

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 日本「政府開發援助」政策之研究以對中共的援助為例

Japan's Economic Assistance Policy to Mainland China

doi:10.30390/ISC.199810_37(10).0004

問題與研究, 37(10), 1998

Issues & Studies, 37(10), 1998

作者/Author：石原忠浩(Tadahiro Ishihara)

頁數/Page：53-70

出版日期/Publication Date：1998/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199810_37\(10\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199810_37(10).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



日本「政府開發援助」政策之研究

以對中共的援助為例

石原忠浩

(國立政治大學東亞研究所博士班研究生)

摘 要

冷戰後的「中」日關係，日本以日美同盟為外交政策的基礎，透過隨時對中共政治、經濟、文化各方面的交流擴大，力圖建立穩定之國際秩序，反之，中共以對美關係的改善及情況良好的經濟為背景，試圖獲得日本的經援、及對臺灣問題等進一步的讓步，因此「中」日之間不斷地展開激烈的策略互動。

本文是以簽訂「中」日和平條約後，開始實施的日本對中共政府開發援助政策作為焦點。分析的重點除了描述過去的演變以外，另外也討論：第一，對中共經援政策過程當中，哪些團體或個人扮演主導的角色或者獲得了利益。第二，龐大的對中共經援在「中」日關係中具有怎樣的內涵。尤其，利用政府資金有哪些政治目的？其效果如何？最後，在其援助概念規模全球化趨勢下，展望今後日本對中共經援的走向。

關鍵詞：「中」日關係、政府開發援助、經濟策略術、經濟援助

* * *

壹、前 言

冷戰後，經濟上一直無法擺脫經濟蕭條，繼續「單翅飛行」的日本，雖然以「和平行動合作法」(PKO)為首，積極地參與「國際貢獻」，似乎鞏固政治大國的地位，而且加入聯合國的「常任理事國」問題也越有實現的可能。在這些趨勢下，有助於「政治大國日本」的重要因素之一，自一九九三年以來死守世界第一的政府開發援助(Official Development Assistance, 簡稱 ODA)支出。一九七九年日本對中共開始的包括日圓貸款的 ODA 政策促進了「中」日友好關係，導致「中」日互相依賴關係的深化。



本文主旨在於分析日本的 ODA 政策的決策過程，同時探討其 ODA 政策實施當中的各行動者（actor）的角色。此外，思考對中共經援對日本而言有何意義？最後，在冷戰後世界秩序變動的過程中，展望以後應有的對中共經援的面貌。

本文首先介紹經濟援助與經濟策略術（Economic Statecraft）的關聯性，其次探討日本的經濟援助政策，內容包括政策的演變、特色以及決策過程。之後，回顧對中共援助以及分析對中共援助的意義，最後則為結論。

貳、經濟策略術與經濟援助

在歷史上有不少的國家透過經濟援助的手段來達成政治、經濟、外交上的目的。十八世紀末，普魯士為了對抗法國革命的擴散，向英國要求援助後，英國考慮建立安定的秩序，實施財政援助。冷戰時期，在亞洲、非洲、拉美展開的美蘇援助競爭，無非是以建立友好關係或排斥敵對國的影響力為目的。

依據 Klaus Knorr 的研究主張，在短期內透過援助，可期待的政治、軍事方面的利益有以下六點：①

一、可作為對抗各國以及施展其政治影響力的手段，容易獲得、維持軍事同盟國或分裂敵對國家的同盟關係。

二、維持與受援助國家的關係。

三、對有政治、軍事上價值的政府所遭受的經濟的、國內外的壓力給予支援。

四、改善、維持援助提供國的軍事安全保障。

五、表示其對世界上的貧困國家的關心，可提昇援助提供國的形象。

六、向受援助國家示意其和第三國家的政治的明確態度。

更簡單地歸納，作為政策手段的援助的功能是：一、確立政治、外交的存在（presence），二、獲得援助國的友好、資助，三、建立國際秩序時的影響力的行使。

以第二次大戰後所發生利用外援的二十五個強硬的經濟策略術為例，即透過經援停止或將要停止的威壓方式來達成政治、外交目的的例子中，Klaus Knorr 對其效果的結論為：成功二例；初期成功，最後失敗一例；無法確定（indeterminate）三例；失敗十九例。②

Blessing 的類似研究也指出：透過停止經濟援助的手段成功地使對方改變原來的政策或行為的比率為 55%，只有 32% 的停止經援例子對問題的解決有效。③

如果以學者不同的標準、規範來測驗包括停止經援等的經濟制裁之有效程度，即它是否能夠扮演政治、外交手段的有力工具，大體結論是：欲改變對方的行為時（當

註① Klaus, Knorr, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations* (New York: Basic Book, 1975), pp. 169~170

註② *Ibid*, p. 181.

註③ James A. Blessing, "The Suspension of Foreign Aid: A Macro-Analysis," *Polity*, Vol.13 (Spring 1981), p. 533.



然，對援助國而言，改變對方對自己有利），停止援助等的強硬手段並不是有效的手段。經濟制裁也許能夠有效的理由是如同革命游擊隊常用恐怖攻擊（terrorism）一樣，它的功能在於由暴力、破壞活動所引起的直接、間接的影響力不如導致對方的心理的恐怖或使對方動搖。換言之，經濟制裁的功能不是「制裁」本身所導致的直接、間接的經濟上的影響（impact），而是顯示將要加以制裁的意圖之信號。^④

日本對中共的援助是從一九七九年開始，此一決定的背後一定具有策略的考慮。其功能大體上有三點：一、使中共繼續改革開放政策，有助於國際秩序環境的維持及發展；二、雖然中共方面不接受，但被國內外的專家所指出，即援助帶有戰爭賠償的道義內涵；三、最受其他國家歡迎的看法是，日本將獲得未來潛在大市場等的經濟上的利益。

援助與經濟策略術的運作隨著冷戰的結束，而使供與國與受援助國間的關係、策略逐漸改變。尤其全球性的政治民主化趨勢增加，使援助大都是附帶條件的。冷戰時期美國的援助政策基本上是，無論其國家的政治體制是獨裁或非民主國家，只要信奉反共主義即提供援助，此種方針如今已有改變。具體而言，進入一九九〇年代，非洲快速地進行「民主化」，二十個以上的國家放棄馬克思主義，採行複數政黨制。這些變化除了受到蘇聯、東歐的民主化衝擊之外，也是歐美先進國家所要求的政治改革的實現。^⑤這些事實顯示冷戰後時代，發展中國家已無法利用東西對立來玩弄大國而獲得援助資金。

其次，至於對「民主國家」俄羅斯的援助政策中可以看出，實施經援時提出的另一種附帶條件是推動市場經濟。日歐美等的對東歐、俄國援助的脈絡都是他們的民主化、市場經濟化貢獻於世界的和平為理由。總之，透過援助來達成政治、外交目的的主流趨勢是擴大民主主義國家、落實資本主義市場經濟、維持既存的國際體系。

叁、日本經濟援助政策

一、日本援助政策理念的演變以及特色

隨著日本邁向經濟大國，尤其進入一九八〇年代以來日本逐漸獲得「援助大國」的稱號。不過實際上，從「借貸國」而成為名符其實的「援助大國」是在一九九〇年七月，即當時才清償完世界銀行的債務。^⑥受到憲法的限制無法向世界提供「軍事援助」的日本而言，透過經濟援助來擴大其政治影響力，是相當理想的途徑。在此先回顧作為當代日本外交「有效牌」的經濟援助政策的理念以及特色的演變。

對戰敗國的日本而言，戰後初期應當接受他國禁止援助的立場，無法考慮對他國

註④ David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (New Jersey :Princeton University Press,1986), p. 24.

