战后日本国内的政治倾向
- 三、冷战后日本外交战略的调整
- 四、日本 韵 粤 政策的调整
- 五、日本 韵 粤 政策的政治化

第二节 日本政府对华战略与外交政策的走向

- 一、日本政府的国家安全战略
- 二、中日之间的利益矛盾

第三节 日本政府对华 韵 粤 政策的调整

- 一、日本政府对华 韵 粤 政策的调整与变化
- 二、日本政府调整对华 韵 粤 政策的原因

第四章 日本政府应用“韵粤四原则”处理对华

韵粤问题

- 一、应用“韵粤四原则”的处理方式
- 二、应用“韵粤四原则”的实际效果
- 三、“韵粤四原则”与对华韵粤
- 四、实施“韵粤四原则”中的问题
- 五、进入新世纪的日本韵粤的发展趋势和政策走向

第五章 中国的对日政策与中日关系

第一节 中国的国际战略和对日政策

- 一、正确认识中日关系的现状
- 二、中国的国内政治环境与国家利益
- 三、冷战年代的中日关系与日本对华韵粤

第二节 新时期中国外交战略、外资政策和日本的韵粤

- 一、中国利用外资和韵粤的政策理念和战略思考
- 二、中国的经济发展与利用外资
- 三、中国对外资的基本政策方针与韵粤
- 四、利用外资和韵粤是长期的政策

结语

参考文献

后记

又记

序

本书作者林晓光要我为他的这部有关日本政府一切援助的专著写序，我当即表示“可以遵命”，因为一年前我曾参加过他的题为《日本政府开发援助与中日关系》的博士论文答辩，感到确是一篇很扎实、很优秀的论文，我在对该论文的审定意见中，最后还加了一句话：“希望作者能对论文继续充实、加工，写成一部专著”，答辩委员会其他成员似乎也提出过类似意见。此后不过一年时间，作者果然在他的博士论文的基础上完成了这部专著。

日本 韵粤（政府开发援助）之所以值得我们研究，我以为主要有三个原因。其一是日本在很长时期是世界上最重要的韵粤提供国之一。特别是在 圆世纪 怨年代（员怨怨~ 圆年），由于日本 韵粤金额的不断扩大，加上日元升值导致以美元计价的援助额增加，致使日本在这十年间成为世界上最大的韵粤提供国。员年度日本对外韵粤金额达到最高值 范万亿日元左右，但从 员年开始日本韵粤转为减少，到 圆年度减至 范亿日元，较最高值减少了约 圆豫，在 圆年日本作为世界最大韵粤提供国的地位也让位于美国。

其二是日本是中国接受外国政府韵粤的最重要来源国。至 圆年，日本政府通过国际协力银行（在 员年 员月以前是

通过日本输出入银行和日本海外经济协力基金），以日元贷款和不限定采购国别贷款（包括三次能源贷款和向基础设施、基础产业提供的贷款、与亚洲开发银行、世界银行的联合贷款项目等）这两种形式向中国总共提供了约 1000 亿美元的优惠贷款，其规模超过了亚洲开发银行和世界银行向中国提供的贷款（这两家向中国提供的贷款中也包含有日本提供的贷款）。当然，对我国提供 韵词 的国家不只是日本，德国、英国、法国、西班牙等国也在向我国提供 韵词，但是，日本是对中国最大的政府开发援助国，以 1975 年为例，日本对华 韵词 占各国政府对华 韵词 总额的 20% 以上，超出了其他国家向我国提供的政府开发援助的总和。日本对华 韵词 包括日元贷款、技术合作和无偿援助三个部分，此外日本还向我国提供了“不限定采购国别贷款”（主要是能源贷款）等。其中，特别是日元贷款对我国的基础设施建设等起到了重要作用。但是，正如日本整个对外 韵词 在近年来不断减少一样。1975 年 1976 年日本对华 韵词 金额连续两年比上年减少百分之二十几，现在仅相当于两三年前的大约一半。

