

日本的對外開發援助

張隆義

(國際關係研究中心副研究員)

一、前言

戰後亞洲、非洲、中近東等地區出現了許多新國家，這些國家被稱爲開發中國家，因爲貧困而面臨政治的、經濟的、社會的不安定，而且開發中國家和先進工業國家之間貧富的差距有逐漸擴大的傾向，這種貧富的差距是南北問題之一，也是戰後國際社會新的課題之一。國際社會是一個相互依存的社會，爲了國際社會的安定和發展，同時爲了人道的立場，先進國家有義務盡國際社會一份子的責任，對貧困的開發中國家提供援助。

日本的國民總生產毛額(GNP)約佔全世界的十分之一，是自由世界的第二大經濟國，不僅是工業先進國家，連開發中國家也要求日本應當負起相對的國際責任，其聲調愈來愈強烈。經濟援助被認爲是負擔國際責任的一個重要的手段。

日本的產品和所需要的資源，有相當大的比重必須依賴海外市場，其中與開發中國家的經濟關係，比起其他先進工業國有更深的密切關係。因此，維持開發中國家的安定和繁榮，以及努力維持與這些國家間關係的穩定，不僅是經濟大國的責任，從長期來看，與日本的安定與繁榮亦息息相關，極端重要。

近年日本的對外經濟援助，不管在日本國內或國際政治上，都受到注目。在世界各國的不斷要求下，日本在經濟援助的金額，已大幅度的增加。日本首相竹下登今年春天以來在許多國家訪問時，一再表示日本要在援助第三世界、調停地區衝突和衝突平息後協助難民及重建等工作上，躋身於領導地位。日本政府在一九八八年六月十四日又宣布，從一九八八年起到一九九二年爲止的五年間，將增加對外援助款項一倍，總數超過五百億美元，這將使日本超越美國，成爲世界最大的對外援助國。竹下首相進而以此爲禮物，在多倫多七國首腦高峯會議上，向各國首腦說明，藉此表明日本以具體行動對世界作出貢獻。^①

註① 每日新聞，晚刊，一九八八年六月十四日。

日本的對外開發援助

我國現在已成爲世界第十三大貿易國，擁有大量的外匯存底，國際間已要求我國盡國際社會的一份子，分擔責任。在四月間，我國已決定設立「海外經濟合作發展基金」，提供新臺幣三百億元（約十億美元），對開發中國家提供援助。^②中央銀行總裁張繼正在四月三十日出席亞銀年會演講時，向國際作出承諾，表示爲回饋國際經濟社會，並在促進亞太地區經濟發展中貢獻一己之力，我國已設置數逾十億美元的「海外經濟合作發展基金」，將研究與亞銀合作融資的可能性。^③

經濟援助是先進國將財物、人員、技術等轉移給開發中國家，可分爲政府和民間的兩個層次，本文擬就日本贈予或低利的政府開發援助（ODA, Official Development Assistance）的政策及其內容加以探討，藉供國人參考。

二、日本政府開發援助的質與量

（一）援助量的變化

經濟援助是先進國對開發中國家的支援，但因內容及形態的不同，經濟合作暨開發組織（OECD）的開發援助委員會（DAC）從資金的性質，將它分類爲「政府開發援助」、「其他政府資金」、「民間資金」。其中政府開發援助（ODA）必須符合三個條件：(1)由政府或政府的執行機關所提供的，(2)以協助開發中國家的經濟開發或福祉的改善爲主要目的，(3)資金協助時，其所提供的條件，不成爲開發中國家的重擔，援助條件緩和指數必須在百分之二十五以上。^④

日本從一九六五年起由世界銀行的借款國轉變爲資金提供國，正式提供政府開發援助給開發中國家。一九六五年起，日本積極對東南亞國家提供日圓貸款，到一九七二年間，日本的援助幾乎百分之百集中於亞洲地區。日本在一九六七年的國民總生產毛額已超過西德，成爲自由世界第二位的經濟大國，同時在國際收支的結構上，由債務國成爲債權國，具備資本輸出的能力。此時美國的經濟能力，相對地明顯的下降，逐漸要求日本分擔援助的責任。此種要求在一九七三年發生石油危機後，更加強烈。一九七三年政府開發援助總額大幅的增加，由一九七二年的四億八千萬美元增加到七億七千萬美元，援助的範圍則擴大到中東、非洲、中南美洲。此後呈緩慢的成長，至一九七七年後，金額才又開始擴大。^⑤

