

日本对华官方发展援助的定位与评价

朱凤岚

【内容提要】以日元贷款为主体的日本对华官方发展援助(ODA)是20世纪70年代末以来中日关系中的一个重要组成部分。20多年来的实践表明,日本对华ODA不仅在中日两国经贸关系中发挥着助推器作用,而且也成为双方加深互信与理解的有效渠道。然而冷战结束后,日本ODA中的非经济因素影响和制约了日本对华ODA的顺利实施。日本在对华ODA问题上突出强调政治效果以及两国就对华ODA问题的不同认识,削弱了日本对华ODA中的积极因素。

日本政府对华实施的官方发展援助(ODA, Official Development Assistance)包括日元贷款、无偿资金援助和技术援助三方面内容^[①]。1978年《中日和平友好条约》签订之后,特别是随着中国改革开放政策的实施,日本政府出于其对华关系的全方位考虑,先于其他西方国家将中国纳入了其ODA重点对象国行列^[②]。1980年4月,中日双方签署了首批日元贷款第一年度的政府协议。截止到2003年度(日本的会计年度从4月到第二年3月),两国政府签署的对华ODA协议金额累计32254亿日元,其中,日元贷款协议金额29504亿日元(占日本对华ODA的91.47%),无偿援助协议金额1365亿日元(占4.23%),技术援助累计金额1385亿日元(占4.29%)^[③]。20多年来,日本对华ODA在中日关系中扮演着重要角色,在某种意义上已成为日本对华政策的风向标和晴雨表。在当前中日关系的诸多问题中,日本对华ODA业已成为两国间的敏感问题。有鉴于此,笔者认为有必要对日本对华ODA进行客观的定位与评价。

日本对华ODA在中日经贸关系中的地位与作用

日元贷款是日本对华ODA的主要形式。从1980年至今,日本政府共对中国提供了四批日元贷款,这种利息低、还款期长、规模较大的日元贷款大都用在了中国的能源、交通、农业水利、城市及环保等基础设施领域的重点建设项目上。日元贷款的使用,不仅部分地弥补了中国建设资金的不足,而且加快了基础设施产业的建设步伐。日元贷款作为中日两国经贸合作的重要组成部分,通过项目的组织、实施,不但有力地促进了中日经贸合作的发展,而且也引进了先进的管理经验。

与对华日元贷款规模相比,日本对华无偿资金援助所占比重较小,但援助项目与人民生活息息相关,主要集中在医疗保健、环境保护、人才培养等方面。这些被日本政府称作“打动人,看得见脸”的无偿援助,大到中日友好医院、中日青年交流中心、中日友好环保中心等项目,小到利民工程无偿援助项目,几乎涵盖中国大陆所有省、自治区、直辖市,对受益地区的医疗、教育、环境、农业、林业、水利、生活饮水等的发展起到了积极的推动作用。

在技术援助方面,主要是为中国培养进修生和派遣日本专家来华指导技术。据统计,到2003年3月末,日本共接收中国研修生14210人,派遣来华日本专家4875人^[④]。通过技术援助项目的开展,不仅引进了一些先进技术和管理经验,而且使中国劳动力素

质得到提高。

当然，日本对华ODA在对中国的改革开放和市场经济建设起到了推动作用的同时，也为日本自身经济发展也带来了莫大好处。

首先，利用日元贷款建设的大型基础设施项目，大都带有限制性条件，一些贷款项目规定只能向日本企业购买机械设备或技术。如在2001年度的对华日元贷款中，15个贷款项目中10个项目都是附加了“限定两国间采购”条件。这就是说名义上是为中国提供的日元贷款，实际上有相当一部分“回流”到了日本，许多日本企业成为对华日元贷款的直接受益者。

其次，中国加强基础设施建设，也为日本企业进入中国市场以及对华投资创造了有利条件，中日整体经贸合作关系得到加强。据日本经济产业省统计，2003年日本向中国（包括港台地区）的出口总额已经超过137000亿日元，首次超过当年日本对美国的出口总额^[5]，这就足以说明中国市场已同美国市场一样，成为日本对外出口的重要支柱和经济恢复景气的动力。

再次，如前所述，日本对华ODA中日元贷款占90%以上，所谓贷款，即使是零利率，也终究是要履行偿还义务的。根据日元贷款协议的规定，中方每半年支付一次日元贷款的利息和本金。截至2003年底，中方实际使用日元贷款金额约19439.05亿日元，已还本付息约8378.39亿日元^[6]。迄今为止，在众多的日元贷款对象国中，逾期不能偿还日元贷款债务的国家不胜枚举，但中国从未出现拖欠债务的现象，中国偿还日元贷款的信誉度是最高的，这一点已被日元贷款的实施窗口——日本国际合作银行（JBIC）所证实^[7]。那么，仅从投资的角度，可以肯定地讲，日本政府对华贷款已经成为“优良债权”。

