

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 當前日本對外援助政策分析

Contemporary Japan's Foreign Aid policy

doi:10.30390/ISC.200111_40(6).0003

問題與研究, 40(6), 2001

Issues & Studies, 40(6), 2001

作者/Author：柯玉枝(Yu-Chih Ko)

頁數/Page：31-52

出版日期/Publication Date：2001/11

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.200111_40\(6\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200111_40(6).0003)



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



當前日本對外援助政策分析

柯 玉 枝

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所助理研究員)

摘 要

據開發援助委員會 (Development Assistance Committee, DAC) 的統計資料，自一九九一年以來日本已連續十年蟬連全球最大外援國的寶座，而日本政府本身並將對外援助當作是重要的外交政策工具。冷戰終結後，日本政府於一九九二年擬定新政府開發援助大綱 [Official Development Aid (ODA) Charter]，以因應國際局勢變遷。

當前日本所面臨的經濟、財政困難，迫使日本再度修正其 ODA 政策路線。隨著一九九九年新 ODA 中期計畫 (一九九九～二〇〇三年) 的正式提出，跨世紀的日本 ODA 政策方針可大致窺其經緯。為此，本文擬從決策環境因素切入觀察，並嘗試標示出日本對外援助政策的特點，作為觀察未來日本 ODA 政策轉變的基礎。

關鍵詞：日本、政府開發援助、一九九二年新 ODA 大綱、一九九九年新 ODA 中期政策

* * *

壹、前 言

連續十年蟬連全球最大外援國寶座的日本，其當前援助政策梗概為何？是一項相當有趣且值得探討的議題。冷戰終結後，日本政府於一九九二年擬定新政府開發援助大綱 (ODA Charter) 以因應國際新局勢。一九九九年新 ODA 中期計畫 (一九九九～二〇〇三年) 正式提出，成為當前日本 ODA 主要政策方針。

日本政府將對外經濟援助視為是外交政策工具的政治意念，一如其他國家一般，不僅可從其各項政策白書中輕易得見，也可在其實際的對外關係中看到蹤跡。二次戰後，伴隨經濟因素在國際政治舞台上重要性的增加，包括經濟制裁、經濟援助在內的經濟性的外交工具是相當常見的外交政策手段之一。



一、對外經濟援助是外交政策工具之一

依據國際政治學者諾爾 (Klaus Knorr) 的見解，國家若試圖將其推定的權力 (Putative power) 轉化為實際的權力 (Actualized power)，必須經由包括戰爭、武力威脅、積極的約束力 (positive sanction) 或酬謝的力量 (reward power) 等方式，始能達成其既定的政策目標。^①

在二次大戰後的國際政治舞台上，非戰爭性質的積極的約束力或酬庸的方式，在國家雙邊外交關係網絡中是相當常見的政策工具，大國提供各項援助以換取中小型國家支持的戲碼鎮日上演。在對外雙邊援助的關係架構中，援助國 (donor state) 透過 ODA 的移轉過程追求或貫徹自身的國家利益的情況是可以想見的。^②

包得溫 (David Baldwin) 將行為國家以獎勵或酬庸方式製造強烈誘因，促使對手國讓步的經濟援助 (economic aid) 手段視為正向制裁 (positive sanctions)，傳統的以製造壓力為主，迫使被制裁國無法忍受，終而接受制裁國要求的經濟制裁 (economic sanction) 手段則是負向制裁 (negative sanctions)。^③

二、影響當前日本對外援助政策的宏觀 (macro) 因素

從宏觀的角度切入，日本憲法第九條的限制與經濟立國論的國家發展原則，使得經濟因素成為日本外援政策的要素之一，另一個政策要素則是日美關係。^④

第一，在經濟誘因方面，日本政府希望透過經援以穩定經濟發展物資來源，達成促進雙邊貿易的效果，以利日本的經濟成長。在日本一九八一年出版的官方白皮書中，即將「資源、能源的穩定供給」、「促進國際分工與產業結構升級」、「企業國際化」等列為日本進行對外經濟合作的重要考量。^⑤二次戰後初期，日本之所以選擇以東南亞地區為最初的援助對象，「資源」與「市場」的經貿需求性是相當重要的決策因素，當時「援助、貿易、投資」三位元一體的援助方式，對促進日本與東南亞國家戰後經濟，是存在兩蒙其利的現象的。^⑥另據日本外務省二〇〇一年三月所公布有關「日本與ASEAN關係」的最新消息中，也認同日本對東南亞地區的援助與雙邊貿易、

註① Klaus Knorr, *The Power of Nations* (New York: Basic Books, 1975), pp. 7~14.

註② Steven W. Hook, *National Interest and Foreign Aid* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc., 1995), pp. 1~2.

註③ David A. Baldwin, "The Power of Positive Sanctions," *World Politics*, Vol. 24, No. 1 (October 1971), pp. 19~38.

註④ Sueo Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN: New Dimension in Japanese Foreign Policy* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), p. 3.

註⑤ 通產產業省，經濟協力の現状と問題，1981年版，頁67圖2~10「總合的經濟協力の典型例としての大規模プロジェクト」。

註⑥ 通產產業省，經濟協力の現状と問題，1981年版，頁36圖2~6「我が国の地域別發展途上国貿易の推移」；柯玉枝，「日本對東南亞國家的經濟外交：從『內向經濟』至『政經並行』」，*問題與研究*，第39卷第5期（民國89年5月），頁71~88。



投資的關聯性。⑦同樣地，自一九八〇年代起迄今，展現在日本對中共援助中也有類似的情況，隨著日本對中共 ODA 金額的擴大，兩國間雙邊貿易額在一九八〇年代增加 2 倍（從一九八〇年的 94.01 億美元成長為一九八九年的 196.62 億美元），在一九九〇～一九九九年間成長 3.64 倍（從一九九〇年的 181.84 億美元成長為一九九九年的 662.15 億美元），全期雙邊貿易額成長（1979～1999 年）近 9.95 倍。在日本對中國大陸投資部分，在契約金額方面一九九〇年代的表現較一九八〇年代成長 13 倍，實際投資額成長 10 倍，投資件數 18.6 倍。近年來日資對中國大陸的投資額相較於其他先進國家也表現突出，在實際利用外資額比率上，日本的表現幾乎與美國相當，在一九九七年以前，日本單一國家的表現甚至超過歐盟國家的總和。⑧

第二，在政治因素方面，因應美國東亞政策的考量，以維繫日美友好關係為最高外交方針，可說是敦促日本對外提供 ODA 的重要政策動因。以東南亞為例，一九五〇年代日本之所以在國力未豐的情況下對該區國家進行外援，除了前項所述的「東南亞資源有利於日本經濟發展」因素外，美國的外壓是主要的政策考量，其中美國因素在早期時的重要性可能比資源考量來得大些。美國當時為鞏固東南亞安全，避免共產勢力入侵，遂要求日本必須協助發展東南亞經濟，其手段則為對外援助。一九八〇年代，在日本增加戰略援助項目，以及漸將外援區域擴展至拉美與非洲的過程中，美國因素也是不容忽視的力量。⑨一九八〇年代以後，日本邁向「普通國家」的國家發展路線及聯合國外交策略，也是促使日本繼續對外提供 ODA 的政治動機，日本希望透過 ODA 政策的執行，強調日本的國際貢獻，提高日本的國際地位與影響力，並為重新成為「政治大國」奠定基礎。

三、縱向回顧日本政府對外援助政策的輪廓

對於對外援助這項政治議題，從歷史的縱切面來看，日本政府自一九五〇年代中期開始對東南亞國家進行所謂的賠償援助起，迄一九八〇年大平正芳內閣，呈現的是有做法但無明確對外援助政策的情況。當時的政策重點在於透過援助改善或修補外交關係、穩固資源與市場、確保石油來源等層面。⑩一九八〇年代後，隨著政府開發援

註⑦ 該份資料 III「經濟關係等」第 1 項列表說明 1990～1998 年日本對東協援助增加 1.06 倍，雙邊貿易（1990-99）增加 1.26 倍，投資略減，1999 年 4404 億日圓的投資額僅為 1990 年的 0.73 倍（5994 億日圓）。日本外務省網站（日語版），「日本と ASEAN と關係」（2001 年 3 月），〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/kankei.html>〉。

註⑧ 援助資料引自日本外務省網站 1999 年中日本對中共援助之 ODA 資料，〈<http://www.mofa.go.jp/mofa/gaiko/oda/oda99/ge/g1-07.ht>〉；貿易、投資數據引自日中經濟協會網站，〈http://www.jc-web.or.jp/data/e_data/trade/index.htm〉；〈http://www.jc-web.or.jp/data/e_data/invest/index.htm〉；有關日本對中共投資資料，引自中共對外貿易經濟合作部網站，日本、美國、歐盟等國家或地區對中國大陸投資情形三個表格綜合整理而成，〈http://www/moftec.gov.cn/moftec_cn/tjsj/wztj/2000_9-22-15.html〉；/2000_9-22-16.html；/2000_9-22-17.html〉。

註⑨ Orr 在「外來壓力：美國的角色」文章中，從美國對日本施壓的角度，來觀察日本對外援助的區域與項目變化，區域從東南亞開始，而後漸擴及東北亞、西南亞（巴基斯坦）、中東、中美洲及加勒比海、非洲等區域；在項目上則從經濟層面擴及戰略與安全援助。Robert M. Orr, *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power* (New York: Columbia University Press, 1990), Chapter 5.