註② 經濟日報，民國七十七年四月二十二日。

註③ 中國時報，民國七十七年五月一日。

註④ 援助條件緩和指數是政府開發援助（ODA）的條件緩和度的指標，個別援助的指數以加權平均算出。個別援助的緩和指數在利率越低，償還期間越長則其百分比就較高，贈與時爲百分之百。相反地，商業條件的貸款（利率百分之十），則其指數爲零。

註⑤ 渡邊昭夫編，戰後日本の對外政策，有斐閣，一九八五年，二八六至二八八頁。

一九七七年日本在巴黎的國際經濟合作會議（CIEC）上，發表一九七八年起五年間政府開發援助倍增的目標，翌（一九七八）年八月在波昂的先進國高峯會議上，承諾將該目標縮短為三年（一九七八至一九八〇年），這是日本政府開發援助的第一次中期目標，以一九七七年的一九七七年實績十四億二千四百萬美元為基準，到一九八〇年要達到二十八億四千八百萬美元的目標，實際上則超過預定目標，達到三十三億零四百萬美元。^⑥因為提早達到預期目標，一九八〇年一月又擬定第二次中期目標，從一九八一到一九八五年的五年間，其政府開發援助金額要達到一九七六到一九八〇年五年間實績的兩倍。一九八四年日本政府開發援助的實績達到四十三億多美元，在金額上已超過法國，成為僅次於美國的二十大經濟援助國家。一九八五年九月日本又設定第三次中期目標，從一九八六到一九九二年的七年間，政府開發援助的實績總額要達到四百億美元以上的目標。^⑦一九八七年五月又將期間縮短二年，提前於一九九〇年完成目標。

日本的國際經常收支長年呈現大幅的出超，世界各國都要求日本能增加對外援助的金額，為了順應國際社會的要求，在一九八八年六月十四日日本政府決定了政府開發援助的擴大方案，作為竹下首相出席多倫多高峯會議的一項禮物，表示對盡國際社會義務作出貢獻。該方案是以第四次中期目標，代替目前的第三次中期目標，從一九八八年起五年間，政府開發援助總額，要比一九八七年為止的五年間（總額二百五十億美元）增加一倍，達到五百億美元以上的目標。由於日圓匯率的上升，美元的下降，日本預計在單年度的援助額，可能在一九八八年就會超過美國。美國的對外援助的成長趨緩，日本如果能夠達成目標，則在援助的量方面，無疑地，將高居世界第一。^⑧

在援助開始不久的六〇年代初期，日本的政府開發援助實績只不過約一億美元，第一次中期目標開始的一九七七年為十四億二千四百萬美元，一九八七年為七十四億五千三百萬美元，十年間約增加了五點二倍（參閱表一）。

(二) 國際的比較

政府開發援助的總額，一九八七年日本為經濟合作暨開發組織（OECD）的開發援助委員會（DAC）十八個加盟國中僅次於美國居第二位。在量的方面，國際上常以在國民總生產毛額中所佔的比率來作比較。一九八六年日本政府開發援助的支出淨額雖然比前年度成長百分之四十八點四，一九八七年成長百分之三十二點三，但以日圓計算，一九八六年則只成長百分之四點九，一九八七年成長百分之十三點五，這是受一九八五年以來日圓高漲的影響，而顯出大幅的成長。一九八〇年聯合國規定一個國

註⑥ 細野昭雄，「日本の經濟協力の再檢討と展望」，國際問題，一九八七年五月號。

註⑦ 產經新聞，一九八五年九月九日。

註⑧ 讀賣新聞，晚刊，一九八八年六月十四日。

會加盟的十八國的平均數以下(參閱圖一)。以一九八六年的統計來看，開發援助委員會各國平均對國民總生產毛額的比率為百分之零點三四，一九八五年和一九八六年都是百分之零點二九。這不但比聯合國所規定的目標額相去甚遠，亦在開發援助委員會的外援指標，應達到其國民總生產毛額的百分之零點七。然而日本的政府開發援助在國民總生產毛額中，以一九八四年最高為百分之零點三四，一九八五年和一九八六年都是百分之零點二九。這不但比聯合國所規定的目標額相去甚遠，亦在開發援助委員會

