

## 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

政府开发援助或称官方发展援助（Official Development Assistance: ODA），是由发达国家组成的经济合作与发展组织（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）下属的“开发援助委员会”（Development Assistance Committee: DAC），对发展中国家提供的赠与比率不低于 25% 的大规模经济援助<sup>①</sup>（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

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》，1986 年 6 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 ODA 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。ODA 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。

ODA 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：1. 国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。2. 国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 ODA 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。3. 战后以来，发达国家通过经济合作向发展中国家提供 ODA，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。4. ODA 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，ODA 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。ODA 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 ODA 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

一个重要分支领域。就当代国际政治学而言，对于国际开发援助的历史、现实、走向和政策、方针、理论，进行历史性考察和前瞻性研究，既是基础性、学理性的学术研究，又是现实性、实践性很强的政策研究；既是国际政治研究的横向拓宽，也是国际关系研究的深度进展。因为国际开发援助不是单纯的国际经济现象或国际政治现象，而是兼及政治和经济两大领域的国际行为，是典型的国际政治经济现象，在国际关系学研究领域是介于国际政治与国际经济之间的交叉性、边缘性研究课题。尤其是在后冷战时代，和平与发展已经成为世界的主题，国际政治与国际经济互相渗透、互相交融。国际政治经济化、国际经济政治化的趋势日益发展，“已经成为今天国际关系中的一个显著特征”<sup>①</sup> 在国际关系中，传统的国家安全、军备控制、战略均势、核武器、危机管理等“高位政治”仍然是重要课题，但环境、人口、经济发展、科技进步、贸易往来等传统的“低位政治”也日趋重要。80年代以来，专门研究国际关系中政治与经济的互相影响、互相渗透和交叉作用的政治经济学或国际经济政治学的兴起，正是国际政治学与时俱进，对国际关系的现实和发展作出及时的学术关注的理论结果。

战后以来，ODA 作为带有政治外交目的和长远战略意图的政策行为，日益成为各发达国家政府表达本国意志、调整国家关系、平衡国际格局、建构国际秩序、实现国家发展战略目标的重要手段和主要方式。鉴于发达国家目前在国际关系体系和国际政治格局中处于毋庸置疑的主导性优势地位，其战略动向和政策行为对国际关系的演变发展具有无可否认的重大作用和深远影响，因此主要由发达国家进行的国际援助及其在国际关系体系和世界战略格局中的重要意义也日益为人们认知、重视、考察和研究，

[日]佐伯启思：《世界经济政治化》，[日]《经济学家》周刊，1994年5月31日。

成为兼跨国际政治学、国际关系学和国际法学、国际经济学等多个学科的研究对象和重要课题。对发达国家的 ODA 政策、尤其是曾经作为世界第一援助大国的日本的 ODA 政策，及其对华 ODA 的历史沿革、发展变化、决策过程、政策调整、战略意图、实施现状和未来走向等一系列问题进行学理性分析和历史性考察，不仅具有研究国际关系体系和国际政治格局、分析日本政治外交和战略走向的现实意义，也具有追踪考察中日关系现状和未来发展的前瞻性意义，同时还具有丰富、发展和深化国际政治学学科建设的理论和学术的意义。

## 二、日本的对外援助与日元贷款

ODA 作为政府的政策行为，既有经济援助的行为特征和初始动机，也有长远的政治外交上的战略目的，在很大程度上是一国外交政策与发展战略的反映。尤其是对于日本这样一个具有特殊国情，战后以来难以在国际社会发挥政治、军事作用的国家来说，ODA 恰恰是其发挥国际作用、扩大国际影响的有效方式。美国著名学者、研究日本 ODA 问题的专家丹尼斯·雅斯托莫 (Dennis T. Yasutomo) 指出：“日本是惟一一个将援助作为外交手段而加以高度重视的国家。”<sup>①</sup> 20 世纪 80 年代以来，日本在国际开发援助体系中占有的地位日趋重要。1989 - 1997 年，日本一直是超过美国的世界第一援助大国（除 1990 年外），其 ODA 总额占 OECD 成员国的 1/4 以上。因此研究国际开发援助问题，就不能不研究日本 ODA 的政策行为。

日本 ODA 的构成有如下几个特点：从援助渠道看，由两大部分组成：两国之间通过协议达成的双边援助，以及向国际援助机构出资提供的多边援助；从援助性质看，双边援助又分为无偿

