

日本对中国的政府开发援助

张 曦*

内容提要 本文是对在中国实施了 20 余年的日本政府开发援助(ODA)的尝试性梳理,以便于了解日本政府开发援助(ODA)的实施机关、实施过程以及与其相关的日本政府的国际政治、外交、经济政策,同时提出其中出现的问题及中日双方对这些问题不同认识。另外,对 ODA 在中国经济建设、政治外交方面的意义进行了一定程度的探讨。

关键词 援助 日元借款 赠与

一 日本政府开发援助的理念及形式

日本政府开发援助(Official Development Aid, 简称 ODA)的初衷,可以说是为了打破二战后日本在亚洲所处的外交孤立状况而采取的一种政治外交手段。因此,这一政治外交政策在 ODA 的各个时期都有体现。20 世纪 50 年代后期至 60 年代初,日本经济逐步复苏,此期间的 ODA 又通过具体实施机关,带上了浓厚的以 ODA 援助促进进出口,以进一步发展国内企业的经济色彩。1992 年日本政府制定了 ODA 援助大纲,这是对以前 ODA 实施状况的总结,也是对未来 ODA 存在形式的一种探索。其中的四原则成为 ODA 援助的理念基础,具体内容包括:第一,重视人道主义方面的援助。第二,充分认识并重视日本与被援助国之间的政治经济方面的相互依存性。第三,重视被援助国的生态环境保护。第四,重视对被援助国自力更生能力的支援。21 世纪以来,ODA 的实施虽然又增加了诸多新概念,如持续可能开发、参加型开发、全球伙伴关系(global partnership)等,但其基本理论框架仍是 ODA 大纲的框架。在这里需要指出的是,ODA 大纲中虽然没有明确提出追求

本国经济利益,但是日本 ODA 在具体实施中却出现重视本国经济利益的现象。这也是日本 ODA 理论观念与实践不相吻合的反映。

政府开发援助从形式上来看,首先其实施主体为日本政府,即 ODA 须通过政府或政府性机构来实施。其次,ODA 的主要目的在于推进发展中国家的经济,改善发展中国家的社会福利。80 年代后期,环境意识在世界范围显得日益重要,ODA 也逐渐加入环境保护、维持生态系统等概念,ODA 的实施开始注重发展中国家的环境生态问题。再次,提供资金援助时,ODA 的利率、返还期等条件不能成为被援助国的重负。具体而言,开发援助委员会(DAC)通用的赠与要素 GE(Grant Element, 简称 GE)^①指标被设定在 25% 以上。日本政府开发援助 25% 的 GE 在一定程度上降低了利率,延长了返还期。然而,25% 的 GE 设定依据有太过自利的倾向,因此,一直受到西欧诸援助

* 张曦:东京大学大学院综合文化研究科超域文化科学学科
东京都三鹰市下连雀 2-21-6 东京大学井之头学寮 电子邮箱:chouchan99@yahoo.com.cn koko452@hotmail.com 电话:0422-44-6226、090-4423-7317。

① grant element 可略为 GE,为开发援助委员会 DAC 的一项指标,GE 越高,赠与率也就越高。

国的批评。

2000 年以后,因日本政府行政机构改革,日本政府开发援助 ODA 由外务省、财务省及经济产业省负责研究实施,而 ODA 的具体分工,则是由国际协力银行(JBIC)及国际协力事业团(JICA)完成。国际协力银行(JBIC)主要负责日元借款,JICA 则负责无偿援助资金赠与及提供技术援助。