表一 日本政府開發援助(ODA)實績 (單位:億圓,100萬美元)

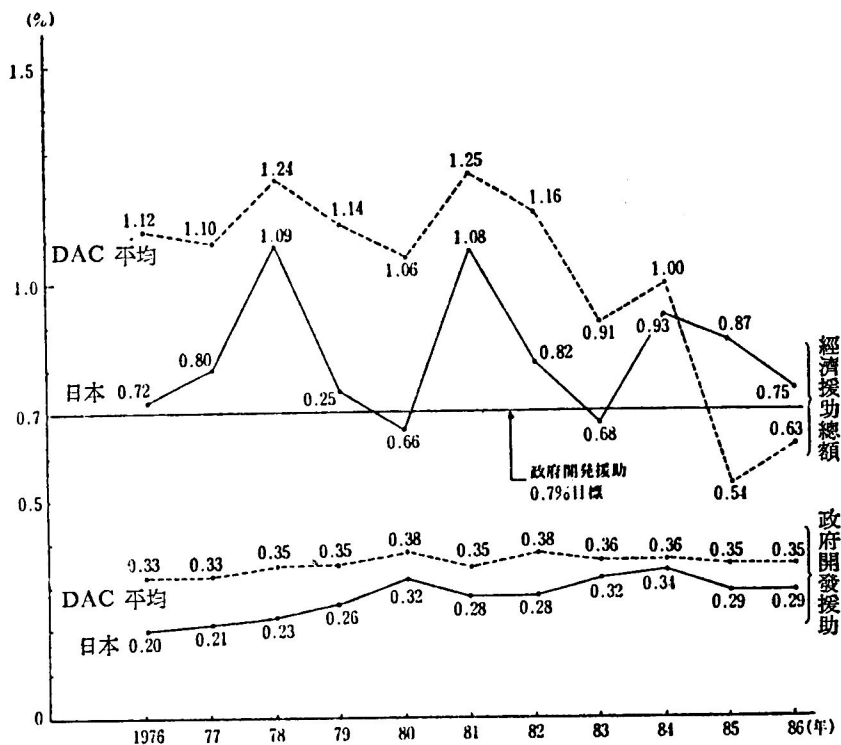
項目	1977年	1978年	1979年	1980年	1981年
美元基準	1,424	2,215 (55.5)	2,638 (19.1)	3,304 (25.2)	3,171 (△4.0)
日圓基準	3,825	4,663 (21.9)	5,891 (26.3)	7,491 (27.2)	6,993 (△6.6)

項目	1982年	1983年	1984年	1985年	1986年	1987年
美元基準	3,023 (△4.7)	3,761 (24.4)	4,319 (14.8)	3,797 (△12.1)	5,634 (△8.4)	7,453 (32.3)
日圓基準	7,530 (7.7)	8,933 (18.6)	10,258 (14.8)	9,057 (△11.7)	9,495 (4.9)	10,777 (13.5)

註:一、括弧內為對前一年度的成長率(%)

二、參考1987年5月號國際問題第24頁及日本政府公布資料作成

圖一 日本政府開發援助對GNP比(支出淨額)



註:取材自經濟協力の現状と問題,通商産業省,日本,1987,第175頁。

表二 1986年 DAC 加盟國的政府開發援助實績比較

對GNP 比的順位	國名	政府開發 援助總額 (百萬美元)	對GNP 率 (%)	總合援助 緩和指數 (%)
1	挪威	798	1.20	99.4
2	荷蘭	1,740	1.01	97.6
3	丹麥	695	0.89	97.4
4	瑞典	1,090	0.85	99.5
5	法國	5,105	0.72	89.1
6	比利時	549	0.49	97.6
7	加拿大	1,695	0.48	99.9
8	澳大利亞	752	0.47	100.0
9	芬蘭	313	0.45	98.4
10	西德	3,832	0.43	88.9
11	義大利	2,403	0.40	96.0
12	英國	1,750	0.32	100.0
13	瑞士	422	0.30	99.2
14	紐西蘭	75	0.30	100.0
15	日本	5,634	0.29	81.7
16	愛爾蘭	62	0.28	100.0
17	美國	9,564	0.23	96.8
18	奧地利	198	0.21	91.8
DAC 計		36,678	0.35	93.2

