

日本對中國的政府開發援助 (ODA) 政策與結構變化之 影響因素分析 (1979-2005 年)*

龔祥生**

收稿日期：2017 年 5 月 12 日

接受日期：2017 年 6 月 28 日

* DOI:10.6164/JNDS.201712_17(1).0002。本文研究期間受科技部千里馬計畫補助，原稿曾發表於 2016 年第八屆發展研究年會，感謝評論人李世暉教授之評論指正。

** 國立政治大學日本研究學程博士後研究員，E-mail: rockkung2001@gmail.com。

摘 要

政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）屬於日本戰後的經濟外交政策之重要一環，藉由 1979 年宣布開始向中國提供政府開發援助起，日中關係進入了新階段，日本對於中國的 ODA 由有償借款、無償援助和技術援助等三部分組成，本文將範圍限縮在 1979 到 2005 年的日本對中國的 ODA 結構變化，是因為自 1979 年起所實行對中國的 ODA 中，占絕大多數比例之有償日圓貸款的部分，在 2005 年被宣佈將於 2008 年正式終止，不再進行新的貸款計畫，因此這一重大的轉折也成為過往 ODA 政策結構的轉變，並預示了日中經濟外交下個新階段的來臨。觀察 1979 到 2005 期間，有償日圓借款比例從 1980 年起到 1996 年前的十六年間，除了 1981、1988 兩年突然升高之外，基本上是緩步成長的，1997-2001 年間則是呈現了有史以來的高峰後，迅速的走向衰落，而相應的無償援助則是逐步增長，甚至在有償貸款結束前，四年間維持實施以來的高峰期，技術援助方面則基本上不受任何過往政治事件之影響。

本文回顧日中關係的歷史脈絡後，認為對於日本 ODA 政策及結構變化的影響因素有國際局勢變化、日中關係、日本 ODA 原則、重大事件、及中國實力成長等五項，但當中最重要影響因素分別是「日中關係」和「日本 ODA 原則」，前者分別反映在對中有償借款的結束和有償借款、無償援助的結構變化；後者是日本整體 ODA 政策檢討，向下影響到對中國的 ODA 援助結構，並調整往注重永續發展和人才培育之方向。

關鍵詞：日本經濟外交政策、政府開發援助、日中關係

壹、前言

日本對中國的政府開發援助（Official Development Assistance，以下簡稱 ODA）自 1979 年起宣布實行，主要可分為有償日圓借款（有償資金協力、円借款）、無償援助（無償資金協力）和技術援助（技術協力）等三大類，在此先就這三個名詞，依照日本外務省官方網頁之說明界定如下：一、有償借款：ODA 的最大宗援助形式，依開發中國家需要提供投融资貸款，以基礎建設為主，包含交通、水利、醫療、衛生等設施，視受援助國本身條件訂立償還利率，以對中國借款為例，利率約在 1.8%~3.5% 之間；二、無償援助：對於受援助國社會經濟所需之建設、產品、資金、勞務之贈與，還包含文化交流援助、緊急災害援助和草根援助（對 NGO 和人類安全保護）（外務省，2017）；三、技術援助：以日本的先進技術為基礎，提供被援助國所需之專業知識、制度和組織建立，形式包含派遣專家援助指導、接受留學生或技術人員培育（外務省，2015）。

當中占絕大多數比例之有償日圓貸款的部分，在 2005 年被宣佈將於 2008 年正式終止，不再進行新的貸款計畫（日本外務省，2007：27-29），故本文將開始實行至宣布結束的這段期間做為研究範圍，對於這三部分援助的比重和結構變化進行分析比較，從政治經濟的角度去分析此政策，其特殊性在於日本藉由經濟手段實現對於中國的外交政策，故為日本經濟外交的明確展現，因此在展望日中關係未來的同時，有必要用政經分析的方式，梳理中日兩國在這段時間的相互關係變化，並藉此歷史脈絡理解其對於 ODA 各部分結構變化之間，是否有相互影響作用。

本文在架構安排上，將先從歷史脈絡中探討各項影響因素如何發揮作用，在既有文獻的優點上，藉由資料文獻脈絡整理，試圖還原曾

經影響 ODA 三項援助措施的重大事件和各自的後續效應，再補足之前文獻所缺乏的數據和結構變化的統整，並以圖表分析之，使讀者在理解整體結構變化之後才進入到結論，歸納整理前述雙邊關係中的因素如何影響 ODA 政策的數據呈現。

貳、文獻回顧

徐承元（2004）、岡田實（2008）、關山健（2008）等人分別著有專書，深入探討日本對於中國經濟外交及作為該政策工具的 ODA 和日中關係之間的連動性，此類書籍鋪陳多以歷史順序作為分析脈絡，以日中關係發展過程為主要論述，詳細列出雙邊關係發生狀況時，日本如何應用 ODA 此政策工具進行獎勵或懲罰，以及後續效果如何。優點在於隨時間序列演進方便了解事件前後發生順序，缺點在於缺乏統整性的整理，僅能針對個別期間事件進行詳細了解。石原忠浩（2004）的研究重點則在於探討日本對中國 ODA 政策的決策模式，強調掌管外交決策的外務省和掌管財政預算的大藏省，兩省的相互協調是決定日圓貸款的關鍵決策單位，前者注重 ODA 作為外交工具的成效，後者注重的是 ODA 的使用效率，而政黨則相對不重視援助金額的議題。加茂具樹（2007：248-252）、金熙德（2006：247-265）、劉江永（2007：121-130）、徐顯芬（2011）等人的研究，則是將重點放在 ODA 的政治效果評估，以及當中有償日圓借款何以在 1979 開始以及為何在 2005 年時宣告停止的分析解釋，此類研究更具學理的因果解釋性，但重點都擺在有償借款，而未能兼顧另外的無償援助和技術援助的變化。

除了上述質性研究外，2000 年時，日本外務省曾委託三菱總合研究所對該年為止的對中國日圓借款以計量方法展開研究調查，藉以評估經過二十年的整體 ODA 到底對於中國大陸產生了多大的實質效益，該報告書名為「對中 ODA 的效果調查」，報告中提 ODA 占中國 GDP

的比例至 1994 年為最高，達到了 0.29%，到了 1999 年，對中 ODA 占了中國政府債款的 14% 之多，而在經濟上的貢獻亦有成效，至 1999 年為止，大幅提升了當時中國最主要的經濟發電機——二級產業的 GDP，其提升比例最高達到了 1.4% 的水準（外務省經濟協力局評価室，2000）。可見包含日圓借款在內的對中 ODA 歷經二十年的耕耘後，的確對於中國大陸的經濟成果做出了實質貢獻，但該利用計量方法所做出的報告偏重在經濟效果，未能夠從政治層面評估其影響。

參、日本對中國外交政策與 ODA 結構變化之相互關係

本文所研究主軸之對中 ODA 屬於日本的中國經濟外交政策之一環，而此政策隨著世界格局的大環境而有所變化，例如 1972 年中日之間能夠完成關係正常化，也與當時美國的對中政策轉變有關。故有系統地形容日本外交戰略、對中政策、對中 ODA 這三者間的關係，乃是依序由上而下且環環相扣的，上位政策制約著下位政策，故有必要在直接探討對中有償借款前，將研究目標的上位政策背景先行做出整理，本節將概述並分析日本整體對中政策之演變，從 1972 年促成日中關係正常化之背景開始，接著以冷戰結束作為區分日本對中政策的第一個分水嶺，第三部分則是論述冷戰結束後到 2005 年決定終止有償借款前之對中政策，最後探討對中 ODA 政策作為日本對中外交政策之一環如何受到其影響。

