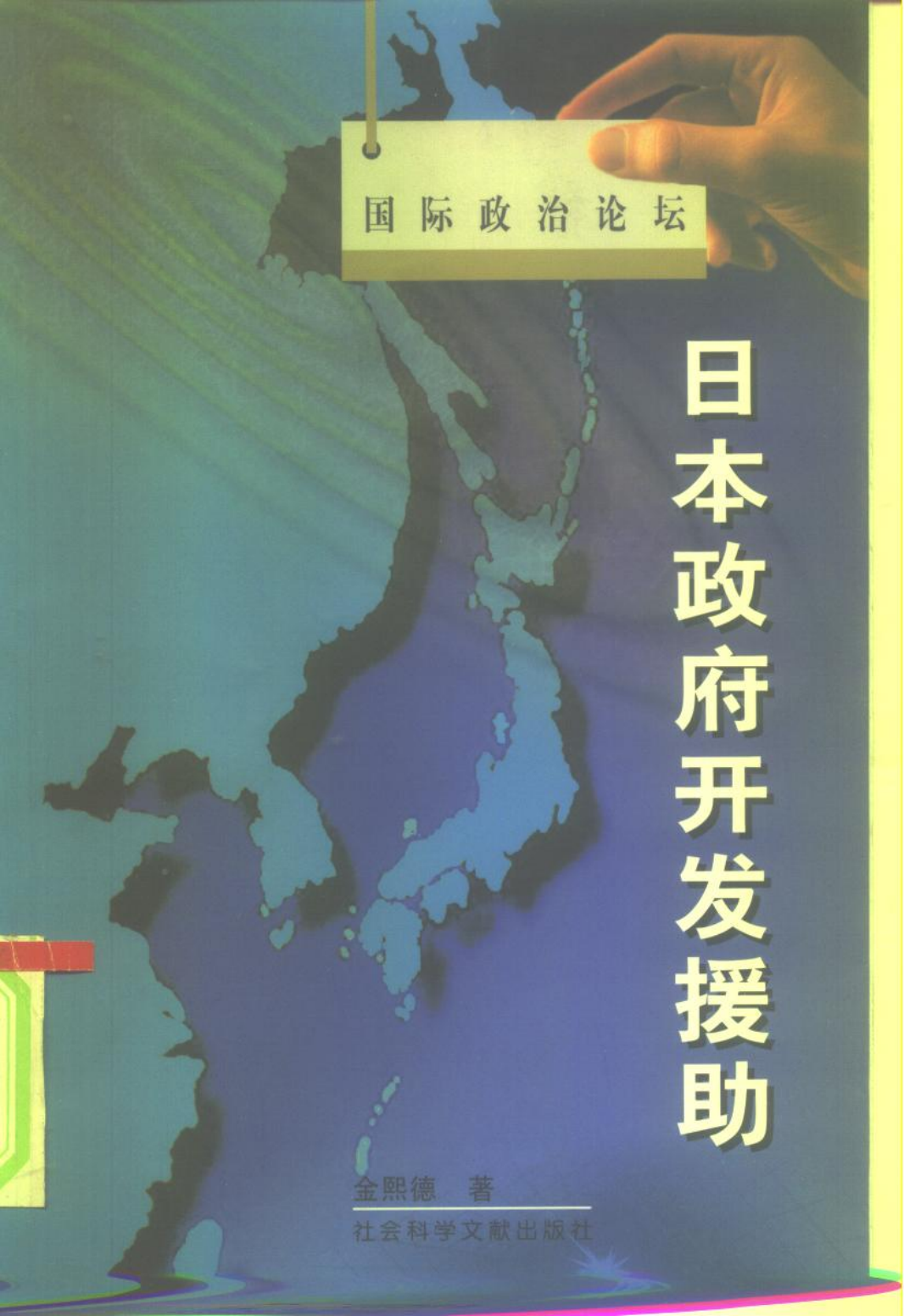




国际政治论坛

# 日本政府开发援助

金熙德 著

社会科学文献出版社

·国际政治论坛·

# 日本政府开发援助

金熙德 著

社会科学文献出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

日本政府开发援助/金熙德著. —北京: 社会科学文献出版社, 2000. 1

(国际政治论坛)