之六十點七，在十八個會員國中，居最後的第十八位，^⑩援助緩和指數各國平均為百分之九十三點二，日本只有百分之八十一點七，也居最後一位（參閱表二）。

為了改善援助的質和量，日本除了提出第四次中期擴增目標，將對低度開發中國家（LDC）提供十億美元的贈予外，對孟加拉等低度開發中國家，過去十年間所提供的日圓貸款五十五億美元及其利息，將轉變為贈予的形式，以取消帳面的金融。^⑪

註⑩ 朝日新聞，一九八八年六月十二日。
 註⑪ 「援助大國で國際責任果たせ」，讀賣新聞，社論，一九八八年五月二日。
 註⑫ 讀賣新聞，一九八八年六月二十日。

分之零點三五，而日本只有百分之零點二九，在十八個會員國之中居於第十五位，維持在很低的水準。日本希望在第四次中期計畫之後，也就是一九九二年能夠達到百分之零點四或西歐國家的水準。^⑯

政府開發援助包括贈予和貸款，在評斷各國援助的質的好壞，一般均以援助緩和指數（GE）的高低來看。日本的援助是以日圓貸款為主的，所以在援助的項目之中贈予的比率較低，贈予的比率低，亦表示緩和指數（Grant Element）低。雖然日本

也可以降低日圓貸款的條件，來提高指數，可是從日本的貸款條件和各國比較，日本亦顯得嚴苛。一九八六年日本政府開發援助中贈予比率為百分

三、對外援助的實施體制

日本於一九六一年設置海外經濟合作基金(OECF)，一九六二年設置海外技術合作事業團(OTCA)。日本政府設立海外經濟合作基金之目的，是為開發中國家經濟開發所需要的資金，提供比輸出銀行更為優惠的條件的融資。日圓貸款的提供，原則上都由海外經濟合作基金負責。該機構設立之際，外務省以推行外交政策的經濟合作，通產省以推行通商政策上的經濟合作，大藏省以金融機構的監督機關的立場，各主張有管轄權，經妥協後，歸經濟企畫廳管轄，外務省、大藏省、通產省則為法定的協議機關，這就是日圓貸款四省廳協議體制的成立。

對外的技術合作，如技術人員的訓練、指導、專家的派遣等協助的形態，則由外務省所屬的海外技術合作事業團(OTCA)負責，一九七四年該機構擴大功能，改為國際合作事業團(JICA)。

一九六〇年代日本開始積極參加援助有關的國際機構。一九六〇年成立國際開發協會(IDA，通稱「第二世銀」)，對開發中國家提供長期的低利貸款，日本即以援助國參加。翌(一九六一)年經濟合作暨開發組織下的開發援助委員會成立，日本亦為原始加盟國。該委員會是主要援助國間的協議機關，具有很大的影響力。¹²

日本對外援助的形態，首先是基於開發中國家政府的要求，透過駐外使館進行協議。接受受援國的要求後，日本政府的四個與經濟援助相關的省廳(外務省、大藏省、通產省、經濟企畫廳)即進行協議。依照事業計畫的內容，有時還要與有關的事業部門(如建設省、農林省、運輸省、郵政省等)進行共同協議。日本政府內部意見統一之後，再與受援國政府進行貸款條件等的交涉。最後日本政府與對方政府進行換約，大致決定有關援助的內容。根據政府間的協議內容，執行機關與對方政府間進行具體的事務手續，資金由海外經濟合作基金負責，技術合作則由國際合作事業團負責。¹³

