

# 目标相容度与对华日元贷款

李 敏

现有关于对外援助的研究主要是考察如何增强援助的有效性,即分析援助政策在受援国产生的效果。也有少量研究试图从援助方和受援方的互动角度来考察援助实施的问题,但这方面的成果并不系统。本文认为,对外援助行为的最重要特征是援助方和受援方之间的信息不对称和公共政策循环系统的脱节。为此,本文尝试将委托代理模型应用于双边援助来探讨对外援助合作双方的互动关系,进而从理论上说明具有不同偏好的援助合作双方的互动如何导致援助制度的变迁和援助分布的变化。在此基础上,本文将对1979—2005财年度对华日元贷款援助制度和援助分布所出现的变化进行实证检验。

## 一、官方发展援助的现有分析

在官方发展援助(ODA)的实施及其效果方面,学者们的研究主要集中在

---

ODA (Official Development Aid)的全称是官方发展援助。经济合作与发展组织(OECD)对ODA的定义是:“官方发展援助就是那些流向发展中国家和多边机构的,由官方机构提供的援助,官方机构包括国家和地方政府,或是它们的执行机构。ODA必须满足以下条件:第一,它的主要目的是促进发展中国家经济发展和提高福利水平;第二,它具有优惠性质,其中赠与的成分不低于25%。”鉴于行文方便,后文所称的对外援助就是指ODA。可参见 OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows 2003* (Paris: OECD, 2004), p. 315。

---

《国际政治科学》2007年第1期(总第9期),第55—83页。

*Science of International Politics*

以下三个方面：

### (一) 援助的外交决策分析

这一分析思路的基本假定是，ODA 的实施是援助国外交政策的一部分，因此，ODA 政策和项目执行是由援助国的外交决策过程和利益考虑所决定的。

一部分学者侧重分析援助国决策机制对 ODA 的影响。艾伦·里克斯 (Alan Rix)、罗伯特·奥尔 (Robert Orr)、戴维·阿拉斯 (David Arase) 在阐述日本对外援助政策的决策过程时，强调了外务省、大藏省 (现在的财务省)、通产省 (现在的产业贸易省) 和经济企划厅 (在后来日本政府体制改革中被撤销) 等官僚机构的作用。与以上学者所主张的对外援助的四省厅决策模式不同，高岭 (Tsukasa Takamine) 认为，日本在制定包括对外援助的对外政策过程中，外务省官僚和自民党具有主导地位。他的研究表明，在 20 世纪 90 年代中期以前，外务省官僚占据主导地位；在 90 年代中期以后，自民党日益占据主导地位。他指出，日本国内决策体制的变化导致对华 ODA 决策中的负面考虑越来越多。

另一部分学者则强调援助国 ODA 政策背后的利益动机。塞韦林·布莱兹 (S erine Blaise) 详细分析了 1980 年至 1999 年日本 ODA 在中国各省的分布，从统计上证明日本的 ODA 起到了为日本向中国输出对外直接投资 (Foreign Direct Investment—FDI) 搭桥铺路的作用。连玉如认为，德国对华援助在 20 世纪 90 年代迅速增加，主要原因就是德国越来越重视在中国的商业利益。金熙德、林晓光等指出，日本进入 90 年代之后，国内环境保护的要求、对华安全担忧等因素在外交决策中的比重增加，导致对华 ODA 出现了相应的变化。

---

Robert M. Orr, *The Emergence of Japan's Economic Aid* (New York: St Martin's Press, 1980); Alan Rix, *Japan's Economic Aid* (New York: St Martin's Press, 1980); Alan Rix, *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership* (London: Routledge, 1993); David M. Arase, *Buying Power: the Political Economy of Japan's Foreign Aid* (Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1995).

Tsukasa Takamine, *Japan's Development Aid to China: The Long-running Foreign Policy of Engagement* (London: Routledge, 2006), pp. 74—94.

S erine Blaise, "On the Link between Japanese ODA and FDI in China: A Microeconomic Evaluation Using Conditional Logit Analysis," *Applied Economics*, Vol. 37, No. 1, 2005, pp. 51—55.

连玉如：《新世界政治与德国外交政策——“新德国问题”探索》，北京大学出版社 2004 年版。

金熙德：《日本政府开发援助》，北京，社会科学文献出版社 2000 年版；林晓光：《日本政府开发援助与中日关系》，北京，世界知识出版社 2003 年版。

上述研究的一个重要缺陷是忽略了受援国在援助实践中的作用。比方说,它无法解释,在援助国的政策考量发生重大变化的情况下,为什么改革开放以来中国保持接受外来援助的一贯态度?当援助国的某些动机可能有损于中国利益时,中国又是如何影响 ODA 的谈判与实施的?

### (二) 援助的效果分析

这一分析思路的基本假定是,经济发展主要是发展中国家的国内问题。因此,ODA 能否促进当地经济发展基本取决于发展中国家的国内政策和政治结构。

持这种观点的学者受到世界银行、国际货币基金组织的很大影响。伯恩赛德 (Burnside) 与多拉尔 (Dollar) 在他们撰写的并引起发展经济学界重要争论的一篇论文中,通过对 1970—1993 年共 275 个样本的分析后指出,如果发展中国家具有良好的财政、货币和贸易政策条件,外来 ODA 就能促进经济发展;反之,外来 ODA 并不能够促进经济发展。他们的这一研究支持了世界银行等国际组织长期倡导的“良治论”(good governance) 及结构调整政策。部分学者应用这一视角研究了发展援助对中国经济的影响。张光在考察了中国在接受外来援助政策的变化过程之后发现,在具备以下三方面的条件时,援助能够取得效果:领导人将经济发展视为首要目的;存在市场导向的经济系统;援助规模足够大,并用于促进市场力量。改革开放之后,中国国内政策和政治结构符合这些条件,对华援助因而取得良好的经济效果。

其他一些学者则强调发展中国家国内的政治结构对援助效果的影响。科恩 (Cohen)、格林德 (Grinde) 和沃克 (Walker) 认为,必须更多地研究受援国对“政策空间”和“行政系统”的各种限制,正是这种限制降低了援助效果的有效性,在条件性援助中这种限制作用表现得尤为明显。日本学者大内穗等也持

---

Craig Burnside and David Dollar, "Aid, Policies and Growth," *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, pp. 847—868

Zhang Guang *Foreign Aid, National Interest and Economic Development: the Case of China, 1949—2000*, Ph. D. dissertation, Kent State University, 2003, pp. 1—3.

John M. Cohen, Merilee S. Grindle and S. Tzipi Walker, "Foreign Aid and Conditions Precedent: Political and Bureaucratic Dimensions," *World Development*, Vol. 13, No. 12, 1985, pp. 1211—1230.

相似的观点。

上述研究忽略了一个基本事实:援助的执行及其效果远非受援国单方面影响的结果,而是受制于援助国、受援国双方的共同作用。由于忽略了对援助国方面的考察,它无法解释为什么 20 世纪 90 年代初不同国家的援助具有不同的重点。例如,德国援助注重环境保护、农村扶贫;加拿大援助注重人才培养;日本援助早期侧重于经济基础设施建设,后期转向环境保护和人才培养。很显然,援助国的侧重点不同,在很大程度上导致不同国家 ODA 在中国的经济效果的差异。

### (三) 援助合作分析

这一分析思路强调援助实施是援助国和受援国共同合作的结果。例如,日本国际协力银行(Japan Bank for International Cooperation—JBIC)、德国复兴开发银行(Kreditanstalt für Wiederaufbau—KfW)等援助实施机构都倾向于视政府开发援助为“经济合作”而非“对外援助”。我国《人民日报》在报道对华援助时也认为,援助是双赢的国际合作,而绝非单方面的恩赐。

按照这一思路,戴维·波特(David M. Potter)在研究日本对泰国和菲律宾的援助后指出,对外援助是日本和这两国政府谈判协商的结果,而非援助国单方面的政策决定;受援国可以部分地将自己的发展偏好融入援助谈判和实施中。

这一思路抓住了对外援助实施及其效果受到援助双方共同作用这一基本事实,但目前尚缺乏对援助合作的系统解释。此外,由于在援助国和受援国中都有相应的援助制度框架,因而我们也不能忽视这些援助制度对援助实施的影响。

## 二、目标相容程度与援助结果

经济学中的委托代理模型较好地体现了委托人—代理人之间的互动关系

---

大内穗、下山瑛二編:《開發途上国の官僚制と經濟發展》(東京:アジア經濟研究所,1985)。

参见龚雯:《为了共同的明天:中日经济合作项目考察综述》,《人民日报》1995年1月11日,第3版。

David M. Potter, *Japan's Foreign Aid to Thailand and the Philippines* (New York: St. Martin's Press, 1996).