ISBN 7-80149-214-5

I. 日… II. 金… III. 对外援助—研究—日本—1945~ IV. D754. 32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 44290 号

·国际政治论坛·

**日本政府开发援助**



**著 者:** 金熙德

**责任编辑:** 许春山

**责任校对:** 闫晓琦

**责任印制:** 盖永东

**出版发行:** 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街5号 电话 65139961 邮编 100732)

网 址: <http://www.ssdph.com.cn>

**经 销:** 新华书店总店北京发行所

**排 版:** 北京春华秋实文化艺术有限公司

**印 刷:** 大厂第一胶印厂

**开 本:** 850×1168 毫米 1/32 开

**印 张:** 9.75

**字 数:** 232 千字

**版 次:** 2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

**印 数:** 0001-3000

ISBN 7-80149-214-5/D·025

定价: 14.80 元

版权所有 翻印必究

6m6f.0/0/

本书得到中国社会科学院出版基金资助

在战后的国际关系史上，对外援助既是东西关系的焦点之一，也是南北关系的一个重要领域。在援助国与被援助国之间的关系，援助问题处在政治关系与经济关系的交汇点。这部专著以国际政治与经济的复杂交错为切入点，从理论到实践对援助这一复杂现象进行了深入的研究，提出了一系列独到见解。

——蒋立峰

（中国社会科学院日本所研究员）

本书以日本的对外援助为重点研究对象。1989年和1991年以后的各年，日本的政府开发援助每年居世界援助国之首，日本的援助几乎占世界政府开发援助（ODA）总额的20%。尤其是近年来以美国为首的西方发达国家出现了“援助疲劳”现象，只有日本的ODA还保持着较高水平。因此，对日本的对外援助问题进行研究，显然是国际关系研究和日本问题研究中的重要课题。本书在对这一课题的研究方面达到了很高的水平，是该领域研究中不可多得的成果。

——冯昭奎

（中国社会科学院日本所研究员）

## 《国际政治论坛》出版者的话

第二次世界大战后，在两极对峙格局下形成的冷战思维和国际政治基础，终于经不起经济全球化强劲潮流的冲击，节节败下阵来，被多极化的现实所取代。今天，和平与发展已成为时代的要求。但世界仍然并不太平。国际政治形势呈现出对抗与对话，冲突与合作，动乱与稳定，争霸与反霸、复活冷战思维与彻底摒弃冷战思维，维护旧秩序和创建新秩序的不同势力和观念的错综复杂的斗争，以及经济与安全的双重动荡。迈向新世纪的国际形势的这种两重性：一方面同当前国际关系的“非零和性”和转折时期的过渡性密切相关，另一方面也是由冷战后国际社会的深层矛盾所决定的。首先，是大国争夺主导权的矛盾。这一矛盾在全球层面上表现为单极与多极的矛盾，在地区层面上则表现为若干地区性强国谋求对地区事务垄断和支配权的野心与多数国家维护地区力量平衡与稳定的要求之间的矛盾。其次，是冷战旧秩序瓦解后激活的民族和宗教矛盾。这种矛盾作为殖民主义遗留的严重后果，表现为国际性的泛民族主义和国家内部的民族分离主义两种倾向。再次，是围绕发展这一时代主题所产生的矛盾。一方面，资本主义生产关系通过经济全球化扩散到全世界，将其内在矛盾变成为全球性的发展矛盾，从而加剧了南北冲突；另一方面，世界市场的有限性与各国谋求自身强大发展的矛盾，引发和加深了各国之间围绕经济利益的竞争和冲突。国际政治的这种两重性及其所含的矛盾

将延伸至下一个世纪。

在今天这个地球村里，世界政治和经济的互动和影响愈益直接地关系到每个村民，人们对国际政局的变化及其信息和获取也表现出空前的热切关注。作为《世界经济论坛》的兄弟系列，《国际政治论坛》将就人们关心的前沿或热点问题，或是回顾历史，揭示现代国际政治发展的规律，或是分析现实，探讨当前的格局和势态，或是展望未来，预测演变的趋势和前景，充分发扬学术民主，兼收并蓄，精选国内外不同学派和观点的优秀学术论著奉献给广大读者。

社会科学文献出版社

## 前 言

何谓对外援助？对此，当代中国人的脑海里一般都能浮现出如下一些历史画卷。40年代后期，山姆大叔“援助”的飞机大炮，并没有能够阻止住国民党军队兵败如山倒；60年代初期，苏联“老大哥”上演了一出突然撕毁“援助”协定的闹剧；70年代，越南“小老弟”用着中国“援助”的枪支弹药来骚扰中国……在普通中国人的记忆里，援助大概就是这样一些近在咫尺，却如雾里看花，还带有浓厚的感情色彩的现象。