其三是日本 韵词 是日本政府为其国家利益和国家战略服务的重要手段。通过对日本 韵词 的研究，不仅有助于读者深入地认清日本 韵词 的实质，而且对了解和研究整个日本外交也具有十分重要的意义。特别是研究日本对华 韵词，对研究整个中日关系、研究整个日本对华政策有着十分重要的意义。正如作者指出，20 世纪 70 年代以来日本对华 韵词 政策的变化“反映了日本政府对华政策和外交战略的变化”，在一定程度上“对华 韵词 成为检验中日战略关系的晴雨表”。

从国际问题和中日关系研究者的角度看，在以上有关研究日本 韵词 的三点理由当中，最后一点恰恰是最重要的，这也是林晓光这本书对日本 韵词 研究的侧重方面。本书不仅以日本对华 韵词 为重点，深入地描述和阐释了日本如何在其外交大框架内，以 韵词 为手段为服务于其国家利益和国家战略，并影响和推进

日本总体外交，而且在深入研究的基础上，对日本对华战略和韵阔政策的走向，及其对于中日关系的影响、作用和未来发展进行了预测。

日本对华韵阔是中日双方的事情，就日本方面而言，存在着一个为什么、如何“提供”韵阔的问题；就中国方面而言，存在着一个为什么、如何“接受”和“利用”韵阔的问题。本书的一个重要特点在于对日本对华韵阔处理和调整中日关系，而且研究分析了中国在改革开放之初如何从以经济建设为中心的基本国策出发，正确估价利用外部资源对于现代化建设的作用和意义；如何接受和利用优惠程度较高的韵阔为现代化经济建设服务；如何调整外交方针以及引进外援外资政策以适应国内经济建设的要求。作者还对进入圆世纪的~~圆~~世纪的中日关系和中国对日政策进行了分析和展望；围绕经济稳步发展、国力日益强盛的中国在今后是否还需要以及如何利用外部资源；日本韵阔对中国的经济建设是否还具有积极作用；怎样应对日本政策对华政策的调整；怎样看待日本在我国外交中的地位；如何应对日本现状和发展方向来处理对日政策的原则性、灵活性及有效性的关系等一系列问题进行了分析、解读和阐释。

可以肯定，本书为我国政府的对日工作提供了重要的背景材料、问题总识和决策依据。

当我刚刚写完这篇序言前面部分的时候，正好看到日本报纸报道日本政府在今年愿月底对~~愿~~愿年日本制订的“韵阔大纲”进行修订、并推出“新韵阔大纲”的消息。我感到如果读者能结合日本关于韵阔指导方针的这个新变化，来读林晓光的这本书，可以脍有更多的收获。因此，在这里简单地介绍一下“新韵阔大纲”与旧大纲相比有哪些变化。

从字面上看，新旧大纲的主要区别表现在日本韵阔的目的和理念方面。旧大纲对韵阔的目的、理念的基本表述是“人道的立场”，而新大纲的表述则是“国民的利益（重视国益）”，这

是日本首次在 韵词 大纲字面上明确表明对外提供援助也要考虑自己国家的利益。

关于 韵词 的目的、理念的变化，也体现在新大纲对日本 韵词 的重点课题、重点区域、实施方法等的规定上。例如，新大纲强调要运用 韵词 “对国际社会的和平与发展做贡献”，对预防地区纷争或遭受战争祸害国家（这些地区或国家多为世界上重要的资源、能源产地）的复兴提供合作，这最终关系到严重依赖国外资源、能源的日本的利益。特别是新大纲将援助的重点区域从“以东亚、东南亚为中心的亚洲地区”延伸到“包括南亚、中亚的亚洲地区”，显然与谋求日本在南亚、中亚的经济利益、特别是谋求在中亚的能源利益有关。至于在实施方式上，新大纲将原来的“请求主义”、即首先由受援国提出要求，然后再来研究是否提供援助的方式，改变为“加强政策协商”、即在接受受援国的援助请求前，就与之开展政策协商的方式，这显然也是为了更好地对 韵词 加以“战略利用”以利于谋求自身“国益”。