对合作实绩的影响。本文借用这一模型,分析对外援助实施中援助国和受援国关系对援助实绩的影响。

委托代理模型具有两个核心假定。第一,委托方和代理方都力图实现自身效用最大化,委托方收益直接取决于代理方的成本(付出的努力),而代理方的收益就是委托方的成本(支付的报酬)。在某种程度上,委托方和代理方彼此的利益是不一致的。第二,委托方和代理方之间信息不对称,即委托方并不能直接观察到代理方的努力程度。因此,代理方可能利用其信息优势谋求私利,从而产生代理问题。委托代理理论的核心问题是,在利益冲突和信息不对称的情况下,委托方如何设计最有效的契约激励代理方。在设计代理契约的过程中存在着两个约束:首先是参与约束,即代理方从合作中获取的收益应大于为此付出的机会成本;其次是激励相容约束,即在某种契约设计下,委托方希望代理方付出的任何努力水平,都是通过代理人的效用最大化行为实现的。在激励相容状态下,存在着一个激励相容程度的问题,任何一方在合作中预期收益越高,它就有更大动力参与合作;如果双方对于同一项合作的预期收益都很高,那么激励相容程度就越高,合作实现的可能性自然就越大;反之亦然。

由于存在信息不对称问题,委托方会在契约内加入惩罚和奖励措施,以便最大限度地确保委托人利益最大化。将委托—代理分析框架引入双边对外援助的分析中,我们可以得出以下基本认识:

第一,援助的实施是双方为实现自身利益而进行的。援助方希望通过对外援助来实现自身经济利益、政治利益、安全利益、国际声誉以及满足国内选民缓解世界贫困的道德意愿等;受援方在贯彻对外援助时的收益体现为接受外来援助所带来的经济发展、政治稳定等。

第二,为了缓解信息不对称问题,援助方会设立援助制度,如申请制度、谈判制度、审核制度、事后评价制度等。申请制度、谈判制度和审核制度三者主要用于控制前期信息,确保受援方具有较强的执行援助的声誉以及严格控制将要执行的项目,使其符合援助方的偏好。事后评价制度用于控制后期项目执行状况的信息,事后评价所积累的信息给援助方——特别是国内纳税人提供了必要

---

刘有贵、蒋年云:《委托代理理论述评》,《学术界》2005年第1期,第69—70页。

H. R. Varian, *Intermediate Microeconomics*, 4th ed (London: Norton, 1993), pp. 642—643.

信息,从而满足国内民众作为原始委托人对纳税资金的使用状况的信息要求,以便决定是否继续支持当前的对外援助政策。同时,事后评价制度所积累的信息为下一次的援助决策提供了依据,提高了监督受援方的可信性。通过这些制度设计,有助于更好地在援助中实现援助方的利益。

第三,援助双方存在着目标是否相容以及相容程度的问题。在援助实践中,激励相容来源于双方对于将来合作中实现各自目标的预期。在其他条件相同的情况下,如果双方在援助合作中越能够同时实现各自的目标,目标相容程度就越高,双方对合作预期的收益也就越高。

第四,援助方和受援方之间存在着不对等的权力关系。援助方直接控制援助的输出;受援方的援助申请必须努力符合援助方的援助目标。

基于以上四个基本判断,笔者提出以下因果关系的推论逻辑:

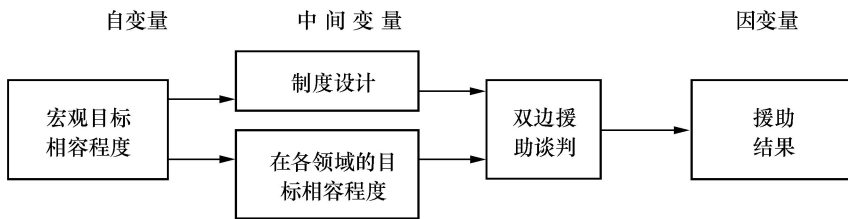


图-1 官方发展援助的因果关系

上图中的因果关系意味着:

第一,宏观目标相容程度高低决定了援助制度框架的严厉程度。宏观目标相容程度既取决于两国的双边关系,也取决于援助国国内纳税人对于援助政策的支持程度。宏观目标相容程度越高,受援国的努力就越直接符合援助国利益,援助国对受援国就越放心。此时,援助国为了减少监督成本,就自然会放宽制度框架。宏观目标相容程度越低,受援国的努力会越偏离援助国的希望。此时,援助国就会运用非对称性权力,加强对受援国的约束。于是,在与援助方援

Bertin Martens, "Why Aid Agencies Exist?", *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 6, 2005, pp. 643—663.

Tony Killick et al., *Aid and the Political Economy of Policy Change* (London: Routledge, 1998), p. 102.

助偏好相差较大的情况下,受援方就较难将自己的使用偏好融入援助执行中。

第二,国家宏观目标相容程度对援助总额的影响是通过具体领域内目标相容度的变化来实现的。也就是说,在具体总援助金额之下,各个次领域的目标相容度高决定了该领域内援助份额的大小。

第三,援助的制度设计和具体领域内目标相容程度共同作用于双边谈判,从而决定了各个领域内援助的实施结果。一方面,援助制度定义了游戏规则;另一方面,受援方会在既有的援助制度框架下最大限度地融入自身对援助的使用偏好,援助制度越宽松,受援方就越容易在援助中融入使用偏好,从而在援助中获得更大利益。

据此,本文提出三个假说:

**假说 1** 两国宏观目标相容度越高,援助制度设计越宽松,援助分布就越能够反映受援国的发展目标;两国宏观目标相容度越低,援助制度设计越严格,援助分布就越偏离受援国的发展目标。

**假说 2** 具体领域内目标相容度越高,该领域内所占援助比例就越大;反之,该领域内所占援助比例就越小。

**假说 3** 如果宏观目标相容度变迁导致具体领域内目标相容度发生变化,但援助制度没有发生变化,那么援助分布的变化程度就没有预想的那么大。

本文以 1979—2005 财政年度日本对华日元贷款作为分析的案例。选择这一案例的基本考虑是,日本对华 ODA 是双边援助的典型案列。如果能对该案列做出合理解释,那么,本文的理论效力可以得到最基本的检验。而且,日本对华 ODA 较好地促进了中国经济发展,对此做出合理的解释,也有助于促进我们对援助实践的认识。本文主要分析日本对华 ODA 的日元贷款部分。实际上,日本对华援助分为三种形式,即日元贷款、无偿资金援助和技术合作,但日元贷款占据了日本对华 ODA 总量的 88.24%,此外,无论在日本还是中国,存在两

---

案例研究中经常出现等效性问题 (equifinality) 和变量复杂组合 (complex causation), 它们分别表示多个变量共同导致相同的结果以及变量互相作用导致某个结果。本文的两个中间变量的关系类似于变量复杂组合关系。参见 Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Science* (Cambridge: MIT Press, 2005), Chapter 11。

截至 2004 财政年度,日元贷款实际支出 22 234 亿日元,无偿资金援助占 1 505 亿日元,技术援助占 1 457 亿日元。见 <http://www.cn.emb-japan.go.jp/oda/summary.htm#2> (2007 年 1 月 12 日进入)。

套系统分别管辖日元贷款、无偿资金援助、技术合作，限于篇幅，本文无法就这三方面的双方目标相容度进行全面分析。下表是 1979—2005 年对华日元贷款的基本情况。

表-1 对华日元贷款的财政年度分配

	项目数量 (单位:个)	协议资金总额 (单位:百万日元)	日元贷款提供框架
第一期日元贷款(1979—1984)	7	330 900	5年一度
第二期日元贷款(1985—1989)	17	540 000	5年一度
第三期日元贷款(1990—1995)	52	809 973	5年一度
第四期日元贷款(1996—2000)	74	969 843	前3年和后2年各一次
2000年特别日元贷款	2	17 202	单独审核
日元贷款(2001—2005)	44	539 945	单年度

资料来源：2000年及以前的数据来源于 *JBIC ODA Loans to the People's Republic of China*, Tokyo, 2001; 2001—2005年的数据来自于日本国际协力银行官方网站的相关项目数据，可参见：<http://www.jbic.go.jp>。

### 三、日中 ODA 合作的目标相容度

#### (一) 日本对华 ODA 的背景

要理解 1979—1989 年日本对华 ODA 的宏观目标，就需要考察 20 世纪 70 年代末日本对华提供 ODA 的决策背景。

第一，20 世纪 70 年代，冷战进入了苏攻美守时期，大国关系进行着结构性调整。1972 年尼克松访华，此后中美关系迅速升温，并推动了中日关系的改善。1972 年 9 月，中日关系正常化，1978 年签订了《中日友好和平条约》。

第二，1973 年第一次石油危机以后，日本 ODA 政策发生了重要的变化。

---

在援助方，日本海外经济协力基金(OECF)负责日元贷款，1999 年 OECF 和日本进出口银行合并，产生了日本国际协力银行(JBIC)，于是就由 JBIC 来负责日元贷款；日本国际协力基金(JICA)负责无偿资金援助和技术合作。在中方，由国家计委负责管理国际贷款，1998 年国家计委更名为发展计划委员会，2003 年之后又改组为国家发展与改革委员会；原先的国家科学技术委员会负责管辖无偿资金和技术合作，1998 年由改名后的国家科技部负责。参见 Marie Soderberg, "Shipping Aid to China," in Soderberg, ed., *The Business of Japanese Foreign Aid: Five Case Studies from Asia* (New York: Routledge, 1996), p. 217.