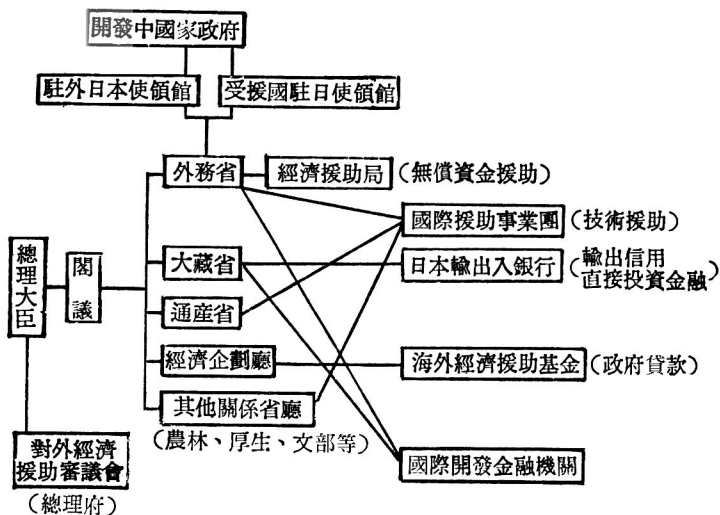
日本經濟援助的實施，有許多的省廳參與，是特別值得注意的，最重要的是透過海外經濟合作基金所進行的日圓貸款，在決定分配額時，採取大藏、外務、通產、經濟企畫等四省廳協議的所謂「四省廳協議體制」。四省廳由於經管的業務不同，各有不同的立場，而且協議體制原則上是以四省廳全部同意為前提，因此要大幅改變現行的援助方針或分配額，容易遭遇其他省廳的否決，而難以進行。¹⁴

註¹² 內田勝久，「日本の政府開發援助の展開と実績」，國際問題，一九八三年十二月號。

註¹³ 松井謙，經濟協力，有斐閣，一九八三年二月，八五頁。

註¹⁴ 渡邊昭夫編，前引書，二八九至二九一頁。

圖二：日本經濟援助的實施體制



四、日本的對外援助政策

日本在一九六〇年代後半經濟的順利成長，提高了出口競爭能力，貿易收支的出超逐漸增加，也因出口的急速增加，而產生

日本的政府開發援助，各省廳都設有某種形式的組織來辦理，在實施之際也常會牽連到幾十個政府有關機關和公益法人團體。政府開發援助在形態和範圍上，既深且廣，光靠外務省一個機關負責執行在事實上也有困難。在對外的連絡上，事實上由外務省負責接洽，然後與有關省廳密切協議。這種複雜的結構，不僅是提高援助效率的一項障礙。從外國的立場來看，也有許多種種的不便，因此被批評為手續繁雜，決定過程費時，缺乏計畫的整合性與持續性。因事後的連繫不夠，^⑮而要求政府開發援助行政機構一元化、簡捷化、效率化的呼聲也出現過幾次，但一直無法有效的根本改革。

經濟合作有關的重要問題，內閣會議是政府的最高意思決定機關，政府間協議等重要事項，都由內閣會議決定。亦即經濟合作的基本政策的擬定，由有關各省廳協調，然後提出內閣會議作最後的決定。另外，總理府下面設有「對外經濟援助審議會」，作為總理大臣的諮詢機關，一九六九年九月，其委員改為由民間人士所組成，對經濟合作的情況，提供意見（參閱圖二）。^⑯

註^⑮ 朝日新聞「援助」取材班，援助途上國ニッポン，朝日新聞社，一九八五年六月，一〇一至一〇二頁。
註^⑯ 松井謙，前引書，八六至八七頁。

了貿易摩擦。在日本的經濟力量增強後，美國及其他國家要求日本負起先進國應有的負擔的聲調就出現了。一九六四年開發援助委員會在有關日本援助的年度審查時，就討論到日本的軍備負擔比其他成員國低，應該在開發援助上多盡力的問題。這是在正式的公開場合第一次日本的援助受到議論。一九六五年開始，日本的開發援助就有比較明顯的增加，如開始對韓國、中華民國提供日圓貸款，擴大對印尼的經濟援助。^⑭

在石油危機以前，日本的開發援助幾乎都集中在亞洲地區。一九七二年日本對開發中國家出口的百分之五十六，進口的百分之四十二、投資的百分之四十九都在亞洲地區，重視亞洲各國的安定和繁榮乃理所當然的。同時在這一時期，也反映了日本想藉著援助來促進出口成長的政策。