註⑤ 一九九一年十一月在巴黎召開針對肯亞援助國會議中，供與國以及國際機關要求政治改革，之後同年十二月肯亞透過修憲後，放棄一黨制度。

註⑥ 一九五〇至六〇年代，針對新幹線、高速公路等的建設向世界銀行借入總額八億六二九〇萬美金的貸款。



提供援助。一九五〇年代經過舊金山和約、擺脫盟軍統治後，日本開始著手戰爭賠償問題。戰後日本的援助政策可分成以下的階段：

第一階段為一九五〇年代中期至六〇年代中期，此時的援助具有濃厚的戰爭責任的色彩。自一九五四至五九年之間日本對應賠償要求的國家，如緬甸、菲賓律、印尼、越南簽訂賠償協定，另外對寮國、柬埔寨代償賠償提供資本財。

第二階段為一九六〇年代中期至七〇年代初期。該時期的特色是一方面應付日本經濟的起飛，以振興出口為手段的附帶條件的貸款援助，另外是以對南韓、台灣的經援為代表的「戰略性援助」。因為該時期的對韓、台援助，是為了回應美國的意向，即美國方面在亞洲地區從事軍事方面，日本方面負擔民生方面的「分工」體制。^⑦

第三階段，一九七〇年代集中於與資源豐碩的國家建立經濟相互依賴關係的援助，尤其石油危機後本來對亞洲援助佔 90 % 的 ODA，逐漸改變為七（亞洲）、一（中東）、一（非洲）、一（中南美）政策，即出現「經濟安全保障」的觀念，後來為了尋找資源供給國的多元化，擴大援助的對象。

第四階段，一九七〇年代末至冷戰終結期：對貧困國家以及戰略上重要的國家提供援助，尤其後者的戰略援助是針對土耳其、泰國、巴基斯坦等「紛爭周邊國的援助」，其與蘇聯勢力的對抗。前者顯示成為經濟大國的日本不能不關心「人道關懷」等的世界潮流。後者為跟著美國著手「戰略援助」。

第五階段，後冷戰時期的政策可由一九九一年四月在國會提出的政府開發援助大綱中反映要旨為：^⑧一、環境與開發並重；二、避免用於軍事及助長國際紛爭；三、維持並強化國際和平安全，對開發中國家的軍事支出，大規模破壞兵器、飛彈的開發製造及武器輸出等給與密切的關切；四、關注開發中國家之民主化，致力導入市場經濟，保障基本的人權及自由。此即為所謂 ODA 四原則。尤其援助東歐的理由，即促進政治民主化、落實市場經濟等項目是日本對外援助史中首次附帶的政治理念。^⑨同時，對軍事政變的緬甸，天安門事件的中共暫時凍結經援的措施，顯示邁向政治大國的日本必須自動對世界的共識事項「人權」表示關心。從以上五個階段，可以發現日本經援政策理念的演變及特色。

二、經濟合作的實施程序以及種類

（一）請求主義（日文為「要請主義」）

註⑦ 從數字上可以清楚地看出，一九五七年美國對南韓的援助為三億八二〇〇萬美元，一九六〇年二億一五〇〇萬美元，一九六四年為一億二七〇〇萬美元，一九六五年六月決定停止對台的援助。隨著美國對韓、台援助的減少，一九六五年四月日本決定對台灣提供一億五四〇〇萬美元的圓貸款援助，同年六月決定對韓提供包括賠償、有償、民間信用供與總計八億美元的援助。田中義皓，援助という外交戦略（東京：朝日新聞社，一九九五年），頁一二八～一二九。

註⑧ 朝日新聞，一九九一年四月十二日，版二。後來該大綱一九九二年六月由閣議正式決定。

註⑨ 稻田十一，「日本の援助外交」，草野厚、梅本哲也編，現代日本外交の分析（東京：東京大學出版會，一九九五年），頁一五八。



日本援助的形式之一是，日本對領受援助國家（recipient country）所提出的具體計畫（如：水力水庫、鐵路建設等的請求）給予援助。這意味著日本不願意援助目的不明確的援助請求。所謂具體的計畫是由在受援助國家活動的日本企業尋找「計畫」（Project），向該國提出建議案，再由該國家向日本申請。

考慮對方真正的需要所對應的基本理念，即強要對方接受不需要的援助（東西），並不是援助原則下所從事的援助。當然日方不僅等待領受國的請求，而且積極地提供意見及建議，一起研究真正的「需要」，努力促進有效的經濟合作政策。^⑩值得注意的是，雖然實施援助前慎重地確認對方政府關於援助要求的意志統一，但是站在開發的主體為對方國家的立場，日方儘量避免「內部干涉」的行為。

（二）無償資金合作

關於政府主體的技術合作，由國際協力事業團（JICA）實行，有償資金合作方面，由海外經濟協力基金（OECF）負責。反之，關於無償資金合作方面的秩序大部分由外務省負責。另外，無償資金合作的實施程序，依據請求主義的原則下進行。

另外日本援助政策經常受到批評的是其贈與低比率。例如：由先進自由主義二十一國及歐盟構成的開發援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）中，一九九三年至九四年日本的贈與比率是 46.6 %（第十八位），一九九四年至九五年為 48.8 %（第二十一位）。

（三）技術合作

技術合作是由接納技術培訓人員、派遣專家、提供機器類、實施開發調查等構成。這類技術合作是由 JICA 負責。這種合作的實施仍然大體和無償資金合作在同樣的秩序下進行。

（四）有償資金合作（日圓貸款）

日圓貸款是針對發展中國家，以長期低利率及寬鬆的條件貸款給發展中國家。提供貸款時，考慮發展中國家的發展程度、負擔能力、經濟情境，按照領受國家的經濟狀況來決定利率、償還期間等的條件。主要的對象領域是以水庫、港口、鐵路、高速公路等經濟基礎建設（infrastructure）為主。