日本的“新 韵词 大纲”之所以要突出“国益”，与 20 世纪 70 年代以来日本经济长期低迷、财政状况不断恶化有关。在此背景下，日本国内出现了应将国民税金“优先用于景气对策，而不是用于援助外国”的呼声；然而，日本对外国提供 韵词 从来就不是“与本国利益无关”。事实上，由在对日本 韵词 运用得比较成功的国家，日本也扩大了自身在这些国家的经济利益，包括通过改善受援国的基础设施而促进了日本同该国之间在贸易、直接投资等方面的合作，同时，日本政府也早已将 韵词 用作推行其政治、外交战略的工具。但是，旧大纲强调日本 韵词 是为了“人道立场”的表述，却使日本国民产生一种误解，以为日本政府在不顾本国利益而一味地“乐善好施”。为了争取国民的谅解和支持，新大纲不得不揭下“人道立场”的面纱，强调“对外援助其实也是为了本国利益”，这样民间企业也可更

加理直气壮地从日本对外 韵词中谋求商机。

事实上，将政府开发援助同本国利益和对外战略的需要挂钩，并非是日本一家的做法，美欧等对外提供 韵词的其他发达国家也是这样做的，而且也并没有讳言这一点。然而，援助的本意应是“利他”，而过于“重视国益”、“重视利己”的“援助”难免会变味儿。

其实，日本对外提供 韵词绝非是援助国对接受援助的国家的“单方向的给予”。比如，日本向中国提供政府开发援助并非只是只对中国有好处，而是对双方都有好处的“双赢”事业。一个明显的例子就是，日元贷款促进了有利于两国开展贸易和日本企业对华直接投资的基础设施建设，从而对扩大两国经贸合作和日本企业对华直接投资起到了推动作用（比如利用日元贷款在秦皇岛建设运煤码头，主要就是用于向日本出口煤炭，这显然具有双方“互利”性质）；另一方面日元贷款又通过促进我国经济增长和国内市场扩大而对推动两国经贸合作做出了间接贡献。日本国际协力银行的人士也说，“日本企业应该感谢日本对华 韵词帮助中国培养了人才，国为他们当中不少人成了在华日资企业的经营者，起到了帮助日资企业克保人才的作用”。总之，正如本书作者所说，“日本对华 韵词成为中日睦邻友好的重要象征、两国经济合作的重要组成部分”。

最后还需要指出，“天下没有不散的宴席”，从 1952年开始的日本对华 韵词总有一天是会结束的，或许到日本对华 韵词“三十而立”或“四十而不惑”之时，日本对华 韵词就可能成为一个“历史名词”也说不定。不久前，笔者见到日本国际协力银行的理事及该银行北京办事处的几位人士，其中一位先生似开玩笑地说：“1988年韩国举办汉城奥运会后，日本对韩 韵词（政府开发援助）就基本结束了，日本对韩 韵词汉城办事处也在 1988~1989年撤消了。因为能举办奥运会的国家已经不应再看作是发民中国这了，对这样的国家来说已不再需要援助了。依

此类推，中国在 1990 年举办北京奥运会后，日本对华 韵 粤 是否也该‘毕业’了？我们这个北京代表处是否也要关张？”这时，另一位工作人员插话说：“即便 1990 年后不再有新项目，我们还要处理正在进行中、尚未完成的 韵 粤 项目的有关事务，我看我们这个代表处至少还能存在十年以上。”尽管中国举办奥运会是否意味着中国作为发展中国家已经“毕业”还很难说，但是，对华 韵 粤 终将是一个有始有终的历史过程，成为从 1972 年中日复交直至 21 世纪的中日关系史的一段重要插曲，这应该说是没有疑义的。