註⑩ Alan Rix, *Japan's Foreign Aid Challenge* (London: Routledge, 1993), pp. 134～140.



助倍增計畫的不斷提出與達成，日本對外援助政策較以往積極，援助規模也不斷擴大，在政策重點方面，除原先的資源、市場、石油、邦交等目標外，帶有國際政治意涵的戰略援助（strategic aid）的提出，為日本的ODA政策增添有別於以往僅以改善外交關係為主的外交作用。

一九九〇年代，隨著冷戰終結的國際情勢演變，以及日本國內對於舊有的 ODA 政策的質疑日深，日本政府遂於一九九二年制定新 ODA 政策大綱。而後，受日本經濟陷於疲弱不振、政府財政困難、亞洲金融風暴等因素的環境因素影響，在一九九九年日本政府新提出的五年 ODA 中期計畫（1999~2003）中，則強調日本政府將重新思索 ODA 政策的執行方式。

當前，日本政府雖仍不斷強調援助的重要性，且依舊是全球最大援助國，卻將如何提高援助的品質與效率列為政策重點，而不祇是強調量的擴大。此外，為取得國內支持，日本政府將提高政策透明度及民間參與程度列為政策重點，以為長遠的 ODA 政策奠定強有力的政策基礎。

四、當前日本的整體對外援助表現

從表一所列一九九八~一九九九年開發援助委員會^①前五大援助國援助實績來看，連續十年蟬連全球最大援助的日本，在一九九九年的援助實績遠較第二名的美國為多，共計提供 15,323 百萬美元，較一九九八年的 10,640 百萬美元增加 44%，占 DAC 對外援助金額比率 27.4%。第二大援助國美國的外援總額 9,135 百萬美元，法國以 5,494 百萬美元名列第三名，第四名德國的對外援助額為 5,478 百萬美元，英國則以 3,279 百萬美元的援助額名列第五名。

表一 1998~99 年 DAC 前五大外援國援助實績

（單位：百萬美元）

國名	1999 年				1998 年			
	順位	實績	比率	與前年比較 成長率	順位	實績	比率	與前年比較 成長率
日本	1	15323	27.4 %	44.0 %	1	10640	20.5 %	13.7 %
美國	2	9135	16.3 %	4.0 %	2	8786	16.9 %	27.7 %
法國	3	5494	9.8 %	-4.3 %	3	5742	11.1 %	-9.0 %
德國	4	5478	9.8 %	-1.8 %	4	5581	10.8 %	-4.7 %
英國	5	3279	5.9 %	-15.1 %	5	3864	7.4 %	12.6 %
DAC 合計		56015	100.0 %	8.0 %		51888	100.0 %	7.4 %

資料來源：日本外務省網站（日文版），<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nenji99/n8_1.html>。

註① 開發援助委員會（DAC）為歐洲經濟合作開發組織（OECD）下的組織單位。



在 ODA 實績對國民生產毛額 (GNP) 比率方面, 依日本政府二〇〇〇年 ODA 白皮書所列資料, 一九九九年的 ODA/GNP 比率為 0.35%, 是自一九九六年以來的連續第四年揚升, 也將一九九九年日本在 DAC 各國中 ODA/GNP 比率的排名自一九九八年的第十二名推升到第七名, 在前五大 DAC 援助國中, 表現僅次於第六名法國的 0.38%, 德國、英國分別 0.26%、0.23%, 名列第十五名、第十九名, 美國則是敬陪末座, ODA/GNP 比率僅 0.10%, 排名二十二。^⑫

然而, 由於日本提供對外援助的型態多以日圓貸款為主, 在贈與比率 (grant share) 方面則敬陪末座。從表二資料可見, 日本的贈與比率遠低於 DAC 平均值, 在 DAC 前五大援助國中, 贈與比率最佳的是美國, 一九九八/九九年的表現為 98.5%, 日本同期的表現僅有 45.4%。不過若僅比較日本自己的表現, 一九九八/九九年的贈與比率則較一九九七/九八年成長近 2 個百分點, 也算是一種進步。

表二 DAC 前五大援助國贈與援助比率

	順位	1998/99	順位	1997/98
美國	13	98.5 %	12	98.2 %
英國	17	95.1 %	14	95.8 %
德國	18	86.3 %	18	86.1 %
法國	19	78.0 %	19	80.3 %
日本	22	45.4 %	21	43.5 %
DAC 各國平均值		80.6 %		79.0 %

註：順位為該國在 DAC 全體會員國中的排名, 1999 年 DAC 成員國因希臘加入, 會員國增為 22 國, 1998 年為 21 國。
資料來源：二〇〇〇年 DAC 議長報告, 引自日本外務省網站, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/00_hakusho/tab.../h_0004_1.htm>.

五、研究方法

決策環境在政策制定的過程中, 本即扮演相當重要的地位, 一旦既有政策所依附的內、外政策環境有所變遷, 必將對既有政策產生修正的壓力。^⑬羅森諾 (James N. Rosenau) 認為環境改變會促使政府系統做出必要的反應。^⑭

職此, 日本政府所認知的國際環境結構, 以及國內社會情勢, 自然對其 ODA 政策造成一定程度的影響。日本一九九二年 ODA 大綱之提出便是為了因應冷戰結束後

註⑫ 日本外務省, 我が国政府開發援助, 2000 年版, 第 1 部第 1 章第 1 節, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/00_hakusho/h.../honpen_02.htm>, 圖表-2、圖表-3。

註⑬ 趙全勝, 解讀中國外交政策 (臺北: 月旦出版社, 1999 年 5 月), 頁 52~53。

註⑭ 羅森諾依內部與外部環境變化的高低程度, 將政府系統在面對環境變化時的可能反映分為: 震撼的 (convulsive)、生氣勃勃的 (spirited)、深思熟慮的 (deliberate)、慣性的 (habitual)。James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation* (London: F. Pinter, 1981), pp. 47~49.



的新國際情勢而來，一九九九年日本新 ODA 中程計畫也明白指出國內外情勢變化，將衝擊日本的 ODA 政策的制定、選擇與執行。對此，筆者也擬分就內部、外部環境因素來探討影響日本 ODA 政策環境因素。

貳、當前日本對外援助政策的外部環境因素

冷戰終結與日美關係可說是影響日本對外援助最重要的兩項因素，前者是日本有機會可以一圓重回普通國家（normal state）地位的美夢，後者則是日本自二戰結束以後外交基軸。

冷戰的終結、美蘇二元對峙的結束，東亞區域的國際政治結構雖未發生重大的權力結構變遷，然而隨著中國大陸的崛起、日本的國際國家外交政策、美國的東亞政策與美日關係，則對日本的 ODA 的政策產生影響。凡此種種，均將激勵日本調整其外交政策，及其執行外交政策的主要手段——ODA 政策。

日本政府希望朝向國際國家（或稱普通國家）發展的想法，在冷戰結束後，日益增強。一九八〇年代中期，隨著「全方位外交」、「戰後政治總決算」、「走向政治大國」、「普通國家」、「國際國家」等主張的提出，日本政府積極尋求獲得與經濟實力相當的國際政治地位之政治企圖是顯而易見的，希望藉由雄厚的經濟實力，增加對國際社會的貢獻，以改變日本二次大戰敗戰後的國際地位。^⑮