日本对华ODA的缺陷与不足

20多年的实践表明，日本对华ODA有利于中日双方，是促进两国经贸关系互利、双赢，加深理解与互信的良好渠道。但是，冷战结束后，特别是20世纪90年代中期以来，日本对华ODA的政治化已成为影响中日外交关系健康发展的制约因素。为此，在中日双方正视日本对华ODA积极作用的同时，也决不能忽视和否定其中的缺陷与不足。

首先，日本ODA中所含的政治条件制约了日本对华ODA的正常发展。冷战结束后，日本政府制订了第一部《ODA大纲》，明确提出了对外提供经济援助所应遵循的四项原则：①兼顾环境与开发；②避免用于军事和助长国际纠纷争端；③充分注意发展中国家的军费开支以及开发、研制大规模杀伤性武器等动向；④充分注意发展中国家在促进民主化、实施市场经济以及基本人权和自由保障等方面的情况^[8]。基于《ODA大纲》的原则，1993年5月，日本通过外交途径要求中方向联合国申报武器出口情况，并将中国的武器出口情况与第四批日元贷款的决策相挂钩。1995年8月，日本以中国进行核试验为由，冻结了对华无偿资金援助，成为当时惟一对中国实施“制裁”的国家。2001年10月，日本制定了“对中国经济合作计划”。该“计划”虽表示继续通过日元贷款支持中国改革开放和市场经济建设，但也明确指出对中国提供经济援助要“关注中国核武器开发、军费开支及武器进出口动向”等^[9]。在经济援助中附加政治条件是某些西方发达国家为推行其政治经济体制和价值观念而经常使用的一种手段，原本是不符合国际关系和国际法的基本准则的。而日本把军费开支、人权、民主化、市场经济等作为衡量对中国提供发展援助的政治标准，显然也是对中国内政的干涉，是不符合中日政治经济关系长期健康发展的。

其次，日本政府过于追求对华经济援助的政治效果，导致媒体、舆论跟风而动，极大地削弱了对华ODA的积极意义。本来，在援助中体现本国利益是正常的，因为任何国家的对外援助都是该国为了达到特定目标的一种手段。日本对中国提供ODA更是出于其国家利益的考虑。应该说，日本对华日元贷款完全实现了诸如以经济援助带动贸易和投资、换取能源和原材料、加强本国商品对外竞争力和市场份额等经济层面的目标。但是，由于日本政府过于追求政治性功能，对对华ODA给予太多“厚望”，把中日之间的政治、社会、经济、军事等不同领域和层次的问题不恰当地联系在一起，以致中日间一有风吹草动，迅即联想到对华ODA，使国内媒体和舆论围绕对华ODA的批评之声日甚，削减之论风靡，甚至提出“中国不感谢论”、“中国不宣传论”、“中国援助第三国论”。

第三，日本政府对华ODA的调整中，越来越多地考虑为本国政治经济和安全战略利益服务，不仅淡化了国际社会确定的官方发展援助“旨在为促进发展中国家的经济发展和改善其生活水平服务”这一根本宗旨，而且背离了“支持中国的改革开放”这一日本政府自身的对华经济合作理念。从中国的角度，20多年的改革开放大大增强了经济实力，但中国幅员辽阔、人口众多，经济发展极为不平衡，改革的道路还十分漫长，也就是说，当初日本对华提供日元贷款的基本目标尚未达成，中国依然在坚定不移地执行以经济建设为中心、坚持改革开放的基本方针。而日本政府无视中国经济的发展阶段，在对华官方发展援助问题上一味追求自身的国家利益，从长远看，既不利于中日关系的健康发展，也不利于日本自身的发展。

日本对华ODA与中国放弃战争赔偿的关系

随着日本对华ODA在中日政治经济关系中的重要性日益突出，中日双方围绕对华ODA与中国放弃战争赔偿的关系也出现了不同认识。笔者认为，为准确定位日本对华ODA，有必要明确日本对华ODA与中国放弃战争赔偿的关系。