一、1972 年日中關係正常化後日本對中政策演變

1972 年中日雙方建交之後，直到 1990 年代東西方冷戰結束為止，這中間將近二十年的時間中，日本經歷了田中角榮（田中角榮）、三木武夫（三木武夫）、福田赳夫（福田赳夫）、大平正芳（大平正芳）、

鈴木善幸(鈴木善幸)、中曾根康弘(中曾根康弘)、竹下登(竹下登)、
宇野宗佑(宇野宗佑)、海部俊樹(海部俊樹)等首相，在此將這段期間區分為 1970 和 1980 年代二部分，介紹這段期間的重要領導人及其政策，並以政經聯盟的變化加以分析。

(一) 1970 年代日本對中政策

1972 年田中角榮上台後試圖推動「多邊自主外交」，目的在扭轉自二戰以來與美國之間的「主僕關係」，企望美國因此承認日本作為對等盟友的「夥伴關係」，故急欲促進與中國之間的關係正常化，建立起兩國冷戰以來所未曾有過的正式外交關係和經濟合作關係，從而使得日本與美國、中國之間形成等邊三角形態勢的「等距外交」。其實田中角榮在尚未就任首相前，即曾委託當時最大反對黨日本社會黨的前委員長佐佐木更三(佐々木更三)以及公民黨委員長竹入義勝(竹入義勝)分別訪中，為中日之間建立起非正式溝通管道，替將來弭平雙方歧見並邁向正式建交鋪路；而在田中角榮就任首相，安排前往中國之前，也很務實地先前往美國取得諒解，並在發表美日聯合聲明取得支持後，才進行前往中國的訪問行程，就雙方正式建交一事展開磋商(何思慎，1999：84-87)。而從美國方面來說，之所以願意打破韓戰以來的對峙局面，並給予日本充分的理解和支持，主要是因為當時美國總統尼克森(Richard Nixon)及其國務卿季辛吉(Henry Kissinger)，認為必須取代過去的圍堵政策，而以更符合國家利益的方式運作外交政策，於是開始思考以交往代替圍堵。而 1969 年後中蘇決裂就提供了美國展開交往政策的突破口，故在 1971 年時派季辛吉密訪中國，使雙方的官方接觸正式破冰，日本見到美國已走上了和解交往的道路，當然不願意落於其後，於是加速了日中關係正常化的腳步(添谷芳秀，2003：335-337)。

在田中角榮力促中日雙邊正常化之前，中日雙方始終對於中國政

府合法代表權、反霸條款、中日和約等問題有歧見，但都在逐步協商和相互讓步當中得到克服，在雙方共同創造外交利益的良好氣氛下，完成了這次重要性的歷史任務。於中國方面是得到了在中蘇交惡和文革期間的重要外交突破，於日方來說則是取得與美國平起平坐的外交籌碼，藉以證明有能力先於美國拉攏中國，獨立完成外交破冰，所以在雙方各取所需的情況下，共同跨越亞洲地區冷戰氛圍而得以在 1972 年成功建交，並簽訂「中日聯合聲明」。學者何思慎認為此聯合聲明的簽訂，代表了自此以後，日本對中國的政策與對台政策的區隔，意即將原本因為合法政府的承認問題，以「政經分離」的方式對待中國政府，但在聯合聲明中改承認其為唯一代表中國的合法政府後，其政經分離的手法就變成適用於對台政策，可以與台灣持續以經貿關係的方式維持雙邊交往（何思慎，1999：93）。特別的是在聯合聲明中的第五條，明文記載中國政府放棄戰爭賠償，這也成為日本藉由政府開發援助（ODA）作為另類彌補的說法來源，並且在中日雙邊民間對於 ODA 性質的歧異埋下了伏筆。

1974 年起，為落實聯合聲明的內容以及確實終止兩國的戰爭狀態，中日雙方開始就「中日和平友好條約」進行協商，但有主要問題衡互在雙方之間，即關於是否將中國政府提出的「反霸」條款納入友好條約的問題。因為反霸在中國的戰略中是同時包含了對蘇和對美，這違反日本與美國間的盟邦利益，而且也會受到蘇聯方面的抵制，這都不是日本政府所希望的。這樣的情況自 1974 年起就僵持不下，在美日雙方各自努力下使得僵局得以打破，一是日本福田赳夫政府的上台，其次是美國對於中美關係正常化的努力（包霞琴、臧志軍，2003：270-271）。在日本方面，1976 年福田政府主張以「聯美、親中、抗蘇」為核心的「福田主義」全方位外交政策，因此對於簽訂和平友好條約的態度轉趨積極，竭力拉攏中國以防中蘇關係和解；而在美國方面，1978 年時，美國為了建立和中國的外交關係，特別派遣國家安全顧問

布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 訪問中國，召示中美關係即將展開自韓戰以來的最重大外交轉折，並由當時的卡特總統 (Jimmy Carter) 公開表明支持締結中日和平條約，顯示美國對於拉攏中國的政策予以肯定。當然在美日努力之外，中國的官方立場在 1977 年鄧小平復出後也有了決定性的改變，在外交政策上更趨於務實而能夠較文革時有彈性 (杉本信行，1995：82)，故最終得以在雙方妥協下，於 1978 年簽訂「中日和平友好條約」，並淡化原本的「反霸條款」，以不刺激蘇聯的「不影響締約各方和第三國關係」方式闡述，且保證中日雙方皆不尋求在亞太和其他區域尋求霸權 (何思慎，1999：97-99)。由此可見在雙方簽訂和平友好條約之前，日本對於中國的政策立場是加強雙邊關係，以拉攏中國作為抵抗蘇聯的籌碼，而且在美國的背書下得以積極落實，使得日本對中國政策在符合美日共同利益的情況下進行調整。

「中日和平友好條約」協商是幾乎跨了整個 1970 年代的中日交鋒事件，並且與當時的日本整體外交政策連動，當時的政官財鐵三角也在這樣的事件當中相互角力，如財界的代表就紛紛呼籲，經團連當時的副會長稻山嘉寬 (稲山嘉寛^{いなやまよしひろ}) 表示：「石油如同國家的經濟血脈，為了石油供需的長期安定著想，應明確的解決日中友好條約中的反霸權條款，盡快締結條約。」 (若月秀和，2012：111-116)，而當時的會長土光敏夫 (土光敏夫^{どこうとしお}) 也向媒體喊話：「外交是由政府負責，但是經濟界也有自己的見解。日中關係應該友好地發展下去。應該盡快締結友好條約。」 (徐之先，2002：88-89)，但執政的自民黨內部卻面臨了親中派和親台派的意見紛歧，尤其是親台議員從田中政權起，歷經三木和福田等首相都持續不斷抗爭著，大大增加最後拍板定案的困難度，最後總算是在親中派以及財界利益一致的情況下，讓當時的福田首相能夠跨越國內阻力而完成締約。