準此，日本政府在一九九二年調整 ODA 政策的大綱原則，強調在國際互賴體系中，發展中國家的穩定與繁榮，為世界和平與繁榮不可分割的一部分，將扶貧濟苦、人道救援、環境保護、自由、人權、民主、良好統治（公正且有效率資源分配的政府）等理念列為政府 ODA 的政策理念（basic philosophy）。並將兼顧環境保護與開發、避免援助用於軍事用途及助長國際爭端、促進受援國民主化、注意發展中國家軍事支出與大規模毀滅性武器或導彈等的研發、製造與進出口情況等，列為政府是否應同意受援國援助請求的重要決策原則。^⑯

一九九九年八月，在新的 ODA 中程計畫中，日本政府特別在序言中強調三個重點：一、以更適合、更迅速、更有效的態度來追求與執行援助計畫；二、向國會及國民強調身為世界第二大經濟體的日本，履行國際責任、提供國際貢獻的榮耀；三、強

註⑮ 中曾根康弘，「歴史の分水嶺に立って—二十一世紀の世界と日本」，アジア時報，通卷 354 號（2000 年 3 月），頁 16~17；Reinhard Drifte 著，吉田康彥譯，「日本外交におけるソフト、パワーの行使」，21 世紀の日本外交（東京：文藝出版社，1998 年），頁 171~172（吉田所譯是 Drifte 於 1996 年的初版書，不過書中所有有關日本 ODA 的數據，吉田在書中序言部分表示將以翻譯當時日本政府所公佈的最新數據取代之，而非完全依照 Drifte 書中內容所載資料翻譯）；吳寄南，站在新世紀入口的日本（上海：上海教育出版社，1998 年 1 月），頁 295~298。

註⑯ 關於 ODA 大綱原文內容，日文版、英文版請參閱日本外務省網站 ODA 大綱資料，“Japan's Official Development Assistance Charter,” <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999>>（英文版）；中文翻譯版請參閱金熙德，「附錄：政府開發援助大綱」，日本政府開發援助（北京：社會科學出版社，2000 年 1 月），頁 262~266。



調 ODA 與日本外交政策、及其他與國家利益相關的政策更密切協調的必要性。將 ODA 政策與日本的國際責任、貢獻、外交政策、國家利益，連結在一起。^⑰換言之，日本政府希望透過政策的關聯性，發揮 ODA 政策促進日本國家利益，執行日本外交政策，提高日本國際地位的作用。

當然，為維繫日美關係的友好，日本政府仍會分擔美國的國際責任，並對一些美國無法顧及、於日本國家利益無直接相關的重要地區進行援助，諸如拉丁美洲、非洲、東歐、南歐等地區。不過，由於這些地方與日本的直接利益通常較不相關，援助項目多屬小額度的無償贈與項目（含無償援助、技術合作），在日圓貸款方面較不多見。^⑱

叁、當前日本對外援助政策的內部環境因素

在內部環境因素方面，本文想要探討的重點是疲弱的日本經濟表現與包括媒體意見在內的日本民意，至於官僚體系部分則將其劃入決策系統中的黑盒子（black box）而略去不談。近來，導因於日本總體經濟情勢不佳，日本內部對於 ODA 政策的不滿情緒漸長，要求改革的呼聲經常可見諸報章。二〇〇〇年十二月，日本眾議院在審查平成十三年度（二〇〇一年四月一日起）預算案時，自民黨政調會長龜井靜香甚至曾提出 ODA 預算應裁減三成的大膽提案。^⑲此外，日本民間早在一九八〇年代中期起，日本國內即開始出現有關檢討 ODA 政策的聲音，從媒體、學者專家開始，漸漸擴及民間，迄今，日本各界對於 ODA 政策的關注程度也日益加深。

一、日本經濟情勢不佳

自一九九二～九三年以來，隨著泡沫經濟的崩潰，日本的經濟情勢一直無法擺脫低潮，自一九九四年起，日本的經濟成長始終無法加速，其 GNP 成長率除一九九六年拜全球經濟景氣熱絡之故，成長 3.5 % 外，其餘各年的成長率均低於 2 %，其中一九九八年的成長率更衰退為負成長 1.1 %。^⑳此外，不斷衝高的失業率也是彰顯經濟情勢不佳的另一重要指針，近年來日本的失業率已從一九九四年的 2.9 % 一路攀升至二〇〇〇年的 4.7 %。另據財務省（原大藏省，二〇〇一年日本中央省廳調整後更名）二〇〇一年三月八日公布的資料顯示，二〇〇一年第一季企業信心指數自上年第四季的 5.9

註⑰ 日本外務省網站（英語版），Chapter 3 “Formulation of the Medium-Term Policy on ODA: a Set of Aid Guideline for the Next Five Years,” <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ov1_3.html>.

註⑱ 張光，日本對外援助政策研究（河北：天津出版社，1996 年 12 月），頁 39～46。

註⑲ 整個平成 13 年度日本政府有關 ODA 預算的裁減，最後眾議院以調降 3 % 定案。「特集：2001 年度預算政府案決定」，日經新聞（網路版），2000 年 12 月 25 日，<http://www.nikkei.co.jp/sp2/nt25/20001225aq3cp011_25.html>.

註⑳ 依據華頓協會（WEFA）的統計資料，日本從 1994 至 2000 年的經濟成長率分別為 1.0 %、1.6 %、3.5 %、1.8 %、-1.1 %、0.8 %、1.9 %。資料引自中華民國經濟部全球資訊網，表 A-1「主要國家經濟成長率」，<<http://www.moea.gov.tw/meco/stat/four/a-1t.htm>>。



調降為 2.0，國內躉售物價指數下降 0.4%，銀行放款額減少 3.6%，其中銀行放款額更是呈現連續三十八個月較前一年同期負成長的現象。^①

二〇〇一年，隨全球經濟景氣的下走趨勢，日本企業信心指數下降所可能導致的企業投資放緩，日本總體經濟情勢走向恐將更不樂觀。二〇〇一年三月八日，宮澤喜一財務大臣甚至曾在參議院預算委員會語出驚人地表示，日本當前財務狀況異常，處於非常接近崩潰的狀況。^②總體經濟惡化的結果，直接反映在對外援助政策上的便是援助預算的縮減，自民黨政調會長龜井靜香更曾語出驚人地表示日本二〇〇一年度 ODA 預算應裁減三成，最後則以調降有關 ODA 預算 3%（314 億日圓），^③朝日新聞在二〇〇一年四月十五日的社論中指出，嚴重的財政赤字問題使 ODA 政策遭到批判。^④另根據日本內閣二〇〇一年十二月二十日通過的二〇〇二年度 ODA 預算案，日本將裁減 ODA 預算 10.3%，從前一年度的一兆兩百億日圓降至九千一百零六億日圓（約七十一億美元）。^⑤未來，隨著日本財政赤字與疲弱經濟，受援國日後請求援助的條件與難度也恐將隨之增加。

二、媒體、民意的監督

日本媒體在政治過程中常扮演「第四權」的角色，而隨著日本五五年體制的終結所帶來的政府結構變遷，^⑥以及民主化與多元化的發展，即便是在媒體與民意素來影響最小的外交政策領域，日本政府也必須考量社會各界對於外交政策的不同意見與看法。首當其衝的便是民間部門針對對外援助政策的透明化、效益評估、監督機制等問題。

日本媒體對於政府 ODA 政策的關心與批評，始於一九八〇年代中期對援助行動中種種腐敗現象的報導。一九八九年日本讀賣新聞曾刊載有關 ODA 國別現況與改革之道的二個系列報導，每日新聞則以出版專書的方式，揭露日本 ODA 政策的實質，產經新聞則於一九九〇年十二月起，發表由專家學者撰寫的關於經濟合作與援助的六篇系列報導，日經新聞則採教育社會大眾瞭解 ODA 的角度，為日本政府的官方的政策思維與實質做辯護。^⑦

註① 工商時報，民國 90 年 3 月 9 日，版 7。

註② 工商時報，民國 90 年 3 月 9 日，版 1。

註③ 每日新聞，<<http://www.mainichi.co.jp/news/selection/news04.html>>。

註④ 朝日新聞（網路版），2001 年 4 月 15 日，社論，引自朝日新聞網站，<<http://www.asahi.com/paper/editorial.html>>。

