

绪 论

一 问题的提出

ODA，是英文 Official Development Assistance 的缩写，意即政府开发援助，也称为官方发展援助，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率不低于 25% 的大规模经济援助^①。关于日本对华 ODA，值得研究的问题很多，本书则主要关注了自日本向中国提供 ODA 以来，日本政府三次大的政策调整背后的战略意图，以及政策调整对中日关系所产生的影响。在梳理日本对华 ODA 发展历程的基础上，本书总结分析了不同阶段日本对华 ODA 政策调整的特点、背景以及深层次的原因，并以此为依据来认识和理解中日关系。

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》，《亚洲经济》，1986 年 6 月号。

回顾最近二十多年来的中日关系史，尤其是 ODA 的发展史，我们一定会追问：日本政府的对华 ODA 难道仅仅是出于单纯的经济目的与动机？还是源于其国家的战略思维？这种战略上的动因对中日关系产生了怎样的影响？本书认为，简而言之，日本对华 ODA 是始终与日本的国家发展战略及对华政策紧密联系、并为其服务的。不同的历史时期，日本国家战略利益重心发生转移，其对华 ODA 的政策也不断调整，与此同时中日关系也呈现不同态势的起落。

二 本课题的意义

对外援助是战后国际关系、尤其是南北关系中的一个重要方面，在国际关系的现实和理论体系中都具有重要的地位和作用。它既与投资、贸易一起构成国际经济关系的三大领域，又往往超越纯粹经济运行规律，带有浓厚的政治、安全、外交、意识形态和价值观念等多方面意义，在很大程度上体现了援助国的战略目标和政策意图，属于典型的国际政治经济现象。因此，在仍然以主权国家为主要行为体的今天，研究发达国家的外援政策与外援实践是一项具有重要理论意义和实践意义的前沿性课题。通过这种研究可以透视一国的对外援助政策，认识该国的外交战略和外交政策，并通过对外援助政策的调整变化来分析该国外交政策的调整。同时，通过对与我国密切相关的发达国家对外援助政策的调整与变化的研究，可以使我們全面分

析和客观评价我国现代化建设的国际环境。

当今，在以 DAC 为中心的国际援助体系中，ODA 以其官方背景、政府行为和政策优惠等特点具有最重要的地位。尤其是冷战以后，以 ODA 为代表的经济外交的地位日益上升，成为与政治外交、军事外交、文化外交并列的国家外交体系中的重要事务之一。与此相适应，国际开发援助日益成为国际关系的一个重要研究领域。20 世纪 80 年代以后，日本的 ODA 在国际开发援助体系中占有愈来愈重要的地位，并从 1989 年开始超过美国成为直接第一大援助国（1990 年除外），占 OECD 成员国提供外援总额的 1/4 以上。日本政府开发援助已经成为对外援助问题研究的重要对象，也成为研究战后日本外交的一个重要领域。

1979 年 12 月日本政府决定向中国提供 ODA，中国政府接受日本对华经济援助，构成了中国 20 世纪 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，也开创了战后中日关系发展的一个新局面。从 1979 年到 2000 年，中国共申请了 4 批日元贷款，总额达到 26,507 亿日元，日本对华 ODA 总额在中国 GDP 中所占比例，最高时约为 0.29%（1994 年），1998 年和 1999 年为 0.15% 左右。在上个世纪 80 年代，日元贷款占全部外国 ODA 的 30~40%。日本已经成为对华提供 ODA 贷款最多的发达国家，中国也是接受日本 ODA 贷款最多的国家之一。20 多年以来，我国利用日本 ODA 完成了许多重大项目，许

多人对这些项目本身耳熟能详，但是对这些项目的资金来源却知之甚少，大部分人可能根本不知道它们的建设资金主要或大部分来自日元贷款，如首都机场、国家图书馆、北京市地铁、秦皇岛港口、中日友好医院等。正如日本前任驻华大使国广道彦指出的“ODA 已经成为维系中日关系正常发展的重要支柱”^①。同时，日本对华 ODA 的政策一直在不断调整。因此，如果不认真系统地研究日本对华 ODA 问题，不仅难以真正把握 20 世纪 80 年代以来中日关系发展的全貌和基本发展脉络，也难以对中日关系的现状和未来做出科学的判断、分析和预测。尤其在中日关系处于低潮的时期，研究这一问题具有更强的现实意义。