日圓貸款因為所提供的程序和無償資金、技術合作不同，顯得相當複雜。一般而言，提供日圓貸款的政策過程是後面將談到由大藏省、外務省、通商產業省、經濟企畫廳形成的「四省廳體制」。所謂「四省廳體制」雖然因政策過程煩雜、時間漫長等受到不少的批評，但以當局的立場而言，從不同的立場能夠斟酌各案件，實現有效的檢驗（check）功能。另外，對日圓貸款不適當的案件，依據桶口貞夫的著作指出，能夠與軍事關聯有密切關係的案件、利潤較高的船舶及飛機等的案件、奢侈品及消費性高的物品的案件。^⑪

對歐美而言，其援助觀念是富者施捨錢財給窮人以及企圖維持政治的影響力；而

註⑩ 桶口貞夫，政府開發援助，第二版（東京：勁草書房，一九九一年），頁九七～九九。

註⑪ 桶口貞夫，政府開發援助，第二版，頁一一一。

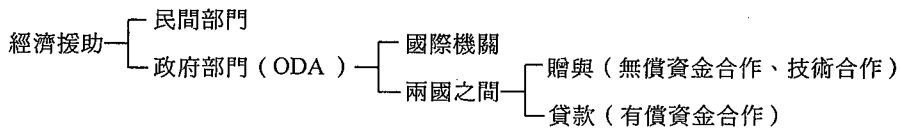


日本則是以「自力更生」的觀念。雖然美國的豐碩資金援助是戰後日本經濟「奇蹟」不可或缺的條件，但是日本人更相信是本身的努力，故日本的對外援助的基礎不是「施捨」精神，而是以受援助國家經濟發展為目標。這些差異的背景還是自日本與歐美國家的歷史、文化的不同而來的。

三、ODA 政策決過程以及各機關的角色

經濟援助可以定義為自先進國到發展中國家的資金、貨物、技術等的移轉，而它可分為政府方面和民間方面。經濟援助的類型如下：（圖一）

圖一 日本經濟援助的類型

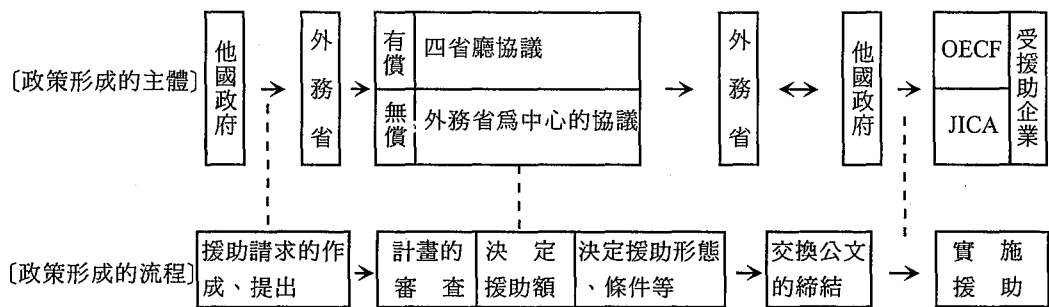


資料來源：作者自行整理。

日本的經濟合作行政，對外方面以外務省為代表，國內方面由具有不同權限的各省廳協議後實施。無償資金合作方面，主要由外務省、大藏省負責。日圓貸款方面由外務省、大藏省、通產省、經濟企畫廳負責。此外，雖然上述的四機關在政策決定過程中扮演重要角色，但援助的實施是由「海外經濟協力基金」(OECF)、「國際協力事業團」(JICA)來負責，前者負責日圓貸款，後者則是無償資金合作。日本的援助政策決定的過程如圖二。

在此探討佔整個 ODA 過半的日圓貸款的決策過程以及各機關的角色。

圖二 ODA 政策形成、實施流程圖



資料來源：稻田十一，「對外援助」，渡邊昭夫等編，講座國際政治四：日本外交（東京：東京大學出版會，一九八九年），頁一九三。



(一) 官僚機關

1. 大藏省

大藏省被稱為「官僚之中的官僚」的原因，無非是它在國家預算決定過程中佔有極大的角色。因此每年策畫預算時，它們站在財務當局立場，對外務省、通產省的援助資金要求採取嚴格的立場。對他們而言，經濟援助是整個預算的一部分而已，但是負責預算分配的主計局對經濟援助問題沒特別關心。^⑫

2. 外務省

外務省被視為接受發展中國家的援助要求的「窗口」，外務省站在日本外交、國家利益的立場，協調各省廳間的要求、意向，是最支持援助政策的機關。雖然透過援助政策來盼望提昇日本在國際社會上的地位，但其組織的特性，常常會對國際社會的批判過度敏感，因此外務省決定的援助政策經常不僅受到國內環境，而且也受到國際環境、壓力的影響。

3. 通產省

通產省站在從事財貨、服務 (service) 的出口政策、確保資源的安定立場。雖然支持援助擴大問題的立場和外務省差不多，但其目的、理念不同。簡言之，通產省的關心重點是透過援助政策來促進日本的商業利益，反而對無天然資源或沒有日本民間企業經濟活動的國家漠不關心。^⑬舉例而言，一直受到批評的「連結援助」(tied aid)，隨著日本的經濟大國化，國際社會對日本的「連結援助」威壓不斷地增加，這過程當中通產省考慮日本企業的利益而儘量延遲對外開放。這些行為的確與對國外的評價過度敏感的外務省有所衝突。^⑭

4. 經濟企畫廳

經濟企畫廳的力量、影響力和其他「三強」比較起來相當薄弱。雖然經濟企畫廳監督 OECF、策畫總合的經濟政策，但在援助政策過程當中，它的角色是相當模糊的。因為，經濟企畫廳的高官由大藏省、通產省擔任的，因此這些高官較服從大藏、通產省的意向。

5. 海外經濟協力基金 (OECF)

一九六一年成立的 OECF 的主要角色是針對從事發展中國家的日本企業提供貸款。不過實際上，是依據 Alan Rix 所說的「OECF 是由於官僚制的利益關係所成立的」。^⑮因此 OECF 屬於力量最弱的經濟企畫廳。實際上 OECF 在預算過程當中受到大藏省的影響力。^⑯因此其自主性受到相當限制。

註⑫ 但隨著 ODA 的重要性的增加，有些人士主張主計局的見解似乎接近外務省的見解。Robert M. Orr, Jr., *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power* (New York: Columbia University Press, 1990), p. 32.

註⑬ Robert M. Orr, Jr., *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*, p. 44.

註⑭ 連結援助是針對 A 國的資金援助，施予國家必須購買 A 國的資材、服務。此外，「發展中國家連結援助」(Less Developed Countries Untied) 是資材、服務的購買，限於援助國與受援助國的企業，排斥其他先進國家企業。

註⑮ Alan Rix, *Japan's Economic Aid* (New York, St. Martin's Press, 1980), p. 258.