<sup>①</sup> [美] Dennis T. Yasutomo: 《日本外交与 ODA》，[日]五十岚武士编：《日本 ODA 与国际秩序》，日本国际问题研究所，1990 年，第 83 页。

援助（赠款）和有偿援助（贷款）两部分；从援助形式看，无偿援助包括资金援助，如：经济开发援助，一般无偿援助和用于特定领域及目的（粮食、水产、救灾、文化、医疗、环境等）的援助；以及技术援助（智力或知识援助），主要方式有派遣专家、学者、工程技术人员、接受进修人员、派遣青年海外合作队、进行调查研究和提供物资器材等；有偿援助主要有大型基础建设项目贷款、商品贷款和债务重新安排、延期偿还债务等。由于日本 ODA 的主要部分为有偿的日元贷款，无偿赠款所占比重不大，所以一般使用 ODA 这一概念以研究日本 ODA 政策时，主要是指日元贷款，本书也是如此。

### （一）日本对华 ODA

日本从 1979 年 12 月决定对华提供 ODA。20 多年来，对华 ODA 作为中日睦邻友好的重要象征和经济合作的主要内容，已成为中日关系中最重要的重要组成部分之一。到 2000 年年底为止，日方总共对华提供了日元贷款 2.65 万亿日元、能源贷款 1.7 万亿日元、无息贷款和黑字还流各 2000 亿 - 3000 亿日元，总计近 6 万亿日元，按 2000 年的平均汇率，约 500 亿美元，占中国利用外国政府贷款的 41.91%，位居第一。而居第二位的德国占 9.86%，美国居第二十位，仅占 0.1%。中国是接受日本 ODA 最多的国家之一，对华日元贷款占日本对外日元贷款的 11%，平均居第二位。前日本驻华大使国广道彦认为：ODA 已经成为维持中日关系正常发展的重要支柱。<sup>①</sup> 因此，研究日本的 ODA、尤其是对华 ODA，不能不成为日本问题研究、特别是日本政治与外交、对外政策和国际战略研究，以及中日关系、中国对日政策研究等学科领域中的重要课题。

[日]国广道彦：《浅谈日本的经济援助》，《中日关系史研究》1994 年第 2 期。

## （二）日本 ODA 政策的调整及其战略意图

90 年代初期以来，日本政府对 ODA 政策进行了较大幅度、甚至是根本性的调整。1992 年 6 月，日本内阁会议制定和公布了《政府开发援助大纲》，提出“ODA 四原则”，对战后以来 ODA 政策的基本理念和原则方针进行了重大调整。该文件对 ODA 附加严格的政治条件和非经济性标准，突出了 ODA 的政治色彩和战略意图。1994 年首次以中国核试验为由进行制裁，冻结对华 ODA 援助计划，此后又多次以 ODA 为手段对中国实施制裁，使本来一直顺利实施的对华 ODA 成为引发中日之间政治外交摩擦的重要问题之一，成为检验中日战略关系好坏与否的试金石。

显然，日本政府一直将 ODA 作为对华政策的重要组成部分，力图通过 ODA 的变化和调整，来体现对华战略意图，借助 ODA 的“开关”、“杠杆”作用，对中国施加影响。因此，ODA 政策的变化不仅反映了日本政府对华政策和外交战略的变化，也将对今后的中日关系和亚太地区国际关系产生不容忽视的潜在影响。朱镕基总理 2000 年 10 月访日之际，作为中国领导人首次在公开场合正式提到日本对华 ODA，说明中国政府对此的极为重视，并将其视为关系到未来中日关系正常发展的重要一环。因此研究日本的 ODA 政策及其外交战略走向，还具有为中国政府的对日外交提供背景材料、政策分析、对策研究和战略构想的现实意义。2002 年 3 月，日本政府决定从 2001 年度开始削减对华 ODA，当年度的削减幅度为 17%，以后将每年就对华 ODA 进行审议和批准。从而使 20 年来一直呈逐步增长态势的对华 ODA 不仅第一次实质性下降，而且将转为逐年削减。对华 ODA 政策的这一变化及其走向，不能不是日本政府对华政策及战略思考发生新一轮重大变动的明显征兆。