三 研究现状

（一）日本学界的研究现状。

日本学界对 ODA 问题的研究，成果相当丰富，迄今为止已经出版了大量专著和学术论文。日本学界对 ODA 的研究，从研究的侧重点来看，主要有两个方面。一是以经济学家为主，从经济开发的角度，研究 ODA 与受援国经济发展的关系。其注意力主要集中在日本 ODA 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问题。从这个角度研究 ODA 的经济学者，大多有官方背景，与主管政府 ODA 事务的

^① 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。

行政部门和业务实施机构关系密切，因而被称为“官厅经济学者”，如东京大学教授原洋之介、庆应义塾大学教授草野厚等。二是以国际关系专业的学者为主，他们从外交战略、对外政策的角度出发，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。这方面的学者，主要有东京大学教授五十岚武士（《日本的 ODA 与国际秩序》，国际问题研究所，1990 年版）成蹊大学教授广野良吉等。

从观点来看，主要有两派。一派认为日本 ODA 促进了发展中国家的经济可持续发展，取得了有目共睹的成效，受到受援国的欢迎。持这种观点的主要是原来任职于政府 ODA 行政部门或执行机构的高级官员，或任职于通产省所属的亚洲经济研究所的官厅经济学者以及部分大学教授。如埼玉大学教授下村恭民（OECD 前经济部长）就持这种观点。另外一派则主要从保护环境和人权的观点出发，认为日本的 ODA 奉行重商主义，唯利是图，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。持这种观点的多为大学教授、新闻记者和环保人士。如新潟大学教授鸺见一夫（《ODA 援助的现实》，岩波书店；1989 年版）、上智大学教授村井吉敬（《验证日本的 ODA》，学阳书房，1992 年版）等。

（二）我国国内的研究状况。

我国学者也比较重视研究日本政府开发援助，但专著还很少，到目前为止主要只有三部：张光所著《日本对外

援助政策研究》（天津人民出版社，1996年），金熙德所著《日本政府开发援助》（社会科学文献出版社，2000年），以及林晓光的博士论文《日本政府开发援助与中日关系》。目前所取得的成果也主要集中于对 ODA 的基本状况、组织体系、决策过程、政策方针等方面的研究，而在日本对华 ODA 政策调整的战略思维及其对中日关系的影响方面，尚无人专门著书立说。

四 研究方法

宏观和微观相结合是辩证唯物主义的基本原理之一，也是我们研究问题、认识问题应遵循的基本原则。本书首先遵从这一原则，对所要研究的问题的宏观背景进行介绍和分析，从中得出一般性的结论，并用来解释特定的问题。在此基础上，本书又用大量篇幅对“日本对华 ODA 政策调整”这一特定问题进行了较为详细的微观分析。

就本书所要探讨的问题而言，日本之所以在 1979 年做出对华实行 ODA 的政策，并在以后的实施过程中不断调整，背后体现的乃是整个日本的国家战略，同时，一定还有针对中国这一特定对象而具有的特定背景。比如上个世纪 80 年代以后，日本 ODA 政策的目标已经开始转向为“政治大国”服务，但是综观整个 80 年代日本对华 ODA，显然与这一总体目标的转向并不同步。而 90 年代以后，日本调整了 ODA 政策，同样是减少了援助金额，显然针对中国的减少和针对其他相关国家的减少其根本原因是

完全相同的。因此，如果不对研究对象做理论上的系统、深入剖析，就无法了解问题的本质，也就谈不上为实践中的决策提供理论参考与理论依据。

在本书的结构体系上，由于采用了侧重微观剖析的研究方法，所以本书以特定研究对象发展的时间顺序来设计研究体系，而不是根据研究对象的不同构成成分来安排文章结构。结合本书的研究方法，本书尝试建构这样一种研究体系：以研究对象的宏观背景，也就是日本对外战略的发展变化为线索，把研究对象划分为不同阶段，在每个阶段结合宏观背景的一般特征，深入剖析研究问题的本质，做到纵向深入分析，横向全面比较，以求能更全面地剖析问题。

五 研究框架

本书除绪论、结论外，共分五章。

第一章，战后对华 ODA 的发端。本章属于全文的背景介绍和分析前提。本章简要介绍战后国际开发援助的基本情况，以及战后日本 ODA 的发展历程；并分析了日本对华 ODA 的源起过程。在国际、国内两个背景下充分认识、理解和分析日本对华 ODA 的决策形成及起源过程。