如果说 1954—1972 年间日本 ODA 政策仅服务于商业目的,那么 1973 年石油危机之后,保障以资源为中心的经济安全便成为日本 70 年代 ODA 政策的一大目标。

第三,中国作出改革开放的重大决策,但是经济建设资金极其匮乏。1978 年,中国开始改革开放,但面临着外汇短缺和外债加剧的问题,其中“宝钢事件”对中日领导人都造成了巨大的冲击。

在此背景之下,如果日本对华提供 ODA,日方和中方都预期能从 ODA 中获益。1979 年 12 月 15 日,太平首相访华时正式宣布,日本将在 6 年间对华提供 3500 亿日元贷款(现价折换约为 15 亿美元)。

### (二) 1979—1989 年中日两国的宏观目标

基于上述宏观背景的分析,1979—1989 年日本对华 ODA 的宏观目标主要体现在以下几个方面:

首先是政治战略目标。第一,强化中国牵制苏联的功能。1979 年苏联入侵阿富汗之后,中国在反苏阵营中的作用愈加突出。虽然从表面上看,日本“对华援助三原则”中的“日中关系不针对第三国”试图对苏联进行安抚,不过,日本对华 ODA 无疑包含了针对苏联的现实考虑,这一点在“北京政治风波”后得到验证。日本外相宇野宗佑在 1989 年 7 月 6 日举行的东盟外长会议中申明:“如果孤立中国,我们将把中国推向苏联。这并不是一个明智的政策。”第二,力图影响中国改革开放的进程和方向。第三,维护中国的稳定。实施 ODA 以支持中国稳定的目的,在各年度日元贷款的政府换文中

---

张光:《日本对外援助政策研究》,天津人民出版社 1996 年版,第 38 页。

Tsukasa, *Japan's Development Aid to China: The Long-running Foreign Policy of Engagement*, pp. 49—52.

具体决策过程叙述可参见金熙德:《日本对华 ODA 政策的演变和中日关系》,《日本学刊》1995 年第 2 期,第 24—25 页。

关于日本的目标分析,请参见 Tsukasa, *Japan's Development Aid to China: The Long-running Foreign Policy of Engagement*, pp. 79—88.

金熙德:《日本对华 ODA 政策的演变和中日关系》,第 25 页。

Tsukasa, *Japan's Development Aid to China: The Long-running Foreign Policy of Engagement*, pp. 79—88.

说得很清楚：“日元贷款……旨在增进中华人民共和国经济稳定和经济现代化的努力而提供。”第四，作为战争赔款的一种替代形式。虽然日本国内人士较少承认这一点，但日本早期对华提供 ODA 时确实存在着很强的赎罪心理。

其次是经济目的。第一，扩大日本对华贸易和投资。在原先 ODA 决策的“四省厅”体制中，日本的商业集团利用与通商产业省等政府机构的密切关系，间接地实现了自己的商业利益。实际上，在决定对华提供 ODA 的过程中，日本经济界发挥着重要作用。第二，保障来自中国的石油和燃煤的稳定供应。

与日本相比，中国接受 ODA 的政策目标较为单一。在“文化大革命”期间，中国一度拒绝所有外来援助，随着中共十一届三中全会确立了以经济建设和现代化为中心的国家发展战略，中国一改以往主要依靠国内资金进行经济建设的政策，开始接受包括对外援助在内的外来资金。此时，中国接受外来 ODA 的主要目的是促进经济建设，从而实现政治上的稳定。

这一时期，中日两国在 ODA 合作问题上，彼此的目标相容程度很高。日方希望通过支持中国的改革开放和经济发展，来实现自己的政治战略目的和经济目的；而中国接受日本 ODA 则是为了支持国内的经济建设事业。

### （三）20 世纪 90 年代中日两国宏观目标的变动

20 世纪 90 年代上半期，日本对华 ODA 的宏观目标出现了巨大的变化。这首先体现在日本对华提供 ODA 的政治动机减弱。第一，苏联解体和冷战终结使中国失去了平衡苏联这一重要功能。第二，冷战结束和中日实力对比的变化，引起日本对安全问题的担忧。第三，1993 年日本下议院选举制由多选区制变为小选区制和比例选举制，引发“五五年体制”的瓦解，右倾化的舆论和政治

---

金熙德：《日本对华 ODA 政策的演变和中日关系》，第 21 页。

同上书，第 27 页。Zhang Guang, “Rail Aid to China,” in Soderberg, ed., *The Business of Japanese Foreign Aid: Five Case Studies from Asia*, pp. 248—252.

Friedrich W. Wu, “External Borrowing and Foreign Aid in Post-Mao China’s International Economic Policy: Data and Observations,” *Columbia Journal of World Business*, Vol. 19, No. 3, 1984, p. 53.

家在政治决策中的作用迅速增强。此外,1992年6月30日,日本内阁会议决定通过《政府开发援助大纲》,史无前例地添加了 ODA 的政治条件,如规定 ODA 应避免用于军事用途和助长国际纷争,不能被用来扩大军事支出和增强大规模杀伤性武器,而应用于促进民主化、市场化和自由化,即“ODA 四原则”。随后,这些政治条件被应用于对华援助中。

其次,日本对华 ODA 的经济利益也有所改变。第一,中国经济的快速发展在一定程度上限制了自己的能源出口能力。因此,日本早先希望通过提供 ODA 来建设向日本运煤的铁路和码头的打算不能得到完全实现。第二,日本对华 ODA 促进对华投资和贸易的作用有所减小。日本对华投资主要集中在沿海地区,但 20 世纪 90 年代以后,日本政府倾向于将对华 ODA 分布到中国的中西部地区,但日本对华商业投资并不太愿意进入中西部地区,ODA 促进投资和贸易的作用也就减弱了。第三,由于日本对华日元贷款中基本不存在采购条款,日方企业在日元贷款国际招标中的中标率也相应下降,这导致日方企业支持 ODA 的力度明显减小。

同时,日本对华 ODA 的舆论宣传和环保功能在加强。1999 年,日本外务省颁布了 ODA 中期纲领,宣称在对外援助目标中奉行“脸上有光政策”,因此开始注重对外宣传。同时,ODA 的环保功能也不断强化。这不仅是因为日本国内舆论长期不满对华 ODA 在中国的宣传力度,也因为日本国内对 ODA 出现了“援助疲劳”(见图-2)和激烈批评。日本国内政治体制的变化,也增强了舆论在 ODA 政策上的影响力。因此,在对 ODA 的负面舆论不断增强和中日两国经济发展速度不同的情况下,长期作为日本 ODA 第一大受援国的中国必然首当其冲。另外,由于环境问题不断受到重视,日本将近年来酸雨的增加归罪于中国。

---

T. J. Pempel, "Regime Shift: Japanese Politics in a Changing World Economy," *Journal of Japanese Studies*, Vol. 23, No. 2, 1997, pp. 333—361; 梁云祥、应霄燕著:《后冷战时代的日本政治经济与外交》,北京大学出版社 2000 年版。

有的中国学者据此认为,为了增加日本提供 ODA 的动力,中国不妨增加具有采购条款的特别日元贷款。见 Shaokui Feng, "Japanese Aid to China: A Comparison of ODA from Japan and Europe," in David Arase, ed., *Japan's Foreign Aid: Old Continuities and New Directions* (London: Routledge, 2005), pp. 221—222.