日本援助地區的擴大，到一九七三年石油危機發生之後才有很大的變化。一九七三年十月第四次中東戰爭爆發，阿拉伯石油輸出國組織採取裁減供油的措施，此舉使日本對中東的政策發生變化，也使日本的對外援助政策帶來很大的變化。日本改採親阿拉伯的外交態度，對中東各國提供許多的經濟援助。這種政策的改變，使日本被當作「友好國家」而確保了石油的供應。其代價是日本對埃及提供蘇伊士運河整修的貸款三百八十億日圓，對敘利亞提供建設煉油廠的貸款六十七億五千萬日圓，以及對伊拉克、阿爾及利亞、約旦、蘇丹、摩洛哥等國所提供的政府貸款總額達到一千四百億日圓。^⑮

石油危機發生後，日本對中東的援助增加了，對確保資源全般的安定，就成為日本援助政策的最重要課題。結果造成日本政府開發援助總額大幅的增加，援助對象中，中東、中南美、非洲的比率上升了。石油危機後的日本援助政策，帶有很濃厚的確保資源的性質，而受到非議，如開發援助委員會國家即認為日本是在確保資源，而不是在幫助貧窮的開發中國家。

石油危機帶來世界經濟的低迷，日本國內採取金融緊縮政策，以抑制通貨膨脹，造成國內需要降低，於是企業致力於出口業務，使貿易收支從一九七六年起出超急速擴大。日本為迴避各國的批評，乃擴大對外援助，自一九七七年起，提出五年或三年的政府開發援助倍增的中期目標。

一九七九年十二月蘇聯入侵阿富汗，使美蘇關係惡化。同時，伊朗情勢的變化，也使波斯灣的安全成為各國所關心的重大問題。在這種情形下，日本的援助政策也受到國際政治的影響。美國要求日本對與阿富汗接壤的巴基斯坦加強援助。於是一九八〇年一月大平正芳首相在施政方針演說中，表示為維持巴基斯坦等周邊國家的安定，擬在這些國家的要求下，與歐美各國進行協調，在經濟方面給予積極的協助。一九八〇年版日本的外交藍皮書便明確表示：「對巴基斯坦、土耳其、泰國等國家加強援助，是

註⑭ 稻田十一，「日本外交における援助問題の諸側面」，國際問題，一九八七年五月號。

註⑮ 渡邊昭夫編，前引書，二九四至二九五頁。

在廣義的確保安全保障的觀點上，謀求加強援助。」^⑱將日本政府開發援助作爲「總合安全保障」的一項手段。

大平政權下的「紛爭周邊國家」的援助論，在「總合安全保障」的概念中，接著經過鈴木、中曾根政權而逐漸定形下來，對於維持世界的和平與安定的重要地區加強援助，同時作爲「西方國家的一員」，在歷史及政治上，美國難以援助的國家，日本就增加援助額，以補充美國的不足。日本外務省的首腦雖然明確地採取「不進行軍事援助」的立場，但加強重視西方民主集團安全保障的經濟援助政策，對美國「戰略援助」的要求，也不得不充分考慮。^⑲

最明顯的例子是日本對南太平洋地區援助政策的變化。自一九八五年以來，蘇聯的勢力入侵南太平洋，引起美、日兩國的關心。對日本來說，南太平洋地區是日本的亞洲太平洋合作構想的重要地區之一，蘇聯的勢力入侵此一地區，使太平洋地區的「勢力均衡」發生大幅變化，並不是良好的現象。日本認爲蘇聯與南太平洋各國間的漁業協定，不是單純的經濟問題，而具有政治的、戰略的動機，日本站在西方國家一員的立場，必須採取對應的措施，日本對該地區的援助政策，就不能脫離「戰略援助」的觀點。

一九八七年一月日本外相倉成正遍訪澳大利亞、紐西蘭、南太平洋各國，提出太平洋政策五項原則時，表示蘇聯在南太平洋的活動是造成政治不安定的因素。日本提出明顯的重視南太平洋國家的方針，最大的理由就是蘇聯勢力的加強，所以日本要擴大對該地區的經濟援助，以阻止蘇聯影響力的擴張。藉著加強經濟援助，鞏固南太平洋各國的經濟基礎，建設政治安定的社會，使蘇聯、古巴、利比亞等社會主義國家，喪失在南太平洋地區插足的餘地。可以說這種援助是基於政治判斷所作的「戰略援助」。^⑳