1972年8月，中国政府从中日两国人民世代友好的愿望和长远利益出发，在《中日两国政府联合声明》中主动放弃了战争赔偿要求。当时的日本舆论纷纷赞扬中国政府 and 人民对日本人民的真诚友好态度，不少日本人士亦表示：日本不应该忘记中国政府 and 人民的这种宽宏大量的态度，要真诚地对华给予经济合作。还有人建议日本政府应给中国修一条从北京到广州的高速铁路，或建一座大型钢铁联合企业，以表示对中国的谢意^[10]。1978年中日两国发生成套设备下马风波时，日本不少经济学家认为，“日本的外汇储备现在超过250亿美元，要支付30~50亿美元的赔款，这并非不可能的”^[11]。1979年，在日本政府酝酿对中国提供第一批日元贷款之即，日本国内出现了对中国放弃战争赔偿要“知恩图报”的氛围。如日本财界中有人认为：中国放弃了战争赔偿要求，所以日本理应提供优惠的日元贷款以加强日中经济关系^[12]。日本通产省针对内外反对对华日元贷款超过对东盟援助的意见，也曾明确表示应该对放弃战争赔偿要求的中国给予积极的合作^[13]。与此同时，日本《读卖新闻》也刊文称，“日本对东南亚各国支付了战争赔偿，承担了道义责任，而中国遭遇极大的灾难却放弃了赔偿，所以讨论援助数额时不应把东南亚各国与中国相提并论”^[14]。此外，在1983年日本政府酝酿对中国提供第二批日元贷款之际，社会党议员小林进认为：从中国放弃战争赔偿的角度考虑，日本应该继续对中国提供日元贷款和农业资金援助^[15]。由此可见，在日本媒体或部分民众心理确实有过把对华日元贷款与战争赔偿问题相提并论的情况。

问题是，日本政府从来就没有公开承诺过要对中国放弃战争赔偿进行补偿。1972年9月29日，时任日本外相的大平正芳在回答记者有关“对放弃要求赔偿权的中国是否将予以援助”的提问时表示，“中国方面尽管处于可以提出任何要求的地位，但中国放弃了要求赔偿的权利，因此，日本应采取对此进行坦率地评价的立场。今后，两国将按照各自国家的计划自主地进行经济建设。我们将理所当然地站在平等互惠的立场上，相互进行

经济交流。这与第五条（放弃战争赔偿——作者）没有直接的联系。”^[16]1979年12月，作为日本首相的大平正芳访华宣布对中国提供日元贷款承诺时，对历史问题和战争赔偿只字未提。这表明，日本政府有意避开对华经济援助与战争赔偿的关联。

这样，在20世纪90年代以前，日本国内围绕对华ODA与中国放弃战争赔偿关系问题就出现了这样的现象：政府在公开场合否认对华ODA与战争赔偿有关，而普通民众和主流媒体则认为对华ODA有对中国放弃战争赔偿进行补偿的成分。

20世纪80年代中期以来，随着日本国内对历史认识问题的严重倒退，中国政府和国民对放弃战争赔偿的认识变得日益复杂。1987年6月4日，邓小平在会见矢野绚也率领的日本公明党代表团时表示，“中日总的来说关系还是正常的，特别是经济关系发展得比较快，在中国对外贸易额中日本占领先地位，但并不完全令人满意。从历史的角度来看，日本应该为中国发展做更多的事情。坦率地说，日本是世界上欠中国的帐最多的国家。中日建交时，中国并没有因此提出战争赔偿的要求。中日是两个伟大的国家，又是近邻，从两国人民的长远利益考虑，我们做出了不要赔偿的决策。”^[17]

冷战结束后，特别是20世纪90年代中期以来，随着日本政府对ODA政策的根本性调整，日本国内围绕对华ODA的谴责之声、批评之论亦不断升温，开始把对华ODA与中国的政治、经济、军事等不同层面、不同领域的问题挂钩。对此，中方做出了回应。1995年6月下旬，中联部部长李淑铮针对日本新进党访华团提出由于中国的核试验而冻结对华无偿援助的惩罚措施时强调，“援助并不是单方面的，这与日本侵略中国的历史事实以及中国放弃战争赔偿有关。”^[18]2000年5月，日本外相河野洋平对前来访日的外交部长唐家璇表示：日本拟重新审定2001年以后的对华日元贷款，希望中方提高军费开支的透明度。在随后举行的记者招待会上，唐外长强调，“当时大平正芳首相在有关对华经济援助的讲话中明确表示了日本对华ODA的条件和要求，他认为周恩来先生表明了放弃战争赔偿，日本应该以一种什么方式作为回应，应对中国的现代化建设做出贡献。”^[19]

然而，中方对日本对华经济援助与中国放弃战争赔偿关系问题的态度不但没有引起日方的足够重视，反而招致日本舆论的不满，举国上下众口一词，纷纷否认对华ODA与战争赔偿有关。在媒体和舆论的炒作下，原先潜藏在日本部分民众心目中的战争补偿意识也荡然无存。这样，中日两国围绕对华ODA与战争赔偿关系问题的分歧表面化和复杂化了。