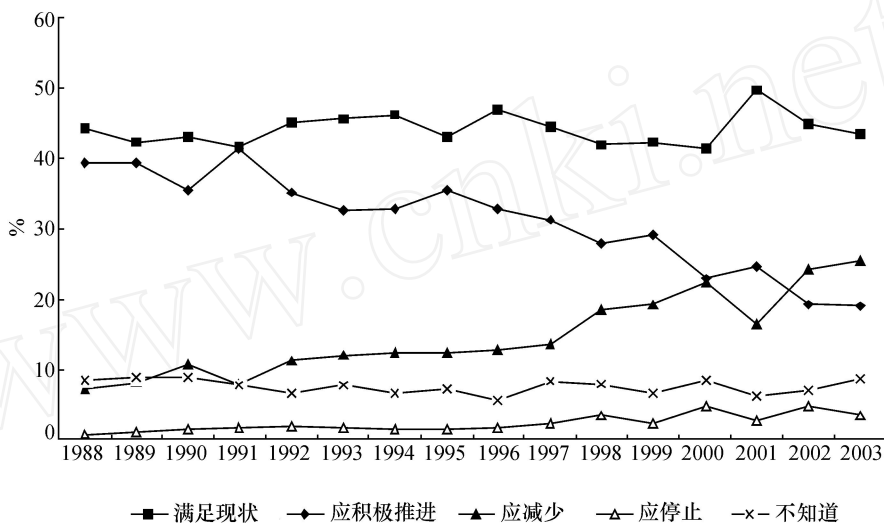


图-2 关于 ODA 的日本国内支持率的民意调查

资料来源:日本外務省編:《政府開発援助 (ODA) 白書 2003 度》(東京:財務省印刷局)。

上述转变导致了以下两种趋势:一是日本对华 ODA 越来越缺少国内舆论基础;二是在维持对华 ODA 的同时,要求日本政府扩大 ODA 的宣传和环保功能。

总之,20 世纪 90 年代中期之后,由于对华 ODA 的政治需求和经济收益减少,尽管环保利益和宣传功能在加强,但日本所预想的总体收益仍在减少。

与日本相比,中国在 ODA 上的目标并没有发生巨大变动,仍强调 ODA 服务于中国的经济建设(特别是经济基础设施建设)。尽管随着国家经济发展,外来 ODA 对中国的总体经济贡献作用在减少,但中方仍然非常重视国际 ODA 的合作。

因此,在这个时期,中日双方在 ODA 合作上的目标相容程度发生了变化,其原因主要是双方政治安全目标的冲突日益明显以及日本国内对 ODA 的负面舆论加强。尽管出现了新的目标相容点,比如环保领域的合作,但这并不能改

参见 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hakusyo/03\\_hakusho/ODA2003/html/col-umn/c01000.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hakusyo/03_hakusho/ODA2003/html/col-umn/c01000.htm) (2007 年 1 月 13 日进入)。

变中日在 ODA 合作上宏观目标相容程度不断降低的趋势。

### 四、日元贷款制度及变迁

#### (一) 对华日元贷款项目的基本运作程序

日本的 ODA 采取申请的原则,也就是援助申请国的请求在先,日方审核 ODA 在后。中国申请日元贷款的步骤如下:

依据五年计划,中日两国政府粗略确定日元贷款的项目。一般而言,中国国家计划委员会评估出可以获得国际贷款的项目。在获得国务院批准之后,再由国家计委和对外经济贸易合作部(1999年后改为财政部负责)与日本政府协商。经双方同意后,日本首相以口头形式做出援助承诺。

在五年计划框架之下,进行每个财政年度的项目审核。在该阶段,如果资金充裕,那么新项目就会纳入其中,例如,第二期日元贷款因为资金充裕而追加了 9 个项目。过程大致如下:首先,国家计委确定下一年度获得日元贷款的项目,并与海外经济协力基金(Overseas Economic Cooperation Fund—OECF)进行协商,双方就不同项目的优先程度交换意见。在贷款项目列表获得国务院批准后,国家计委和对外经济贸易部(1999年之后由财政部负责)正式向日本政府递交日元贷款申请。OECF对中国政府提交的项目做初步的审核,日本政府代表团与中国国家计委和对外经济贸易部进行磋商,决定各个项目的优先性。在此过程中,OECF还会派出项目评价小组与中方人员一起到项目地点,从经济、技术和环境角度对项目进行更加细致的评价。此后,日本外务省依据外交和战略的考虑审查各项目,大藏省则从财政角度对项目进行审核。经过审核,日

---

具体的分析请参见 Marie Soderber, "Shipping Aid to China," pp. 216—221; 也可参见 Zhang Guang, "Rail Aid to China," in Soderberg, ed., *The Business of Japanese Foreign Aid: Five Case Studies from Asia*, pp. 248—252。这两个案例研究的完成时间是在 20 世纪 90 年代早期,虽然此后中国的政府体制进行了大规模的改革,再加上 2001 年日元贷款实行年度审核制,所以,本文所描述的程序在某些细节上可能不适合于 2001 年之后。不过,总体模式应该不会有太大的差别。

这些代表来自外务省、大藏省、通产省、经济企划厅和 OECF。

Tsukasa, *Japan's Development Aid to China: The Long-running Foreign Policy of Engagement*, p. 106.

本内阁决定日元贷款的数额和条件,中日政府进行换文,确定各个项目及条件,这就成为双方正式的外交文件。最后,OEFC(1999年改为日本国际协力银行)和对外经济贸易部(1999年开始由财政部负责)分别代表日中双方政府签订贷款协议。

在签订贷款协议之后,贷款项目进入执行阶段,OEFC监督项目实施的整个过程。为了提高对中国援助项目实施的有效性,OEFC在每一个项目完成之后都会进行项目评价。至此,一个日元贷款项目正式完结。

依据日元贷款项目操作的上述制度框架具有以下两个特点:

第一,在项目操作制度框架下,中方努力融入了自己对 ODA 的使用偏好。无论是一揽子的贷款框架,还是单一财政年度提出来的项目,国家计委在其中都起了首要作用。在具体项目的选择过程中,日本企业和当地使领馆并没有多大的影响力,中国现有技术和科研能力已经能够较好地满足相关的要求,而日本对外援助中的传统模式——日本企业、使领馆参与当地部门的援助申请过程——在中国是不适用的,这表明了中国在援助中融入自身偏好的能力。

第二,该制度框架保证了日方在援助中的优势权力地位。首先,日方决定项目申请的最终结果。例如,在第三批日元贷款协商期间,中国政府提交了 60 个项目,但双方协商之后,数目减少至 42 个。其次,日本利用该机制对华施压,例如,2006 年 5 月自民党推迟确定 2005 财政年度的日元贷款项目。再次,日方始终监管着项目的运作,一旦中方违反规定,那么日方就会采取相应惩罚措施。

### (二) 对华日元贷款制度的变迁

在 1979—2005 财政年度间,中日两国在 ODA 合作上的宏观目标相容程度总体呈现出下降的趋势。根据本文的理论框架,我们会预见到日本对华援助的制度框架将会出现变化,援助制度对中国的要求会变得更加严格,以便约束中国在援助执行中的行为,使援助尽量符合日方的利益。对华日元贷款制度框架的变迁主要体现在贷款提供制度和 ODA 评价制度上,1979—2005 年期间这两项制度都发生了较大变迁。贷款提供制度的变化使日方更容易

在贷款谈判前期约束中国的援助使用偏好; ODA 评价制度变得更加易于约束中方在项目执行过程中的行为, 并依据评价结果好坏来决定是否再次提供贷款以及如何提供贷款, 同时也满足了日本国内纳税人对于执行援助项目的信息要求, 使他们能够更容易地决定是否继续支持本国现有的 ODA 政策。这基本支持了假说 1。

### 1. 贷款提供框架的变迁

20 世纪 80 年代, 在对华 ODA 的问题上, 中日双方的宏观目标相容性较高, 因此日本并没有频繁使用援助制度的非对称性权力, 双方设计的贷款提供制度对中方较为宽松, 中方可以在援助中较好地融入自己对 ODA 的使用偏好。

从第一批到第三批日元贷款, 日本采取了五年期的贷款提供框架, 这是为了适应中国的五年计划而做出的, 这在日本 ODA 历史上是唯一一次例外。这种五年期的贷款承诺并非由 OECF 的官员决定, 而往往是两国领导人会晤时做出的决策。这表明日方对华 ODA 具有重要的战略考虑。

五年期的贷款框架在实际操作中至少有两点意义。首先, 对于具体项目的承诺额是粗略的, 因此在口头承诺五年贷款时, 许多项目的可行性研究报告都不存在。正是这种较为宽松的援助制度框架, 使中方能按照自身发展的要求来配置日元贷款。由于交通运输等经济基础设施是中国经济的“瓶颈”, 以及中国力图改善沿海地区经济发展的基础条件, 这一时期日元贷款基本都用于沿海地区的经济基础设施建设 (见表-3)。其次, 五年框架的贷款方式与 OECF 的单年度预算制度并不相符, 一旦日本 ODA 提供的重点领域出现变化, 那么这种变化很难马上体现在五年框架中。因此, 20 世纪 90 年代上半期, 虽然日本对华援助的目标以及两国目标相容程度已经出现了变化, 但这些变化并未体现在第三批日元贷款上, 因为这批贷款是 1988 年 6 月竹下登首相访华时就做出的承诺。直到第四批日元贷款的援助制度变化后, 日本对华援助的目标变化才明显地体现出来。

进入 20 世纪 90 年代之后, 中日双方在 ODA 合作上的目标相容性下降, 既有的五年期贷款提供框架已经无法满足日本的要求, 日方开始运用援助国的优

---

Marie Soderber, "Shipping Aid to China," pp. 220—221.