在「中日和平友好條約」簽訂後，等於掃除了雙邊當時的政治爭議，可以進一步朝向實質雙邊關係進展，恰好日本如上所述需要在石

油危機後找到新的石油來源，加上日圓供給過剩的情況下，建議中國能審慎思考主動申請日本 ODA，以符合日本 ODA 的「要請主義」，日本財界也擔心當時的中國無力支付雙邊 1978 年已簽訂之「日中長期貿易協定」，故藉由訪中之行力勸中國接受，鄧小平在 1978 年第 11 屆 3 中全會重新掌權後，考量到中國的經濟現代化的確缺乏外匯儲備和資金技術的情況下，終於拍板定案走出一向堅持的獨立自主發展道路，並在 1979 年派當時的國務院副總理谷牧訪日，並正式提出 ODA 申請（關山健，2008：53-56）。

另一方面，如前所述中國在 1972 年聯合聲明中已放棄了戰爭賠償，這對於部分日本政治家仍秉持著一份愧疚之心，想要協助中國經濟發展（徐承元，2004：81-83），故在隱含彌補對中國戰爭補償和以經濟拉攏中國的雙重背景之下，第一期的對中 ODA 配合中國的六五計畫實施，對 ODA 結構上的影響在於，大部分有償借款用於促進中國經濟現代化的基礎建設的計畫項目，無償援助方面則是以當時中國較缺乏醫療資源和健康飲水的角度進行援助，最顯著標的為中日友好醫院的成立。

（二）1980 年代日本對中政策

日本首相中曾根康弘在位的五年期間（1982-1987），是日本於 1980 年代最為重要的時期，他提出「由經濟大國邁向政治大國」的口號，更進一步的從「追隨外交」轉為「自主外交」，整體外交政策也更強調要在國際社會上嶄露頭角，真正成為與其經濟實力相應的政治大國，確立日本具有一定國際地位（包霞琴、臧志軍，2003：268）。中曾根康弘的重要性在於其外交政策的承先啓後，上承 1979 年大平正芳的「綜合安全保障」政策，又啓發下一任竹下登首相提出「為世界做貢獻」，持續落實邁向政治大國的步調。中曾根康弘的智庫「和平研究會」提出「國際國家日本的綜合安全保障政策」報告，將日本在國際社會上

的行動原則提升到新的層次，以美日關係為基礎，以西方同盟的一員為己任，積極促進軍備管理和裁減核武，維持東西方關係的穩定；而在亞太戰略，也將與中國、東協和南韓等國的關係列為關係到亞太地區未來發展的重要課題（何思慎，1999：114）。日本當時對於國際地位提升的追求，其信心主要來自於 1980 年代日本經濟能力的雄厚基礎，日本當時已取代美國成為世界最主要的資本輸出國，且在 1986 年時成為全球最大的債權國。因此中曾根康弘有充分的自信，一反過去吉田茂以經濟發展為主的「經濟現實主義」，改採「政治現實主義」，以其經濟實力為後盾，擠身世界多極化格局當中的一極，與美、歐、蘇一同共管全球事務（何思慎，1999：111-112）。

1982 年中國國務院總理趙紫陽赴日訪問，這是日中關係正常化十周年的紀念活動，同時也在此時提出要在之前的聯合聲明和中日和平友好條約的基礎上，持續發展雙邊經貿關係，並向日本提出和平友好，平等互利與長期穩定等三項基本方針，且被列入中共十二大報告中，成為中國對日外交的基本原則，還稱「日中關係正常化以來的十年間，兩國確立了和平友好的政治關係和平等互惠的經濟關係」（田中明彥，1991：115-116）。而這帶給當時日本鈴木善幸內閣的訊息是，中國期望日本能夠幫助中國提供有利經濟發展的外在條件，而日本也樂於配合，並以穩定的經貿交流深化雙邊友好發展，藉以維持中國的穩定，這也正是最有利於東亞區域和平的關鍵，從鈴木首相提到：「中國面向何方，對西方的安全保障具有重要意義。」（徐之先，2002：139-140）就可以理解當時日中雙邊關係的融洽符合日本在亞洲的安全利益。

而在 1989 年發生的六四天安門事件，則是考驗了 1980 年代中日雙邊關係蜜月期的最大挑戰，日本宇野政府在六四事件發生初期，還以「與中國有過戰爭關係」、「不干涉內政」為立場，不對此事件予以譴責，僅對當時中國駐日大使楊振亞表示「人道關懷」的立場，而外務省方面也以「ODA 為兩國既有約定」為由而繼續維持，直到 6 月

20日美國進行第二次制裁的發表後，日本政府才匆匆跟上西方國家腳步，宣布凍結 ODA 中無償援助的貸款（三宅康之，2012：236-238）。日本官僚內部此時意見分歧，重視與西方國家關係的北美局和主導對中政策的亞洲局之間，對於第一時間採取何種強度的態度不一（小竹一彰，1995：130-131）。在財界方面，他們並不希望因為日本政府跟著西方國家抵制中國，進而阻斷了雙邊正處於高峰的經濟貿易交流，而日本政府也處在西方國家和中日友好的兩難之中，畢竟雙邊關係到 1980 年代的友好程度實屬不易，因此日本政府雖然第一時間仍然配合西方國家做了譴責，並宣布暫停日圓貸款，但實際上仍是很務實地努力在 G7 高峰會等各種國際場合幫中國「疏通關係」，並且在 1991 年時透過海部俊樹首相訪中，成為第一個打破六四事件後孤立狀態的民主國家領導人。

日本從 1972 年日中關係正常化至 1991 年冷戰結束為止期間的日本對中國政策，趙寶煦教授將之歸納出三個主要特點：以經濟合作為基礎、聯中抗蘇、受美蘇因素制約（趙寶煦，1996：209）。從以上三特點可以看出，日本於冷戰時期的對中國政策服膺於美國為首的總體戰略之下，或說是被國際體系氛圍制約，而經濟合作乃是促使雙方政治關係進展的實質手段，並包含了複雜的二戰歷史因素和區域地緣政治利益在內，這使得日本的對中政策不能僅從冷戰陣營對抗或是中日重修舊好等單一面向去解讀。

從 1972 年中日雙方關係正常化到冷戰結束為止，這段期間可說是雙邊的蜜月期，即使有二次教科書事件、光華寮事件、參拜靖國神社爭議、六四事件，但這些並不影響日本持續以交往代替圍堵的政策對待中國，反而一次次的加碼 ODA 中有償借款的範圍和金額，深化雙邊的經貿關係。且考量到客觀的經濟實力對比，中國整體還處在改革開放初期，光是要恢復到文革前的生產力就已經窮盡了改革派的一切努力，更別說要威脅日本在此區域經濟中的領頭地位。而在軍事上，雙

