

日本对华官方发展援助规模透析

朱凤岚

【提要】 从1980年4月到2004年3月,日本对华官方发展援助(ODA)日元贷款的承诺额累计约29504亿日元,中方实际使用19400亿日元。从中方接受外国官方发展援助资金的绝对数量看,日本是中国最大的ODA提供国;而从相对规模看,日本对华提供的ODA数额又大大低于其他重点援助对象国,且呈持续缩减之势。从中日两国的历史渊源,特别是从双方经贸关系的相互依存度来看,日本对华实施的ODA规模并不大,动力也明显不足,究其根本源于日本对华ODA本身所追求的国家利益及对华关系的战略考虑。

1979年12月,日本首相大平正芳访华时宣布对中国提供官方发展援助(ODA, Official Development Assistance) [①]日元贷款。时至今日,日本对华ODA已经有了一定的量的积累。近年来,随着中日关系的曲折,日本国内围绕对华ODA也出现了前所未有的议论,其中,批评和指责最多的莫过于“日本政府对华提供了巨额ODA,为中国的经济发展做出了巨大贡献,中国政府非但不表示感谢,而且有意向国民隐瞒实情”,大有“居功自傲”之势。至于日本对华提供ODA的规模究竟有多巨额?执行情况如何?却少有人进行实证剖析和研究。笔者认为,在日本对华ODA规模问题上,不仅日本国内存在很大误区与混乱,即使中方的媒体以及学术界也存在不加分析、随意引用的倾向。有鉴于此,本文将用翔实、准确的数据,通过计量分析和对比,剖析日本对华ODA的实际规模,以期还原日本对华ODA的真实状态。

一、日本对华ODA的基本情况

1980年4月,中日双方签署了第一批日元贷款第一个年度的政府换文和贷款协议。1982年,从事对华无偿资金援助和技术援助的日本国际合作事业团(JICA)中国事务所在北京成立。由此,形成了以日元贷款为主、无偿资金援助和技术援助为辅的日本对华双边ODA实施体制。

日本对中国提供的ODA日元贷款在实施方式上采取的是批次(或轮次)制,即经过中日双方政府谈判协商,日本政府向中国政府做出跨年度(一般为5-7年)的贷款数额承诺,然后逐年落实到各个援助项目的具体协定上。从2002年起,日本对华日元贷款的提供方式发生了制度性改变,由原来的承诺多年度贷款方式转变为根据贷款项目申请清单决定单年度贷款额的方式。日本对华提供ODA的具体情况如下:

第一批日元贷款从1979~1983年度(日本的会计年度从4月到第二年3月)实施,由大平正芳首相在访华期间宣布,贷款承诺金额3309亿日元。原计划安排建设6个项目,后在实施过程中因中方建设资金不足导致成套设备下马而取消了2个项目,并将一部分贷款资金转用于商品贷款。为此,第一批日元贷款实际用在了4个大型项目和2个商品贷款项目。

第二批日元贷款从1984~1989年度实施,由中曾根首相在访华途中宣布,承诺金额4700亿日元。原计划分7年实施16个项目,后因日元大幅度升值,经中日双方商定提前一年实施。1988年,日方为执行其“黑字环流计划”,还向中方追加700亿日元用于中国的“进出口商品基地开发计划”资金。所以,第二批日元贷款共安排建设17个项目,实际承诺资金5400亿日元。

第三批日元贷款从1990~1995年度,由竹下登首相在访华时宣布,承诺金额7700亿日元。计划援建40个项目,后因日元升值出现资金剩余,中方又追加了8个项目,日方还同时提供了

400亿日元黑字环流计划资金，故第三批对华日元贷款共承诺金额8100亿日元。

第四批日元贷款从1996~2000年度，以“前3年”和“后2年”方式实施。“前3年”的贷款承诺额为5800亿日元，用于40个项目。1998年11月江泽民访日时，中日双方就“后2年”的28个项目、3900亿日元贷款计划达成协议。