这一政策和战略变动的国内外原因是什么，有何国际背景，是基于国内现实政治的需要、还是具有长远性国际战略的考虑，

反映了日本国内何种政治走向、何种对华认识倾向，是否意味着现行的日本对华外交战略和政策方针将发生重大和根本性的变化？对进入 21 世纪的中日关系、中美日三角关系以及亚太地区国际关系格局将可能产生何种潜在性和深远性的影响？我国应该怎样依据国家利益，借鉴历史的经验，确定日本在我国外交中的地位，制定相应的对日战略方针？怎样认识日本的 ODA 对于我国经济建设的作用和意义，应采取何种积极有效的对策？怎样通过灵活有效的对日战略和政策，改善周边环境，调整地区格局，推动国际关系的健康发展，维护和实现中国的国家利益？这些问题都将是本书试图探讨并加以分析研究的主要问题。

### 三、对于国际开发援助及日本 ODA 的研究状况

#### （一）国际上的研究状况

正如国际关系学和国际政治学发轫并兴盛于西方国家一样，对于国际开发援助的研究，也是西方国家更早一些，成果更多一些。其中英文著作有 30 多种，大多是基于全球视野，从经济开发的观点出发，对国际开发援助的政策、理论、体系、现状及其在国际关系中的作用、地位，以及与受援国经济发展的关系和对世界经济发展的意义，对国际法的法理、国际行为的理念和意图等宏观问题进行的研究，基本上已经形成了较为完整的理论体系和分析框架，研究者大多具有经济学家的研究经历和发展经济学的学术背景。另外，西方国家也有一种在“国家福利论”的基础上扩大和延伸的国际援助理论，主张发达国家应将国民生产总值 (GNP) 或国民收入的一定比例作为世界税，转移给发展中国家，以帮助发展中国家发展经济、提高国民生活水平，缩小全球范围内的贫富差距。但专门研究日本 ODA 政策的欧美学者及其著作并不多，大约只有几种，著名的如：丹尼斯·雅斯托莫 (Dennis T. Yasutomo)、奥尔 (Robert M. Orr)、法尔 (S.J. pharr)、威廉姆斯 (Maurice. Willaims)、门德勒 (Wolf. Mendle)、柯汉 (Waren

I. Cohen)、巴恩兹(Willaim J. Barnds)、奥林(G. Ohlin)等,都有关于日本 ODA 政策的专著或多篇论文问世(见参考文献中所引用的英文著作目录)。

而日本学术界对 ODA 问题进行的研究恰恰相反,在大约五六十种专著和几百篇论文中,研究全球性 ODA 问题的不足 1/3,对日本 ODA 政策的研究占 2/3 以上,而且更多地研究日本 ODA 政策行为的本身,以及如何通过 ODA 实现国家利益。

从研究角度看,日本学界对于 ODA 的研究主要从两个观点切入。一是以经济学者为主,在联合国经济开发机构和国际金融组织(世界银行、亚洲开发银行)的主持或赞助下,从经济开发的视点,研究 ODA 与受援国经济发展的关系,注意日本 ODA 的组织结构、决策过程、实施体系、国民态度、政策理念和实施效果,对受援国经济开发的作用和意义,以及通过 ODA 取得的经济效益、政治效应和国际影响等现实性问题。二是以国际关系、国际政治学者为主,从一国外交战略与政策的视点出发,把 ODA 视为一种外交政策行为,视为援助国外交战略与政策的组成部分,强调 ODA、尤其是双边 ODA,作为两国政府之间的事务,应从属于援助国的外交战略和政策目标,应有意识地运用 ODA 来影响双边关系的现状、发展和走向。他们把日本 ODA 作为日本战后外交的一个组成部分,把日本对受援国的援助作为一种国际关系现象,从对外政策和国际政治的角度进行研究,强调 ODA 首先为国家的外交战略服务,促进发展中国家经济开发的目的是次要的,而且要纳入国家战略目标的框架之内。

前一部分学者大多具有官方经济学家的背景,很多人有曾在日本 ODA 机构或主管省厅工作过的经历,与 ODA 事务的主管行政部门和业务实施机构关系密切,被认为是“官厅经济学者”,如:日本拓殖大学教授渡边利夫、静冈县立大学教授小浜裕久、东京大学教授原洋之介、庆应义塾大学教授草野厚等。后一部分学者多以国际关系和政治外交作为专业方向,大多具有国际政治