方有這更大的共同敵人——蘇聯，因此無論在經濟上或軍事上，都有合作的堅實基礎，挑動民族情緒的偶發事件無法動搖具有共同利益的雙邊關係。

1984-1989 年間是第二次的 ODA 援助，反映了冷戰結束前的日中關係蜜月期，以及持續維持拉攏中國共抗蘇聯的方針。在這期間的有償借款仍是以交通基礎建設為主，無償援助則是與前期有顯著差異，重心轉為以文化教育為大宗，其中最具代表的是日中青年交流中心的建立，為雙邊文化交流建立了包含研修教室、戲院、飯店等多功能的文化中心，成為這段時期日方力推的焦點。

二、冷戰後日本對中政策轉變

(一) 1990 年代日本對中政策

而在冷戰結束後，世界格局不再是二極世界，日本也因此對自身的外交戰略做出了更新的調整，並且連帶影響了對中外交的政策以及雙邊關係。當時的宮澤喜一（宮澤喜一^{みやざわきいち}）首相提出了「宮澤主義」，對於冷戰後的日本外交產生重大影響，其要點為日本要在維持區域安全上扮演更積極的角色，具體內容有協助東南亞國家的建設開發，在美國參與下推動亞太區安全架構，以及承諾不再尋求成為軍事強權等三項（何思慎，1999：165-166）。但其最主要的內涵在於日本重回亞太地區的決心，一反傳統以來由福澤諭吉所主張的「脫亞入歐」國策，而是務實地以經濟實力為後盾，打破因「入歐論」和二戰歷史而在亞洲鄰國間的被孤立狀態，因此經濟外交正是其所能憑恃的最主要手段。

除了日本自發性的對於冷戰後的格局做出回應的同時，中國的經濟實力和軍事能力都因為改革開放有成而迅速增長，加上蘇聯瓦解後造成的東北亞權力真空，於是「中國威脅論」就順勢而起，並影響了雙邊關係。1990 年村井友秀發表的「新中國威脅論」一文，可說是開日本的中國威脅論濫觴，他從人口、天然資源、國土面積、軍隊人數

等國力增長，論證中國所具有的潛在實力，並進一步推論中國自戰國時代至今，一直都有成為天下共主或霸主的意圖，最後以世界格局來看，中國將會是和日本爭奪東亞霸權的主要對手，甚至可能導致雙方兵戎相見（村井友秀，1990：186-197）。這番論述，點出了日本在日中關係正常化以來所未能看到的盲點，過去藉由中國經濟發展而得到市場和原料等貿易好處的日本，接下來要面對的是一個有潛力超越日本的經濟體，而且在軍事、政治二方面都相對上升的地區性威脅，甚至可能引發世界權力格局上的變動。

1993 年日本防衛白書在「亞洲軍事情勢」專章中，首次將中國列為東亞地區的潛在威脅，原因在於冷戰後東亞區域的主要威脅已不再是蘇聯，中國解放軍的逐年現代化頗有取蘇聯以代之的態勢，這些都可算是中國威脅論發酵之後的影響（防衛省，2005）。而中國接下來的實際作為，則是落實了這些疑慮，例如 1995 年攻占南海美濟礁、1995、96 年連 2 次核武試爆、1996 年台海軍演等等作為，都在 1990 年代逐漸成為證實中國威脅論的實例。尤其是核子試爆期間，一方面違反 1992 年日本頒布的 ODA 大綱之四原則，又恰逢日本紀念於二戰時遭到原子彈攻擊五十周年，故日本輿論群起沸騰，導致日本強硬表態警告，在警告失敗後以凍結無償援助作為政策手段（徐承元，2004：220-224）。在此期間，日本對中國政策因此陷入了兩難的局面，一方面維持和中國的友好政經關係既符合了區域穩定的需求，也符合日本的經濟利益，但另一方面又不希望中國將經濟改革的果實轉化為軍事力量，或者是後來居上超越日本的經濟地位。

1997 年日本首相橋本龍太郎（橋本龍太郎^{はしもとりゅうたろう}）訪中前發表的「新對中外交為目標」演說，則是對六四事件後的兩難局面定調，作出了相互理解、加強對話、擴大合作關係、建構共通秩序等四原則，前三點延續了過去的以交往取代圍堵路線，但第四點則是因為美日安保宣言的修正和台海局勢而有必須溝通之處（何思慎，1999：195-196）。

這是因為「日美防衛合作指針」將「周邊有事」的範圍擴及台海，日本方面認為有必要在這次訪中時說明，該範圍指的是事態上的性質，而非針對中國或台灣等地理上的指涉，因為台海兩岸若能和平解決問題，美日安保體系就不會干涉，但台海兩岸政府若有某方要單方面地改變現狀或動用武力，造成區域不穩定時，該種狀態下才是符合美日安保介入的事件性質。但中國當局當然無法接受這樣的說法，認為這都是干涉中國「內政」的舉動，而在日本方面而言，美日安保所以能賦予區域穩定的能力，較單獨與中國交好更有保障且務實。畢竟日本和美國的軍事同盟關係在冷戰結束後，更是亞太區域在冷戰後全力真空下不可或缺的實質力量，故在冷戰結束後的日本，從追求與中國、美國間的等距外交，逐漸擺盪回到與美國加強同盟關係的立場，但並不放棄和中國間已建立起的各種政治和經濟的交往渠道。

隨即在 1998 年，中國國家主席江澤民訪問日本時，發表了中日之間第三個重要政治文件——「中日聯合宣言」，宣布和日本建立「致力於和平與發展的友好合作夥伴關係」，但因為中方在該宣言中強烈要求加上「日方表示痛感由於過去對中國的侵略給中國人民帶來巨大災難和損害的責任，對此表示深刻反省」這段話，反而導致了日本民間和政界的反彈，認為中國總是以歷史問題脅迫日方，並用以刺激中國內部的反日情緒（西川吉光，2004：111-112）。這樣的舉動也讓日本認識到中國方面企圖干擾或減弱日本在區域當中的穩定力量，利用不斷提醒周邊國家對於日本的歷史恩怨來達到目的，這樣日本只能不斷在贖罪的過程中放低姿態，而無法起到區域性的領導作用。

學者何思慎總結二戰後到 2000 年以前這段期間，日本對中國政策的五大特色，分別是：日美同盟、二個中國、聯合國中心主義、經濟外交、政經分離等五項（何思慎，1999：220-227）。從這五點特色觀察，日本在對中政策的轉變過程當中，受到其自身與美國同盟關係的變化，國際情勢變化以及中國國力條件變化等三個重要的外在因素影

響，造成日本的自主性在冷戰結束後才真正的逐漸展現，也使得與對華外交政策相配合的 ODA 政策（尤其是有償借款政策）隨之調整。

如此調整的結果，亦反映在 ODA 的結構上，以有償借款而言，1990-1995 年間第三次對中 ODA 仍維持基礎建設為主的結構，但 1992 年頒布的 ODA 大綱影響了 1996-2000 年的第四次對中 ODA，而上段提到之「ODA 大綱」對於日本 ODA 政策具有劃時代的意義，可以說自此成為調整日本對外援助結構的依據。學者石原忠浩認為制定原因有以下幾點，首先是冷戰後不以意識形態做為援助發展中國家考量，而是更在乎受援助國是否推動民主化和經濟現代化為依據；其次，日本當時已超越美國成為世界上提供 ODA 金額最高國家，而日本在野黨欲立法束縛 ODA 之行使，故外務省先發制人，自行以 ODA 大綱作為政策說明和實行依據；第三，重視環保成為國際趨勢，必須兼顧經濟發展與環保之間的平衡，以改善生活品質（石原忠浩，2015：32）。故可說自此以後，對中國之 ODA 結構也逐漸起了變化，將在下一節的數據圖表中詳加分析之。