2002年是日本对华日元贷款提供方式转变的第一年。是年，日本ODA预算整体削减了10%，而对华日元贷款总额较上一年度削减了25%，协议金额为1613.66亿日元，用于7个环保项目和6个人才培养项目。2003年，日本对华日元贷款又出现大幅度削减，协议金额为1212.14亿日元，安排6个环保项目、6个人才培养项目和1个扶贫项目。2004年，日本对华日元贷款协议额压缩为966.92亿日元，其中环境项目占协议额的53%，人才培养占47%。

日本政府在向中国提供日元贷款的同时，在每批日元贷款中还搭配一、两个无偿资金援助项目，以作为中日友好的象征。例如，第一批对华日元贷款期间，日本政府以无偿资金援助方式对中日友好医院的建设提供了164.3亿日元的器材装备，还派遣日本专家来医院指导并接受中方专家赴日培训。第二批日元贷款期间，日本政府对中日青年交流中心提供了103.91亿日元的器材装备。第三批日元贷款期间对中日友好环境保护中心以及敦煌石窟文化保护展览中心分别提供了104.99亿日元和10.47亿日元的器材。随着第四批日元贷款向环境保护及内陆地区的转变，20世纪90年代中期后，日本国际合作事业团（JICA）扩大了对中国环境保护和内陆贫困地区的支持，同时，作为协助中国政府实施“社会主义市场经济体制”，开始在制定政策、制度方面与中方进行合作。

除上述无偿资金援助之外，日本还向中国提供技术援助，主要包括接受中方人员赴日进修、向中国派遣日本专家、派遣青年海外协力队、提供器材、进行开发调查和专项技术合作（将接收进修人员进修、派遣日方专家和提供器材三种方式结合起来）等。该项援助由日本国际协力事业团（JICA）负责实施，涉及医疗、饮用水、消防、计算机技术、市场经济建设、法制建设等广泛领域。

二、日本对华ODA的绝对规模

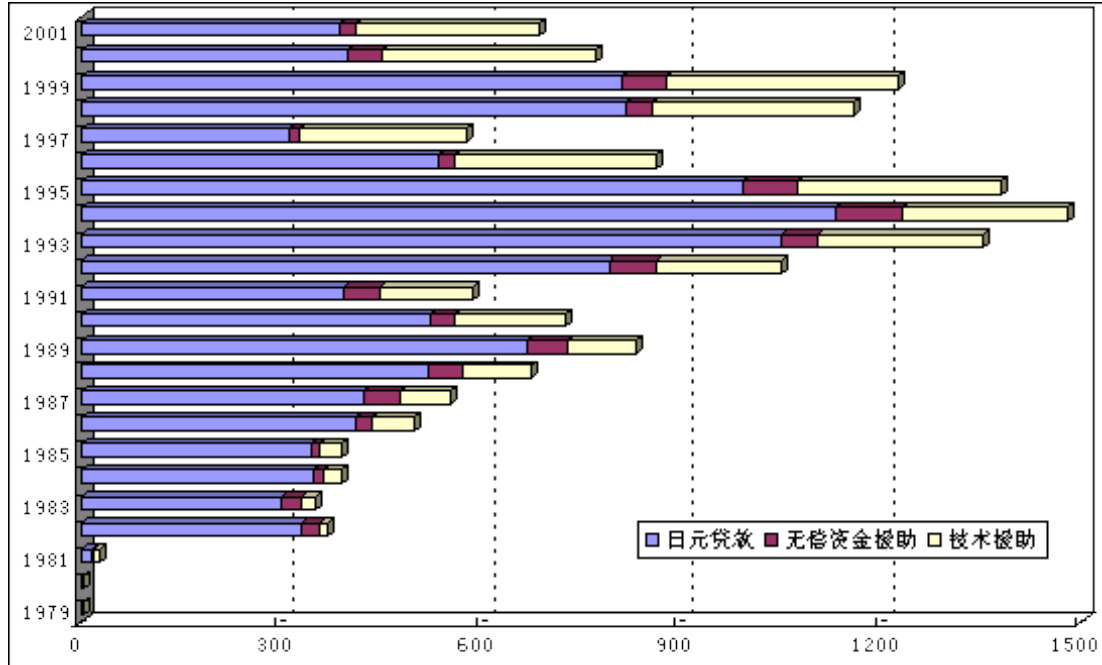
日本对华ODA的绝对规模是指迄今为止日本政府对华提供ODA的总体数额。其中，日本对华日元贷款有三种不同的表示，即：承诺金额、实际使用额和纯支出额。承诺金额是指两国政府间签署政府换文（E/N Exchange of Notes）中所承诺的贷款数额，在此基础上，由双方的执行机构签署单年度贷款协议。当援建项目不能如期执行或是提前完成时，该项目的贷款协议金额也要随之发生变化，故此，日元贷款的承诺金额往往与实际支出不相符合；实际利用额是在一定期间内（通常为一年）实际使用的日元贷款数额。纯支出额是实际使用额扣除该年度偿还额的那部分差额，这一部分差额通常被统计在日本ODA预算中，看作是新的日元贷款。笔者认为，实际使用额才应是体现日元贷款规模最恰当指标；