应该说，中日双方围绕对华ODA与战争赔偿的关系存在着一种不言自明的“心领神会”，这种思维与理解方式也符合东方的传统礼节。问题是，在中日“心领神会”了十多年之后，日本新生代政治家、学者以及新闻记者，无视中日间特殊的历史事实，割裂日本对华ODA的决策背景，把对华ODA和对其他国家的ODA等同对待，将之作为对华施加政治压力的“王牌”和对中国发泄不满的“工具”。

笔者认为，日本政府对华提供ODA并非是日本对中国的“特殊待遇”，而是出于日本对自身国家利益的全方位考虑，应该说与中国放弃战争赔偿没有必然的因果关系。中日两国对ODA与战争赔偿之所以曾经存在过“暧昧认识”，是由于部分有良知的日本人认为应该对放弃战争赔偿的中国有所回报，而普通中国国民也存在希望得到日本友善回应的心理。这才导致双方在对华经济援助问题上产生了些许“默契”。这种“默契”在没有外力的催化下，还有可能存在于某个层面，但一旦遇到外力冲击，就会转化成一种反作用力。那些正在寻机逃避对中国放弃战争赔偿负疚感的日本新生代政治家、学者和媒体，正是利用了中方的明确表态才在此问题上大做文章。事实上，对于曾经惨遭日本军国主义铁蹄蹂躏而又放弃战争赔偿的中国来说，即使得到日本官方对中国放弃战争赔偿要求给予补偿的公开正式承诺，也不应该接受日本对华ODA是战争赔偿替代物的说法。因为，日本侵略战争给中国人民造成的伤痛，岂是不啻九牛一毛的对华ODA所能治愈的，

更何况日本政府还在执意否认对华ODA与战争赔偿之间的关系。而日本政府应该清楚的是，无视对华ODA的时代背景，把本属于两厢情愿、互利互惠的对华ODA当作一种“恩赐”或对华居高临下的“依据”，到头来只会给中日关系的健康发展增添不利因素，对华ODA也会失去它本身具有的积极意义。

[①] ODA作为一个外来名词，目前在中国还没有统一的翻译名称。在近年发表或出版的有关中日关系问题的论文或著作中，大都直接使用了ODA的日文翻译——“政府開発援助”，而在有关国际合作、国际贸易等领域的著作中，有的译成“政府发展援助”，有的译为“官方开发援助”。笔者认为“开发”与“发展”在语意上还是有所区别的，为准确表达ODA的本质涵义，本文将其译作“官方发展援助”。

[②] 这里需要指出的是：日本早在1954年就加入了旨在援助南亚及东南亚地区的“科伦坡计划”。至今该地区国家仍是日本最重要的援助对象国。

[③] 日本驻华大使馆网站 (<http://www.cn.emb-japan.go.jp>)。

[④] 日本驻华大使馆网站 (<http://www.cn.emb-japan.go.jp>)。

[⑤] 《朝日新闻》2004年1月26日。

[⑥] 此数据由财政部金融司提供。

[⑦] 2000年10月5日，在外务省组织的“21世纪对华经济合作恳谈会”第5次会议上，国际合作银行国际金融第1部部长星文雄在回答一些委员的提问时证实：中国从未出现过不愿还债、拖欠债务的情况，更没提出过填补汇率亏损的要求。日本外交史料馆2002年12月解密资料：《面向21世纪的对华经济合作恳谈会》，整理号：01-1001-5，第40页。

[⑧] 外务省经济合作局：《我国的官方发展援助（ODA）白皮书》（上卷），国际合作促进会1995年版，第41页。

[⑨] 日本驻华大使馆：《〈对华经济协力计划〉概要与日本对中国经济的协力政策》2001年10月，第3~4页。

[⑩] 王泰平主编：《新中国外交50年》（上），北京出版社1999年版，第455~456页。

[11] 长谷川庆太郎：《中国现代化的幻想—从新的角度看日中关系》，三联书店1981年版，第107页。

[12] 《朝日新闻》1979年9月8日。

[13] 《日本经济新闻》1979年11月9日。

[14] 《读卖新闻》1979年12月4日。

[15] 《第98届国会众议院预算委员会会议记录》第16号，1983年3月3日，第4页。

[16] 田桓主编：《战后中日关系文献集1971-1995》，中国社会科学出版社1997年版，第113页。

[17] 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱1975-1997》（下），中央文献出版社2004年版，第1192页。

[18] 《朝日新闻》1995年6月23日。

[19] 《读卖新闻》2000年5月13日。