学或国际关系学的学术经历和专业背景，如：东京大学教授五十岚武士，山梨大学教授稻田十一、成蹊大学教授广野良吉等人。

从研究观点看，日本学者又可以分成：赞成派和否定派。赞成派认为：日本 ODA 开创了与欧美国家不同的政策行为模式，为促进发展中国家的自助努力和经济的可持续发展，取得了有目共睹的成效，受到国际社会欢迎。赞成派有原来任职于政府 ODA 行政部门或执行机构的高级官员，有任职于通产省所属的亚洲经济研究所的官厅经济学者、发展经济学派和部分大学教授，如海外经济合作基金（OECD）的前总裁西垣昭和 OECD 前经济部长、现琦玉大学教授下村恭民。否定派从环境保护和人权的观点出发，认为：日本 ODA 奉行重商主义，惟利是图；输出公害，破坏受援国的生态环境，无视发展中国家国民的基本人权和社会生活需求；政治上为以美国为首的西方战略利益服务，支持独裁政府。他们主张通过民间渠道、而不是政府渠道，借助国民自愿参加的公益活动，直接援助发展中国家的国民。否定派多为大学教授、新闻记者和环保人士，如：新泻大学教授鹭见一夫、上智大学教授村井吉敬等。

因此在国际开发援助问题的研究上，欧美学界相对而言注重理论性和全球性研究，注意阐释国际开发援助对于整体国际关系、国际格局的影响，当然也没有放弃政策性、现实性的研究；日本学界则更注重政策性研究和学术研究的现实效应，注重如何通过 ODA 实现本国利益的最大化。值得注意的是，西方学者的研究一方面把国际开发援助与援助国的对外政策相联系，视为援助国实现国家战略意图、调整国际关系的重要手段之一；另一方面又把 ODA 视为发达国家对发展中国家的单方面“施舍”或“恩赐”，忽略或无视援助国与受援国之间通过 ODA 进行经济合作，实现互利互惠和国际经济共同发展的事实。作为发展中国家的研究者，我们在国际开发援助问题的研究中应注意保持客观、公正的态度和全方位的视点。

从研究方法看，国外学者主要采用以下几种研究分析范式：

1. 现实主义理论。强调国际社会的无政府状态，国家为实现利益、对权力争夺的合理性，注重对于政治、安全和战略等课题的分析研究。在双边关系上，强调在权力和利益的基础上形成的国家政策，以及国家间争夺权力的必然性、恒久性，更倾向于指出双边关系的矛盾冲突。但以静态物质力量为基本成分的权力来定义国家利益，解释国家的政策行为和国家间的关系，难以动态地描述、解释和建构国家对于利益的主观认知和互动变化的双边关系。

2. 国内政治分析范式。其名言即“外交是内政的延伸”，强调外交是包含在国内政治系统之内的政治制度和政治过程所决定的。因而注重研究决策的国内因素，哪些角色参与决策、各自起到了何种作用？各角色之间怎样协商和妥协？最后的决定是怎样形成的？但相对而言，对国内因素关注较多，对国际因素关注不足，在一定程度上容易忽视一国以外的政治系统和国际环境对国内政策行为的影响。

3. 政治文化的分析范式。强调政治文化以及在此基础上形成的价值观念和意识形态对国家政策行为及决策者的影响，由于强调国家利益和政策行为的主观成因，相对忽略客观性的决策环境和国内外多种因素，因此在解释和阐述一国政策行为和双边关系的演变及动因时，不够客观、充分和全面。

## （二）我国国内的研究状况

迄今为止，我国学者对这一问题的研究成果，专著主要有金熙德著《日本政府开发援助》，张光著《日本对外援助政策研究》以及各种《战后日本外交史》、《战后日本经济史》、《战后日本对外经济贸易史》、《战后日本对外关系史》等通史性著作中的有关章节，散见于各家日本研究刊物上的论文有 10 多篇（其中笔者写的有 6 篇）。上述专著和论文介绍了日本 ODA 的基本状况、政策方针、组织体系，以及战后以来的发展变化，对这一问题进行了相当深入的研究，取得了有目共睹的丰富成果。但相对于日本学的其它领域（政治、外交、军事、经济、金融、贸易、

产业、历史、社会、思想、文化、科技、教育、艺术)来说,对日本 ODA 的研究在深度和广度方面仍有所不足,有进一步深入研究之必要。尤其是需要把作为国内政治系统之子系统的决策过程与国际系统的输出输入结合起来,把两国关系纳入国际系统的大环境,阐释双边关系的互动和走向,以及各国对外政策、两国关系互动与国际系统环境互相影响、互相作用的关系。