但是，即使日本对华 韵 粤 终有一天“毕了业”，日本对其他国家的 韵 粤 仍将是日本重要的对外政策手段，日本 韵 粤 仍将是一个重要的国际问题研究对象。同时，日本的对华 韵 粤 或许会转化为不再有“援助”称谓的、两国政府与两国民间结合、中日两国“双赢”的国际经济合作方式。

冯昭奎

1998 年 10 月 10 日

导论

国际开发援助体系与 日本 韵 粤 的政策行为

一、国际开发援助的解读

政府开发援助或称官方发展援助（韵 粤 韵 粤），是由发达国家组成的经济合作与发展组织（韵 粤 韵 粤）下属的“开发援助委员会”（韵 粤 韵 粤）对发展中国家提供的赠与比率不低于 圆豫的大规模经济援助^①（这里不准备讨论国际组织或民间团体所实施的援助问题），因而是一种国家之间具有战略意义的经济性、政策性的政府行为。在援助国与被援助国的国家关系网络上，援助问题处于政治与经济的交汇点，涉及到国家关系的政治、外交、法律、安全、经济、贸易、金融、技术、文化等双边交流与合作的领域。

（一）国际开发援助的性质、特点

国际开发援助是以主权民族国家为基本行为主体，由发达国家向发展中国家进行的大规模、制度化、经常性的资源转移，是在价值规律和市场体系以外的非经济性因素作用下，资金、技

^① 参见 [日] 吉川智教：《开发援助合作中的赠与因素概念及其经济学性质》，[日] 亚洲经济研究所《亚洲经济》，员 圆 年 远月号。

术、知识等生产要素在国家之间的配置、流动和转移，是以国家或政府的政策行为对双边或多边的国际关系进行调整的产物。

国际开发援助虽然是第二次世界大战（以下简称“二战”）以后才实现了机制化、体系化、规范化的国际关系现象，但作为历史现象却是由来以久。近代以来，国际社会就有向别国提供财政或经济援助，以使受援国支持援助国的政策目标或维持力量均势的政策行为。但二战前后的国际援助有着本质上不同的特点。首先，二战前的国际援助大多出于军事和战略上的直接目的在盟国之间进行；而战后国际开发援助主要是从发达国家流向发展中国家，是在帮助发展中国家开发经济的名义下进行的。其次，二战前的国际援助多为双边行为，没有形成国际性的制度体系；而战后的国际开发援助不仅形成了一个相当完备的国际体系，而且具有制度化、经常性、大规模的特点，不仅有专门的国际机构，各发达国家政府也都设有专司 韵阅粤的行政主管部门。

按援助途径，国际开发援助分为双边的直接援助和多边的间接援助。双边援助是一国对另一国的直接援助，多边援助是由援助国将资金或物资提供给国际组织，再由国际组织向发展中国家提供的间接援助。按援助方式，分为财政、技术、粮食的援助。财政援助所提供的资金或物资是为了帮助受援国开发经济或缓解政府财政困难；技术援助主要是转让技术专利、培养技术人才、传授管理知识、提供咨询服务等；粮食援助有直接提供谷物的，也有为发展粮食生产而投资于农业生产的。按使用方向，分为项目援助和方案援助。前者是把援助资金或物资直接用于具体的援助项目；后者是向特定的经济发展计划提供援助。韵阅粤既包括物质形式的资金、技术、物品、人力，也包括智力和信息等多种要素，实际上是各种政治经济资源和生产要素超越市场机制和价值规律以外，借助政府行为和国际机制，在国与国之间流动、转移和配置的一种重要形式。