日本对华ODA是以日元来结算的，但国际经合组织（OECD）在统计其各成员国的ODA时，均换算成美元，这样，日本对华ODA就同时存在以美元和日元结算的两种数据。

1. 以美元结算的日本对华ODA纯支出情况

在1979年到1981年的三年时间里，日本对华ODA的提供额为3633万美元，而1982年度日本对华ODA猛增到近4亿美元，1994年更是突破15亿美元，此后开始减少（参见图1）。从1979年至2001年，日本对华ODA的纯支出额总计163.4亿美元（每年平均7.1亿美元），为日本第二大ODA受援国。

图1日本对华ODA的纯支出额（单位：百万美元）



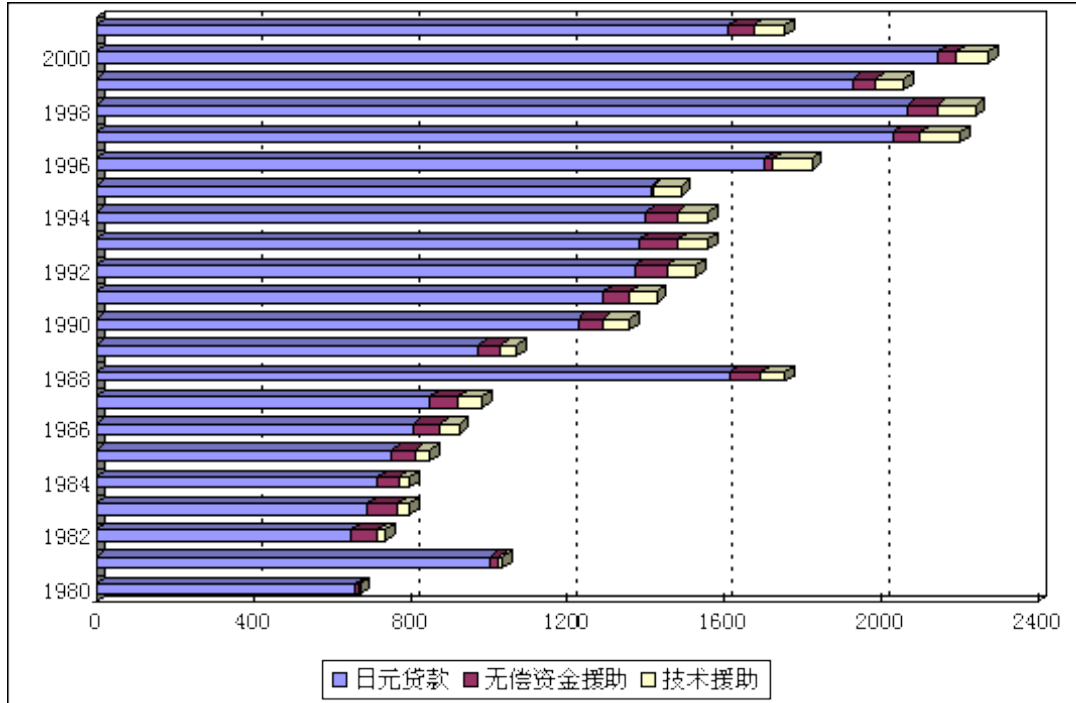
数据来源：外务省经济合作局编：《我国的官方发展援助（ODA）白皮书》1985~2001年版，国际合作促进局；外务省：外務省：《2001年版官方发展援助（ODA）白皮书》，财务省印刷局2002年；外务省：《2002年版官方发展援助（ODA）白皮书》，国立印刷局2003年。