五、日本在援助上所受到的批評

日本政府開發援助對開發中國家提供援助已有二十多年的歷史，在金額上短期內很可能追上美國，成爲全世界最大的援助國家。可是日本在對外援助上，却遭到外界許多的批評和責難，其主要原因約有下列數端：

(一) 日本沒有付出應有的努力

註⑱ 日本外務省，わが外交の近況，一九八〇年版，二二〇頁。

註⑲ 日本經濟新聞，一九八五年一月八日。

註⑳ 竹田いさみ，「變わる日本の對外援助政策と南太平洋地域」，東亞，一九八七年二月號。

外國對日本援助政策的批評，基本上認為日本沒有負起經濟大國應有的責任。在前面所提到的日本開發援助的質與量時，日本在開發援助委員會的加盟國中評價最低。在一九八六年日本的政府開發援助佔國民總生產毛額的百分之零點二九，而各加盟國平均為百分之零點三五，在十八國中居第十五位，一九八七年的實績日本也只有百分之零點三，在平均數以下。在一九八七年的威尼斯七國首腦高峯會議上，法國總統密特朗就尖銳指責日本的外援指標比西方工業強國的平均數字遠低許多。^②政府開發援助內容可分為贈予（無償資金援助、技術援助和對國際機關經費的分擔等）和貸款。其中贈與的比率高，表示援助的質良好，日本有很多的日圓貸款，贈與比率在一九八六年為百分之六十點七，是十八國中最低的。^③

以國民總生產毛額為基準來看，日本在援助方面的努力確實不足，但以絕對額來看，日本的負擔比率在這十年間逐漸提高也是不爭的事實。最近幾年日圓的不斷上漲，使日本對國際的承諾增加援助金額能夠如期完成。不過，國際間也有異議，認為日本援助的承諾金額，不應以美元為基準來計算，應該以日圓為基準來表示。

(二) 出口導向式的援助

日本的援助經常被指責是日本政府和產業界互相結合，以謀取日本本身的經濟利益。日本在援助政策決定的過程中，最大的特色是很濃厚地反映出產業界的意向。日本產業界覬覦援助資金，向政府機關活動陳情，以輸出機器材。各政府機關又往往成為特定產業的利益保護者，向經管經濟援助的機關施加壓力，接受其所提出的事業計畫。另一方面，日本的綜合商社又準備申請事業計畫所需要的各種資料（例如：事業計畫所需要的資金、所使用器械材、事業計畫的可行性調查等）向接受援助國政府提出。接受援助國政府也有因企畫能力的欠缺，就以日本商社所擬訂的事業計畫表為依據向日本政府提出援助申請。為商社活動的政治家從商社獲得政治資金作為報酬，商社也向開發中國家的高官進行賄賂，形成官商勾結式的援助，將國內生產過剩的產品，以商品援助或以必須向日本採購的附帶條件，向開發中國家輸出。^④結果日本援助資金的大半，藉著綜合商社又回歸日本經濟。此種援助方式所產生的弊端，我們可以從日本朝日新聞所作的採訪報告中，見到許多例子。^⑤

在援助的觀念中，附帶條件的貸款常受到非議。貸款附帶條件要購買日本的商品，這種援助不是援助，是一項商業行為。確實日本的附帶條件的援助，到一九八六年只有百分之二點四，而新的貸款中已無此規定。但是，對低度開發中國家經援中被稱為

註② 方英，「日本圖扮演『國際善翁』角色」，（香港）大公報，一九八八年六月十五日。

註③ 同註②。

註④ 松井謙，前引書，一五一至一五四頁。

註⑤ 參閱朝日新聞「援助」取材班，援助途上國ニッポン，六九五至一〇八頁。

不附帶條件的貸款，競標的參加國只限於日本或低度開發中國家，因此競爭能力強勁的日本企業幾乎百分之百得標，實際上與附帶條件的援助沒有兩樣，在國際上仍然將它歸類為附帶條件的援助。有時日本將水壩建設、鐵路建設等開發事業計畫，將設計部分和本體建設部分分開，日本政府開發援助對設計部分都給予不附帶條件的援助，美國及開發中國家懷疑負責設計的日本業者，在設計上使本體建設讓日本業者容易得標，因此要求完全沒有附帶條件的援助必須增加。²⁶