日本政府开发援助 ODA 大致可分为三类:第一类,日本政府直接向被援助国提供无偿资金援助(grant aid)。其援助的具体对象多为医疗保健、教育、环境等基础设施,所占百分比不仅很低,而且因为规定被援助国建设项目所需设备、器材等在日本采购,从而造成援助资金大部分回流。除资金援助外,通过 JICA 实施的技术等援助也是 ODA 的一个重要组成部分。第二类,日本与被援助国之间的日元借款,也称为有偿资金协力。日元借款在日本政府开发援助 ODA 中占有较多份额,大致为 75%,这也是常常招致政府开发援助赠与率较高的欧美诸国批评的主要原因。日元借款的具体实施机构为海外经济协力基金(OECF)。其程序较为复杂:首先,由被援助国直接向日本政府外务省提出申请。其次,日本政府组成政府调查团对此申请进行调查,然后确定援助内容。最后,OECF 在与外务省协调下对其内容进行审查并实施。第三类,日本与多个的被援助国^①之间的日元借款。作为对国际社会的财政贡献,日本政府并不直接参与具体援助计划,而是由相关的国际机构决定实施。日本政府将援助资金直接汇入亚洲开发银行及世界银行等国际金融机构。此类援助占 ODA 总额的 20%左右。

二 日本政府开发援助的体制

从经济合作开发组织(OECD)以及开发援助委员会(DAC)的 18 个加盟国的开发援助行政体制来看,各国的政府开发援助 ODA 大致分为三种类型:1. 政府机构型。拥有专职一元化的政府开发援助机构,充分代表政府来发挥职能。如美国的国际开发厅(AID)^②、英国的国际开发部

(Department for International Development, 简称 DFID)等。2. 外务省管辖型。虽有援助机构,但直属外务省或外交部,大多数的国家属于此类型。3. 复数制分权机构型。此类型无专属管理机构,其援助计划不同,所属管理机构也不同。“4 省厅”^③体制的日本则属于此类型。

自 1975 年 7 月 1 日始,所有的日元借款都改由海外经济协力基金(OECF)来实施,因而两国间援助中的“直接借款”一项只涉及 OECF。而“赠与”下面的两项“无偿资金援助”及“技术协力”则由国际协力事业团(JICA)负责实施。另外,多国际援助较为复杂。如缴纳的联合国会费及对世界银行、亚洲开发银行、美洲开发银行的出资等都作为向国际机关的赠与,以“其他官方资金流向”(Other Official Flows, 简称 OOF)的名义,通过日本进出口银行 EXIM 来实施。日本的政府开发援助以“赠与要素”(GE)来衡量分为两种:一种是 GE 在 25%以上,这属于 ODA,OECD 作为实施机构。GE 在 25%以下的一般属于 OOF。

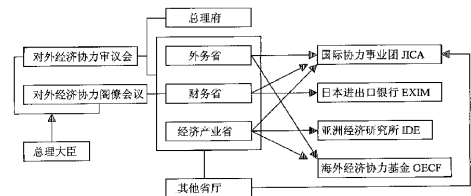


图 1 日本的援助行政体制
资料来源:三则逸平、平田章(1992)。

① 日本向各种国际机构如 FAO 国际粮农组织等提供 ODA 资金,分配给多个受援国家。

② AID 是 1961 年由 ICA 及 DLF 合并而成的专属援助机构。ICA(International Cooperation Administration)美国国际协力局,1955 年设立。DLF(Development Loan Fund)美国开发贷款基金,1957 年设立。

③ 2000 年日本政府机构改革后,大藏省改为财务省,经济计划厅与通商产业省合并为经济产业省。因此,实际上的“4 省厅”制已不存在。然而,在论及 2000 年以前的 ODA 时,“4 省厅”制仍有其重要意义。

从图 1 可以看到,日本政府开发援助 ODA 的援助行政体制非常复杂。一般来说,两国间无偿资金协力是通过外务省及大藏省来实行的。无偿的技术协力则需外务省、财务省、经济产业省及其他省厅一起通过国际协力事业团实施。有偿资金协力是在 3 省协议后,以经济计划厅为主导机关,通过海外经济协力基金来实施。综合来看,这种行政体制代表了两种不同的倾向。第一,政策对象的广域化;第二,特别政策专门化。这两种倾向交错在一起,形成非常复杂的行政系统。

以 3 省体制为主,牵连其他 15 省厅委员会行政机构的援助体制,使得日本的援助机构庞大,在决策时往往因牵连过多需要花费很多的时间,紧急援助的决定也不例外。各省厅间过长的时间调整,往往使得日本错过援助的最好时间,甚至使援助计划流产。