註⑤ 自由時報（台北），民國 90 年 12 月 21 日，版 10；在 9106 億日圓的 ODA 政府預算中，外務省的預算額度為 5389 億日圓，較前前一年度減少 3.2%，金額為 176 億日圓，<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/yosan02/index.html>>。

註⑥ 一九五五年，日本兩大保守黨：自由黨與民主黨合併為自由民主黨，分裂為左右兩路線的社會黨也重新整合，自此形成二次大戰後日本政壇兩大政黨主導政治的「五五年體制」格局。一九九三年的總選舉，因自民黨分裂敗選，遂使社會黨有執政機會，並使兩黨對立的「五五年體制」宣告結束。石川真澄原著，高泉益譯，漫談日本政治運作（臺北：台灣商務印書館，民國八十五年十二月），頁 44~45，50~51。

註⑦ Alan Rix, *Japan's Foreign Aid Challenge*, pp. 51~57。



自一九七七年迄二〇〇〇年，日本政府連續多年，針對進行對外經濟合作的政策議題，調查國民對該項政策的支持度。從表三資料可知，支持日本政府現行 ODA 政策者大致維持在 70 % ~ 80 % 之間，反對者的比率變動較大。二〇〇〇年支持者的比率首度跌破 70 % 的關卡，而反對比率則從一九九二年起一路走高，從 13.2 % 升高為二〇〇〇年的 27.1 %，充分顯示反對或不贊成日本現行援助政策的日本國民有日益增多的現象。

表三 日本政府關於對外經濟合作的國內輿論調查（1977~2000）

（單位：%）

年度	積極贊成 1	維持現狀 2	支持 1+2 合計	不知道	應盡量減 少	應當停止	反對 3+4 合計
1977	42.7	33.8	76.5	19.0	3.7	0.8	4.5
1980	39.5	40.3	79.8	14.4	5.5	0.4	5.9
1985	37.5	42.1	79.6	13.3	5.6	1.0	6.6
1990	35.6	43.2	78.8	8.9	10.7	1.6	12.3
1991	41.4	41.5	82.9	7.8	8.0	1.3	9.3
1992	35.2	45.1	80.3	6.6	11.2	2.0	13.2
1993	32.6	45.6	78.2	7.8	12.1	1.8	13.9
1994	32.9	46.3	79.2	6.6	12.5	1.6	14.1
1995	35.6	43.1	78.7	7.2	12.5	1.6	14.1
1996	32.9	46.9	79.8	5.6	12.9	1.8	14.7
1997	31.2	44.5	75.7	8.4	13.6	2.3	15.9
1998	28.0	42.0	70.0	8.0	18.5	3.5	22.0
1999	29.2	42.4	71.6	6.6	19.3	2.4	24.1
2000	23.0	41.4	64.4	8.5	22.3	4.8	27.1

註：日本政府將 ODA 歸為「經濟協作」範圍。本項民意調查自 1977 年開始，1977~79 年為每年 8 月進行調查，1980~-81 年為 5 月，1982-85 年為 6 月，1986 年起每年為 10 月。積極贊成表示「應積極進行」，維持現狀表示「目前的程度已足夠」，其餘則如同字面意義。

本表由作者自行整理，資料引自日本內閣府（cabinet office）網站資料，「世論調查」，<http://www8.cao.go.jp/survey/gaikou_01/2-3.html>。

在支持者方面，積極贊成的比率在一九九一年達到 41.1 % 的高峰後（波灣戰爭時期），即呈現下滑趨勢，其中一九九二、一九九五年的贊成比率較高，達 35 % 以上，其餘一九九三、一九九四、一九九六等三年的比率僅略高於 32 %，一九九八年起積極贊成提供外援的比率跌破 30 %，並迭創新低，一路下滑至二〇〇〇年的 23.0 %。贊成「維持現狀」的比率變動相形之下，則變動較為和緩。

在反對者方面，認為日本政府應立即停止外援的比率，在一九九六年以前多維持在 2 % 的水準以下，一九九七年突破關卡，二〇〇〇年的比率更竄升至 4.8 % 的歷史



高點。其次，主張日本政府「應盡量減少」對外經濟合作者的比率自一九九〇年以來，除一九九一年降為8%外，其餘各年皆呈現緩步走升的現象，並在二〇〇〇年突破20%關卡，達到22.3%的歷史高點。

另據二〇〇一年四月十五日朝日新聞社論指出，日本民間普遍存在對援助效率與透明度問題的不信任感，在日本政府（內閣府）針對對外經濟合作所做的最新民意調查（二〇〇〇年十月）中，認為應該停止進行援助，與贊成盡量減少對外援助的比率已經竄升到27.1%，是一九七七年4.5%的六倍。^⑳

一九九八年三月，日本國際問題論壇向政府提出「二十一世紀日本ODA」的政策報告，建議政府應針對ODA進行根本性的改革、重新定義ODA各項原則、提高對發展中國家的援助效率、為國際經濟體系的發展做出貢獻、利用ODA維護日本國家利益、將ODA用於外交與戰略目標、建立國際援助機構和透明的ODA實施體制等多項關於ODA改革的訴求。^㉑

同年九月，日本亞洲調查會邀請成蹊大學名譽教授廣野良吉以「世界中的日本的ODA」為題發表專題報告，並邀集各界專家學者共同與會討論。與會學者曾就「雙邊政策協議」、「財政赤字與援助」、「ODA效率」、「自助發展」、「當地國協助」等問題進行問答，廣野在討論過程中並曾指出，出任日本駐印度大使的前日本外務省經濟合作局長平林氏，曾向日本政府提議，將日本外援政策的申請主義（要請主義），逐漸改為雙邊「政策協議」方式，並認為是有效提昇援助效率的可行方法。^㉒

二〇〇一年三月二十三日，由外務省主動邀集的第二次ODA改革懇談會系列討論會正式展開，截至二〇〇一年十二月三日止已舉辦11場討論會。該懇談會於二〇〇一年八月提出期中報告，指出日本ODA的革新重點如下：（一）在參與的時代潮流中，必須提升日本國民對於ODA的興趣及參與程度；（二）ODA主體多元化趨勢，強調必須強化NGOs的角色；（三）國際合作的重要性；（四）國別計畫的重要性；（五）ODA執行體制的調整；（六）檢討ODA預算及效率。^㉓

朝日新聞在二〇〇一年四月十五日的社論中則呼籲，單單誇耀日本ODA總額是不行的，日本政府應當致力於發揮ODA的最高效率，赴當地國進行現地調查評價已不可免，在援助項目的選定上，則須依照受援國的實際需要與情況，再提供必要的協助，此外也應加強大學、專門企業、非政府組織（NGO）等在人才培訓中的重要性，改變現有在ODA調查及評價專家團隊中，政府官員約佔7成的現象。^㉔

註⑳ 朝日新聞，2001年4月15日，社論，引自朝日新聞網站，〈<http://www.asahi.com/paper/editorial.html>〉。

註㉑ 該論壇共計邀請日本國內各界人士共同與會，會議報告由草野厚等人執筆起草，並由金森久雄、伊藤憲一、花井等、飯田經夫、小島朋之、豬口孝、渡邊昭夫等共87位知名人士聯合簽名。資料轉引自金熙德，日本政府開發援助，頁98~99。

註㉒ 廣野良吉，「世界の中の日本のODA」，アジア時報，通卷341號（1998年11月），頁20~51。

註㉓ 〈<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/report0108.html>〉；〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisak.../kaikaku_ch/htm〉。

註㉔ 朝日新聞，2001年4月15日，社論。



簡言之，隨著民間對於 ODA 政策的認識加深，將來日本政府在制訂與執行對外援助政策時，必須改變舊有由行政單位協調決定的決策與推展模式，不僅要考量民間對 ODA 政策的看法，引進民意與媒體的監督和參與考核評估日本 ODA 政策績效與必要性，還要提高 ODA 政策的透明度，以爭取民衆繼續支持 ODA 預算的編列。