势地位来改变这种制度框架。在提供第四批日元贷款谈判中,日方要求废除五年期的贷款提供框架并按照 OECF 的单年度计划来提供贷款。其理由是,五年期贷款提供方式时间过长,不能灵活地适应快速增长的中国经济;提供对华 ODA 要考虑与其他国家的平衡。中日双方经过协商后,确立了“3+2”方式,即先确定前三年的贷款总额,然后再确定后两年的贷款额度。1994年1月8日,羽田外相访华时向中国转达该决定。自2001财政年度开始,日本对华日元贷款正式采取了单年度贷款原则。

新贷款提供制度的产生具有两点含义。首先,日本原先对中国的正面政治战略考虑已减弱。在新的制度框架中,日本能更有效地使用从援助框架中衍生出来的非对称性权力。其次,单年度的日元贷款方式更明显地反映出日本 ODA 政策上的变化和对华方针调整,其目的是更有效地服务于日本对华政策的需要。也就是说,日方已经改变了原先五年框架下相对倾向于中方要求的援助制度。这种变化较好地体现了日方的援助偏好,却偏离了中国的援助使用偏好。因此,在探讨第四批日元贷款具体项目时,中日双方发生了尖锐的意见分歧。中方希望日方能够继续将日元贷款重点投资在交通运输、能源等经济基础设施,日方则要求将日元贷款转向环境保护、西部开发等领域。由于日方在援助中具有不对称性权力地位,贷款提供框架最终发生了变化。从第四批日元贷款开始,日方的要求得到越来越多的体现。

### 2. ODA 评价制度的变迁

ODA 评价制度的变迁与对华日元贷款框架变迁的原因有所不同。如果说中日两国关系的独特性造成了在援助问题上两国宏观目标相容度下降,并进而导致对华日元贷款框架的变迁,那么日本国内舆论环境的变化和1993年选举制度的变迁则导致了日本对外援助动机的减弱。因此,日本政府在进行援助时,必须更充分地将援助实施结果的信息反馈到国内,提高援助信息的透明度,以便向纳税人做出交代,从而实现通过实施对外援助来巩固国内政治基础的目的。在对华 ODA 问题上,国内舆论变化引起日本对华 ODA 动机减弱,导致两国总体目标相容度下降,为了维持国内舆论基础和在一定时间内维持对华

---

金熙德:《日本对华 ODA 政策的演变和中日关系》,第 30 页。

根据对日本国际协力银行驻北京办事处代表的访谈,2006年8月15日。



ODA的正常进行,日本政府需要加强对华 ODA 的评价力度,以便将更多的信息反馈至国内,同时也更好地约束中国在 ODA 使用上的偏好。

20世纪 90年代,日本一直面临着经济发展停滞和严峻的财政赤字问题,加上 ODA 决策基本为政治家和官僚所主导,纳税人并不了解 ODA 的具体使用情况,国内媒体和国际舆论对于日本 ODA 实施效果始终存在较强的批评意见。在这种情况下,国内民众对日本 ODA 的支持不断减弱(见图-2)。于是,由外务省牵头,开始加强对 ODA 评价制度的改革。1998年 1月,外务省召开“面向 21 世纪的 ODA 改革恳谈会”,提出加强 ODA 评价系统的意见。1998年 11月,作为外务省经济协力局局长咨询机构的援助评价检讨部设立评价作业委员会。这两个机构在 2000年 3月共同提出《关于 ODA 评价体制改革的报告书》,并在 2001年 2月正式公布该报告书,主张对 ODA 制度进行全面改革。尤其值得关注的是,该报告书将评价工作明确分为三个层次:在原先微观的单个项目层次评价基础上,增加了中观的主题层次评价和宏观的政策层次评价(见表-2),从而弥补了原先的项目层次评价缺乏宏观整体视角的缺陷。2002年 4月,日本国内又颁布了“行政机关政策评价法”,这为 ODA 评价体系的深化改革提供了法律依据。

表-2 评价对象与主管机构分类

评价对象	主管机构
(1) 政策层次的评价:针对各类援助政策的评价。例如,ODA 中期政策评价、国别援助计划的评价、关于特定开发计划的评价(如关于全球问题的一些援助政策等)	外务省
(2) 主题层次(program level)的评价:关于持有共同目标的多个项目的集体评价。例如,各领域的评价(特定领域内的多个项目的集体评价);各课题的评价(扶贫、结构性调整贷款等);实施机关的国别事业评价(JICA、JBIC在特定国家所有项目的评价)	外务省、JICA*、JBIC
(3) 单个项目层次(project level)的评价	JICA、JBIC

\* 日本国际协力机构(Japan International Cooperation Agency—JICA)

来源:援助評価検討部会・評価作業委員会(2000):《“ODA 評価体制”の改善に関する報告書》,外務省,参见:[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/siryo/siryo\\_3/siryo\\_3f.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/siryo/siryo_3/siryo_3f.html)

JBIC: 円借款事業評価研修テキスト2003,第 10—12页。参见 <http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/pdf/evaluationtext.pdf>

此外,JBIC对评价体系进行了较大的改革。自2001年财政年度开始,所有日元贷款项目都进行事前评价,逐渐将评价体系细分为事前评价、中期评价、事后评价,并依据OECD所确定的重要性、效率、有效性、影响力、可持续性五个标准进行各个环节的衡量,以确保所有援助项目得到有效的监督和经验总结。自2002年开始,日元借款反馈委员会会议定期召开,专门对事后评价工作进行总结。这样,JBIC的评价工作有了明显的进展。例如,1999年JBIC只进行了59件事后评价,2000年上升到110件,2001年评价覆盖率达到100%。

在这种情况下,加上国内存在着对华ODA的严厉批评,对华ODA的评价工作和相关的政策不断加强。2000年12月,外务省召开“关于对华经济协力事宜恳谈会”,依据该年3月份的《关于ODA评价体制改革的报告书》,明确提出要加强对华ODA的评价工作,认为对华ODA的评价不能停留在项目层次,而要上升到政策层次和主题层次。该会议还指出,要设立“对中援助评价委员会”以定期地交流意见、讨论对华经济援助政策。2001年10月,外务省正式颁布《对华经济协力计划》,这是首部专门涉及对华ODA的政策层次的国别援助战略。依据该文件,设置了包含民间人士的“评价委员会”,以便使对华援助项目的选择、整个评价工作的展开和评价结果明确地反馈给国内民众。JBIC和JICA也做了不少关于对华ODA的主题层次的事后评价。例如,JBIC在2000年公布了题为“衡水至商丘铁路建设事业”和“长江4架桥建设事业”的主题评价;2001年公布了“地方城市下水道3事业”的评价;2002年则对过去20多年所有的评价报告进行国别层次的总结;2005年公布了题为“对华环境援助(大气·水)”的主题评价。

对华ODA评价制度的加强,对于日本国内纳税人、日本政府和中方有着不同的意义。对于日本国内纳税人而言,对华ODA评价制度加强,使对华ODA的具体使用和效果的信息相对公开,缓解了他们作为最终委托人对于自己税金

---

JBIC: 円借款事業評価研修テキスト2003,第2章。

外務省:《対中経済協力計画》,参见 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kunibetsu/enjyo/china\\_h.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kunibetsu/enjyo/china_h.html)

关于评价制度对于委托代理链条中不同行为体的意义分析,参见 Bertin Martens, “The Role of Evaluation in Foreign Aid Programmes,” in Bertin Marten et al, eds., *The Institutional Economics of Foreign Aid* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 154—177.

使用情况的信息不对称问题。对日本政府而言,对华 ODA 评价工作的加强,既缓解了来自国内纳税人的压力,又加强了对中国在 ODA 使用上的约束。对于中方而言,对华 ODA 的评价制度加强,减少了中国具体使用 ODA 的自由度,在与援助方援助偏好存在差异的情况下,要融入自身的使用偏好变得更加困难。

### 五、具体领域目标相容度的变化

#### (一) 政治安全领域

在政治安全领域,中日两国 ODA 合作的目标相容度急剧下降。在 1979—1988 年间,日本对华提供 ODA 有明显的针对苏联的战略意图,即通过与中国的经济合作,提高中国在边境上抗衡苏联的能力。在这个时期,中日双方都不反对对方加强军事实力。例如,中日两国实现关系正常化时,中国领导人并没有对日本在 80 年代加强军事建设的步骤提出质疑。因此,在 20 世纪 70 年代和 80 年代期间,中日之间存在着抗衡苏联的共同需要,两国的军事安全目标相容程度很高。

1992 年苏联解体,这意味着来自苏联的军事威胁消失了,同时标志着反苏战线的瓦解。中日两国竞争态势开始出现。自 20 世纪 90 年代开始,中日双方都开始关注对方的军事发展。中国反复批评日美同盟协定的加强,包括日本修改防卫指针并参加美国导弹防御系统,对日本国内在历史问题上的右倾化势头也反应强烈;日本则对中国军力增强和军事行为表现得极其敏感,“中国威胁论”在日本不断抬头。

#### (二) 环境保护领域

在环境保护领域,两国 ODA 合作的目标相容度迅速上升。在 20 世纪 80 年代,中日两国并没有对环保领域的合作表现出兴趣。从 90 年代开始,日本对

---

Orr, *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*, p. 73.