这种盘根错节的体制在日本国内也受到批评。除了决策程序复杂的问题外,决策的非公开性也是被抨击的主要方面。90 年代后,日本的国民意识空前高涨,要求“行政公开”的呼声日益增大,以国民税金为主体构成的政府开发援助 ODA 的运作也是行政公开的内容之一。在这种形势下,以学者为中心组成的民间研究组织“政策构想论坛”提议,在内阁府下设立“ODA 战略委员会”,将 ODA 作为国家战略来探讨,并借以解决行政不透明等诸多现存的问题。然而上述提议至今仍处于构想阶段。

三 日本政府开发援助的实质

按德国学者马利安讷·格罗尼梅亚的解释,援助这一概念,自二战结束后,欧洲有了较大的变化。现在的援助是以克服不发达国家的“缺陷”,追求世界范围的“同时性”为目的的。然而,二战以前决定援助的重要因素是自我利益的追求,自我利益决定了援助的掠夺性。从日本的援助活动中依然可以看到二战前援助理念的影子。有日本学者认为,日本政府开发援助 ODA 是属于“经济性的(打算性的)”(鹭见一夫,1989)。日本的援助始于二战后对东南亚诸国的赔偿。然而,日本战后赔偿

期的援助计划,从一开始就被认为是条件附加型(tied)的援助。这一时期,绝大部分的援助都是以本国经济利益及政治外交利益为出发点的。例如,日本从 1954 年开始对缅甸进行赔偿,除给缅甸的帕尔羌水库大坝提供资金以外,还为缅甸制定了四大建设计划。但是所有的援助资金,都由缅甸在日本进出口银行开设账号,并在日本购买设备、零部件及大部分劳务。四大建设援助,即建设轻型车辆制造工厂的 32.95 亿日元最终回到马自达(MATSUDA)公司的账号,建设重型车辆制造工厂的 25.3 亿日元、建设农机制造工厂的 15.89 亿日元、建设电机制造工厂的 30.95 亿日元也分别返回日野(HINO)公司、久保田公司(KUBODA)及松下(MATSUSHITA)公司的金库(鹭见一夫,1989)。日本对缅甸的赔偿期结束后,缅甸被援建项目的国产化却并未实现,缅甸必须从日本进口零部件才能继续生产。为了维持生产,缅甸不得不又成为日元借款的对象。1969 年日本将 108 亿日元作为商品借款借给了缅甸,而这笔商品借款最后也因在日采购零部件又回流到日本。从接受日本经济援助直到现在,缅甸仍然不能生产重型车辆。诸如此类的例子,在接受日本援助的世界各地均不同程度的存在。

四 对中国的日本政府开发援助

1972 年,随着中美关系的改善,中日两国关系也日趋正常,并很快建立了外交关系。由于建交时中国政府放弃了政府间的战争赔偿,因而对中国的日本政府开发援助 ODA 不是以赔款开始。通过中日双方的一系列外交工作,1979 年,当时日本的大平正方首相提出,为支援中国的经济改革开放政策,日本愿意向中国提供日元借款,并向中方列出自 1979 年起 5 年提供 3000 亿日元的日元借款计划意向。日本政府开发援助 ODA 早期是以三种渠道通过中国政府三个部门进入中国的。第一,技术援助是通过中国文化部科技厅实施的。第二,无偿资金援助是通过中国对外经济贸易部实施的。主要的还是第三,即通过中国财政部实施的有偿资金援助,也就是日元借款。由于日本对

中国的政府开发援助最主要的是日元借款,而且时间长、数量较大,因而在论及日本政府开发援助 ODA 时,也多以日元借款为主。日元借款自 1979 年以来,大都采用 5 年一次式。2000 年经双方协议,对中国日元借款的多年(5—6 年)一次式改为与其他国家一样,采取单年度式(round style)。同时,日本对印度^① 的日元借款也随之改为单年度式。