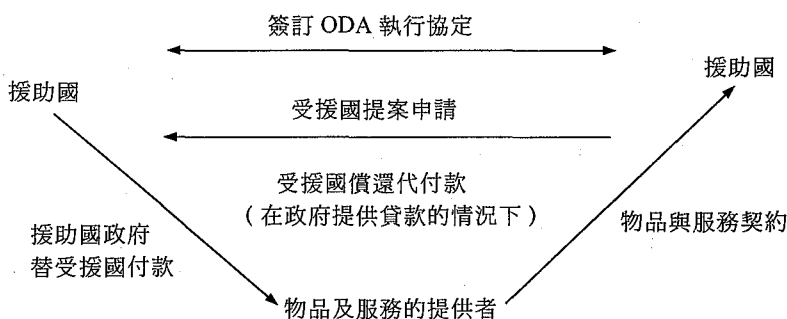
肆、當前日本對外援助政策的特點

一、援助機制：受援國政府申請原則

日本政府的 ODA 政策係採取「申請主義」（圖一），整個流程可大分為申請、審核決定、簽約、執行等過程，在審核決定的程序中，主要以外務省、財務省為主要決策單位，政策決定後送交內閣會議通過再正式與外國簽約，而後交由國際協力事業團（JICA）、日本國際協力銀行^③來執行，前者以無償贈與援助為主，後者則負責日圓貸款。

在援助項目的選定上，必須由受援國政府向日本提出申請，經由政府相關單位審核決定後，提請內閣會議決議，援助案通過閣議後，再交由相關執行單位執行，並與外國政府簽訂 ODA 協定。在援助款額的交付上，是由日本政府直接支付相關款項給提供物品與服務予受援國的廠商，而後再由受援國分年分期償還援助國先前代付的款額。

圖一 日本雙邊 ODA 援助基本型態



資料來源：Wolf Mendl, *Japan's Asia Policy: Regional security and global interest* (London and New York: Routledge, 1997), p. 184.

註③ 設立於 1961 年的「海外經濟協力基金」和成立於 1974 年的「國際協力事業團」（JICA），是日本對外援助政策的主要執行機構，輸出入銀行在 1980 年代中期後，因實際負責其他對開發中國家政府直接貸款（Other Official Fund, OOF）的工作，漸漸展現在執行援助政策上的功能。1995 年 3 月 14 日，日本村山內閣宣布，將整併「輸出入銀行」與「海外經濟協力基金」為一個新法人，1999 年 10 月，在相關法令修改後，日本政府現已將兩機構合併為「日本國際協力銀行」（Japan Bank for International Corporation）。日本「國際協力銀行」網站資料，<<http://www.jbic.go.jp/>>。

二、援助對象：亞洲為主，東亞優先

前曾從政策白書、一九九二年的新ODA大綱及一九九九年的新ODA中期計畫，及各項政策宣示中，說明亞洲在日本 ODA 政策中的重要性，本節不欲多談，而擬從實際援助金額的角度來觀察日本政府在選擇援助對象時的地域考量。東亞地區一直是日本對外援助的主要集中地區，其決策緣由已在前段敘述，在此不再贅言。其中又以東南亞及東北亞較為重要，其次才是西南亞，就國別而言則以印尼與中共為最，是接受日本 ODA 援助的第一、第二位國家。^④

依圖二所示，日本對亞洲地區的援助在日本 ODA 構成比的比率在一九七〇年達 98.2 % 的最高峰，而後受到對中近東（能源援助）、非洲（LLDC 發展援助）、中南美（戰略援助）等地區援助的排擠效應，亞洲的 ODA 構成比率在一九八〇年陡降為 70.5 %，一九九〇年的構成比再次降為 59.3 %，一九九六～一九九七兩年的 ODA 構成比更跌破 50 % 關卡。不過儘管如此，亞洲仍舊是日本對外援助最重要、構成比最大的地區。^⑤

一九九七年東亞金融風暴後，日本對亞洲地區的注重程度再度提升，不僅在政策面上宣布「宮澤計畫」，在援助實績方面，自一九九八年起，原已連續兩年降至 50 % 以下的對亞洲地區援助比重，巨幅揚升為 62.4 %，一九九九年再向上提升至 63.2 %，其中東南亞占 37.3 %、東北亞 12.2 %、西南亞 11.1 %。^⑥

在開發援助委員會成員國家中，日本也是對東亞地區提供雙邊援助最賣力的國家，以一九九五年為例，日本對東亞地區援助實績在 ODA 雙邊援助、政府貸款、無償資金協助、技術合作等四個項目在 DAC 二十一個成員國家中均名列第一。在雙邊 ODA 援助額方面，日本對東亞地區的 ODA 援助實績為 4199.2 百萬美元，占 DAC 各國對東亞地區援助實績（7041.6 百萬美元）的 59.63 %。

在雙邊政府貸款方面，日本對東亞地區政府貸款額（2252.4 百萬美元）占 DAC 各國對東亞地區政府貸款總額（3038.1 百萬美元）的 74.14 %。在無償資金合作方面，日本對東亞地區無償資金提供額（793.4 百萬美元）占 DAC 各國對東亞地區無償資金提供總額（1647.2 百萬美元）的 48.17 %；在對外技術援助方面，日本對東亞地區技術合作金額（1153.4 百萬美元）占 DAC 各國對東亞地區技術合作總額（2356.3 百萬美元）的 48.95 %。^⑦

註④ “ODA Country Policy toward Major Recipients,” in Japan’s ODA Annual Report 1999, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref3_01.html>.

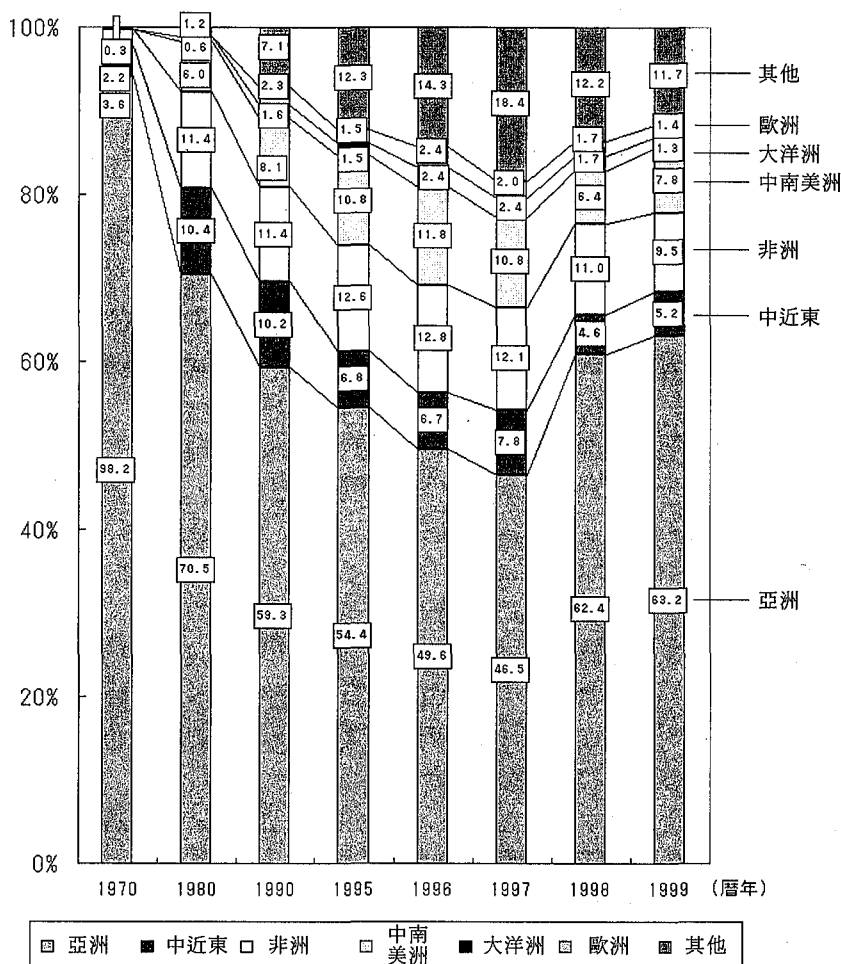
註⑤ 1990 年代初期，亞洲在日本 ODA 援助構成比下降，中南美、非洲的援助構成比上升。

註⑥ “Japan’s ODA Annual Report 1999,” Chart 42 & 43, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/d_g2_01.html>。