William T. Tow, "Sino-Japanese Security Cooperation: Evolution and Prospects," *Pacific Affairs*, Vol. 56, No. 1, 1983, pp. 60—61.

Tsukasa, *Japan's Development Aid to China: The Long-running Foreign Policy of Engagement*, p. 54.

于环境保护的要求加强了。在 1992 年联合国环境开发会议上,日本宣布将在 1992—1996 年的五个财政年度大幅扩大对环保领域的援助,环保援助额达到 9 000—10 000 亿日元。同年,日本内阁会议通过《政府开发援助大纲(O DA 大纲)》,环境保护成为日本对外援助的基本目标之一。90 年代,中国快速的工业化带来了环境恶化问题,日本对此表示关注。1994 年前后,中日两国在第四批日元贷款的谈判过程中,日本明确表示要把 O DA 的投资重点转向环境保护。2001 年《对华经济协力计划》更是明确指出,环保是日本对华 O DA 的一个重点。

尽管在 1994 年日元贷款谈判时,中日在日元贷款重点转向环保领域方面有所分歧,但这种分歧很快开始消除。20 世纪 90 年代中期开始,环境保护问题日益提上中方的重要议程。中共中央在 1995 年制定“九五”规划时,首次将生态环境问题列为“在未来 15 年国民经济和社会发展中,必须高度重视和下大力气解决的关系全局的重大问题”。而《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》更指出:“实施可持续发展战略,是关系中华民族生存和发展的长远大计。这种重视程度的变化,也可以从中国对环保投资额的变化中得到体现(见图-3)。

### (三) 经济发展领域

在进行 O DA 合作中,中日经济领域目标相容度可以区分为经济基础设施行业的目标相容度和地区发展重点上的目标相容度。

在经济基础设施行业上,1979—1989 年双方目标相容度较高。在此期间,日本对华经济基础行业提供日元贷款,主要出于以下两个考虑。第一,通过将日元贷款投资于交通运输部门,加强中国对日出口煤炭和石油的能力。第二,投资于经济基础设施行业,有利于日本对华直接投资,也有利于提高两国之间

---

京都大学大学院経済学研究科:《中国環境借款貢献度に係る評價調査——中国環境改善への支援(大気・水)》,2005年11月,国際協力銀行受託研究,第3—4页,参见 <http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/post/2005/index.php>。

全文参见 [http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e\\_asia/china2.html#1](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china2.html#1)。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》,参见 <http://www.hainnu.edu.cn/dzjgou/xcbu/sld/wxcjp/wxp/zggcdljqgdbdhzl/zggcddsscqgdbdh2/wzqh/1004.htm>。

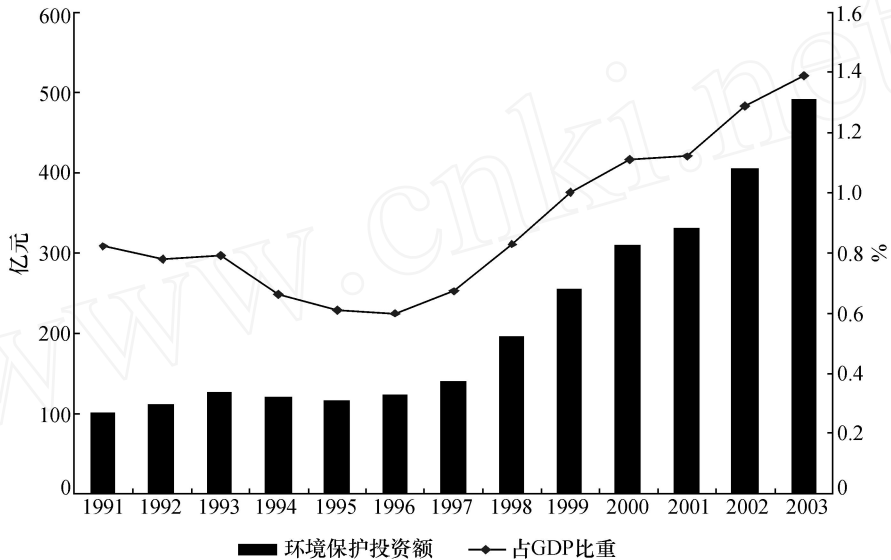


图-3 中国环保投资投资额变化趋势

数据来源:京都大学大学院经济研究科:《中国环境借款贡献度に係る评价调查——中国环境改善への支援(大气·水)》,2005年11月,国际协力银行收托研究,第5章。

的贸易量。日本的这两项目标符合中国的利益。首先,中国希望通过对日本出口能源来赚取外汇。在20世纪70和80年代,由于中国原油供大于求,而外汇储备紧缺,邓小平提出“石油换外汇”,再以外汇来进口先进技术和设备。其次,经济基础设施落后是制约中国经济发展的“瓶颈”,因此中国非常希望借助ODA来建设经济基础设施,吸引外资和促进当地经济发展。但是,进入90年代之后,两国在这方面的目标相容度有所下降。一方面,中国自身能源消耗迅速增加,从1993年开始,中国由石油净出口国变为石油净进口国。此后,石油消费缺口不断增大,至2003年中国石油进口近1亿吨。2005年中日第六次签订长期贸易协议时,取消了对日本出口石油的条款。另一方面,中国经济发展的结果使自身筹措资金的能力增强,日元贷款的重要性相对减弱。同时,日本国内舆论认为,交通运输、通信、能源等经济基础设施的改善将间接增强中国军队的机动性和战争能力。因此,中日在军事安全领域内目标相容度的急剧下

降,造成两国在经济基础设施行业的目标相容度也明显下降。

在地域发展重点上,两国的目标虽然都发生了变化,但目标相容性依然较高。改革开放以来,中国在很长时期内采取的是地区不平衡发展战略,20世纪90年代中期之前主要集中发展东部沿海省份。同样,日本希望通过发展中国的东部沿海地区,促进对华的投资和贸易。90年代中期之后,日本日益强调对中国中西部地区的援助。在1994年的谈判中,出于对扶贫的重视,日方明确要求将内陆地区视为日元援助的重点地域。在日本看来,ODA投向中西部地区,能够让有限的援助资金更好地发挥作用。中国在“九五”规划中,也逐渐高度重视中西部地区的经济社会发展,1999年提出西部大开发计划,此后缩小东部地区和中西部地区的差距成为国家发展规划中的重要目标。

#### (四) 文化交流和宣传领域

在文化和宣传方面,两国目标相容程度的变化较为复杂,总体上略有增强。在20世纪70和80年代,中日双方对日本对华ODA的宣传都不太重视。进入90年代之后,情况发生了变化。自90年代中期以来,中国民众对日本右翼势力抬头的的不满情绪上升,双边政治关系也有所冷淡。日方希望通过加强日本对华ODA的宣传力度,改善中国民众对日本的印象。另一方面,日本国内民众也出现了所谓“援助疲倦”症,日本政府希望通过加强对ODA的宣传来获得国内支持。外务省在2001年颁布的《对华经济协力计划》中明确指出:“必须加强日本对华ODA在中国的知名度,唯有如此,才能够重建日本对华ODA在日本的民众基础。”中国官方也开始注重关于日本对华ODA的宣传。例如,1998年,中国国家主席江泽民访问日本时,公开感谢日本对华ODA;2000年10月朱镕基访日,在与森喜朗的首脑会谈上也高度评价了日元贷款。但是,日本不断炒作历史问题,再加上中日之间的安全困境上升,中方不可能在公众媒体上单方面地大力度宣传日本对华ODA。不过,日本将日元贷款投向教育培训和文化交流,并集中在中西部地区,在一定程度上这既能使日元贷款在普通民众中产生宣传效果,同时也满足了中方加强培训中西部地区人才以促进西部大开发的目的。

表-3 ODA合作上中日在不同领域内目标相容度的变化

领域	1979—1989	1990—1995	1996—2000	2001—2005
军事安全领域	高	低	低	低
经济基础设施	高	高	中	低
地区发展重点	高(东部)	高(东部)	中(转向内陆)	高(中西部)
环境保护领域	低	低	中	高
文化宣传领域	低	低	低	中偏低

## 六、1979—2005财政年度的日元贷款

根据本文的三个核心假说和五个领域的目标相容度变化,可以得出以下五条推论。下面分别对这些推论加以验证。

**推论 1** 在政治安全领域,由于中日目标相容度下降,源于政治安全问题的 ODA 施压次数会增多。

在 20 世纪 80 年代,日本利用 ODA 对华制裁仅有一次。进入 90 年代之后,特别是 1992 年在《政府开发援助大纲》中提出“ODA 四原则”后,日本越来越频繁地把 ODA 作为对华施压的战略工具(见表-4)。