因 ODA 大綱修正了日本政策方向，故在第四次 ODA 期間就開始在有償借款中納入了本來只在無償援助才有的環保醫療相關項目計畫，雖然以金額而言還不能和基礎建設支出相提並論，但這意味著環保醫療逐漸受到重視，且反映了在 1990 年代中國威脅論萌芽的隱憂下，日本逐漸思考是否還要幫助中國加強各項基礎建設。無償援助在 1990 年代時，也是一反 1980 年代以文化教育為主的結構，而是與有償借款相應的加強在環保醫療上的投入，重新取得在無償援助中最大宗的支出地位。技術援助則是在 1990 年代才有正式統計的開始，較難以和前期比較，但基本上較不受日中雙邊關係的影響，持平發展。

（二）小泉時代日本對中政策

2001 年小泉純一郎（こいずみじゅんいちろう）成為日本首相，也自此展開

了中日之間一段被普遍稱為「政冷經熱」的時期，其特點在於政治上的矛盾摩擦不斷增加，但雙邊的經貿進展也不斷增加。而台面上雙邊的主要矛盾在於小泉在任內連續五年參拜了靖國神社六次，觸動了日中關係中的敏感神經，且一而再、再而三的刺激了雙邊民族歷史乃至於政治外交的摩擦（馮昭奎、林昶，2007：446-448）。筆者在日本進行訪問時，許多學者都表示當時財界許多大老曾經一再勸阻小泉首相，但都未能發揮作用，可見小泉首相個人的政治主導性的強勢。¹ 究其背後原因，有說法是爲了選票，也有認爲是他本人史觀和政治理念的堅持，還有說法是爲了塑造自己跨越派閥政治的硬漢形象，但無論是何原因，都顯示了日本對中國政策的體系和形式作風出現了變化。

首先是外交政策的決策過程中的官僚角色衰退，從本來的「官高政低」轉爲「政高官低」；其次是外務省官僚當中，原本的中國通不斷被調離對中政策的決策圈，如此刻意的操作，顯示小泉政府不希望立場上較傾向穩健或親中的派系繼續主導對中政策（金熙德，2006：214-216）。這樣的敘述，顯示了政和官二者之間的權力關係逐步傾向了政黨這一方，相對於 1990 年代甚至是冷戰時期，官僚對於政黨的建言或政策主導能力明顯衰退。而財界並沒有在這決策過程中缺席，只是對於小泉政府也一樣是無能爲力，即使許多財界人士都曾勸說過，但都對當時小泉持續參拜靖國神社的決定沒制衡辦法（劉江永，2007：60）。

關於小泉時代的靖國神社參拜問題，可以分爲三個階段，2001 年小泉剛當選自民黨總裁時，爲實踐選舉諾言而首次前往參拜靖國神社，中方雖然照常抗議但表現的頗爲克制，可能是考量小泉剛上任，還必須要觀察一段期間，希望再經一段時間觀察小泉的所作所爲，而二個月後小泉就親訪中國，並在盧溝橋紀念館表達對中日戰爭犧牲者

¹ 龔祥生，2010/11/26。當面訪談，田中明彥，東京大學（東京）。龔祥生，2011/01/11。當面訪談，加茂具樹，慶應大學（東京）。

的沉痛哀悼，讓靖國神社事件充分得到緩和；但小泉 2002 年參加博鰲論壇發表演說，大力稱讚中國在亞洲新世紀發展中的地位九天後，就進行了第二次的靖國神社參拜，讓雙方的外交系統人員都感到震驚和錯愕，中方甚至感到被背叛而氣憤不已；但 2003 年第三次參拜靖國神社時，不知是否由於馬立誠、時殷弘等人所倡導的對日新思維等想法發酵，胡錦濤在和小泉會面時並沒有譴責他，取而代之的是強調面向未來的關係建構，並有意設置新日中友好二十一世紀委員會，讓雙邊有民間對話交流的論壇場域（國分良成、添谷芳秀、高原明生、川島眞，2013：206-212）。但小泉在任內幾乎年年參拜靖國神社的強硬作風，使得雙邊關係陷入谷底，徹底陷入「政冷經熱」的狀態，甚至激化雙邊民族情緒，造成中國民間更多的反日抗議活動。

除了靖國神社問題外，小泉時代的日本對中戰略也是日趨強硬，包含 2004 在「新防衛大綱」中寫入「中國威脅論」、2005 年先是「二加二部長會談」將台灣問題直接載明於聯合聲名中，成為共同關心項目，後來日方又有抗議中國開發東海油氣田、宣布將釣魚台上由右翼民間組織建設的燈塔收歸國有等舉措，都一再製造新的日中關係危機，彷彿在試探雙邊關係底線一般，持續採取了「鷹派」作法。這些都充分反映出小泉通過郵政民營化改革的考驗並囊括三分之二國會席次後，進一步鞏固國內權力，開始對東亞地區安全戰略展現的自信與企圖心。

上述一連串鷹派措施可反映在民調上，甚至可說直接和對中 ODA 結構的大幅調整甚至結束有償借款有不小的關聯性。對照圖 1 的日本民眾對日中二國之間關係良好與否的折線圖觀之，雙方關係在 2003 年以後被民眾視為不良的比例大幅上升，樂觀認為雙邊關係良好者也急遽下降，故可說如此民調反應的大幅變化，幾乎完全呼應了小泉種種強硬政策。如此觀之，小泉政府順應民意輿論的質疑，先是頒布「對中經濟協力計畫」重新檢討對中 ODA 形式，不但將原本配合中國五年計畫的五年一審改為一年一審，還重新調整 ODA 結構，首次造成在

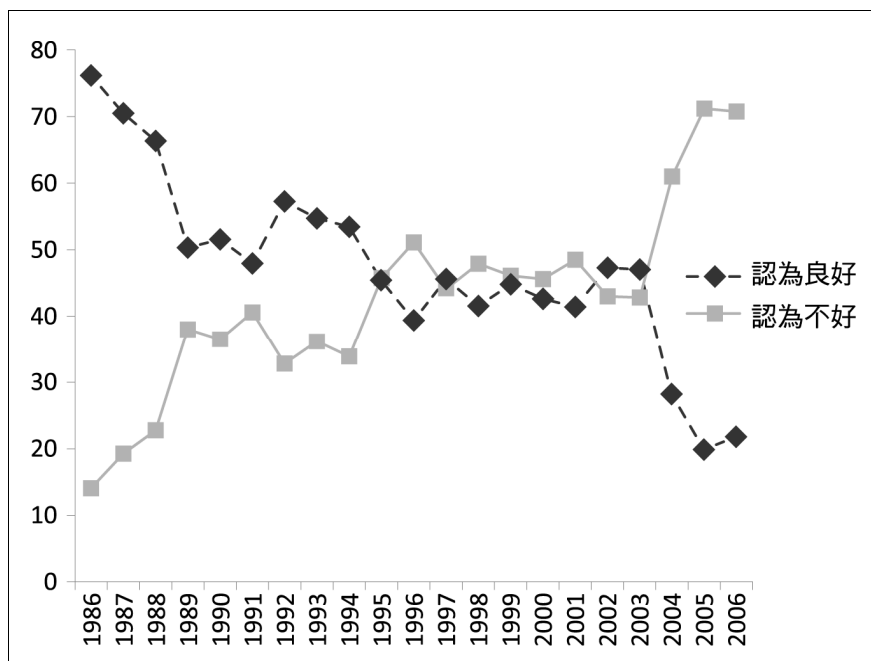


圖 1 日本民衆所認為的日中關係調查折線圖

資料來源：日本內閣府自 1986-2006 年之〈外交に関する世論調査〉。內閣府大臣官房政府広報室：
<http://survey.gov-online.go.jp/h18/h18-gaiko/2-1.html>。2016/9/25 檢索。作者自行整理。
說明：單位（百分比 %）