註⑯ 和經濟企畫廳一樣，OECF 的總裁由大藏省的高官調任。



6. 國際協力事業團 (JICA) :

一九七四年成立的 JICA 主要任務為從事無償資金援助與技術援助的實施。其成立的背景和 OECF 一樣是官僚間鬥爭的副產物，在外務省的管轄下設置。JICA 的角色隨著近年的無償、技術援助相對地增加，也許將擴大他們的角色。不過 JICA 面臨的最關鍵問題：從外務省等其他省廳「空降」部隊的頗多，即其他省廳（大部分為外務省出身）調任的職員佔主要職位，影響到內部的志氣。^⑦此外 JICA 和 OECF 間並沒有合作關係的事實也證實援助政策決定的混亂。

(二) 立法機關 (政治的角色)

官僚機關在日本的政策過程當中所扮演的重要角色是眾所周知的。關於援助政策，政治（尤其自民黨）的角色有限。因為日本的國會參與援助政策只有 ODA 預算的總額和各省廳的預算而已，即對任何國家、什麼樣的目的等的問題都委託行政部門決定。為了重建健全的財政，按照政府和執政黨財政構造改革會議的「推進方策」，一九九七年六月閣議決定「關於財政構造改革的推進」。該決定對 ODA 預算方面嚴格的限制，例如一九九八年度的預算削減為前一年的 10%，而且直到西元二〇〇〇年其預算被持續擱置。

此構造改革決策的過程中，外務省的「ODA 是重要的外交手段，國家利益上需要」的聲音，被「大藏族」、「建設族」等族議員主張的「外援不如日本重建」所消滅。^⑧因為對依靠特殊利益團體的族議員而言，為了維護與自己有關行業的團體，面臨財政削減時發揮了驚人的力量。反之，「得不到錢、得不到票」的外交，對自民黨議員而言是沒有吸引力的領域，故在黨內的黨政務調查會中，「外交族」的勢力很弱，因此其力量關係反映了 ODA 預算的大幅削減。

雖然如此，政治（尤其總理、外相）曾經影響到援助政策。例如對中共決定實施提供龐大貸款無非是政治的決定。此外，隨著援助預算的增額，自民黨議員對援助政策的關心比以前大為提高，進而有些人主張逐漸出現「援助族」。雖然某些特定人物或派系關心對特定國家的援助（如竹下派對中共之援助），但一般而言，朝野黨派的議員大都會支持援助政策，而且除非發生醜聞，在野黨議員也沒有花時間、力量來追求援助政策的細節問題。

自民黨內的政務調查會、議員同盟、外交問題調查會等的組織具有影響力，不過幾乎都接受官僚作成的政策。總之，針對中共、土耳其、巴基斯坦等明顯地具有戰略援助外，政治所扮演的角色不大，但隨著近年來援助預算的增加、對日本政治大國的期待提昇，援助政策逐漸成為重要的內政問題，即關心這問題的議員有日漸增多的趨勢。

(三) 企業

關於日本的援助政策，國內外最多的批評應該是過度的「商業主義」。通產省對

註⑦ Robert M. Orr, Jr., *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*, p. 49.

註⑧ 讀賣新聞，一九九八年三月三日，版五。



援助政策的關心是透過援助政策提供日本企業獲利的機會，加強與民間部門的關係。日本企業爲了獲得 ODA 關連契約，透過國會議員從事遊說（lobby）活動，不過其影響力的大小無法預測。

此外日本的企業能影響援助政策的有力解釋和「請求主義」有關。多數專家指出，領受援助的國家爲了獲得日本的援助，在他們首先策畫具體的援助計畫時，由於專家、經驗的不足，不得不依靠在當地進出的日本企業來作成，其過程中，日本企業必然考慮對自己的企業有利而可以獲得契約的案子。實際上日本方面每年都請領受援助國的官僚來東京指導「請求援助」文件的作成。^①

雖然如此，隨著日本的 ODA 的「無附帶條件援助」（untied aid）進展，企業的影響力逐漸減少。由一九九六年的數字來看，關於日圓貸款的「無附帶條件援助」比率爲 100%，同年發展中國家的獲得契約率爲 53%，日本爲 33%，OECD 諸國爲 14%。^②

總之，「無附帶條件援助」的落實對企業的影響力減少之趨勢是無法改變的。同時爲避免商業主義的批評，必須積極培養站在中立立場的援助專家。

（四）輿論與媒體

第四權的媒體對援助政策的看法如何呢？根據草野厚的研究，一般而言日本媒體對援助政策是站在批評的立場。其批判的內容如下：第一、批評商業主義；第二、批評戰略援助；第三、關於 ODA 政策決定過程之不透明性；第四、日本的援助不一定促進受援助國的生活水準之改善，尤其批判商品貸款；第五、日本所提供的技術合作不一定適合當地的技術水準。^③因爲日本媒體基本上具有反權力的色彩，傾向對於任何政府的政策都從批評的角度切入。不過，與政府的見解有距離的原因是理念的差距。換言之，媒體比較喜愛站在人道的觀點上來實施援助，反之，官方認爲長期來看，經濟發展促進政治、社會的發展，而且認爲援助可以解決貧富懸殊、增加他國福利。

政府方面，尤其對外界評估敏感的外務省，一九九〇年後每年出版「我國的政府開發援助」來提倡援助政策的需要性及努力自我正統化。總之，雖然媒體無法直接影響到參與援助政策的決策過程，但官僚機關（尤其外務省）還是注意輿論的動態，因此輿論也間接地影響到援助政策。

註① Dennis T. Yasutomo, 渡邊昭夫監譯，戰略援助と日本外交（東京：同文館，一九八九年），頁一四六～一四七。

註② 草野厚，ODA の正しい見方（東京：筑摩書房，1997 年），頁八二。OECF 總裁西垣昭針對日本企業契約率降低的批判指出，雖然日本企業的契約率只有 33%，但實際上日本政府實施領受國在由國內通貨、國內資金從事的援助，換言之，這些援助產生的契約幾乎被視爲當地國家的企業所獲得。如果這部分不列入計算的話，外國企業能夠獲得契約的 46% 是由日本企業所獲得。加上在外國企業能夠參與的條件中，日本企業有興趣及想獲得契約的 60% 以上是由日本企業或合資企業所獲得。因此西垣認爲不能以只有 33% 的數字來判斷現況。參考西垣昭、藤田公郎，「確立してきた日本らしい援助 援助實施機關が語る經濟援助の實態」，外交フォーラム，一九九七年十月，頁二一～二二。

註③ 草野厚，「日本外交と ODA 政策の變化と環境」，LEVIATHAN，第十三號（一九九三年秋），頁四十。



(五) 外國勢力的壓力

「無論日本的政治、經濟、社會的變革，都是受到『外來壓力』後才能著手新措施」。不管這爭論是否正確，關於經援政策，這「通則」有部分的事實可以證明。首先探討的是美國的角色。戰後日本的外交而言，美國一直是最重要的國家。換言之，尤其冷戰期的日本的對外政策，是在美國所推動的對外政策架構下允許進行。日本的援助政策也已經如在前節所指出，不少的案件是跟著美國實施。（一九六〇年代的對台、韓，伊朗革命後的土耳其，蘇軍入侵阿富汗後的巴基斯坦等。）