(三) 援助未必切合需要

日本的出口商社將需要大量資金的大型事業，儘量想辦法利用日圓貸款的援助資金，以從事出口。從接受援助的國家來看，這種資本密集的事業計畫，對開發中國家吸收過剩的勞工，解決雇用問題並沒有幫助。即使建設了巨大的事業計畫，也不大可能期待對相關的部門有乘數擴大的效用，發電所、高速公路等建設完成，與一般大眾還是無緣。事業計畫援助的開發成果，並沒有充分深入國民經濟，有時甚至造成浪費。例如日本對緬甸提供二百十億日圓的政府貸款，建設了石油提煉廠，現在却沒有可供提煉的原油，而呈現休止的狀態，造成浪費。²⁷

援助資金常常被特定的業界、企業的利益所利用，開發中國家所得到的援助，也往往被統治階級飽入私囊，這從菲律賓馬可仕總統下臺後，被揭發的事件中可以看出來。世界的趨勢已轉向非事業計畫的援助，日本今後有必要增加技術援助，考量當地國的實際情況，使援助能符合需要。

六、結語

近年來日本經濟力量的逐漸強大，貿易出超的擴大，外匯存底的累積，國際上要求日本在開放市場、分擔防衛及援助政策方面負起與國力相稱的責任的壓力益加強烈。在過去日本以擴大外銷市場為目的，將對外援助作為手段加以運作。及至石油危機發生之後，又作為確保資源安定供給的手段。一九七〇年代後期貿易出超的快速擴大，日本政府才有了政府開發援助倍增計畫，開始摸索在國際上應扮演的角色，有了站在滿足開發中國家人類基本需要的人道立場這種認識。蘇聯入侵阿富汗的八〇年代以後，產生「總合安全保障」的援助觀念，援助不僅具有社會、經濟的意義，也成為日本在國際政治上發揮作用的一個手段。

註²⁶ 佐藤章，「商賣の氣掛けぬODA」，朝日新聞，一九八八年五月二十八日。

註²⁷ 「眞の援助大國への道」，朝日新聞，一九八八年六月二十四日。

在日本政府所公布的正式文書上，對日本經濟援助的基本理念有如下的一段話：「我國（日本）站在南北問題根本上的相互依存和人道考慮的基本理念，支援開發中國家的經濟社會開發、民生的安定、福祉的改善而實施援助。這種援助是作為和平國家，具有自由世界第二位經濟能力，而且對外經濟依存度很高的我國，在國際社會上所必須擔負的責任。同時透過這種援助，支援開發中國家加強政治的、經濟的、社會的強韌性，對該國、該地域，進一步對世界的和平與安定有所貢獻，甚至有助於我國的總合安全保障。」^②

不論援助額如何擴增或有多美好的援助理念，實際上所提供的援助，若對開發中國家沒有益處或效果，就不具有任何意義。日本在外交政策上，一再強調不謀求成為軍事大國，那麼要做為一個政治大國，在國際社會上扮演重要的角色，其對外援助政策即可發揮重要的功能，日本的援助除了在量的方面必須繼續增加外，最重要還在於質的改善，並尋求真正能夠合乎需要的援助。

註② 日本外務省經濟協力局，經濟協力に関する基本資料，一九八五年二月，一頁。

芮正皋 新著

法國憲法與「雙頭政治」

本書係淡江大學區域研究中心叢書，內容分為「法國憲政體制及運作」、「拓展對外關係」、及「其他」三編之各類文章，並附錄「法國憲法原文及中英文譯文」。作者為法國巴黎大學法學博士，曾任中華民國駐上伏塔、甘比亞、象牙海岸等國大使，及淡江大學教授兼歐洲研究所所長。現任淡江大學教授兼區域研究中心執行長、外交部顧問等。全書二十五開本，內文二六六頁。

定價：每冊新臺幣二百元

總經銷：三民書局

地址：臺北市重慶南路一段61號