1992—2000 年期间,日本对这一战略工具的使用达 12 次之多,并且都是军事问题性质,其中有多次 ODA 制裁。第一次在 1995 年 8 月,此前以中国进行地下核试验为由,日方对华采取了 3 次外交施压,1995 年 8 月中国再次进行地下核试验后,日本于 8 月 29 日宣布冻结当年对华无偿资金援助。第二次在 1996 年 3 月,1995 年李登辉访美后,台海危机升级,1996 年 3 月中国大陆进行大规模军事演习和导弹试射,随后日本宣布中止关于提供第四批日元贷款的官方会谈。第三次是关于钓鱼岛问题,日方宣称,“中国海军频繁而非法地进入日本专属经济区”,于是在 2000 年 8 月宣布冻结提供特别日元贷款。

**推论 2** 由于经济基础设施目标相容度下降,用于该领域的日元贷款将下降。

表-4 日本将对华 ODA 作为战略工具的案例 (1992—2000)

次数	时间	采取的措施	理由	性质
1	1992年 3月	向中国解释“ODA 四原则”的军事和民主条款	民主/军事发展	外交施压
2	1993年 5月	再次向中国解释“ODA 四原则”	军事发展	外交施压
3	1994年 3月	表示希望中国控制军事发展和武器出口	军事发展 武器出口	外交施压
4	1994年 6月	关切中国刚结束的核试验	核扩散	外交施压
5	1994年 10月	严重关切中国刚结束的核试验	核扩散	外交施压
6	1995年 5月	严重关切中国刚结束的核试验	核扩散	外交施压
7	1995年 8月	冻结提供无偿资金援助	核扩散	制裁
8	1996年 3月	中止关于提供第四批日元贷款的官方会谈	军事威胁 核扩散	制裁
9	1996年 12月	恢复关于提供第四批日元贷款的官方会谈	军事威胁 核扩散	鼓励
10	1997年 3月	恢复提供被冻结的无偿资金援助	核扩散	鼓励
11	2000年 8月	冻结提供特别日元贷款	领土问题/军事威胁	制裁
12	2000年 10月	恢复提供特别日元贷款	领土问题/军事威胁	鼓励

数据来源: Tsukasa, *Japan's Development Aid to China: The Long-running Foreign Policy of Engagement*, p. 120.

在日元贷款的行业分布上,出现了对华日元贷款项目由经济基础设施行业向社会服务行业转移的明显趋势(见表-5)。经济基础设施在 20 世纪 90 年代中期保持了近 80% 的日元贷款份额,但 1995 年后迅速下降,2001—2005 年期间仅为 27.6%。日元贷款在社会服务行业的比重则从 1995 年之前的 6.9% 和 6.1% 迅速上升到 1996—2000 年的 25.8%,2001—2005 年间更是上升到了 60.5%,占据日元贷款比重之首。

**推论 3** 由于环境保护领域的中日目标相容度上升,环保性质的日元贷款将增多。

就日元贷款的性质而言,各行业环保性质的日元贷款项目个数和比例急剧上升。经济基础设施行业内,环保项目个数从第三批贷款的 0 个上升到第四批贷款的 9 个,占本行业总量的 27.3%,2001—2005 年期间其比例更达到了 66.7%;在社会服务行业内,环保项目个数从第二批的 2 个上升到第三批的 4 个,1996 年之后上升到 28 个,占行业内比重的 96.6%,2001—2005 年则降至



17个和 58.6% (下降的原因是日元贷款总量的减少和行业内教育性质项目增多)。2006年,日本外务省决定在 2008年奥运会举办之前停止对华日元贷款,但唯独在环境保护领域,日本坚持继续对中国提供技术合作等 ODA 项目。从 1996年开始,无论是行业项目还是环保项目,都有明显变化的趋势。

表-5 对华日元贷款的行业分布

(单位:百万日元)

		经济基础设施	社会服务	生产性行业	商品贷款	总量
1979—1984	金额	241 500 (56.1%)	0	0	130 000 (43.9%)	371 500
	个数	6 (85.7%)	0	0	1 (14.3%)	7
1985—1989	金额	394 930 (79.1%)	34 470 (6.9%)	70 000 (14%)	0	499 400
	个数	12 (70.6%)	4 (23.5%)	1 (5.9%)	0	17
1990—1995	金额	611 896 (75.5%)	49 221 (6.1%)	148 856 (18.4%)	0	809 973
	个数	41 (78.9%)	4 (7.7%)	7 (13.5%)	0	52
1996—2000	金额	607 460 (61.5%)	254 836 (25.8%)	124 740 (12.6%)	0	987 036
	个数	33 (43.4%)	30 (39.5%)	13 (17.1%)	0	76
2001—2005	金额	149 141 (27.6%)	326 447 (60.5%)	64 357 (11.9%)	0	539 945
	个数	9 (20.5%)	29 (65.9%)	6 (13.6%)	0	44

数据来源:通过整理日本国际协力银行关于日元贷款的数据库得到,网址为 <http://www.jbic.org>

\* 统计时,按照两国政府签订政府协议时的年份进行;以上金额为政府贷款的协议额。

\*\* 经济基础设施包括交通、电力和天然气、通信;社会服务主要包括综合环境保护、排水设施、卫生保健、教育、都市和农村生活基础等;生产领域指灌溉和防洪设施、农业、林业和渔业、矿产业。

表-6 环保性质的对华日元贷款项目行业分布

	经济基础设施行业		社会服务行业		生产性行业		总量	
	数目	行业比重	数目	行业比重	数目	行业比重	数目	总量比重
1979—1984	0	0	0	0	0	0	0	0
1985—1989	0	0	2	25%	0	0	2	11.8%
1990—1995	0	0	4	100%	0	0	4	7.7%
1996—2000	9	27.3%	28	96.6%	9	69.2%	50	65.8%
2001—2005	6	66.7%	17	58.6%	6	100%	29	65.9%

资料来源:根据日本国际协力银行关于日元贷款的数据库整理得到,参见:<http://www.jbic.org>

\* 分别是北京市供水项目第二期贷款、四城市煤气项目的第二期贷款,所以计算的时候只能算半个项目为环保。

《ODA改革:外交のツールを生かす知恵絞れ》,読売新聞,8月3日付・読売社説(3)。

环保领域的对华日元贷款比率的增长速度,远远超过了同期日本对外环保贷款总额的增长。这种变动在 20 世纪 90 年代中期前后体现得最为明显。90 年代上半期,环保性质的日元贷款占贷款总额的 20% 左右,而对华贷款中环保性质的只占 7.7%;在 1996 和 1997 财政年度,对华环保性质贷款比率迅速上升,并与总体比率基本持平;此后,对华贷款中的环保比率远远超过总体水平(只有 2003 财政年度是例外),2004 年对华贷款中的环保比率达到 94.06%,而总体贷款中的环保比率只有 58.8% (见图 -4)。这种变动尤其突出了中日两国之间贷款项目分布变动的独特性。

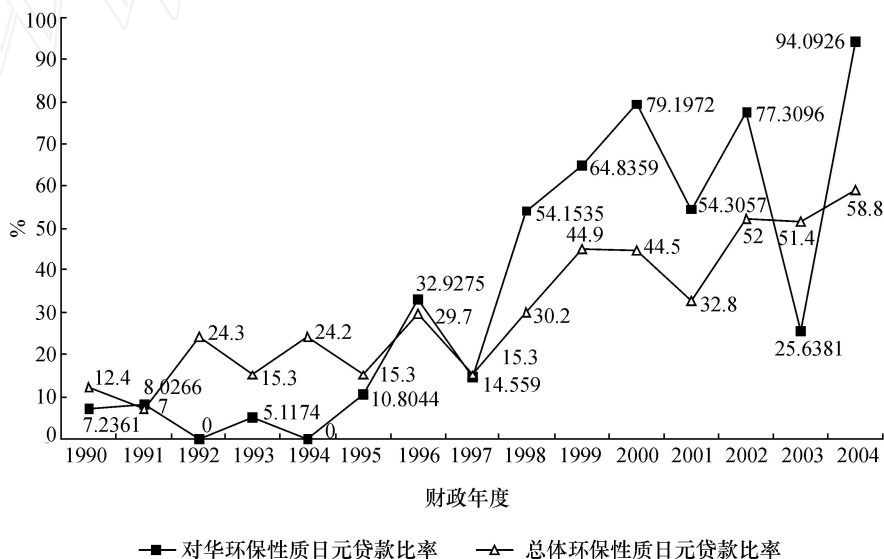


图 -4 日本对华环保性质贷款与其整体对外贷款比率变化

本图对华环保性质日元贷款比率根据日本国际协力银行关于日元贷款的数据库而整理,参见网址: <http://www.jbic.org>。总体环保性质日元贷款比率根据日本外務省主编:《我が国政府開発援助》(東京:国際協力推進協会)各年数据整理,2001年开始称为《政府開発援助(O DA)白書》(東京:財務省印刷局)。