从日本对华ODA的构成情况来看，无偿资金援助为8.98亿美元（年均0.39亿美元），占对华双边ODA的5.49%；技术援助为35.41亿美元（年均1.54亿美元），占对华双边ODA的21.67%；日元贷款约为114.96亿美元（年均5.0亿美元），占日本对华双边ODA纯支出额的70.34%。由此可见，日本对华ODA中绝大部分为需要偿还的日元贷款。日本对华双边ODA中日元贷款所占的比重，远远高于日元贷款占日本ODA28.5%的平均值。

2. 以日元结算的日本对华ODA承诺额

中日政府换文中日本政府对中国政府承诺的ODA数额，也称协议额。从1980年度至2001年度，日本政府向中国承诺的ODA总额约30912.06亿日元[2]，其中，日元贷款28292.75亿日元，占日本对华ODA的91.527%，无偿资金援助1296.82亿日元，占4.195%，技术援助1322.49亿日元，占4.278%。与纯支出额稍有不同，1988年日本对华ODA承诺金额猛增到1361.79亿日元，1998年达到最高值2240.18亿日元，此后逐年减少。

图2日本对华ODA的承诺金额（政府交换公文）（单位：亿日元）

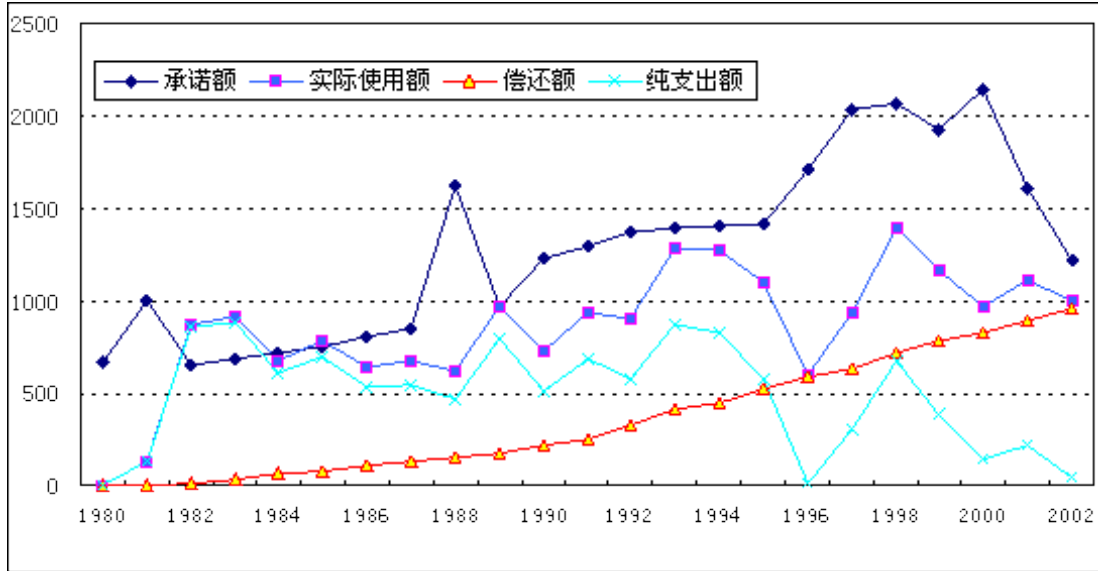


数据来源：外务省经济合作局：《我国的对华ODA实绩》2003年。

可见，日本对华ODA的承诺额与纯支出额有相当大的差距，这说明，日本政府对日本承诺的ODA数额并没有完全按承诺如期履行。截止到2003年3月底，日本政府对日本承诺的日元贷款金额为29504.89亿日元^[3]。笔者在中国财政部了解到，到2004年3月，中方实际使用日元贷款共计19400亿日元，偿还本息合计8400亿日元，贷款余额为1400亿日元，没有执行的日元贷款并没有汇入中国银行。这就是说，日本政府并没有按照中日政府换文中的承诺如数兑现对华日元贷款，其尚未执行的日元贷款额达9800亿日元，这个数字差不多相当于第四批对华日元贷款（1996-2000年度）的承诺额。

在这里需要强调的是，中国在接受日本ODA的同时，还承担着偿还日元贷款的义务。从图3可以发现，与日本对华日元贷款的实际使用额和纯支出额的大起大落相比，中国的日元贷款偿还额一直处于平稳上升趋势。2004年3月31日，日本政府决定对中国提供2003年度日元贷款为966.92亿日元，而该年度中国应偿还日本的日元贷款数额为1050亿日元，还款额首次超过贷款额。可以预见，随着日本对华ODA规模的逐年削减，偿还额远远高于贷款额的现象还会多年持续下去^[4]。