从国内以往的研究成果看,值得继续研究的问题主要有: 1. 应把日本对华 ODA 作为中心议题,进行专门阐述和深入研究。说明和解读日本政府在冷战后以及进入 21 世纪后 ODA 政策及其对华战略的最新调整和走向。把 ODA 与日本政府战后、乃至后冷战时期整个国际战略的思考、变化与调整联系起来,从理论上深入分析、在战略上概括总结; 2. 中国对于日本 ODA 所采取的对应措施、方针政策和战略构想,其中又包括对历史经验和未来走向的两方面考察。一是中国在改革开放的历史新时期如何在“自力更生”的前提下,对外交政策和外资政策进行重大转换,采取“争取和利用外资、外援”的政策,如何积极应对、科学管理、有效利用日本 ODA 的政策过程。二是中国为实现经济现代化的发展战略目标,应如何正确认识国外资源、国外市场的意义和作用?中国在 21 世纪能够利用的外部资源主要来自何方?在中华民族新的崛起过程中,来自何方的外部阻力最大、最迫切、最危险?对日防范和警惕与对日借助和利用的策略两手,应该如何互相配合、互为补充?日本在中国外交战略中居于何种地位,应如何认识日本的发展和走向?如果对日外交未能圆满地达致双赢和互利,那么在利弊权衡和政策选择时,“两害相权取其轻”是否成为一种必要或合理的选择?

### (三) 试图梳理、解答的问题和创新

从上述问题意识入手,拟应用历史学和国际政治学的理论框架,以中日关系为基本对象,通过历史过程的描述、阐释,个案的考察、分析,力求在以下几个方面取得具有创新意义的成果。

1. 把日本的 ODA 作为日本政府因国情所系而格外重视的对外政策组成部分之一和卓有成效的外交手段之一，重点分析它如何通过 ODA 政策方针的调整实现其国家外交战略目标。 2. 以日本 ODA 作为实证考察和个案分析的对象，从中探索和捕捉日本政府冷战后对华政策和国际战略的发展变化及其未来走向。 3. 研究分析中国在改革开放之初如何通过是否接受日本 ODA 的讨论，调整外交方针和外资政策，推进和扩大改革开放，以适应国内经济建设的要求，如何利用国外市场和国外资源以加快现代化建设，如何通过利用外资的政策行为向世界表明了和平外交姿态，以及宏观国际战略和微观对外政策的调整变化。 4. 通过对日本 ODA 及其现实性政策、方针、策略和长远性战略构想的研究，分析外资、外援以及日本 ODA 在中国外交战略和经济建设中的地位作用，探讨中国外交在未来一个时期内，应采取何种政策、如何对待和利用外资、外援，为加速经济现代化建设创造良好的外部环境。

#### 四、研究框架和写作体例

##### （一）研究框架和分析方法

作为研究国家之间政治经济关系的学术著作，本书将在马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论的立场、观点和方法的指导下，把历史的考察描述、现实政策的分析与国际政治理论的研究结合起来，利用和借鉴历史学、政治学、外交学、经济学、政策科学和国际关系学、国际政治经济学等多种学科的理论框架和分析方法，形成以历史学、国际政治学为主的基本研究框架。即：遵循历史主义和整体主义的综合研究范式，把国家的决策和政策实施看作一个不断循环往复的系统过程，把国家视为国际系统中的基本元素和国际政治行为的基本主体，其政策行为的基本动机和根本目标是实现国家利益（National interest）的最大化，因此总是根据对国家利益的认知和确定来制订或调整外交战略和对外

政策。在理论上，假定国家作为国际法人总是从理性主义（Rationalism）出发，通常能够获得决策时所需要的最大限度的信息，借助“理性选择模式”，在理性思维和判断的基础上，依据趋利避害的原则，对目标、方案和利弊得失作出科学的判断，能够有序排列利益目标的大小、轻重、缓急，并正确地优先选择有限的利益目标和有效实现利益目标的政策手段，以维护自身的利益和权力。

本书借助、参考的其它理论框架和分析视角还有：

### 1. 现实主义理论

发达国家之所以长期以来向发展中国家提供 ODA，恐怕很难仅仅用一般的道义准则和利他主义的观点加以解释，归根结底还是出于它们的国家利益。因为任何国家的政策行为都建立在对自身利益的认知和确定之上，并据此制定和实施外交战略和对外政策。所以本书将把国家利益作为考察和分析一国外交战略和对外政策的出发点和归宿，解释一国政府如何认知本国利益，如何确定国家利益目标，如何通过对外政策的实施来维护、实现国家利益；并进一步分析这一对外政策是否达到（或未能达到）所预期的战略目标，以及达到（或未能达到）预期目标的主、客观原因，通过考察权力—政策—利益的选换、转换过程，分析、衡量一国对外政策是否合理、正确和有效。<sup>①</sup>