環保醫療的有償借款金額多過基礎建設項目，並大幅提高了技術援助的質量。

另一方面，日本民眾普遍不知道提供對中國 ODA 的隱含原因包括了中國 1972 年時放棄了戰爭賠償，只著眼在 ODA 的實施效果，尤其是並沒有讓中國民眾更加親近日本，也不曾讓中國產生感謝之情（因中國民眾認為這是日本應該「賠」的），也反映在檢討對中 ODA 的聲浪當中。故後來在民意認為雙邊關係最不好的 2005 年時，決定將持續了 25 年的有償日圓貸款於 2008 年終止，也不是太令人意外的結果，

擺在小泉政府上台後的一連串對中政策的脈絡之中來觀察，終止有償貸款也是整體對中政策轉變的一種表態，而無償援助和技術援助也隨著如此的政治氣氛，逐步走向自 1979 年實施對中 ODA 以來的最低點。

三、作為日本對中政策一環的 ODA 政策

如本文一開始所述，對中 ODA 政策屬於整體日本對中國政策中的一環，故受到雙邊關係的影響甚深，每次的政策凍結或調整，皆可從雙邊關係變化找到根源，並且能夠從政治或經濟二面向解讀其意涵，以下分就此二方面分析之。

（一）對中 ODA 之政治意涵

總結上述日中關係的歷史脈絡後，此處將其與日本對中國的政府開發援助政策相互對照，ODA 除了具有字面上有幫助受援助國經濟發展的意義外，在日本的外交戰略需要下，還兼具了代替戰爭賠償和鞏固雙邊外交關係的政治意義。1977 年時任日本首相福田赳夫即主張以提出投資和援助計畫的方式，主動加強鞏固與曾被日本侵略之鄰國間的關係，所以日本這種以 ODA 替代賠償並用以長期鞏固雙邊外交關係的作法，又被稱為「福田主義」（何思慎，1999：131）。尤其當日本處於備和平憲法限制下，ODA 就成為最重要的外交政策手段，因此歷來的日本對中政策都將 ODA 與之掛勾，不時在雙邊關係緊張時予以凍結，作為一種工具性的表態手段。

但 1989 年 6 月 4 日的「天安門事件」（又稱「六四事件」）對於中日雙邊關係和政府開發援助的持續，造成了極大的影響，原因在於當時的西方國家一致要求對反民主的中國進行經濟制裁，故日本也順應世界潮流宣布中止無償援助和原預計在 1990 年 4 月實施的「第三次日圓貸款」，但實際上前一次共 4,700 億日圓的第二次日圓貸款，是以 1984-1989 年為期，實際上一直到 1990 年中才實施完畢，所以到 1990

年底日本宣布恢復第三次日圓貸款為止的期間，在實質上日本根本沒有凍結過日圓貸款，所謂制裁只是淪為一時的情勢口號（何思慎，1999：143-145）。早在制裁中國的國際輿論最高峰過後，日本就開始呼籲與中國維持交往的必要性，並願意做為中間人調停。探究日本和西方不同調的原因主要有以下幾點：首先，擔心過度孤立中國，反而會造成不當刺激，讓中共保守派戰勝改革派，走向與改革開放相反的左傾道路；其次，一旦中國經濟因制裁而衰退甚至體制崩解，日本將首當其衝的面對經濟衝擊，甚至可能必須接受從來自中國的難民潮；最後，中國利用了許多非正式管道，成功影響了日本社會黨、公明黨甚至是執政的自民黨等重要的黨政人士，使得他們紛紛公開呼籲日本政府不應該盲從歐美國家，而該走出獨立自主路線的務實做法，而與中國的關係修補就是重要表徵。

六四事件對於日本 ODA 的影響表現在後來所提出的「ODA 四原則」上，由國際事務協力團（JICA）發起的「中國國別援助研究會」在 1991 年時公布，其內容為以日中友好和世界和平為目的、支援中國的經濟改革和對外開放、修正經濟發展造成的不均衡問題、需考量其人口和國土規模（岩城成幸，2005：4）。這樣的宣示等同於將 ODA 的期望做出最直接的陳述，亦即今後對於中國的 ODA 必須以對於中日友好和世界和平為第一考量，過去只重視對於戰後賠款的替代意義和贖罪心態應該被揚棄，能否進一步促進兩國和平友好，甚至是中國持續的經濟開放則是另一個關鍵，因為在整體對中外交政策的變化過程中，保持中國的改革開放是符合日本利益的，一個開放的中國比起堅持社會主義的封閉中國要來的理性，也才能夠更深入參與國際社會的運作當中，日本不希望因為六四事件而使得中國走上回頭路。

有論者從「利益」、「權力」和「價值」（感情）等三要素分析日本對中政策的成效，這樣的研究要素組成，是考量了日中關係的歷史因素和複雜程度後所做出的設計（徐顯芬，2011：247-250），並從這三

個要素分別探討之，首先利益面較關乎於經濟面的意涵，留待下一大點中論述；其次從權力面來看，要使 ODA 成為權力的展現工具，必須讓受援助國因為 ODA 的停止而在行動上受到制約，但觀察六四事件時的短暫凍結或者是核試爆後的凍結，都對中國的相關政策起不了制裁作用，故 ODA 在日本的對中政策當中不能滿足權力要素。最後從價值（情感）面分析，這要素的滿足需要受援助國對於援助國產生一定程度的感謝，而中日之間在 1980 年代時，的確因為有償借款直接投注到中國迫切需要的機場、港口、醫院等基礎建設，而產生了一定的良好印象，但從 1990 年代後半以來，雙方國民因為國際情勢轉變，加上既有的教科書、靖國神社參拜和中國威脅論等民族情感問題而交惡，加上中國官方刻意不宣傳或不載明日本所提供的 ODA 長期以來的貢獻，使得中國民眾也對於日本的 ODA 無感，更別說造成任何對日本感謝的情緒，即使日方有聲音指出不要期望金錢就必定能買到感謝，但連基本的消除敵意功能可能都越來越難達成，所以在價值感情這方面來看，ODA 對於日中關係的效果只有在初期有效，之後卻是逐年遞減。從此三要素來看，最終對中有償日圓借款在 2005 年小泉政府時期宣告終止是必然的趨勢，從各要素來評估其成效，都不再具有足夠的實施成效和誘因，故只是宣布時機點以及領導人是否有足夠的政治資本做出決斷的問題。