图3日本对华ODA日元贷款的承诺额、贷款执行额、偿还额及纯支出额的比较（亿日元）



数据来源：日本外务省经济合作局。

根据ODA的概念解释，日本对华ODA还应包括无偿资金援助和技术援助两项。为计算方便，在此，假设日本对华无偿资金援助和技术援助的统计数额全部用于实际支出，那么，根据日本外务省经济合作局的内部资料统计，截止到2003年3月底，日本对华ODA的实际支出额为21411亿日元（18661+1365+1385=21411），约占承诺额的72%，这一数据才应该是日本对华ODA的实际规模。与目前由日本媒体炒作、被中日学术界广泛引用的“日本对中国提供了3兆日元的ODA（有说6兆日元）相差甚远[5]。

三、日本对华ODA的相对规模

1. 日本与其他国家对华ODA的比较

自1978年中国实施改革开放政策以来，经济发展与合作组织（OECD）的发展援助委员会（DAC）成员国先后开始向中国提供ODA。目前，有22个国家和2个金融机构对中国提供官方发展援助贷款，与其他援华国家和机构的对华ODA相比，日本对华ODA具有以下特点：

第一，日本是最早向中国提供ODA日元贷款的国家之一，提供贷款数额位居西方发达国家对华ODA之首。1978年底，中国宣布实施改革开放政策后，在西方发达国家中日本政府率先表示向中国提供ODA日元贷款。尽管在开始实施的1980年，日本对中国提供的官方发展援助仅为430万美元，在DAC成员国中名列第三[6]，1981年以后至今，无论是年度提供额还是总量，日本对中国实施的ODA都远远多于DAC其他主要成员国（参见表1）。然而，近年来，由于日本连续大幅度削减对华ODA额度，导致中国在其ODA援助对象国中的地位出现下降趋势。

表1日本与DAC其他主要成员国对华ODA的比较（纯支出额：百万美元）

顺序	1996年		1997年		1998年		2003年12月前合计	
	国家	金额	国家	金额	国家	金额	国家	金额
1	日本	861.7	日本	576.9	日本	1,158.2	日本	22937.02
2	德国	461.1	德国	381.9	德国	321.3	德国	4289.04
3	法国	97.2	法国	50.1	英国	55.4	西班牙	2412.34
4	英国	57.1	英国	46.2	加拿大	52.3	法国	2471.69
5	加拿大	38.4	澳大利亚	36.0	法国	29.8	意大利	1851.08
合计	-	1,670.9	-	1,228.6	-	1,731.6	-	42880.95
日本所占比重	-	51.6%	-	47.0%	-	66.9%	-	53.49%