### 2. 国际均势理论

均势即国际政治经济系统结构中一种动态平衡的状态，是国际关系结构中权力分配相对稳定均衡的结果，也是各国政府为维护本国利益和有利于本国的国际关系格局而有意维持和调整某种国际力量对比关系的政策体现。国际系统结构的均势状态之所以是不稳定的，主要也是因为各国政府为了实现本国利益的最大化

参见 [美] 汉斯·摩根索：《国家间的政治》；白希等译，中国人民公安大学出版社 1990 年，第 4-5 页。

总是试图打破现有均势，形成和创造有利于己方的战略优势。<sup>①</sup> 美国政府对外提供具有明显战略目标战略型援助，是为了在美苏对抗、东西对峙的世界格局中维持已经获得的相对均势，并逐步创造有利于本国的战略优势。日本是为了扩大海外市场和本国经济利益而提供 ODA，而其 ODA 政策从经济开发型向战略型的转换，则充分体现了它谋求本国政治经济利益与维护全球战略均势和地区战略优势，以及追求西方战略优势的综合性政策目标。

### 3. 地缘政治经济理论

即政治经济地理学的理论，强调地理因素在国际关系中的作用和影响，突出国际政治经济的空间意义。考察和分析战后以来国际关系格局的演变和发展，各国政府的外交战略和对外政策，地缘因素从来都是最重要的参照系之一。日本作为一个极度依赖海外市场、对周边环境感觉敏锐的岛国，其 ODA 的投向选择和地域分布，更具有明显的地缘政治经济的考量。即使在国际政治格局多极化、世界经济全球化的今天，地缘政治经济关系仍然是影响日本外交决策的重要因素之一。

### 4. 相互依存理论

随着经济全球化的发展，国家间的相互依存和利益融合日趋紧密，任何一个国家也不可能离开国际体系和国际社会而单独生存下去，任何一国如果采取单边主义的政策行为，都可能因为破坏了相互依存的基本国际结构而导致国际社会难以承受的巨大的公共成本和国际环境的动荡不安。经济全球化和相互依存的发展虽然没有从根本上改变国家行为的利己动因，但却不可避免地促使各国对本国利益的认知和确定进行新的建构，使得各国之间的利益重合、交叉渗透无论是在主观认知上，还是在客观存在上，都进一步深入和加强。相互依存的现实和内涵表现在政策行为

参见 [美] 汉斯·摩根索：《国际纵横策论：争强权，求和平》；卢明华等译，上海译文出版社 1995 年，第 36-63 页。

上，就是各国不能不进行必要而广泛的合作，改善和优化有利于国际合作的国际制度。因此如何加强国际合作，共同努力解决跨国界的全球性问题，保证世界的和平稳定与人类的进步发展，就成为世界各国所面临的共同课题。经济的交流与合作，国际开发援助体系和发达国家 ODA 政策的发展与完善，也是国与国之间加强理解与合作，在互相依存的利益共生体之中，争取互利、双赢和多赢，促进各国共同发展和人类社会进步的重要途径之一。

在本文的研究框架内，以上各种理论的应用并非简单生硬地拼凑和堆砌在一起，而是在这个多元建构的理论分析框架的不同层面上，提供了不同的研究视角和分析切入点，这些视角和切入点的逻辑指向均集中于一个核心问题：在国家政策决定、实施、调整、演变的过程中，是哪些因素、在什么位置、多大程度上、以何种方式、起到什么作用？两国政府依据哪些国际系统和国内环境的变量调整既定政策？各自政策的变化调整又是怎样推进了双边关系乃至国际关系的互动和演变？

## （二）本文的分析方法

### 1. 系统结构的分析方法

任何国际关系的发生和演变都是存在于主权国家构成的国际系统之中，任何国家都在国际系统中作为和行为；而任何国际系统一旦形成，都将成为制约单个国家政策行为的外部要因，国际系统中的各种因素和变量也会不同程度地影响各国对自身角色和利益目标的认知，以及对政策方针的制定和调整。“只要国际系统的结构不发生实质性变化，国际系统的性质就不会发生根本变化；只要国际系统的性质不发生实质变化，国际系统中的单位的行为也就会保持可以观察达到的一致性。”<sup>①</sup> 因此可以应用系统结构的分析方法和系统理论，分析研究国家政策行为以及国际关系的发展变化。本书将国家间的关系视为一个相对稳定完整、但

秦亚青：《霸权体系与国际冲突》，上海人民出版社 1999 年版，第 89 页。