从人们对援助的一般常识中，至少可以归纳整理出如下几点常识。首先，人们通常知道，所谓对外援助指的是一方付出、一方接受的行为，而且它属于国与国之间发生的那种授受关系，因此不同于在一国范围内进行的礼尚往来。其次，人们也许还不难理解，援助指的是以人、财、物等看得见、摸得着的物质形式进行的有形援助，在这一点上应与那些政治上的支持和道义上的声援等无形支援划上一道界限。然而，如果更深地追究对外援助的内涵与外延，则因每个人的知识与阅历不同，其对援助的认识角度与水平上的差异都将立即显现出来，而在其中能够从学科的角度对此作出深刻阐释者恐怕为数稀少。

对外援助是国际关系的产物。国家之间的相互援助本身，可以说自国家产生以来便已有之。但它作为近现代意义上的国际关系现象，则还是形成于近代主权国家体系出现的时期，后来经过两战期间的发展，最终于二战以后才逐步演变成如今的援助体系。



战后国际贸易体系经历了从关贸总协定到世贸组织的发展历程,货币金融体系则经历了从布雷顿森林体系到多边协调体系的发展历程。同样,对外援助体系也经历了从东西方援助竞争到以经合组织下属的开发援助委员会(DAC)为中心的政府开发援助(Official Development Assistance,简称ODA)体系的形成与发展历程。在此过程中,国际援助体系日臻完善,与此相适应的援助理论体系也日趋精密。

对于当今时代的国际关系学科来说,对对外援助的历史、现实与理论进行系统的研究,既是一项必要的基础工作,同时也是一项具有重要实践意义的前沿性课题。

在国际关系的现实及理论体系中,对外援助具有其独特的地位与作用。一方面,它与投资和贸易一起构成了国际经济关系的三大领域;另一方面,它又作为经济外交的载体而与政治外交、军事外交比肩并立,构成了国际政治关系中不可或缺的重要部分。因此,对外援助既非单纯的国际经济现象,也非单纯的国际政治现象,而是一种典型的国际政治经济(political economy)现象。

当今,在以DAC为中心的国际援助体系中,ODA占据着最重要的地位。ODA的特征与基础集中体现在其官方性(或公共性)、优惠性和政策性上;在这三点上,它与出自私人财源、以商业条件进行、以赢利为目的的民间贸易及投资具有截然不同的性质。

ODA作为政府援助,其内容既包括无偿援助,也包括需要由受援国予以偿还的优惠贷款。这种贷款之所以也归入“援助”的范畴,是因为它的提供条件比商业性贷款优惠得多,其援助性质就体现在优惠条件方面。因此,无偿援助仅仅是对外援助的一部分,而且往往是带有浓厚的政治、安全战略色彩或鲜明的人道主义救援性质的那一部分。例如,美国在冷战时期实施的巨额军援往往都是“慷慨”的无偿援助。而在发达国家提供的经济开发援助中,有偿贷款却占据了很大比重。尤其是在日本提供的双边

ODA资金中，有偿援助的比重远远大于无偿援助。在朴素的感情层次上，人们通常对无偿援助的“援助”性质较易接受，而对ODA中的贷款部分则难免心存疑惑。明明是需要偿还的“贷款”嘛，何故还要称作“援助”呢？可见，对ODA这种早已普遍化的国际关系现象，不仅需要进行系统、深入的探讨，而且还有必要做一些深入浅出的知识普及工作。

战后，日本仅用10年时间便从战争废墟上实现了经济恢复，然后于50年代中期便跻身援助国行列，70年代中期已崛起为援助大国，80年代末终于跃居世界援助国首位。毫无疑问，日本的ODA急速发展的历程，早已成为对外援助问题研究的主要对象之一。与此同时，对日本ODA的研究，也是战后日本外交研究中的一个重要领域。