综观对中国的日元借款,可以看出几个特点。第一,最初的日元借款多用于铁路设施、港湾码头设施、水电设施及城市基础设施的建设。随后,逐步深入到通讯设施、民用航空系统、农业基础设施及环境保护工程。如果说 90 年代以前的 ODA 援助的主要地域在东南及沿海地区,而现在则进入中西部地区。20 世纪末期 ODA 援助开始针对西部大开发、退耕还林还草、东西部经济差距、城乡经济差距等中国面临的现实问题。第二,从对中国的 ODA 的实施中也可以看出日本经济甚至世界经济的走向。70 年代,受石油危机影响,日本经济曾一度陷入困境,然而很快又得到恢复发展。因此,有实力向中国提出经济援助计划。1985 年日元升值,因而对中国 ODA 的两大建设项目,追加提供 700 亿日元的援助。在第二、第三次的大额援助中也有对美贸易大额顺差的背景。当时愈演愈烈的赤字问题及日美贸易摩擦,迫使日本政府不得不扩大援助以减少美国的批评。第三,由于日本 ODA 实行采购国限制制度,中方的材料、技术的购入多限于在日本进行,因而大部分资金又回流日本。进入 21 世纪,这种采购国限制的政策有所缓和。2001 年日方所公布的数字中,中国在日采购仅为整体的 1/3,中国国内采购占整体的一半,在第三国采购为整体的 1/6。然而中国国内采购量的相当部分是由在中国的日资企业提供的,因而,这一问题未从根本上得以解决。另外,对中国的日本 ODA 的 GE 比例普遍比其他援助国平均值低。2000 年日本 ODA 的 GE 值比同时期世界各援助国的平均值仍低 14 个百分点。

五 日本对中国政府开发援助的意义及存在的问题

(一) 日本对中国的政府开发援助(ODA)的意义

在论及日本对中国 ODA 援助的意义时,首先应着眼于 ODA 援助的政治外交效果。ODA 的政府性行为决定了其在酝酿、计划及实施过程中不可避免地带有国家政治色彩。70 年代末期开始的 ODA 援助在经济上支持了中国的改革开放政策,在国际政治外交舞台上也是对中国的间接支持。ODA 对于日本来说也具有同样的意义,因此 ODA 对中国援助的实施为两国的政治、经济、外交等方面都带来双赢的局面。另外,ODA 的实施决定在一定程度也表现出日本政治主流的一种倾向,《中日联合公报》中日友好的主题应该说在 ODA 的实施中得到确认。

在经济方面,从 ODA 的规模来看,日本对中国的援助是空前的,日本 ODA 援助对中国经济的恢复发展具有积极意义。同时通过 ODA,中日两国间也逐步建立起新的良好的经济伙伴关系。现在日本是中国仅次于美国的第二大贸易伙伴,而中国则成为日本最大的贸易国及最大的直接投资国。截至 2002 年,中国共接受 2.8 兆亿日元的 ODA 援助,极大地改善了中国的资金环境。来自日本的资金及技术不断注入,使得许多长期性的建设项目得以完成,极大地改善了中国的基础产业设施。截至上个世纪末,中国电气化铁路建设新增总长度的 1300 公里的 35% 及新建的 60 余个万吨级吞吐量的港口都是 ODA 援助的成果。另外,接受 ODA 援助的城市,其环境也有所改善。随着中国西部大开发的实施,日本 ODA 进入中西部地区。虽然 ODA 逐年减额,但是 ODA 援助开始重视贫困状况的改善、自然环境的保护、技术人才的培养等,毫无疑问将有益于中国中西部地区的发展。

^① ODA 援助中只对中印两国采取了多年一次式日元借款的形式。

随着 ODA 的援助,各种先进的日本器材进入中国,在技术方面给中国打开了一个新的领域,对先进技术的吸收为中国现代技术发展打下一定的物质基础。在各项 ODA 援助工程项目的实施过程中,中国也学到了不少先进的管理经验。同时 ODA 开了中国与先进国家大范围合作的先河,使中国受益匪浅。