第二章，对华 ODA 与“经济大国”战略。本章主要撰写 1979 年到 1989 年间日本对华 ODA 政策的调整与变化。本章对战后日本经济中心主义路线的确立、发展过程进行了简要回顾；在此基础上，重点分析 80 年代日本对

华 ODA 政策调整的背景，并较为详尽地介绍和客观评价了对华 ODA 所取得的成效。

第三章，对华 ODA 与“政治大国”目标。本章主要撰写 1990 年到 1999 年日本对华 ODA 政策的调整及其影响。本章在阐述日本政治大国目标的提出和经济中心主义路线的终结，以及在日本新的国家战略目标下 ODA 政策调整变化的基础上，详细论述了冷战后日本对华 ODA 政策的调整与变化，并深刻分析了这种变化的原因，客观评价了这种变化产生的效果，认为日本基于“政治大国”目标基础上的对华 ODA 对中日关系产生了消极的影响。

第四章，对华 ODA 与“制衡中国”。主要撰写 2000 年以来日本对华 ODA 政策的调整及其影响。围绕这一中心，本章对进入 21 世纪后日本 ODA 政策的调整进行简要综述和分析；介绍对华 ODA 政策的变化并对原因进行分析，认为 21 世纪的日本对华 ODA 成为日本对中国实行软遏制的工具。

第五章，对华 ODA 与中日关系。本章通过分析日本对华 ODA 政策的调整背后的战略思维，简要总结了近 30 年来中日关系的发展和变化规律，并对日本未来对华 ODA 的发展做出预测。

六 创新之处

如前所述，目前国内外对包括对华 ODA 的研究已经有了相当多的成果，这些成果为本书的研究奠定了良好基

础，本书所要做的只是尝试弥补目前学术界论述日本对华 ODA 中的一个薄弱环节。林晓光在题为《日本的对华开发援助与中日关系》的论文最后，一口气提出了五个问题：“日本对华 ODA 政策和外交战略变动的国内外原因是什么，是基于国内现实政治需要，还是具有长远国际战略考虑？反映了日本国内何种政治走向和对华认识倾向，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、亚太地区国际关系格局将产生何种潜在性和深远性的影响？中国应该怎样依据国家利益，借鉴历史经验，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 ODA 对于中国经济建设的作用和意义，应采取何种积极有效的对策？”他认为“这些都是值得密切关注的问题”^①，但并没有进行进一步的全面的分析，而这些问题其实恰恰也就是本书试图去回答的。

本书认为，日本对华 ODA 的目的始终服务于日本国家发展战略及对华政策。不同的历史时期，日本国家战略的侧重点不同，对华 ODA 的政策也随之变动与调整，中日关系也同时呈现出不同态势。80 年代服务于日本“经济中心主义”的战略，90 年代服务于“政治大国”的目标，21 世纪的 ODA 又成为日本对华遏制的一个手段。日

^① 林晓光：《日本的对华开发援助与中日关系》，《国际论坛》，2002 年第 6 期。

本对华 ODA，乃是日本对华外交政策的一个重要组成部分。这种政策调整及其战略思维无疑对中日关系都起到一定的作用和不同程度的影响。目前，日本对华 ODA 政策还在继续发生着变化，它对未来中日关系的走向也将产生影响。本书认为，两国应理性看待和处理 ODA 与两国的关系。

第一章

战后日本对华 ODA 的发端

战后日本 ODA 属于国际开发援助体系的一个重要组成部分，它既具有国际开发援助的一般特点，又有自己独特的地方，对华 ODA 属于日本整个 ODA 体系的重要环节。研究日本对华 ODA 必须简要回顾战后国际 ODA 和日本整个 ODA 体系的形成及发展过程。只有这样才能从宏观和微观两个层面，从国际和国内两个现实背景下认识、理解和分析日本对华 ODA 的决策形成、发展变化。

遵循这种逻辑线索，本章共分三节。第一节简要介绍战后国际开发援助的基本情况；第二节介绍战后日本 ODA 的发展历程；第三节从中国和日本两方面的政策变化和决策入手，分析日本对华 ODA 的源起过程。

第一节 战后国际 ODA 基本情况

对外援助是国际关系的产物，它是在国家与国家之间

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。二战后，国家之间的援助和被援助已经成为广泛而经常的国际现象，在国际社会中以经合组织发展援助委员会（DAC）为中心形成了一个庞大的国际开发援助体系（ODA）。