如何评价战后日本的ODA？对此国际社会向来是众说纷纭、莫衷一是。究其原因，除了因各国及每个人的评价角度及标准各有不同以外，还因日本ODA本身的变化既快又大，它在数量上快速增长，在质量上不断改善，因此它在不同时期得到的评价自然也就各自相异。总的说来，50～60年代的日本ODA，往往被视为日本用以开拓和占领海外市场的利己手段，因而遭到较多的批判；70年代以后，日本的ODA在国际社会上的形象有了很大的改善；80～90年代的日本ODA，则已成为国际社会众目睽睽的重要对象。

另外，日本的ODA在不同的受援国，其效果与评价也有很大的差异。例如，日本对菲律宾马科斯政权的援助曾因扶植了腐败的特权家族而遭到责难，但日本对其他国家的众多ODA项目则显然产生了促进受援国发展的良好效果。其中，尤其是日本对我国提供的ODA更是取得了显著的经济效益和社会效益，这一点早已得到了中日双方政府与民间的一致认同。

日本最初于1979年12月决定对我国提供ODA资金。从那以

来,日本的ODA便作为睦邻友好和经济合作的重要象征而成为中日关系的重要组成部分。经过20年来日本对华ODA的顺利实施,在我国大江南北随处可见利用日本ODA资金建成的各类重大项目。我国的一般群众对其中的不少项目本身耳熟能详,但对其建设资金的很大部分乃至主要部分来自日本ODA资金的内幕却未必知情。试举一些人所熟知的项目:秦皇岛港、京秦铁路、中日友好医院、北京市地铁、北图、首都机场……可以说,撇开日本的对华ODA,便难以很好地把握80年代以来中日关系的全貌。

1992年6月30日,日本内阁会议制定了《ODA大纲》。简言之,日本通过制定该大纲,对战后数十年间形成的对外援助政策的基本理念和做法进行了重大调整,为其ODA制定了新的政治标准,在提供ODA时开始附加严格的政治条件。在《ODA大纲》的指导下,如果日本认为受援国违背了该“大纲”的政治标准,就可能采取停止或削减ODA的制裁措施,这种调整自始便潜藏着改变日本与受援国之间原有关系的可能性,其后的中日关系演进过程随即证明了这一点。

值此世纪之交,日本的对华ODA不仅依然是中日友好合作伙伴关系的重要支柱,而且可以说其重要性有增无减。中日双方在围绕日本ODA的问题上不仅应继续坚持80年代以来的良好传统,而且应当在理论上加强对ODA问题的共同探讨,扩大共识,以便使它在中日关系的发展进程中发挥更加积极的作用。

基于以上视点,本书拟从探讨对外援助理论和研究战后日本外交的双重目的出发,以揭示战后日本ODA的基本内容及其特征为主题,循序论述日本ODA的理论、历史及重点事例,并对其中一些前沿性的理论问题和日本外交问题进行重点分析。但愿本书能为我国的日本ODA研究添砖加瓦,更望它产生抛砖引玉之功效。

# 目 录

## 上篇 日本ODA的理论与历史

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| <b>第一章 战后援助的体系与理念</b> ..... | 3   |
| 第一节 战后援助的体系 .....           | 3   |
| 第二节 战后援助的理念 .....           | 28  |
| <b>第二章 战后日本ODA的历程</b> ..... | 38  |
| 第一节 战后日本的经济外交 .....         | 39  |
| 第二节 日本ODA的起步 .....          | 49  |
| 第三节 日本ODA的发展 .....          | 59  |
| 第四节 日本ODA的量与质 .....         | 64  |
| 第五节 冷战后的ODA政策 .....         | 81  |
| <b>第三章 日本ODA的决策体系</b> ..... | 100 |
| 第一节 日本ODA的决策环境 .....        | 100 |
| 第二节 ODA政策的理念基础 .....        | 102 |
| 第三节 日本型ODA决策模式 .....        | 105 |
| <b>第四章 日本ODA的实施体系</b> ..... | 111 |
| 第一节 ODA的程序体系 .....          | 111 |
| 第二节 ODA的组织体系 .....          | 115 |