(二)对中国的政府开发援助(ODA)中存在的问题

ODA 在中日两国间的决策过程及实施中存在一些问题。其中有中方的问题,也有日方的问题。如在第一次 ODA 援助项目中的五强溪水电站建设工程及衡阳至广州铁路建设工程,都因中国方面的事前调查、设计等方面存在着这样或那样的问题,不得不中途取消,ODA 援助资金也因此而转为商品借款。然而这些技术性的问题如典型的“三边问题”^①在 ODA 的进一步实施中逐步得到改善。在 ODA 援助的决定和实施中,突出的问题是 中国对 ODA 的评价问题。此外,随着中国经济的增长,国防事业的需要,中国原本较低的军事费用不得已开始连续增长。日本国内舆论出现所谓中国威胁论,并无端怀疑中国将 ODA 援助转为军用。2000 年始,对中国 ODA 援助大幅度减少,其中虽然有日本自身经济不景气的原因,但日本政府对近邻中国变得日益强大开始怀有戒心也是一个重要原因。因此,今后的 ODA 援助在日本不景气的经济条件以及不信任甚至存在着一部分敌视中国言论的政治条件下,会继续缩小规模。

当然 ODA 中并不仅仅存在以上的问题,在日本国内关于 ODA 的议论也非常普遍,其议论基本上可分为两大派。一是拥护派,由与 ODA 政策决定及实施有关联的政府机关、执政党议员,也还有一些学者如渡边利夫、草野厚等组成;另一派则是批判派,包括在野党社民党、大众媒介如《朝日新闻》及 ODA 研究专家。批判派的意见主要集中在日本执政党与 ODA 关联企业的共同利益上,认为一方面浪费国民的税金,另一方面又只重视日本企业的利益。在中国,ODA 援助作为配合日资企业先行投资的色彩非常浓厚,1988 年日本政府实行的在中国扩大直接投资的政策,也是建

立在 ODA 援助极大地改善了 中国投资环境的基础上。近年来出现针对日本 ODA 对第三世界自然环境造成破坏的批判,如印度纳玛达(Narmada)大坝的建设计划,因为涉及近 10 万人的移民,批判的内容延伸到人权及印度的少数民族问题。由于 ODA 中存在的问题,1990 年日本政府发行的《ODA 白皮书》中,不得不用一整章 6 大问答^②来解释 ODA 的立场,试图消除各种批评。然而仍遭到经济学者的逐一反驳(小浜裕久,1992)。

除了 ODA 日元借款援助以外,对中国国家建设,国民生活各方面起到推动促进作用的还有 JICA 以及日本 NGO 各团体的无偿资金及技术援助。例如,JICA 自 1981 年起为中日友好医院提供了价值两亿多日元的医疗器材,并在 20 余年间为该医院无偿培训了近 400 名医护人员等,一定程度上改善了北京的医疗状况。另外,无偿援助 30 亿日元建成的长春市自来水工程,也是值得称道的 JICA 援助活动。尽管如此,从数量及时间来看,ODA 援助是最为突出的。ODA 在中国的重要作用不仅仅是资金技术的援助,而且在 ODA 的决定及实施过程中表现出的日本政府政治外交政策对于中国也是很重要的。当然日本政府 ODA 援助中尚有自利等多方面问题,许多问题有待于改进,但是自利性的援助并未从根本上影响中国的利益。

参考文献:

- 鹭见一夫(1989):《ODA 援助的现实》,岩波新书。
三则逸平、平田章(1992):《日本·美国·欧洲的开发协力政策》,亚洲经济研究所出版。
小浜裕久(1992):《ODA 的经济学》,日本评论社。

(截稿:2003 年 8 月 责任编辑:李元玉)

① 三边即边调查,边计划,边施工。

② 1990 年《ODA 白皮书》就 6 点内容(1. 援助的理论观念; 2. 是否商业主义; 3. 日元借款的活用; 4. 援助是否达到目的; 5. 援助对环境的重视; 6. 是否是邀请主义)作了正面回答。