後冷戰時代，雖然戰略援助的重要性降低，但冷戰勝利的美國一直提倡的落實市場經濟、促進民主化的理念，日本也似乎接受。例如針對東歐實施經援時指出促進民主化、導入市場經濟為經援的主要目的。

雖然如此，近年來有時也可看到日本援助政策的「自主性」。即前述的 ODA 四個原則的大綱是由日本獨自的判斷來決定。而且沒有參與武器的出口競爭，擁有克服公害問題經驗的日本，逐漸認識到透過援助政策來擴大日本的存在（presence），進而相信經援是作為政治大國的有利途徑之一。總之，冷戰後的日本援助政策逐漸獲得「自主性」，認為經援是外交手段的有力途徑。

此外，發展中國家及國際組織的影響力又如何？前者的角色因為日本的援助政策採用「請求主義」，因此這些國家的要求影響到政策的決定，另外日方決定對中共貸款時，印尼等東協國家表示「針對中共的援助不應該超越對東協國家的援助」等的政治請求，因此日方也積極回應這些國家的看法。

開發援助委員會（DAC）的組織也常對日本 ODA 的「品質」提出意見，例如 ODA 對 GNP 比率、贈與比率、援助地域的均衡等。這些 DAC 的建議會影響政策的決定到什麼程度並不是很清楚，但的確影響到國內的各種審議會、政策集團、媒體的決定。

肆、日本對中共政府開發援助的演變

一、日本政府對中共提供 ODA 的基本立場

一九七九年日本前首相大平正芳訪問中國大陸時曾經表明對中共提供 ODA 的意願，之後日本持續對中共實施 ODA 將近二十年，但其基本理念似乎沒有太大的改變，因此一九九七年版的官方資料頗能闡述日本一貫不變的對中共援助的基本立場。

（一）中國是與日本地理上鄰接的國家，而且在政治、歷史、文化方面有密切的關係。

（二）日本和中國安定的友好關係的維持、發展，牽連著亞洲及世界的和平、穩定。

（三）關於經濟關係，兩國政府間的經濟、技術合作、民間的投資、貿易、資源開發合作等等廣泛領域合作的深度及寬度有一直擴大的趨勢。

（四）中共把經濟的現代化列為最優先的問題，推動經濟改革及對外開放政策。



(五)中共擁有廣大的國土面積及多數的人口，但GNP個人生產毛額卻只有六二〇美元的低水準，其對援助的需要度高。^②

簡言之，日本對中共提供貸款的根據可歸納如下：(一)加強兩國關係，尤其與區域大國的中共間的關係是非常重要的；(二)使中共能夠繼續開放政策，對日本而言，能夠引導至平穩的方向，進而造成和平的國際環境；(三)以經濟大國的立場而言，向發展中國家表達對其發展的關心，可提升邁向政治大國的日本在國際社會上的形象。(四)考慮將來中國大陸經濟的發展，先進出大陸市場，可增加日本企業獲利的機會。下一節，簡單地回顧日本對中共實施貸款的演變。

二、回顧第一次至第四次日圓貸款

日本參與中共現代化建設的最大合作的證據是自一九七九年開始的日圓貸款的記錄。依據香港的銀行家對於日本的日圓借款指出：「從賺錢的角度來說，日本對中共貸款沒有意思。在政治上來說，實質上是偽裝地賠償。」^③中共為達成「四個現代化」，採改革開放的經濟政策，大力推動中國大陸的經濟建設。但中共缺乏資金及技術，無法「自力更生」推展經濟發展及各項建設計畫，只得求助於外國，而經濟力強大的日本遂成中共求助的對象。自一九七八年起中共陸續從日本取得許多經濟援助、貸款、無償贈與以及技術援助等幫助。在此簡單回顧該時期的交涉。

「中」日雙方是在一九七八年二月簽訂「『中』日長期貿易協定」，重新開拓「中」日經濟交流。^④在這段時間，忽然發生不尋常的「中」日貿易熱潮，如上海的寶山煉鋼廠等大規模合約的簽訂。但是這熱潮是日本受到中共不切實際的現代化計畫的擺佈，^⑤故中共領導班底在一九七八年十二月的十一屆三中全會當中指責華國鋒的領導，一九七九年二月中共向日方提出保留一部分簽訂的契約（大約三十個案子總額達到二十五億美元），使日本經濟界受到衝擊。^⑥

面臨這危機，日本政府決定對中共採取進一步的經濟援助。一九七九年十二月大平正芳首相訪問北京時表示，願意提供三千三百億日圓的巨額政府貸款給中共。同時，大平首相擬訂了「對中共經濟合作三原則」，即一、與西方國家合作，絕不獨佔中國大陸市場；二、必須顧及其他亞洲國家，尤其是東協國家之借貸平衡；三、絕不從事軍事援助。^⑦這三原則顧及了擔心日本援助減少的東協諸國，也兼顧了懷疑中國大陸市場被壟斷與「中」日同盟的歐美諸國。

註② 外務省經濟協力局編，我が國の政府開發援助，ODA白書下卷：國別援助（東京：財團法人國際協力推進協會，一九九七年），頁九一～九二。

註③ Allen S. Whiting，岡部達味譯，中國人の日本觀（東京：岩波書店，一九九三年），頁一七五～一七六。

註④ 中共希望藉由該協定能引進大規模成套設備，而日方則期望能夠得到天然資源的穩定供給。

註⑤ 這些計畫的背景無非是中共對本國經濟潛在能力過分高估。例如，一九七八年的統計，中共對日本的成套設備契約已經高達三十七億美金，反之當時中共的外匯只有二十多億美金，而且獲得外匯途徑的石油出口也陷入停滯，因此無法履行對日合約。

註⑥ 田中明彥，日中關係，1945～90（東京：東大出版社，一九九一年），頁一〇九。

註⑦ 朝日新聞，一九七九年十二月七日，版一。



日本對中共經濟援助的政策是在一九八一年，中共向日本片面的宣布取消「寶山煉鋼廠」的成套設備的合約，所謂「寶山衝擊」之後確立，雖然「中」日雙方暫時因互相批判而關係惡化，不過日本方面決定重新使中共履行取消的合約，再提供資金方面的援助。^②如此，日本對中共經濟合作就合乎基本政策。日本對中共實施貸款的演變如表一。

表一 日本對中共資金合作的演變

單位：百萬美元

年 別	贈 與			貸 款	合 計
	無償資金合作	技術合作	小 計		
1979年		2.6	2.6		2.6
1980年		3.4	3.4	0.9	4.3
1981年	2.5	9.6	12.1	15.6	27.7
1982年	25.1	13.5	38.6	330.2	368.8
1983年	30.6	20.5	51.1	299.1	350.2
1984年	14.3	27.3	41.5	347.9	389.4
1985年	11.6	31.2	42.7	345.2	387.9
1986年	25.7	61.2	86.9	410.1	497.0
1987年	54.3	76.0	130.3	422.8	553.1
1988年	52.0	102.7	154.7	519.0	673.7
1989年	58.0	106.1	164.1	668.1	832.2
1990年	37.8	163.5	201.3	521.7	723.1
1991年	56.6	137.5	194.1	391.2	585.3
1992年	72.1	187.5	259.5	791.2	1050.8
1993年	54.4	245.1	299.5	1051.2	1350.7
1994年	94.4	246.9	346.3	1133.1	1479.4
1995年	83.1	304.8	387.9	992.3	1380.2
1996年	25.0	303.7	328.7	533.1	861.7