註⑦ 外務省經濟協力局，我對國政府開發援助 ODA 白書，下卷（國別援助）（東京：財團法人國際協力推進協會，1997 年 10 月），頁 4、14。



圖二 日本對外雙邊援助的地理分布變化



註：一九九〇年以後，對歐洲地區的援助實績包含對東歐地區的援助。

補充說明：東南亞地區在一九九八年、一九九九年日本對外援助所佔比率分別為 28.3 %、37.3 %。

資料來源：「我が国政府開發援助實施狀況（一九九九年度）に関する年次報告」，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nenji99/n7_3.html>。

三、強調援助與貿易、市場的經濟因素的關聯性

日本對外援助經濟因素，依據一九八一年日本通產省所發表的經濟合作的現狀與問題的內容所指，地理的、歷史的與經濟的緊密關係，是日本決定外援對象的重要考量，日本對此等國家的援助額，素來即占日本雙邊外援額之大半。^③在一九九二年 ODA

註③ 通商產業省，*經濟協力の現狀と問題*（東京：通商調査委員會，1981年），頁 29。



大綱中工作措施項目的第九項有強調援助同貿易及各項經濟合作的相關性。^③

以接受日本ODA援助最多的亞洲為例，從具體的貿易數字來看，表四資料顯示，自一九六五年迄一九八〇年，日本對亞洲的貿易比重。在日本輸出方面，亞洲地區之比重均在50%以上；在日本輸入方面，比重也在40%以上。在在彰顯在日本對外援助高度集中在亞洲的一九六〇及一九七〇年代初期，亞洲同時也是日本極重要的貿易對象。

表五資料則顯示後冷戰時期日本對亞洲地區的貿易情況，自一九九〇年起，日本對亞洲地區的輸出占其總輸出額的比率皆在30%以上，其中一九九五～一九九七的比率超過40%，二〇〇〇年的預估值則為41.15%；同期亞洲各國對日本之輸出額占日本總輸入額的比率也多維持在30%以上，且有比率日益增加的現象，二〇〇〇年的預估值則呈現後冷戰時期首次的超出40%的表現，不僅比率高達41.70%，若與比率最低的一九九〇年之28.75%相較，高出近13個百分點。

在日本的貿易平衡方面，貿易順差的來源，亞洲也是相當重要的構成部分，一九九三～一九九七年間，亞洲更是日本貿易順差最大的地區，對亞洲貿易順差額占日本總貿易順差之比率依序為44.01%、50.18%、65.27%、81.03%、62.28%，超過同期美國所占比率的41.66%、45.28%、42.64%、52.63%、50.29%，以及歐盟十五國所占比率的22.67%、18.65%、20.24%、22.02%、25.04%。一九九八年以後，因為金融風暴的影響，亞洲地區在日本順差的構成比率中的表現已遠遠不及美國，不過仍較歐盟來得好。一九九八～二〇〇〇年亞洲地區在日本貿易順差的構成比率依序為28.39%、30.33%、39.08%，同期對美貿易的構成比率則為49.77%、56.73%、70.59%，對歐盟十五國貿易的構成比率則為30.17%、29.32%、31.57%。^④

就個別國家來說，以中國大陸為例，兩國間早已形成緊密的商貿網絡，並互為重要貿易夥伴。二〇〇〇年兩國雙邊貿易額為92,209億日圓，日本自中國大陸進口額59,453億日圓（較上年成長21.9%），出口32,755億日圓（較上年成長23.3%）。^⑤中國大陸產品在日本進口市場的佔有率不斷攀升，已成為僅次於美國、日本在亞洲地區的最大進口國，在日本對外輸出中，中國大陸則為第三大出口市場。^⑥

註③ <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref1.html>>.

註④ 1998~2000年日本對歐盟貿易順差三年累計總金額為11兆1212億日圓，同期對亞洲貿易順差累計金額則為11兆8942億日圓。日本財物省網站資料，「平成十二年貿易統計概要」，日本財務省網站資料，<<http://www.mof.go.jp/trade-st/gaikyo2.htm>>。

註⑤ 「2000年中日貿易創下新高」，經濟日報（中共），轉引自中共對外貿易經濟合作部網站資料<http://www.moftec.gov.cn/moftec_cn/news/2001-2-7d.html>，若將前項金額轉換為美元計算，依據日本貿易振興會統計資料，2000年日本自中國大陸進口金額較1999年增加29.1%，達553億4133萬美元，日本輸往中國大陸金額增加30.4%，達304億3844億美元，雙雙創下歷史新高。讀賣新聞（日本），2000年2月7日，資料轉引自亞東關係協會編，日本重要時事摘要，第2183期，頁6。

註⑥ 1994-2000年中國大陸產品佔日本進口市場比率分別為1994年10.00%、1995年10.72%、1996年11.58%、1997年12.36%、1998年13.22%、1999年13.82%、2000年14.53%。資料引自中華民國經濟部全球資訊網表A-1主要國家經濟成長率，<<http://www.moea.gov.tw/meco/stat/four/a-17t.htm>>。



表四 1965~1980年日本對亞洲地區輸出入狀況

年度	日本輸出金額（比率*）	日本輸入金額（比率）
1965年	24億美元（60.5%）	16億美元（43.9%）
1970年	55億美元（61.4%）	33億美元（41.5%）
1978年	264億美元（52.8%）	194億美元（43.2%）
1979年	299億美元（57.4%）	292億美元（44.4%）
1980年	361億美元（56.6%）	361億美元（40.5%）

註：*比率表示該金額佔日本同年度輸出入總金額之百分比。

本表由作者自行製表，資料來源：通商產業省，經濟協力の現狀と問題（東京：通商調査委員會，1981年），頁36。

表五 1988~2000年日本對亞洲地區輸出入狀況

（單位：億日圓，%）

年 度	日本輸出金額 （比率*）	增加率 （%）	日本輸入金額 （比率*）	增加率 （%）	貿易平衡	增加率 （%）
1988年	98673(29.07)	10.3	74596(31.07)	10.6	24077(24.24)	9.6
1989年	113339(29.97)	14.9	88963(30.70)	19.3	24376(27.56)	1.2
1990年	128842(31.08)	13.7	97332(28.75)	9.4	31510(41.45)	29.3
1991年	141823(33.48)	10.1	99711(31.26)	2.4	42112(40.26)	33.6
1992年	148170(34.45)	4.5	95812(32.45)	-3.9	52358(38.83)	24.3
1993年	150635(37.47)	1.7	91765(34.21)	-4.2	58870(44.01)	12.4
1994年	161502(37.41)	7.2	99316(35.34)	8.2	62187(50.18)	5.6
1995年	180813(43.54)	12.0	115661(36.66)	16.5	65152(65.27)	4.8
1996年	196848(44.01)	8.9	142251(37.44)	23.0	54597(81.03)	-16.2
1997年	213800(41.97)	8.6	151632(37.02)	6.6	62167(62.28)	13.9
1998年	175603(34.67)	-17.9	135884(37.07)	-10.4	39719(28.39)	-36.1
1999年	176942(37.22)	0.8	139703(39.61)	2.8	37239(30.33)	-6.2
2000年p	212593(41.15)	20.1	170609(41.70)	22.1	41984(39.08)	12.7

註：p表示預測值；*比率為該年日本對亞洲輸出入貿易佔同年日本輸出入貿易總額之比率，貿易平衡指輸、出入金額相減後之金額，增加率指該年進口、出口、貿易平衡相較上上年度之比率。一九九八年日本對亞洲地區貿易狀況因一九九七年東亞金融風暴之故，呈現大幅受挫倒退現象。

資料來源：本表由作者自行製表，「平成十二年貿易統計概要」，日本財務省網站資料，<<http://www.mof.go.jp/trade-st/gaikyo2.htm>>。



在對外投資方面，一九七二～一九七四年間日本對外投資地域構成比重中，亞洲占四分之三強，一九七五年起比重多維持在約 55～70 %之間。以東南亞為例，日本政府為鼓勵日本企業前往東南亞地區投資，自一九八五年起，對該地區提供大量援助，一九八五年，日本對東南亞地區雙邊援助額為 962.13 百萬美元（ASEAN 國家的援助額為 800.01 百萬美元），一九八六年增為 1169.49 百萬美元（ASEAN 為 914.47 百萬美元），一九八七年增為 1865.88 百萬美元（ASEAN 為 1697.56 百萬美元），一九八八年為 2196.59 百萬美元（ASEAN 為 1920.21 百萬美元）。^③一九九六年，在日本的對外直接投資方面，ASEAN 占 14.5 %，在投資件數上，ASEAN 占 24.5 %。^④