**推论 4** 目标相容点由中国的东部沿海转向中西部,将导致日元贷款分布重点由东部转向西部。

在地域分布上,出现了对华日元贷款项目明显向内地推移的局面。在第一

批日元贷款中,7个项目中有6个项目完全分布在东部沿海,剩下的兖州—石臼铁路建设工程也是从中部的河南到东部的山东。在第二批日元贷款的17个项目中,完全分布在东部地区的日元贷款数目为10个,占总数的58.8%,完全分布在中部、西部的项目仅为2个。在第三批日元贷款的52个项目中,完全分布在东部地区的有24个,占总量的46.2%,有2个项目横跨中部地区和东部地区,中部地区占总量的17.3%,西部地区占总量的21.2%。总体而言,东部地区依然占据主导地位,但中西部地区获得的日元贷款数开始增长。在第四批贷款中,东部、中部、西部地区所占贷款的比重已经出现了根本性的变化,在76个项目中,完全在东部、中部、西部地区的项目个数分别为24、20、28,占总数的比例分别为31.6%、26.3%和36.8%。在2001—2005年的贷款中,这种趋势更为明显,完全在东部、中部、西部地区的项目数分别占总数的4.5%、31.8%和52.3%。

表-7 对华日元贷款地域分布的变化

	东部		中东部		中部		中西部		西部		全国性质		共计
	个数	比重 (%)	个数	比重 (%)	个数	比重 (%)	个数	比重 (%)	个数	比重 (%)	个数	比重 (%)	
第一批 (1979—1984)	6	85.7	1	14.3	0		0		0		0		7
第二批 (1985—1989)	10	58.8	1	5.9	1	5.9	0	0	1	5.9	4	23.5	17
第三批 (1990—1995)	24	46.2	2	3.8	9	17.3	2	3.8	11	21.2	4	7.7	52
第四批 (1996—2000)**	24	31.6	2	2.6	20	26.3	0	0	28	36.8	2	2.6	76
2001—2005年 累计	2	4.5	1	2.3	14	31.8	3	6.8	23	52.3	1	2.3	44
累计	66	33.7	7	3.6	44	22.4	5	2.6	63	32.1	11	5.6	196

本表通过整理日本国际协力银行关于日元贷款的数据库而得,参见: <http://www.jbic.org>

东部包括:海南省、广东省、福建省、浙江省、上海市、江苏省、山东省、北京市、天津市、河北省、辽宁省。

中部包括:湖南省、江西省、安徽省、湖北省、河南省、山西省、吉林省、黑龙江省。

西部包括:新疆维吾尔自治区、西藏自治区、内蒙古自治区、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、甘肃省、青海省、四川省、重庆市、陕西省、贵州省、云南省。

\* 年份为财政年度。

\*\* 包括2项特别日元贷款。

推论 5 文化交流和宣传领域目标相容度缓慢上升,用于该领域的日元贷款将略微上升。

投入教育行业的日元贷款能够产生直接的社会效果,“通过它可以进一步增进中日两国间的相互理解”。近年来,投入教育行业的日元贷款出现了较为明显的增长。在 1979—2000 财政年度期间,日元贷款从未投资于教育领域。自 2001 财政年度起,日本将大量日元贷款注入教育行业,启动了人才培养项目。该项目有两个特点,一是集中于中国内蒙古、陕西、四川、新疆等内陆省份;二是针对中国的高等教育,向内陆省份大学提供先进设备和赴日本研修的机会。该项目已经实施了五个财政年度,在日元贷款总量迅速减少时期,教育领域内日元贷款的增加,表明日本对增强对华 ODA 知名度、改善中国人对日印象等舆论宣传目标的重视。同时,日元贷款投入内陆地区高等教育领域,大致符合中国近年来感谢日本 ODA 的基调和开发西部的战略要求。

表-8 人才培养项目(2001—2005 财政年度)

(单位:亿日元)

年度	涉及省份	项目贷款总额	贷款总额	占贷款总额比重(%)
2001	6	307.22	1 613.66	19
2002	6	275.4	1 212.14	22.7
2003	6	254.82	966.92	26.4
2004	1	50.73	858.75	5.9
2005	3	115.5	749.98	15.4
2001—2005		1 003.67	5 401.45	18.6

数据来源:参见日本驻华大使馆网页:<http://www.cn.emb-japan.go.jp>。

以上五条推论基本被经验数据所验证,这不仅有力地支持了假说 2, 20 世纪 90 年代中期前后日元贷款项目分布的急剧变化也支持了假说 3。

## 七、结 论

通过对日本对华援助的分析,本文认为,中日两国的宏观目标相容度决定

---

日本国际协力银行北京代表处:《支援中国的环境保护、人才培养:提供 2005 年度对华日元贷款》,2006 年 6 月 26 日。

了援助制度设计和具体领域内目标相容度的变化,并最终决定了援助结果。由于冷战结束、中日力量对比变化、日本国内对 ODA 支持率下降等一系列因素,导致中日两国宏观目标相容度减小,从而引起了援助制度的变化:多年度贷款开始向单年度贷款转变;ODA 评价体系不断强化。宏观目标相容度变小和相容内容的变化,也引起了具体领域内目标相容度的变化;而援助制度和具体领域内目标相容度直接影响到双边援助谈判,最终导致了援助分布的变化。

本文的分析将有助于理解双边援助中援助国和受援国的互动关系:

第一,援助的实施是一种国际合作,而非单方面的恩赐。这意味着双方在这一过程中需要进行政策协调,合作成功与否有赖于双方是否实现了各自的预期目标,因而对外援助中双方宏观目标相容度对合作成功有着重要影响。在日本对华 ODA 案例中,由于日本始终能够实现对华援助的目标,对华 ODA 才能够在日本国内的负面舆论压力下延续至今;由于中国能够在援助实践中融入对 ODA 的使用偏好,虽然日本在 ODA 合作上的目标几经变迁,但这些援助项目依然能够较好地服务于中国的经济建设和社会发展。

第二,援助过程中存在着信息不对称和公共政策循环系统脱节的问题,因此要建立援助制度来缓解这些问题。在援助过程中,纳税人和最终的资金受益者是不同的行为体,他们处在不同的国家。前者对于资金的使用存在严重的信息不对称问题,后者对资金转移的决策并不存在影响力。援助国的决策者与受援国的决策者也存在着信息不对称问题。决策循环系统的脱节构成了对外援助的核心特征。因此,我们不难理解中日两国在援助合作目标相容度总体变小以及具体内容发生变化的情况下,日方对对华 ODA 合作的信息要求增强,以及相应地在贷款提供框架和 ODA 评价制度方面所发生的变化。这种变化既有助于实现援助国民众对 ODA 使用的知情权,调整自身对 ODA 政策的支持态度,也有助于援助国约束受援国的援助使用行为。

## 作者简介

**王荣华** 杭州万事利集团投资发展部国际经济政策研究员。2004年在北京师范大学历史学系获学士学位,2006年在北京大学国际关系学院获硕士学位。

电子邮件: rhwang\_pku@hotmail.com

**陈寒溪** 广东外语外贸大学国际关系学院副院长。1992年和1995年在陕西师范大学获史学学士和硕士学位,2004年在清华大学获法学博士学位。著有《东亚的合作安全》(合著,2005年),译著有《争论中的国际关系理论》(合译,2003年)。

电子邮箱: chenhanxi@mail.gdufs.edu.cn

**于宏源** 上海国际问题研究所国际组织与国际法研究室副主任、副研究员,香港岭南大学亚太研究中心名誉研究员。1995年在烟台大学机械系获工学学士学位,2000年在中国人民大学国际关系学院获法学硕士学位,2004年在香港中文大学获政治学博士学位。主要作品有:“Environmental Change and Asia-Pacific: China Responds to Global Warming”(co-author), *Global Change, Peace, and Security*, Vol. 17, Iss. 1, 2005; “Knowledge and Climate Change Policy Coordination in China,” *East Asia: An International Quarterly*, Vol. 21, No. 3, 2004.

电子信箱: yuhongyuan@hotmail.com

**李敏** 北京大学国际关系学院博士候选人。2004年在南开大学政治学系获学士学位,2005年在北京大学国际关系学院获硕士学位。2006—2008年在日本早稻田大学交流学习。

电子邮箱: besonli2005@gmail.com

**陈玉聃** 复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。2003年和2006年在复旦大学国际关系与公共事务学院获法学学士和硕士学位。

电子信箱: chenjudan1981@hotmail.com

**阎学通** 清华大学国际问题研究所教授。1982年在黑龙江大学英语系获学士学位,1986年在国际关系学院获硕士学位,1992年在美国加州大学伯克利分校获博士学位。著有《中国崛起及其战略》(2006年)、《国际政治与中国》(2005年)、《国际关系研究实用方法》(2001年)、《中国国家利益分析》(1996年)。