資料來源：外務省經濟協力局編，我が國の政府開發援助，各年度版。

(一) 第一次貸款（一九七九至八三年）

一九七九年十二月大平正芳首相訪問北京時向中共政府所承諾的第一次貸款，貸款總金額為三三〇九億日圓〔交換基礎（base），包括計畫（project）貸款及商品貸款〕。貸款條件是年利率3%，償還期為三十年，其中十年為寬限期。物質和器材的籌備為原則上「不附帶條件」（untied loan）。

日圓貸款方面，為石臼港建設計畫、北京—秦皇島間鐵路擴充計畫等六個大型項目。無償資金、技術合作方面，有中日友好醫院建設計畫、災害緊急援助等。

註② 大約總額三〇〇〇億日圓的貸款（包括商品、輸出銀行、民間金融機構貸款）。



(二) 第二次貸款（一九八四至八九年）

此為一九八四年三月前首相中曾根訪問中國大陸時所承諾。貸款總金額四七〇〇億日圓（交換基礎），其條件為年利率3~3.25%，償還期三十年，含十年寬限期。

日圓貸款方面，用於七個建設項目，即青島港擴建、連雲港擴建等的建設工程。無償資金、技術合作方面，包括中日青年交流中心建設計畫、傷殘康復研究中心、食糧增產援助等。

(三) 第三次貸款（一九九〇至九五年）

第三次貸款是一九八八年日本前首相竹下登訪問大陸時承諾的八千一百億日圓的政府貸款，但「六四天安門事件」後，這筆貸款被暫時凍結，直到一九九〇年七月先進國高峰會議後才予解凍。其條件為年利率2.5%~2.6%，償還期三十年，含十年寬限期。

日圓貸款方面，用於「寶中鐵路」、五強溪水庫建設計畫等水電、化學肥料、港灣、通訊、鐵路等「七五」、「八五」計畫的四十多個重點建設項目。無償資金合作方面，有中日友好環境保全中心、北京市消防器材等籌備計畫等。技術合作方面，日方接待大陸研究生、同時派遣專家至大陸進行技術合作。

(四) 第四次貸款（一九九六至九八年）

一九九四年「中」日雙方達成協議的第四次貸款總額為五八〇〇億日圓，和前三次貸款的方式有所不同，本來以五至六年為單位的貸與方式改成以三年為基礎，雙方同意三年以上的計畫以再延長兩年的「三年加兩年」方式來處理。

日本專家指出改變的原因：1.貸款期長達五年至六年的實施方式，不能對應隨時變動中共經濟狀況，而且匯率也經常變動；2.只向中共提供長期間貸款的特殊待遇也引起其他國家的不滿。^{註②}

同時值得注意的是除了電力、農業、通信、運輸的案件外，在全部四十個案件中特別重視包括空氣污染、污水處理關係九件、下水道關係六個案件等十五個環境案件。^{註③}另外考慮大陸各地區之間經濟發展的差距，以開發空間較大的二十七個內陸部案件為優先。

具體而言，日圓貸款方面，有北京首都機場整備計畫、西安—安康鐵路建設計畫、內陸部電話擴充事業等工程。無償資金合作方面，包括南京母子保健醫療機材籌備計畫、三十九件的草根計畫。技術合作方面，接待大陸研修生、派遣日本專家、調查團至大陸進行技術合作、提供機器類及開發援助調查等。

(五) 小 結

首先說明表一的貸款增減。一九八〇年代無論無償、有償資金援助均踏實地增加，反映出兩國間的貿易總額的增大。一九八〇年大約九四億美金，一九八八年增加為兩倍多，約一九三億美金。（表二）

註② 服部健治，「日中經濟交流 緊密化—長期安定を求めて」，小島朋之編，アジヤ時代の日中關係（東京：サイマル出版，一九九五年），頁一六五。

註③ 中國年鑑 1995（東京：武照舍，1995），頁一五八。



表二 ODA 開始後日本對中共貿易輸出入的演變

單位:百萬美元

年 別	輸 出	輸 入	總 額	成 長 率
1980年	5,078.3	4,323.3	9,401.7	41.3 %
1981年	5,095.5	5,291.8	10,387.3	10.5 %
1982年	3,510.8	5,352.4	8,863.2	-14.7 %
1983年	4,912.3	5,087.3	9,999.7	12.8 %
1984年	7,216.7	5,957.6	13,174.3	31.7 %
1985年	12,477.4	6,482.7	18,960.1	43.9 %
1986年	9,856.2	5,652.4	15,509.5	-18.2 %
1987年	8,249.8	7,401.4	15,651.2	0.9 %
1988年	9,476.0	9,858.8	19,334.8	23.5 %

資料來源:日本關稅協會,外國貿易概況,小數點以下第二位四捨五入。

表三 冷戰後日本對中共貿易輸出入的演變

單位:百萬美元

年 別	輸 出	輸 入	總 額	成 長 率
1989年	8,515.9	11,145.8	19,661.7	1.7 %
1990年	6,129.5	12,053.5	18,183.0	-7.5 %
1991年	8,593.1	14,215.8	22,809.0	25.4 %
1992年	11,949.1	16,952.8	28,901.9	26.7 %
1993年	17,273.1	20,564.8	37,837.8	30.9 %
1994年	18,681.6	27,566.0	46,247.6	22.2 %
1995年	21,931.0	35,922.0	57,853.0	25.1 %
1996年	21,891.4	40,536.0	62,427.4	7.9 %
1997年	21,783.4	42,041.3	63,834.7	2.2 %

資料來源:日本關稅協會,外國貿易概況,小數點以下第二位四捨五入。

就冷戰後的演變而言,貿易總額爆增,即從一九八九年的一九六億美金,到一九九七年增加為三倍,多達六三八億美金。(表三)不過日圓貸款方面,第三次貸款時期原本一直增加,但一九九六年開始減少的原因有兩個:

第一,隨著大陸經濟穩定的發展、一九九二年鄧小平「南巡講話」以後的投資環境改善以及日幣升值,日本民間投資大幅度增加。表四顯示,一九九一年只有五億多美金的投資實行額(契約額為八億多美元),一九九六年增加為大約六倍之三十一億美金(契約額為九倍多的七十六億美元)。民間資金補充了政府資金的停滯,換言之,大陸經濟比以前更容易吸收民間資金,不需要其他國家及國際機關的大量貸款,就可以募集現代化建設資金。