若以筆者赴日本訪談所得資料來看此要素分析，權力面的分析是比較符合工具理性的，因為不只一位學者贊成保留對中有償貸款，他們都認為這是日本用來對中國表態的政策工具，無論成效如何，有此政策工具總比沒有要來得好。² 因此從政治意涵來解讀對中 ODA 政策，其作為政治表態工具的效果在初期是值得肯定的，充分釋放出日

² 龔祥生，2010/11/26。當面訪談，田中明彥，東京大學（東京）。龔祥生，2011/01/11。當面訪談，加茂具樹，慶應大學（東京）。

本爲了拉攏中國所做出的實質貢獻和雙邊友好的訊息，但在雙邊關係交惡時，卻難以藉此工具實際影響中國的政治作爲，僅僅是成爲了當下日本民意的一種表現樣態。

(二) 對中 ODA 之經濟意涵

但 ODA 政策既然是種經濟外交的手段，就不只是有政治效果，其背後的經濟效益也是很可觀的，這可以分爲二部分來思考，首先，在政治上的意義而言，這符合 1970 年代以來，美國所主導以交往代替圍堵的對中政策，並在中國逐漸成爲區域軍事大國的現實強況下，以經濟方式維持其穩定發展，是避免中國走向極端或衝突的一帖良藥；其次，從經濟意義來看，ODA 可以擴大雙邊的貿易基礎，尤其是有償貸款的部分，其本身占了總體對中國 ODA 的七成以上，又在項目上主要挹注於多項重要的港口、道路等基礎建設上，爲中國的經濟貿易條件奠定了重大基礎。此外，對中 ODA 有助日本的能源安全，因歷經 1973、1979 年二次石油危機的日本，迫切需要分散能源進口來源，而當時中國有著豐富的石油和煤礦產能，故 ODA 的支援能夠在幫助中國能源、交通產業現代化的同時，幫助日本增加穩定的能源進口來源（松本勝雄，2012：34-36）。

以上這些經濟效益對於中日雙方都是互蒙其利，尤其是對於中國經濟現代化有著重要的貢獻，而日本所思考的正是透過經濟現代化的果實，能夠轉化中國的政治思維，從過去的政治掛帥等不理性思維，轉爲兼顧基於經濟利益思考的理性思維，故日本決定推動對中 ODA 的很大原因在於，認爲這有助於促進中國政府決策理性化。

之前提到 1980 年代時的日中關係和日本對中政策演變，也和政府開發援助息息相關，1982 年鈴木善幸首相回應趙紫陽訪日時所提供的 ODA 援助，這對當時的中國是十分重要的，因爲改革開放路線尚未穩固，中國的現代化過程中還未有足夠的資金和外匯，這次日本的資金

正是一場挽救通膨危機的及時雨；1984、1986 年中曾根康弘首相先後二次訪中，也都分別為中國政府帶來大禮，1984 年訪中時提供第二次日元借款以支持當時至中國的第七次五年計劃，資助七項重大的基礎工程建設，而 1986 年訪中則是增加青年交流，這些都是為了彌平「教科書事件」、「參拜靖國神社」等事件所造成的雙邊緊張而進行的努力，這也代表日本的對中經濟合作從 1970 年代的「官民攜手」逐步轉變為「政府主導」（金熙德，2000：197-198）。

從前一大點提及利益面的分析來看，ODA 的提供時機幾乎和中國開始改革開放的步調一致，頭三次的 ODA 計畫也因應著中國的五年經濟計畫而形成五年一次的撥款政策，這也正是中國改革開放以來，經濟發展最突飛猛進的一段時期，當然不能說 ODA 直接促成了中國的經濟發展，但的確也帶來了很可觀的雙邊貿易基礎以及中國的基礎建設條件，所以說對中 ODA 為中日雙方都帶來了龐大的經濟利益（徐顯芬，2011：247-248）。比較其他受訪者考量，也有人認為應該保持對中有償借款的理由，乃是因為可以得到中國的還款和利息收益，由於中國一直以來的良好還款信用，這對於日本的經濟收益有所幫助，³故這屬於利益面的要素分析觀點，並寫實地透露出了對中 ODA 所帶來的經濟意涵。

肆、日本對中國政府開發援助之結構變化

日本國會下屬的經濟產業調查室在 2005 年時公布了「對中 ODA（政府開發援助）改善議論」之報告，其目的在於整理當時日本國內對於該 ODA 是否需要刪減或刪除的各方檢討意見，當中指出了日本對中 ODA 的四點特徵，分別是：五年一期複數年核定、有償借款佔

³ 龔祥生，2011/1/6。當面訪談，財務省官員，霞が関（東京）。

大部分比例、基礎建設項目高達七成、佔世界各國對中國援助一半以上（岩城成幸，2005：4-5）。可見在日本眾多對外援助上，在核定方式、項目比例方面，對於中國的 ODA 都是極具特殊性的，且從 ODA 總金額來跟世界各國相比，可明確看出日本對於中國的重視程度高居世界第一。

1994 年以前的日本對中 ODA 計畫都是五年一期，為的是配合中國的五年計畫經濟，且幾乎所有計畫項目都是關於基礎建設的實施，包含了港口、機場、鐵路、電信、電力、通訊等計畫，但在 1992 年 ODA 大綱頒佈之後，從 1994 年起的三年期間開始增加了環境項目，在 1996 年時佔了同年有償貸款的 25.1% 之多（徐承元，2004：248-249），而且從 2001 年起，取消了原本複數年的對中 ODA 審查制度，改成一年一審，更是在項目上大量的朝向人才培育和環境保護轉移，基礎建設的比例已經大幅下降，取而代之的是環境改善的各種整備計畫為主，包含了植草植林、水源地保護、空氣品質改善等計畫，以下將分別就有償借款、無償援助和技術援助三個部分的數據消長，理解上述結構變化。

一、有償日圓借款之演變

日本對中國的經濟合作正式於 1980 年展開第一筆款項的撥付，直到 2001 年之前採取的是每五年核定一次五年期計畫的政府開發援助，藉以配合中國的五年經濟計畫再以逐年撥付的方式實行，故偶爾還是會受到某一年度中的特殊事件所影響。由圖 2 的每年撥付款的變化可以看出，年度的撥付情形並非呈直線增長，從 1980 年起到 1996 年前的十六年間，除了 1981、1988 兩年突然升高之外，基本上是緩步成長的，1997-2001 年間則是呈現了有史以來的高峰後，迅速的走向衰落。再從高低點的落差來看，有償貸款最高點出現在 2000 年，該年向中國支出了 2143.99 億圓的有償借款，而最低點出現在 2005 年時，該年靖