韵阅粤之所以成为重要的国际现象，主要是因为国际社会长

期以来存在着以下几种规律性的运行特点和发展趋势：第一，发达国家与国之间政治经济发展的不平衡，导致不合理的国际分工和发展程度不同的国家类型，以及国家间经济实力的差距和贫富不均，使富国对穷国实施援助成为可能，也使穷国通过接受外援以发展本国经济成为必要。第二，发达国家与国之间存在着亲疏远近的非等距离关系，各国为维护自身利益，需要经常通过各种政策行为对国际关系进行调整，使得在国际社会中占据优势地位的国家，有必要借助日本的政策行为，通过资源的重新配置，实现本国战略目标和自身利益的最大化。第三，二战后以来，发达国家通过经济合作向发展中国家提供日本援助，固然有助于发展中国家的经济社会的发展，但同时也是发达国家自身发展的必要条件。第四，日本援助所体现的经济合作，实际上是全球范围内发达国家与发展中国家的经济交流，是国际社会共同发展的必要条件，并非只是发达国家对发展中国家的单方面“恩赐”。何况发达国家所提供的援助远未达到联合国规定的指标，并未满足发展中国家的需要，许多已经承诺的援助也未能全部兑现。

国际开发援助对于援助国和受援国双方的经济发展都具有相当的积极意义和有利作用，是一种具有互利和双赢效益的国家间经济合作方式和国际关系模式。

对受援国来说，如能合理有效地管理和运用外来援助，可以解决本国经济建设资金不足、技术水平落后、外汇短缺和物资匮乏的问题，有助于基础设施的建设和投资环境的完善，提升吸引和利用外资以及出口创汇的能力；有助于刺激经济增长和经济结构的改善；有助于引进和学习外国先进的技术和管理经验，加快经济发展和现代化进程。但如果吸收外援过多、债务负担过重或运用不当、管理不善，也可能造成受援国经济的畸形发展或对于外援的依赖；特别是双边援助中的限制性采购条款，往往导致受援国在国际市场采购物资的非理性行为和不合理选择，或是援助资金的浪费。对援助国来说，向发展中国家提供开发援助可以带

动对受援国的出口和投资的增长，有利于扩大海外市场和国内经济发展。而援助国和受援国双方经济的发展，又将促进世界经济整体进步，有利于世界各国的经济发展。当然，作为由政府实施的国家政策行为，援助国往往试图把对外援助视为向受援国施加政治影响的重要手段。在战后国际关系史上，国际开发援助位于东西关系和南北关系交会而形成的十字构图的焦点，既是引人注目的国际政治经济现象，又是国际关系发展变化的产物。可以说，没有哪个国家能够完全游离于作为国际开发援助的系统网络之外，在南北关系中尤其如此。

（二）国际开发援助问题研究的意义

在国际关系的现实运作和理论研究中，国际开发援助问题具有不可取代的作用和意义，它与贸易和投资一起构成了国际经济关系的三大支柱。尽管作为资金援助和资源流动，**韵**在形态上表现为一种经济性的政策行为，但却往往超越经济规律的制约，带有极为浓厚的政治、安全、外交、意识形态和价值观念等多方面的深远意义，体现了援助国的战略意图和政策目标，在更多的情况下和更大的程度上，受到国家之间的政治、外交、安全等关系的支配。在这个仍然主要以主权民族国家为国际关系基本行为主体的世界上，研究国家之间的援助问题，是研究一国对外政策及其国际战略，研究国际关系格局和国际政治经济形势的不可或缺的重要领域之一。**韵**以其官方背景、政府行为、战略意图和政策优惠等特点，成为国际开发援助体系和对外援助行为中最重要的组成部分。特别是冷战后，各国政府把发展经济、保障经济安全作为外交的首要任务，国家间的政治外交关系集中表现为经济关系，反过来国家间的经贸关系也越来越深刻地影响国家政策行为和国际政治关系。以**韵**为代表的经济外交的重要性日益上升，与政治外交、军事外交、文化外交、民间外交并列，成为一国外交最重要的事务之一。

与此相应，国际开发援助的研究也逐步成为国际政治学的一