表四 冷戰後日本對中共投資的演變

單位：百萬美元

	91年	92年	93年	94年	95年	增加率
契約額	812	2,173	2,960	4,440	7,583	9.3倍
實行額	533	710	1,324	2,075	3,108	5.8倍

註：增加率以1991年為基期計算。

資料來源：中國對外經濟貿易年鑒，各年度版。

第二，中共一九九三年來不斷地實施核子試爆，日本方面經過中共在一九九五年五月的試爆後，立即在五月二十二日宣布縮減對中共的無償援助資金，日方的說明是：「鑑於政府開發援助四原則，削減對中共無償援助的一部分。」^①這是自開始對中共經援以來，日本首度以中止經濟援助的方式作為向中共抗議的手段，雖然此舉不致於造成中共重大的傷害，但充分顯示日本政府的決心。接著同年八月中共再度進行核子試爆，結果日本政府採取進一步強烈的態度，即凍結了人道援助外的一九九五年度無償援助。^②這些政治的摩擦影響到對中共經援的增減。

三、分析

在此從三個面向來分析日本對中共經濟援助的問題。第一、關於對中共援助，哪一個日本的行動者扮演主導的角色，哪一個行動者獲得利益。第二、這些經濟援助在中共與日本的關係中具有什麼樣的意義？此外，日本透過經援是否可以達成政治、外交目的？第三、冷戰後先進國對援助的理念、運用方式逐漸改變，如重視民主化、市場經濟化、人權、環保等，這些潮流是探討日本對中共的援助時必須考慮的問題。

首先，從表五大幅增加貸款金額顯示，日本對中共的經援不是自然地增加，而是因政治意圖深度介入的結果。表五顯示各國家及國際組織對中共經濟援助的演變，無論是在個別國家或國際組織中，日本對中共援助的金額都令人注意。

一般而言，日本的援助政策決策過程如同組織決策模式（organizational process model）是由下而上所決定，不過對中共援助中有不少的案子的最後決定權，如追加援助及增額等，幾乎是由首相、外相等政府高官由上而下所決定。以下分析這過程中，行動者間的動態，即官僚的三強組織（大藏省、通產省、外務省）及政黨的不同立場。

以大藏省而言，基於編製預算的財務當局立場，他們偏好均衡的財政，對ODA等的臨時支出相當敏感，因此他們不歡迎 ODA 大型支出的突然政治決定，而且當時自民黨面臨著一大困境，即為了挽回一黨獨大漸趨凋落的頹勢，自民黨推動積極財政政策，發行大量的赤字國債來支應社會福利、環保對策，結果財政狀態陷入惡化。考慮到這些事實，大藏省（尤其最有權威的主計局）並不會特地對中共的援助表示支持。

註① 每日新聞，一九九五年五月二十四日，版一。

註② 朝日新聞，一九九五年八月二十九日，版一。

表五 各國及國際組織援助中共金額統計表(1978~94年)

單位:百萬美元

		1978-87年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	累計
國家	奧地利	2.5	17.5	50.2	102.8	97.2	23.0	10.1	32.4	335.7
	加拿大	81.9	35.6	37.4	67.7	40.0	62.4	69.6	68.6	463.2
	法國	78.8	134.0	179.9	88.0	138.5	153.4	102.6	97.7	972.9
	德國	408.4	45.6	111.9	228.9	107.1	192.8	247.8	300.0	1,642.5
	義大利	177.4	111.5	118.8	45.3	54.9	201.6	135.5	69.6	914.6
	日本	2,581.0	673.7	832.2	723.0	585.3	1,050.8	1,350.7	1,479.4	9,276.1
	西班牙				95.4	84.6	191.8	140.1	153.1	665.0
	小計	4,029.0	1,196.2	1,494.9	1,416.4	1,252.5	2,077.3	2,239.8	2,387.5	16,093.7
國際組織	ADB	-31.8	5.7	55.6	55.0	181.7	180.8	421.3	480.4	1,348.7
	IBRD	960.9	514.0	542.0	375.0	538.0	356.7	731.9	1,065.5	5,084.0
	IDA	1,081.3	552.0	505.0	505.0	610.0	789.9	865.1	671.0	5,579.3
	UNDP	142.1	31.2	30.6	48.5	49.9	44.9	44.8	38.4	430.4
	UNICEF	58.5	14.5	16.7	14.6	16.1	21.8	17.6	22.5	182.3
	WFP	376.4	101.5	23.9	8.7	21.6	28.1	23.8	24.9	608.9
	小計	3,244.0	1,325.7	1,260.9	1,014.3	1,442.4	1,479.2	2,167.3	2,386.0	14,319.8
	總計	7,273.1	2,521.9	2,755.8	2,430.7	2,694.9	3,556.5	4,407.1	4,773.5	30,413.5

資料來源：OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipient, Disbursement, Commitment, Country Indicators*, 1996.

以外務省而言，石油危機以後爲了回應對美一邊倒外交的批評，福田內閣時期遂推動「全方位外交」。一九七八年八月的「中日和平條約」是使日本外交幅度更寬的好時機，進而建立進一步的「友好關係」，因此日本政府對中共經援的決定肯定受到外務省的歡迎。其實爲了繼續安定的兩國關係，外務省並不願意以政治的理由來停止或凍結對中共的經援，換言之，不願因政治的因素動搖日本的援助中共政策。

就通產省而言，基於和外務省不同的理由也贊成及支持對中共援助。日本開始著手經濟援助政策以來，日本的經援促使日本的出口振興，也提供了與受援國家簽約的機會，因此通產省在「中」日無邦交時期一直受到民間部門要求對中共經濟完全開放的壓力。實際上，日本開始對中共貸款以後，兩國間的貿易、投資都呈現大幅地增加。因此通產省也認爲對中共貸款符合對雙方的利益。

對日本政黨而言，其相信對中共援助能夠增進「中」日友好關係，而且有利於形成安定的國際環境，因此支持該政策。在野黨方面，社會、公明、民社黨等自無邦交時期就支持「中」日復交，故並沒有積極反對日本政府經援中共的決定。

企業方面，鑑於一九八〇年代兩國經貿、投資關係的快速增加（見表二、三、四），是對中共經援的受惠者。

媒體（尤其報社）和輿論也和野黨一樣，自兩國無邦交時期就支持「中」日復交，而且朝日、每日新聞在報紙上也強力宣傳關係正常化的必要性。因此媒體和輿論



對於日本政府援助中共的決定欣然地接受。

總之，在對中共援助政策中扮演主要角色的是政黨，受益者則為政治家、外務省、通產省、企業、媒體。^③

其次，關於「中」日關係當中經濟援助的意義，從中共的立場來看，日本的經援，雖然不是「生死攸關」的問題，但也是推動改革開放政策時不可或缺的資金來源之一。而以日方的立場而言，日方充分理解這些中共的立場，因此對中共的援助深具策略的性質。^④簡言之，對日方的好處為：(一)使中共能夠繼續改革開放政策，維持看好的既存國際秩序；(二)長期來看，對中共經援能夠促進經濟社會發展，進而出現多元社會之後，可促使大陸的民主化；(三)對中共的援助具有戰爭賠償的內涵，並且也有利於兩國關係的安定。