一 战后对外援助的主要类型

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的资金移动^①。如果市场原理能够合理地配置世界财富，对外援助将失去存在的意义。在现实的国际社会中，对外援助一般属于由政府实施的官方对外行为。时至今日，民间团体和个人以及非政府组织实施的援助日益增大。20世纪60年代以来的国际关系演变进程表明，对外援助的发展呈现出政府援助与民间经济合作逐渐“合二为一”的趋势。这种变化是由国际关系的重心从政治、安全领域相对地向经济领域转移的“经济化”过程促成的，导致对外援助的主要形式也逐渐从以军事合作为中心的“战略援助”向以经济开发援助为中心的“发展援助”转变。不过，政府援助在世界对外援助总额中依然占

^① [美] Rosenstein Rodan, P. N, International Aid for Under developed Countries, Review of Economics and Statistics, Vol. 43, 1961, No. 2, pp. 107~138.

有最大的份额。

当代国际关系，是国家与国家之间在政治、经济、安全、文化、教育等诸多领域的相互关系的总和，其中尤以政治、经济、安全为最重要的三大领域。这些领域既相互关联构成国际关系整体，又各有其独特内涵，诸领域之间存在着相互依存、相互影响的互动关系。属于国际社会重要现象的对外援助，则是横跨这些领域的综合性的对外行为。因此，研究分析对外援助必然涉及政治、经济、安全、文化、教育等多方面的内容。从 ODA 主体的战略目的和政策行为的性质看，经过战后各国对外援助实践及国际关系的演进，ODA 形成了以下几种模式。

1. 政治战略型援助。它是以控制战略地区为主要目标，以社会制度和意识形态的异同为重要考虑，从安全战略的基点出发，附加严格的政治条件，将对外援助与军事、安全的长远战略目标直接挂钩的政策行为。这种援助以二战后美国和苏联的对外援助最为典型。二战结束后，国际格局形成了以美苏对抗为主线的冷战格局。与这种国际格局相对应，战后初期以美苏为主要主体的对外援助，很快就被纳入了冷战的轨道。二者的对外援助分别从各自的战略利益出发，成为实现自己战略目标的重要手段。

战后初期，美国作为当时唯一拥有经济实力的国家，最早开始实施大规模的对外援助。1946 年起启动“占领地区救济政府资金（GARIOA）”，1949 年起启动“占领地区经济复兴资金（EROA）”，开始对日本和联邦德国进

行援助。此外，美国还是 1943 年成立的“盟国救济复兴机关（UNRRA）”的最大出资国，共提供了包括粮食、医疗品等物资在内的约达 37 亿美元的援助。

战后美国的对外援助最初集中用来帮助主要工业国恢复经济，美国在 1948~1952 年间为西欧各国恢复经济投入约 132 亿美元的援助资金。随着东西方对峙格局的形成，美国的援助很快就被纳入冷战轨道。1947 年 3 月 21 日，杜鲁门总统发表演说，称苏联阵营对希腊、土耳其的威胁是对美国安全的挑战，并表示要对这些国家进行支援。这个通称“杜鲁门主义”的演说便成为“战略援助”的原型，它为服务于军事对抗与遏制政策的援助方式奠定了理论基础。“杜鲁门主义”包含着战略援理论论的如下萌芽：（1）把援助当作外交手段；（2）通过援助来确保受援国对美国的友好态度；（3）以帮助受援国发展经济来维护美国的安全；（4）在受援国设立常设机构来控制受援国；（5）以附加条件促进受援国的自助能力^①。

为了在战略上与美国对抗，针对美国的“战略援助”政策，苏联也对其同盟国提供了大量援助，从而形成了美苏之间旨在争夺中间地带的“援助竞赛”局面。苏联的对外援助经历了两个发展阶段，战后初期对外援助主要提供给东欧、亚洲等地区的社会主义国家。以 1954 年对阿富