## 下篇 日本ODA的重点事例

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| <b>第五章 对东南亚的ODA</b>     | 125 |
| 第一节 对东南亚ODA的缘起          | 126 |
| 第二节 对东南亚外交中的援助          | 138 |
| 第三节 对东南亚ODA的转折          | 157 |
| <b>第六章 对华ODA与中日关系</b>   | 162 |
| 第一节 对华ODA的决策过程          | 163 |
| 第二节 对华ODA的实施过程          | 196 |
| 第三节 对华ODA的效果与课题         | 207 |
| <b>第七章 其他重点援助事例</b>     | 223 |
| 第一节 对中东的ODA             | 223 |
| 第二节 对非洲的ODA             | 237 |
| 第三节 对中南美的ODA            | 249 |
| 第四节 对中亚、高加索的ODA         | 255 |
| <b>结 语：日本ODA的展望</b>     | 260 |
| <b>附录 1 政府开发援助大纲</b>    | 262 |
| <b>附录 2 国别援助方针：中国部分</b> | 267 |
| <b>附录 3 战后日本对外援助年表</b>  | 270 |
| <b>参考书目</b>             | 282 |
| <b>后 记</b>              | 290 |

# 上 篇

## 日本ODA的理论与历史



# 第一章 战后援助的体系与理念

## 第一节 战后援助的体系

### 一、对外援助的内涵

对外援助是国际关系的产物，它是在国与国之间流动的资金、物资、人力、技术、信息等财富中符合一定时代国际援助标准的那一部分财富转让行为。实施对外援助的主体，主要有国家（以政府为代表）、民间和国际组织。

从经济学的观点看，对外援助是由市场原理以外的因素促成的国家间资金移动。<sup>①</sup>如果市场原理足以合理地配置世界的财富，那么对外援助就将失去存在的意义。对外援助以如下两种国际关系现象作为自身存在的依据，“战略援助”与“开发援助”这两种基本的援助类型也来源于此。

#### 1. 国家间的亲疏关系

国际上各种行为主体之间必然存在亲疏不同。这种差异，大到如二战后依意识形态和政治制度的不同而形成的东西方两大阵营；小到基于纷繁复杂的经济、文化、地缘诸因素而形成的国际行为主体之间的亲疏差异。所谓“战略援助”的类型，就是从这

---

① [美] RosensteinRodan, P.N., *International Aid for Underdeveloped Countries*, *Review of Economics and Statistics*, Vol.43, 1961, No.2, PP.107~138.



种亲疏关系产生出来的，它指由援助国政府出于政治、安全、外交等目的而对受援国实施的军事援助或旨在增强受援国防卫能力的其他类型援助。

## 2. 国家间的经济差异

世界各国和地区之间在经济发展阶段及水平上存在着很大的差异。对这些差异，迄今为止国际社会形成了各种各样的划分标准或指标，于是国际关系中便有了“发展中国家”和“发达国家”之分，<sup>①</sup>并出现了源于经济差异的“南北问题”。<sup>②</sup>各国在经济发展水平的差距，是“开发援助”的类型得以存在的现实依据。在当今时代，“开发援助”通常指由发达国家向发展中国家转让资金、物资、人力、信息等财富的行为。

综观近现代国际关系史，对外援助一般属于由政府实施的官

---

① 例如，1969年10月，以原加拿大总理皮亚逊（L.B. Pearson）为首的专家委员会向世界银行大会提交了题为“对开发的合作——国际开发委员会的报告”（简称“皮亚逊报告”），把人均GNP500美元以下的国家划为“发展中国家”，具体包括亚、非、拉大部分国家以及其他地区二战后独立的经济落后国家。（皮亚逊委员会报告：《开发和援助的设想》，日文版，日本经济新闻社，1969年，第18～20页。）如今，“开发援助委员会（DAC）”对ODA对象国的划分法是：最落后国，低收入国（LICs：1992年为人均GNP697美元以下，64个国家和地区），中低收入国（LMICs：1992年为人均676～2695美元，60个国家和地区），中高收入国（UMICs：1992年为人均2696～8354美元，29个国家和地区），高收入国（HICs：1992年为人均8355美元以上国家和地区，16个国家和地区），以及转型国家和地区（原苏、东国家）。联合国的分类是：1）最不发达国家（LLDC或LDC，1991年12月确定新标准，1995年9月时有47个国家）；2）受影响最大的国家（MSAC：受石油危机影响最大的国家）。

② “南北问题”这句话最初来源于1959年英国罗易茨银行董事长奥罗巴·弗兰克斯的演说中的如下一段话：“北方的发达工业国家和南方的欠发展地区之间的关系，作为南北问题，是当今世界面临的同东西问题一样的课题。”（转引自〔日〕荒川弘：《世界经济的秩序和力量——多极化时代的国际关系》第57页，有斐阁，1983。）