實際上日本的策略有效嗎？我們可以回顧一些事件來探討這個問題。一九八〇年代造成「中」日關係動搖的原因是歷史問題（教科書、參拜靖國神社事件）、台灣問題（光華寮裁判）、經濟摩擦等等。當時兩國關係陷入僵局，並看不出來中共考慮到日本的經援的重要性，他們並沒有採取妥協、讓步的態度，反而使日本面臨了中共的強硬態度，最後由日方主動發表進一步的援助來平息對立的情況。一九九〇年代兩國關係也面臨了人權壓迫、核試、擴軍政策等問題，日本的經援並沒有達到抑止中共人權壓迫、核試等行動的作用，反而受到中共的批評。

雖然以過去侵略者的立場而言，日本對利用經援作為外交牌感到躊躇。但對中共援助並不是無效果的。例如日本政府一九九五年針對核試而凍結無償援助，明確地表達了日本政府的立場，即對核試的抗議，而且在非官方的場合，中共官員也指出，當經援被凍結，才理解到日本對中共經援的重要性。

總之，讓中共繼續維持開放政策、參與國際社會的目的已經達成。此外，雖然經援促進兩國間的互相信賴關係，但遇到有關台灣、歷史、人權等涉及中共統治中國大陸合法性的問題時，日本的經援並沒有任何抑制力，不可避免地進入僵局。這意指日本對中共的經濟策略術的效果是有限的。

最後，展望二十一世紀對中共經援的問題。ODA四原則是受到後冷戰世界潮流的影響，以新的援助理念自主設定原則。如果中共違背了其中任何一項，日本就無法繼續提供經濟援助。一九九四年六月中共實施核子試爆後，日方表示遺憾並作了形式上的抗議，但中共似乎並無視於國際輿論，同年十月、一九九五年五、八月仍不斷地進行核試，至此日本才決定凍結對中共的無償援助（一九九五年度部分）。這些日方的對應遲慢，和一九九一年九月海地軍方發動軍事政變後，立刻凍結援助的反應比較起來，明顯地因不同的對象而有不同的處理態度。雖然以日本的國家利益的觀點來看，中共和海地的重要性無法相提並論，但以號稱「援助大國」的立場而言，這種首尾不

註③ 筆者的觀察中，日本五大報社（朝日、讀賣、每日、產經、日本經濟）裡面，產經新聞被視為最保守的報社，經常對中共採取嚴厲的立場，因此常常抨擊政府的中共政策。

註④ 關於這問題請參考石原忠浩，「戰後『中』日經濟與政治互動關係」，問題與研究，第三十六卷五期（民國八十六年五月），頁五二～五五。



一致的態度引起了「雙重標準」(double standard)的指責，失去國內外的信賴。換言之，原本應有政治策略的對中共日圓貸款有淪為單純商業性貸款的可能。

今後日本對中共援助的性質應該再檢討。過去以水庫、港口、鐵路建設等為主的大規模計畫，鑑於近年來對中共民間投資的爆增，原則上把利益置之度外的日圓貸款的用途應該提昇到經濟效率的領域，如技術移轉、經營管理等的軟體(software)方面。同時，影響到其他國家(尤其日本)的環境問題時，日本必須積極地參與。最後，使中國大陸改進社會的不安定狀態，如對貧困地域的援助(農業、輕工業部門及初等教育的充實等等)也是不可或缺的。

伍、結 論

一九七八年福田內閣發表「三年 ODA 倍增計畫」後，一九八〇年代為了重建均衡財政，其他公共政策的預算在國家總預算中被削減，然而 ODA 和防衛預算由於「國際貢獻」的考慮得到特別待遇，反而一直呈現擴增的趨勢。但面臨近年來日本經濟的不景氣，在限制國債赤字為目標的「財政構造改革法」中，ODA 預算終於也成為被刪減的對象。(財政構造改革會議決定一九九八年度預算是刪減前一年的百分之十。)

在這些國內、國外縮減經援的潮流下，今後對中共援助以及對他國的援助、或整個援助同樣地被迫面臨了轉換點。筆者的主張如下：

(一) 針對經濟發展需要的基礎設備(infrastructure)的建設應逐漸減少，援助的重點應該是加強人材培養、技術移轉等的軟體方面的援助。

(二) 鑑於中國大陸的環境惡化，應該將尊重對方意向的「請求主義」更改為日方能夠表達自己理念的「建議主義」。因為對成長至上的中共而言，他們所要求的案件是以基礎設施為主，在其過程中經常忽略環保的考量。

(三) 因為兩國間擁有特殊的歷史關係，日方並未積極的使援助與政治理念相結合，此與前項有點相似，日本在外交政策的脈絡下，經濟援助應該反映出本國的政治、外交理念。

(四) 為了實現有建設性的援助及有效率的援助，必須深入理解對方的國情。如此非營利團體的 NGO (非政府組織) 角色變得極為重要。因為在當地生活過的 NGO 成員至少有一段時間停留在當地，熟知當地社會的真正需要。所以政府方面應該與他們合作，才能夠實行有效率的經濟援助。

最後，對邁向政治大國之途的日本而言，筆者相信「國際貢獻」的領域仍然是以經濟援助等方面為主，當代日本國內面臨著社會福利、教育等的社會問題，被迫進行行政結構改革。最近日本國內的輿論傾向於關注金融、服務業等經濟方面的內政問題，而忽視對外的問題。不過，缺乏天然資源的日本能鞏固今日的地位無非是自己努力與其他國家建立相互依賴關係的結果，因此仍應站在長期的觀點來思考援助的問題。

* * *

(收件：87年8月12日，修訂：87年10月26日，接受：87年10月30日)



Japan's Economic Assistance Policy to Mainland China

Tadahiro Ishihara

Abstract

With the Japanese-American alliance serving as the basis of its general foreign policy, Tokyo has developed its relations with Beijing over the years by means of a continued increase in political, economic, and cultural exchanges. At the same time, with improved Sino-American ties and a promising economic situation acting in its favor, Mainland China has sought to obtain from Japan both economic assistance and concessions over the Taiwan issue.

The focal point of this paper is Japan's policy of economic assistance to Mainland China. In addition to describing the evolution of the policy's implementation, this paper also discusses the following questions: 1. Which groups or individuals have influenced or profited most from the economic assistance afforded to Mainland China? 2. With massive economic assistance as a background, what is the true meaning of Sino-Japanese relations? What in particular are the political goals present in such use of governmental resources? What have the effects of the policy been?

Finally, I will take a look at the possible development of Japanese assistance to Mainland China at a time when there is a growing globalization of Tokyo's general international aid policies.

Keywords : Sino-Japanese relations; Official Development Assistance (ODA); economic statecraft; economic assistance.