^① 参见金熙德：《日本政府开发援助》，社会科学文献出版社，2000 年，第 8 页。

汗的援助为开端，苏联开始把援助范围扩大到非社会主义国家，主要是由于 1953 年赫鲁晓夫上台后开始与不同社会制度的国家“和平共处”。不久东欧各国和中国也加入了援助国的行列。此后，东方阵营向印度、埃及、阿富汗、伊朗、巴基斯坦、阿尔及利亚、古巴等一些处在全球冷战前哨地带的战略据点国家提供了条件极为优惠的援助资金，给西方阵营以极大的震惊。随着东西方阵营的其他国家相继加入援助国行列，“援助竞赛”逐渐扩大到整个两大阵营成员。

2. 经济开发型援助。这种类型以西欧国家为代表，即以确保资源供应、扩大出口贸易和拓展资金投放场所为主要目的。这种类型的国际开发援助（ODA）主要是为了维护、实现和扩展本国的经济利益，力图通过 ODA 促进受援国的经济开发，以便为本国经济利益的最大化创造更为有利的外部条件和更为宽松的国际环境。西欧各国是在美国的经济援助下，走上经济恢复的轨道之后，才开始实施对外援助的。1950 年 11 月，英联邦各国在锡兰首都科伦坡召开外长会议，讨论了以英国为中心设立英联邦成员国的“科伦坡计划”来援助落后国家的方案。会上就对印度、巴基斯坦、锡兰等 6 国提供 19 亿英镑援助资金的事项达成协议。随着经济的恢复和发展，西欧各国 ODA 总量不断增长。据统计，1950~1955 年，西欧国家年均 ODA 为 19.5 亿美元，1980 年则达到 273 亿美元，1990 年为 530 亿美元，1996 年为 560 亿美元。日本于 1954 年

10月以援助国资格加入了“科伦坡计划”，这标志着日本战后对外援助的正式起步，同时也宣告了日本式援助方式的诞生。

3. 日本型援助。这种类型的援助以日本对以东南亚为中心的亚洲国家的开发援助最为典型。日本型援助集投资、贸易、援助三位一体，带有政治安全因素的考虑，是一种谋求战略利益的综合援助。这种类型的援助，直接目标是扩大贸易和投资，通过 ODA 促进本国出口，保障资源供应，为经济扩张创造良好条件。最终目标是，借助 ODA 维护和扩展本国的政治外交利益，实现综合安全保障的国家战略目标。

4. 人道主义型援助。在各国的对外援助中占有一定比重，尤其在北欧各国的对外援助中有较明显的人道援助性质。这是在帮助他国改善经济与社会条件这一较纯粹的“援助”动机下，不以特定的对外利益为直接目的、不在援助上附加政治或经济条件的做法。

需要指出的是，任何国家的 ODA 都不会把上述四种政策行为截然分开、只运用其中一种政策的。往往都兼具安全与开发、政治与经济等多元性质，带有综合性、长远性的多重战略目的。美国政府实施战略援助为主、开发援助为辅的 ODA 政策，是二战后美国以超乎寻常的综合国力优势，一时独霸世界的特殊历史条件所决定的。虽然日本型援助不向发展中国家提供军事安全援助，但日本 ODA 也并不是完全与安全、战略目标无关。实际上，战

后以来日本多次向美国提供具有军事意义的资金、技术、物资的援助。我们把 ODA 的政策行为进行分类，主要是因为在学习的层面上进行分析和厘定更方便。

二 战后国际 ODA 体系的形成

二战结束时，欧洲各国和日本一片凋敝，根本无力实行对外援助，最有能力也最有意愿实行国际援助的国家是美国。而美国为了实现其领导自由世界和与苏联相抗衡的战略目标，开始有计划地把对外援助作为一种外交手段，制定并实施一系列对外援助计划。随着全球战略的展开和海外义务的增加，美国政府所消耗的资源也大幅度上升，国际收支恶化，政府财政吃紧，于是美国要求已经完成经济恢复任务的盟国承担更多的义务，以改变独立承担几乎所有国际援助的状况。1954年末，美、英、法、联邦德国四国首脑举行会议，一致同意成立一个专门的开发援助机构，以避免重复援助，提高援助效率。1960年1月，西方国家在巴黎召开“大西洋经济会议”，决定成立“开发援助集团”（Development Assistance Group: DAG），协调 ODA 事宜。1961年9月，西方国家组成“经济合作与发展组织”，简称“经合组织”（Official Economic Cooperation Development: OECD），把“开发援助集团”改组为“开发援助委员会”（Development Assistance Committee: DAC），作为 OECD 的下属机构，制订有关 ODA 的规范、标准和方针，协调和督促各成员国制订相关政策和