其次以中共為例，在中國大陸的外資構成中，具中共外經貿部資料顯示，日資在中國大陸的外資地位相當突出。金融風暴之後，日資在中國大陸實際使用外資的比重雖然降為一九九八年的 7.48 %、一九九九年的 7.37 %，一九九九年，日資（實際使用額）仍是僅次於香港、美國之後的中國大陸第三大外資來源國，台灣則以 6.45 %名列第六名。^⑤

四、日益鮮明的外交作用

新中程計畫特別強調 ODA 政策的外交作用，將使日本 ODA 政策制訂與執行中過程的酬庸、獎懲或利益交換現象日益明顯。對非洲、拉丁美洲、大洋洲等地區的小型國家而言，日本透過加強援助，將有助於日本在聯合國大會影響力的提昇，一九九三年十月六日，日本時報便曾報導，許多國家認為日本之所以突然對非洲感興趣，是因為希望確保非洲國家支援日本成為改革後的安理會常任理事國。其次，日本對中小型國家的援助也可使日本取得介入彼等國家國內政治的影響力，例如日本政府即曾因馬達加斯加與馬拉威兩國民民主化進展與人權的改善，對該國提供援助，也曾以海地、薩伊、奈及利亞、等國政變或民主退步、人權情況惡化等而暫停或減少對該些國家的援助。^⑥另以日本利用拖延對中共 ODA 的批准，來抗議中共軍艦、調查船等進入東海爭議水域問題，以及二〇〇〇年十月中共總理朱鎔基以低姿態訪日，不再重提日本道歉問題等事例來看，ODA 政策的確曾發揮部分的外交作用。^⑦

不過，若就日本政府目前的主要外交政策目標：「國際國家化」、「出任聯合國安全理事會常任理事國」兩項目標來看，由於日本憲法的限制，以及以中共為主的一些對於日本軍國主義是否隨著日本的「普通國家化」而重新再起的疑慮，日本擔任聯

註③ 五十嵐武士，日本のODAと國際秩序（東京：日本國際問題研究所，1990年12月20日），頁250。

註④ 日本外務省，外交青書，1999年版，附表，頁383「地域別輸出構成比」圖表，頁387「APECと日本」（イ）、（ロ）項圖表資料。

註⑤ 中共對外貿易經濟合作部網站資料，「1999年對華投資前十五位國家／地區情況」，<http://www.moftec.gov.cn/moftec_cn/news/2000_9-22-11.html>。

註⑥ Reinhard Driete, *Japan's Foreign Policy for the 21st Century*, op. cit, pp. 129~130.

註⑦ 何思慎，「朱鎔基訪日：收穫有限的笑臉外交」，台灣綜合研究院和平論壇每月首選文章，<<http://www.dsos.org.tw/peaceforum/papers/2000-10/MF0010001.htm>>。



合國安全理事會常任理事國的外交政策目標恐難迅速達成，即使目前日本是提供中共最多援助的國家。

要言之，雖然日本政府希望增強 ODA 政策的外交作用，但是外交作用效果將會因受援國國力、受援國所處地理位置、企圖影響之受援國內外政策目標設定等因素而有所差異。對於國力較差、地處偏遠的非洲、拉丁美洲等中小型受援國家，因綜合國力對比懸殊，外交作用效果較強。對於像中共一般的鄰近大國，外交作用的效果將會受制約。

首先，日本仍將以亞洲為主、東亞優先。其次，對於與日本國家利益較不相關的偏遠小國（如非洲），日本的 ODA 政策的外交作用：酬庸、獎懲或利益交換，將會較明顯。因為變動政策的成本小、代價小、利益損失也不大。反之，對於日本國家利益較相關的地區或國家之 ODA 政策，則會因變動政策成本、代價、利益損失較難預測，致使日本對彼等的援助政策，相較前述對偏遠小國的援助政策，來得穩定且難以全盤更動，援助政策的外交作用相形較不明顯，例如日本對印尼及中共的援助政策，數十年來均相當平穩。

五、非政府組織（NGO）的角色與職能

非政府組織（NGO）在日本對外援助議題上發揮職能始於一九七〇年代的扶助國外災害受難者及難民行動，功能十分有限；一九八〇年代，隨著中南半島難民及非洲饑民人數的持續增加，益發提升 NGO 企圖在國際救難工作中的行動意願。不過受限於經費籌募困難，救難功能一直無法拓展，NGO 轉而尋求日本政府的經費支援。日本外務省在 NGO 不間斷的催促聲中，於一九八九會計年度首次編列 1 億 1 千 2 百萬日圓經費的 NGO 補助計畫，一九九六年該項目預算額首度達 10 億日圓，一九九七年為 12 億日圓，一九九八年為 11 億 5 千 1 百萬日圓，一九九九年降為 9 億 7 千 6 百萬日圓。^④在接受外務省 NGO 補助的計畫數方面，一九八九年有 21 項，一九九五年突破百項關卡，達 137 項，一九九六年 215 項、一九九七年 224 項、一九九八年 185 項。^⑤累計自一九八九會計年度迄一九九八會計年度，共有 1,087 項 NGO 計畫得到補助，累計補助金額達 47 億 5 千 7 百萬日圓。^⑥

一般來說，NGO 在日本對外援助議題上扮演的角色及職能，受限於 NGO 財力不足，以及無償贈與援助項目在日本外援所佔比率偏低之故，一直只能扮演輔助性的角色，只在諸如醫藥健康、婦女發展、環保問題、鄉村農漁發展、草根發展計畫等等有限的議題發揮功能，並與政府共同合作。不過由於 NGO 在各項緊急救援行動上具備官方所不及的彈性與機動性，日本政府遂寄予厚望，將 NGO 強化計畫正式列為一九

註④ Chart 7, Trend in the Budget of the Subsidy System for NGO Projects, <http://mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ov2_1_02.html>.

註⑤ Chart 8, Trends in Number of Projects Receiving NGO Subsidies, Ibid.

註⑥ Box1, NGO Subsidy Framework: Changes over the Last Decade, <http://mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/box_01.html>.



九九年 ODA 新中期計畫目標，希望透過與 NGO 的溝通對話機制，擴大、強化 NGO 的功能。

伍、結 語

綜上所述，在日本內外政經環境交互影響下，新世紀日本 ODA 政策誠如一九九九年新中期計畫所強調的，日本身為全球第二大經濟體，對協助開發中國家的社會經濟發展責無旁貸，對外援助是日本必須堅持下去的政策選擇，且是符合日本國家利益的舉措。

不過，重新思索該如何更適切地執行 ODA 政策，對財政經濟仍陷困境的日本政府來說，也是一項必須明快因應的政治問題。當前，日本社會對於政府進行對外經濟合作的民意支持度已跌至最低點，民間普遍存在對援助效率與透明度問題的不信任感，在日本內閣府針對對外經濟合作所做的最新民意調查中，反對繼續進行對外援助，或認為應盡量減少對外援助的比率已經竄升到 27.1% 的歷史高點，是一九七七年 4.5% 反對比率的六倍。針對上述的民調結果，日本政府無法輕忽。

不過，導因於財政限制，日本政府在援助的形式、金額與成效上，國會及民間的意見與看法將會發揮政策影響力，日本主政當局必須改變舊有作風，將外援政策的部分決策權力下放給國會及民間，深化援助政策的透明度，並強化事後監督機制，提高援助效率，否則將很難繼續維持現有的援助政策與規模。

為此，日本外務省於二〇〇一年三月二十三日邀集十五位專家學者，針對 ODA 革新問題召開的第二次懇談會系列討論會已於二〇〇一年八月發表期中報告書，最終報告書發表日期仍未定，大約為二〇〇一年底或二〇〇二年初。