数据来源：财政部金融司。

第二，日本对华ODA中的政府贷款比重大，无偿援助比率低。如前所述，在日本对华O

DA总额的构成中，日元贷款的比例占91.527%，个别年份这一比例更高（例如1999年日本对华ODA承诺额为2058.77亿日元，其中日元贷款为1926.37亿日元，占93.57%）。主要用于交通、能源、通信、农业、环保、社会基础等领域。其他国家的对华ODA则以无偿援助为主，政府贷款比例较低，特别是挪威、瑞典等北欧国家对中国提供的ODA中则完全是无偿援助。当然，这与日本ODA中的赠送比率和赠与成分总体低于欧美等发达国家有关。事实上，从接受援助的中国角度来看，似乎欧美等西方发达国家对华提供的ODA才是真正意义上的“援助”（在国人心目中，需要偿还的贷款不是援助，而无需偿还的才是真正援助），这种感觉也是由日本对华ODA中日元贷款比率高造成的。

第三，日元贷款条件优惠。按照国际惯例，政府贷款可由软贷款、出口信贷和赠款三种资金构成。根据贷款国别和贷款领域的不同，贷款项目可以得到100%的软贷款（符合发展援助委员会规定的ODA标准的政府贷款），或者是由软贷款或赠款与出口信贷按一定比例搭配的混合贷款。日本对华提供的ODA日元贷款均是软贷款，而其他国家提供的大多为混合贷款。例如，瑞士、荷兰等国的政府贷款由赠款和出口信贷组成；德国、法国、西班牙、加拿大等国的政府贷款主要由软贷款和出口信贷组成；奥地利、北欧国家等提供的政府贷款也是混合贷款。为此，仅从贷款构成来看，显然日元贷款具有较高的优惠性。

第四，日本对华ODA的地域和领域分布广泛。截止到目前，日本对华ODA日元贷款援建或无偿资助的项目已遍及中国大陆的所有省、自治区、直辖市。其中，既有用于基础设施建设和综合性环境保护的日元贷款，又有面向受益性差、难以依靠贷款解决的基本生活领域的无偿资金援助以及通过派遣专家和接收研修生进行技术转让、培养人才的技术合作（援助），构成了日本对华官方发展援助广泛性和多领域性的特点。而其他国家由于对华ODA数额的有限性，比较注重中型项目建设或技术合作。

2. 日本对华ODA与其他主要受援国的比较

日本对中国提供的ODA在中国所接受的外援中位居第一，那么，在日本ODA的主要受援国（这里主要列出印度尼西亚、泰国、菲律宾、印度、越南）中，中国又处于什么地位呢？

第一，日本对中国提供ODA的时间大大晚于日本的其他重点援助对象国。日本自1954年10月加入“科伦坡计划”开始实施对外经济援助，主要是向南亚及东南亚地区国家提供日元贷款。1958年日本政府与印度政府签署了第一批日元贷款协议，此后又向巴基斯坦等国提供日元贷款。由于历史的原因，中国在很长时期内被日本排斥在了经济合作对象国之外，1978年底中国宣布实施改革开放政策之后，日本政府才于翌年宣布对华提供ODA日元贷款。

第二，日本对华ODA的相对规模较小。由于日本对中国提供ODA大约比其他重点援助对象国晚了20年左右，从援助的相对规模来看并不突出。以日本开始对中国提供ODA的1980年为例，当年，日本对华ODA的承诺额为672.44亿日元，其中，日元贷款为660亿日元，而该年日本对其最大援助国印度尼西亚的ODA承诺额累计已达10854.97亿日元，其中，无偿援助资金1199.53亿日元（包括803.09亿日元战争赔偿）、日元贷款9655.44亿日元^[7]。此后，虽然中国在1982~1986年、1993~1995年和1998年均成为日本最大的援助对象国，但在总量上仍与对印尼的ODA相去甚远。从图4可以计算出，自1979年度至2001年度的23年时间里，日本对印度尼西亚、中国、菲律宾的ODA支出额累计分别为166.8亿美元、159.3亿美元、87.8亿美元。从受援国人均接受日本ODA情况来看，菲律宾人均117美元，印尼人均82美元，中国人均仅为12美元。