展望未來，日本對外援助政策的走向，第一，ODA 政策仍會持續推展，援助對象側重亞洲的情況也不會逆轉。雖然日本經濟財政前景並不樂觀，民間對於現行的 ODA 政策支持度略有下降，然因 ODA 為外交政策之一環，一般來說政府角色在決策過程中的主導性較強，政府當局在考量是否使用援外工具時雖會參考民意取向，通常仍會以外部環境為主要考量重點。不過，由於對外提供援助需有強大的經濟力支撐，連續兩年陷入經濟衰退的日本是否仍能持續執行質量兼具的 ODA 政策是可觀察的項目。目前，可確定的是日本政府將在二〇〇二年度大幅裁減 ODA 預算 10.3%。未來二至三年，若日本經濟果如新加坡總理吳作棟所預言「都無法成長」，將不可避免地對日本的 ODA 政策造成衝擊。^⑤

第二，ODA 政策的外交作用視個案不同而有差異。從縱向的角度來看，援助的外交作用將越來越強，然自橫向角度觀之，援助的外交作用將因個案而有所不同，一般來說，距離越遠外交作用越大，越離越近則較難發揮強有力的外交作用，因為鄰近日本的周邊國家與地區，諸如中共、韓國、東南亞國家等，與日本的政治安全、經濟安

註⑤ 自由時報，民國90年12月21日，版10。



全息息相關，冒然以全面取消援助來要脅鄰國就範的外交舉動，不僅將使日本政治安全同時受傷，對於未來雙邊關係也將造成難以彌補的影響。

第三，持續強化 ODA 的效率與透明度。隨著日本中央政府行政機構於二〇〇一年一月整併後，主管外交事務的外務省及掌握財政預算大權的財務省成為實際參與 ODA 決策的主要單位，在 ODA 政策執行單位上，也已於一九九九年將「海外經濟協力基金」與日本輸出入銀行的業務整併為日本國際協力銀行。其次，引進包括國內外民間團體監督 ODA 計畫執行成效，對於增加透明度將頗有助益。二〇〇一年十一月七～八日，日本外務省出面邀集亞洲十五國資深政府官員、世銀（WB）、亞銀（ADB）、聯合國發展方案（UNDP）、開發援助委員會、以及日本國會議員、外務省、國際合作局、國際合作銀行...等單位，於東京舉行「ODA 評鑑東京工作小組會議」（The Tokyo Workshop on ODA Evaluation），針對 ODA 評鑑經驗、評鑑方法、夥伴國家（受援國）在評鑑過程中的角色及能力等議題進行廣泛討論。會中，與會代表強調持續進行 ODA 評鑑工作的重要性在於使 ODA 計畫與政策更有效率。^②

第四，有關非政府組織（NGO）在援助體制中角色的強化問題，由於 NGO 所擔負的工作項目多隸屬無償贈與援助，在日本現行仍以貸款為主的援助型態中，所能發揮的職能仍不及政府單位。此外，有限的經費則是 NGO 在無償贈與援助所能發揮的角色先天限制。未來，日本政府若欲強化 NGO 的援助職能，必要的經費支援必不可少，俾便維繫 NGO 組織的持續生存。

* * *

（收件：90年3月23日，修正：90年12月10日，接受：90年12月12日）

註② <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/2001/release.html>>.



附錄一 1992 日本政府開發援助大綱要點

項目	主要內容
基本理念	(1) 人道考量，並需對仍深陷於飢餓貧困的發展中國家人民提供援助； (2) 在互賴的國際體系中，發展中國家的安定與發展與世界和平及繁榮息息相關； (3) 環保問題是全人類共同的課題； (4) 日本應在維持世界和平與確保國際社會的繁榮過程中，發揮與其國力相當的作用等觀點，日本應為支援發展中國家經濟起飛提供 ODA 援助。
實施原則	(1) 環保與發展：兼顧環保與發展。 (2) 非侵略：避免 ODA 被運用於軍事用途或助長國際衝突。 (3) 軍事公開：為維持及強化國際和平與穩定，並從發展中國家應該合理分配該國資源於經濟社會發展的視點切入，日本應十分注意受援國的軍事支出、大規模毀滅性武器或飛彈的研發與製造、武器進出口等現象。 (4) 民主化與人權：充分關注發展中國家在促進民主化，致力於引進市場經濟，以及確保受援國內基本人權與自由的狀況。
主要地域	(1) 以亞洲為主要 ODA 目標，另加入非洲、中近東、中南美、東歐及大洋洲等區域。 (2) 強調對於極低度發展中國家 (LLDC) 的援助必要性。
主要項目	(1) 以「解決全球問題」(如環境與人口)； (2) 「基本人類需求」(免於飢餓貧困)； (3) 「人力資源發展、研究等有助於技術提升與擴散的合作」； (4) 「提升基礎設施的水準(社會經濟發展的先決要件)」； (5) 「協助進行結構調整」(使私部門在市場經濟機制中得以展現創造力與活力，並利解決累積的債務問題)。
革新方向： 提高效率、 民衆參與及 支援	(1) 資訊公開與推廣：ODA 資訊公開化、加強宣傳與推展有關援助問題的教育，俾便 ODA 政策得以順利推行。 (2) 提高執行效率：1. 培養足以執行 ODA 政策的人才，並有效利用之；2. 加強政府相關省廳在 ODA 政策的聯絡與協調；3. 確保派遣人員的人身安全。

本表由作者自行整理，資料引自日本外務省網站，「政府開發援助大綱」(日文版) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1f.html>；英文版本請參閱同前網站，"Japan's Official Development Assistance Charter," in *Japan's ODA Annual Report 1999*, <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref1.html>>；金熙德，日本政府開發援助，附錄 1 (一九九二年日本 ODA 大綱中譯文)，頁 264~266。



附錄二 1999 年日本新 ODA 中期計畫要點

項 目	主 要 內 容
基本理念	<ol style="list-style-type: none"> 1.強調身為世界第 2 大經濟體、最大援助國的日本，在協助發展中國家社會經濟發展的議題上，肩負相當重要的責任，可使日本在國際社會中，贏得它國的信賴及讚許。 2.突顯日本 ODA 的外交作用。 3.符合國家利益，因為東亞各國經濟結構的改革與日本國家利益直接相關。
主要地域	「東亞優先」的主張，至於其他地域則依據各區域之特性，將開發中國家分為八個地區（東亞、西南亞、中亞及高加索、中近東、非洲、中南美洲、大洋州、歐洲。），以便制訂出妥適的援助政策，並符合日本國家利益的戰略援助目標。
實施原則	<ol style="list-style-type: none"> 1.政策基礎：ODA 大綱與 DAC 開發夥伴策略（Development Partnership Strategy）。 2.受援國要件：自助、動機、良好統治。 3.透過雙邊政策對話，規劃符合受援國期望與需求的援助計畫。為強化援助的影響力，必須善用綜合策略。 4.有效利用開發中國家、援助國、國際組織、私部門、非政府組織等的力量，值此必須建立上述單位間的合作與分工。 5.強調經濟成長與人為中心的發展（human-centered development）之重要性。 6.強調 ODA 政策必須植基於日本納稅人與國民的支援，以及受援國對於日本援助計畫的理解。
革新方向	<ol style="list-style-type: none"> 1.博取社會大眾對於 ODA 計畫的認識與支援，俾使日本政府得以滿足國際社會對於日本外援能力的高度期待。 2.日本的援助計畫必須與其外交政策和其他國家利益協調一致。

資料來源：日本外務省網站（日文版），〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1_9.html〉，「地域別の援助のあり方」，〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1_s.html〉。；同前網站“Japan’s Medium-Term Policy on Official Development Assistance(ODA)”（英文版），in Japan’s ODA Annual Report 1999，〈http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref2_01.html〉；張隆義，「日本援外政策之研究」，國際關係學報（台北：政治大學外交系），第 14 期（民國 89 年 3 月），頁 109~110。



Contemporary Japan's Foreign Aid policy

Yu-chih KO

Abstract

Since 1991, Japan has been the world's largest ODA donor country, according to DAC (Development Assistance Committee) statistics. Moreover, providing such assistance is an important diplomatic mission for Japan. In 1992, the Japanese Government made a neo-ODA Charter to cope with the global changes that have occurred with the end of the cold war.

The government of Japan has recently been forced to gradually change her ODA policy due to the difficult economic and fiscal situation that the country is facing. The 1999 ODA medium-term plan has outlined the medium policy (1999-2003), giving us a preview of Japan's ODA policy in the 21st century. This paper will, therefore, discuss Japan's future ODA policy.

Keywords: Japan; Official Development Assistance; 1992 Japan's ODA Charter; 1999 Japan's Medium-Term Policy on ODA