第三，日本对华ODA中的无偿资金援助少，日元贷款比率大大高于日本的其他受援国。由于资料上的限制，为了便于比较，特将日本对几个主要受援国实施ODA的年限锁定在1980年至1999年的20年里。日本对华ODA中的日元贷款累计承诺额仅次于印度尼西亚居第二位。此外，日本对中国的无偿资金援助相对规模也较少，截止到1999年度，日本对中国提供的无

偿资金援助额为1185.7亿日元，远不及对菲律宾的2046.1亿日元、对印尼的1603.1亿日元、对泰国的1383.7亿日元^[8]。而从人均GDP来看，2000年，中国人均GDP为780美元，菲律宾1050美元、印度尼西亚1080美元、泰国2160美元^[9]。考虑到这个因素，笔者认为日本对华ODA尚有很大空间需要加以完善。

综上所述，自1979年日本首相大平正芳宣布对中国实施日元贷款以来，日本对华ODA从绝对数量上来讲远远高于发展援助委员会（DAC）其他主要成员国对中国实施的ODA；而从相对数量上来看，又大大低于日本的其他主要援助对象国。也就是说，日本是中国最大的ODA提供国，但中国并非日本最大的ODA受援国。近年来，随着中日关系的发展和日本对华政策的调整，日本对华ODA也出现了重大转变。在此过程中，日本政府、媒体甚至部分学者不断出现批评、指责对华ODA的言论，并有滥用数据，夸大对华ODA规模之嫌，其目的无非是想以此谋求中日关系的“主动权”和“话语权”。事实上，早在1978年8月，日本外相园田直就曾明确说过：“日本绝没有向中国提供援助的傲慢想法。中国有日本没有的东西，而日本又有中国没有的东西，如果互换有无，对双方都是有好处的”。^[10]日本首相竹下登在1988年向中国宣布提供第三批日元贷款时也曾表示：日中经济合作对双方都有利，因此，他一贯不（把对华ODA）称作“经济援助”一词^[11]。笔者认为，日本对华ODA绝非是日本对中国的特殊待遇，而是中日两国互通有无、互利双赢的政府间经济合作的方式之一。从中日两国的历史渊源、地理位置、经贸关系的相互依存等角度看，日本对华实施的ODA规模并不大，动力也明显不足，其中的制约因素很大程度来源于日本对华ODA本身所追求的国家利益以及战略考虑。

[1]所谓官方发展援助（ODA）是指由发达国家的政府或政府的实施机构向发展中国家提供的、以促进发展中国家发展经济和提高福利水平为目的、赠与成分不低于25%的优惠资金。

[2]这就是被日本媒体和学者广泛引用的“日本对华ODA3兆日元”的根据。

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

[4]2004年10月6日，在纪念日本对外经济援助实施50周年的集会上，日本新任外相町村信孝表示，是该考虑中国从受援国行列“毕业”的时候了。

[5]2003年9月日本祥传社黄金文库出版发行了《中国ODA6兆日元之内幕》，该书作者青木直人将日本进出口银行对华提供的商业贷款统一划归了ODA。2004年第1期《战略与管理》刊登了日本早稻田大学亚太研究院教授天儿慧的文章《21世纪中日关系与日本的展望》，该文将ODA日元贷款、进出口银行的商业贷款等累加在一起，计算出1979年至2000年日本对华日元贷款额为7兆6919亿日元。

[6]1980年度，中国共接受了6610万美元的ODA，其中：国际机构提供了4390万美元、比利时提供了1040万美元、西德提供了650万美元。

[7][日]通产省编：《经济合作的现状与问题点》，通商产业调查会，1980年版，第332页。

[8][日]通产省编：《经济合作的现状与问题点》，通商产业调查会，2001年版，第180~468页。

[9][日]外务省经济合作局编：《我国的官方发展援助（ODA白皮书）》下卷，国际合作促进会2001年版，第77页。

[10][日]外务省外交资料解密档案：《园田大臣与华国峰会谈》，整理号：01-1373-2，第26页。

[11]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，第713页。