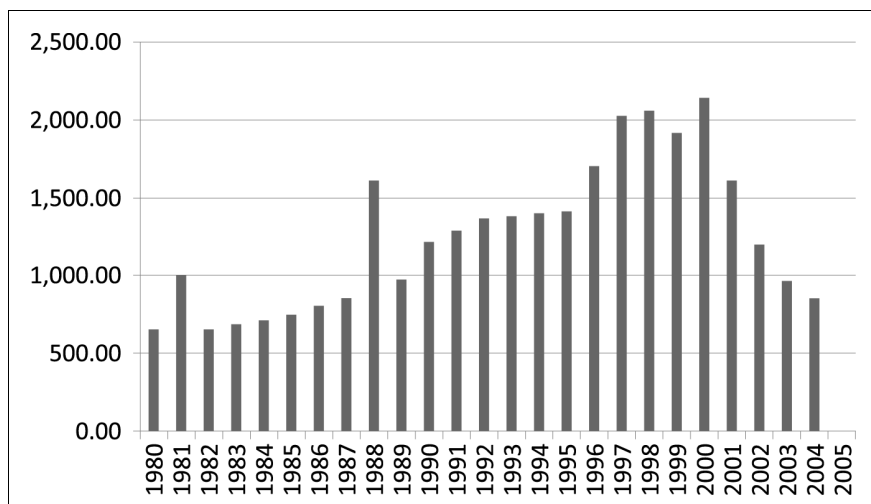


圖 2 有償日圓借款直條圖

資料來源：作者整理自日本外務省。1980-2006 年版〈政府開發援助（ODA）國別援助実績〉。外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.html>。2016/8/31 檢索。
說明：單位為億日圓（円）

國參拜事件和東海油氣田爭議造成了中日雙邊關係緊張，使得該年度對中 ODA 計畫被全部凍結，因此該年無貸款金額，但若是以有貸款支出的最低點來論，則是 2007 年的 463.02 億圓，該款項乃作為末代對中有償貸款計畫的最終尾款，跟最高點時相差了 1,680.97 億圓之多。

再從圖 3 觀察日圓借款當中的結構比例變化，本研究將有償借款分為基礎建設、環保醫療、其他等三部分，基礎建設包含港口、機場、鐵路、電信、電力、通訊和排水工程等設施興建計畫；環保醫療類則是將環境保護以及醫療服務的軟硬體建設合併計算，用意是將現代化過程中被忽略的生活品質改善等相關計畫凸顯出來，藉以和偏向大型交通公共建設的基礎建設類做出區隔；其他類就包含了初期為確保能夠支付中日雙邊貿易合作契約的商務借款，以及後續的工業區或商業建設借款等。由於從實施對中 ODA 一直以來，有償借款的項目都是

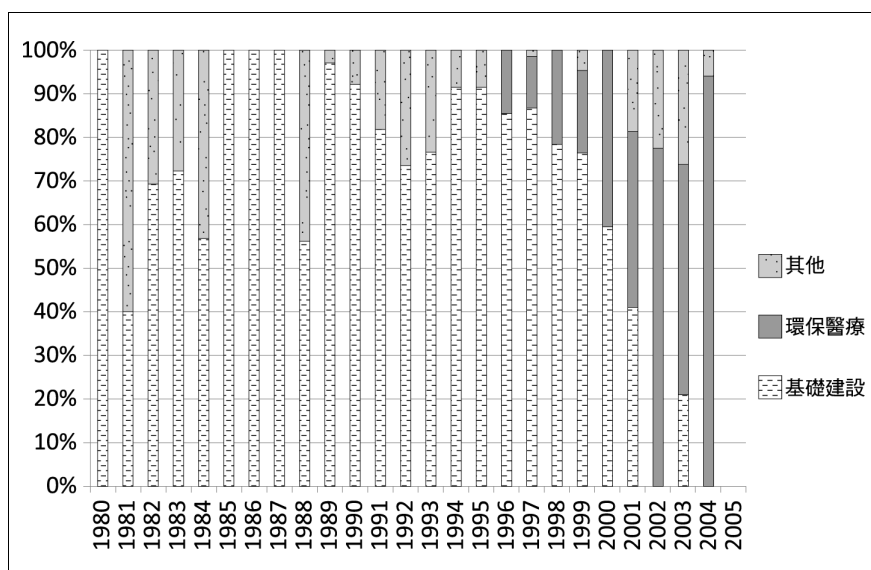


圖 3 有償日圓借款結構比例分配圖

資料來源：作者整理自日本外務省。1980-2006 年版〈政府開發援助 (ODA) 國別援助実績〉。外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.html>。2016/8/31/檢索。

配合中國經濟現代化過程所需之建設為目的進行支應，故在 2001 年以前幾乎都是由基礎建設佔據半數以上的有償借款比例（除 1981 年以外），自 2002 年起才首次由環保醫療類的計畫超越基礎建設類計畫，成為有償借款的主要支出項目。

會產生以 2001 年為分水嶺的結構變化，究其背景乃是 2000 年代時 ODA 終止與否的議題在日本國內逐漸興起，主因在中日間的經濟實力漸有逆轉的可能性，且顧慮到日本國內納稅人的社會觀感的情況下，日本國內開始認為有必要調整援助方針，力求符合普世價值，並且在今後從嚴評估討論 ODA 的品質及成效，且要將投資重點從基礎建設投資轉為環境、人才培育上，這些意見都可以從 2000 年日本外務省特別召開的「面向 21 世紀對中經濟協力相關事宜懇談會」和 2001 年

的「對中經濟協力計畫」中找到依據。⁴ 尤其 2001 年 10 月外務省公布的「對中經濟合作計畫」當中，更是清楚提出要以 1992 年「ODA 大綱」的四原則為基礎，⁵ 從過去重視沿海地區基礎建設的援助項目，轉變為以內陸的民生社會發展、人才培育、環境保護等符合現代生活品質的方向，而不再像過去一味追求經濟現代化建設，故扭轉了一直以來以基礎建設類計畫為主的日圓借款結構。

二、無償援助之演變

從圖 4 可看到無償援助之總體變化趨勢，從 1980 年以來逐步提升，期間有著差距不大的起落，到 1993 年達到最高峰，之後就突然在 1995 年突然降急速，其原因在於 1995、1996 年時中國連續兩年進行地下核子試爆，1995 年試爆時日本外務省已有警告，但 1995 年中國仍依然故我地進行試爆，又剛好適逢日本遭原子彈攻擊五十周年，故在輿論下的日本外村山富市內閣宣布凍結大部分無償援助，僅保留災害緊急援助和草根援助作為抗議，敦促中國遵守防止核武擴散條約（關山健，2008：220-225），1996 年才又逐步恢復正常，但已經不再是 1993 年前的成長趨勢，而是開始逐漸減少。

圖 5 則顯示了無償援助的四個大項的比例分配，本研究依性質分成環保醫療、教育文化、農糧飲水、其他等四類，首先環保醫療類包含醫

⁴ 外務省（2000）。〈「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」提言のポイント〉。外務省：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/china/sei_1_13_2.html。2016/9/1 檢索。

⁵ ODA 大綱四原則：一、兼顧環境與開發；二、避免被用於軍事發展及引起國際爭端；三、維護和加強國際和平穩定，尤其應注意大規模毀滅性武器的擴散；四、注意發展中國家在促進基本人權、市場經濟和民主劃上的努力。隨後 2003 年的「新 ODA 大綱」亦繼承了此理念，可參見外務省（2003）。〈「政府開發援助大綱」〉。外務省：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html。2016/9/1 檢索。

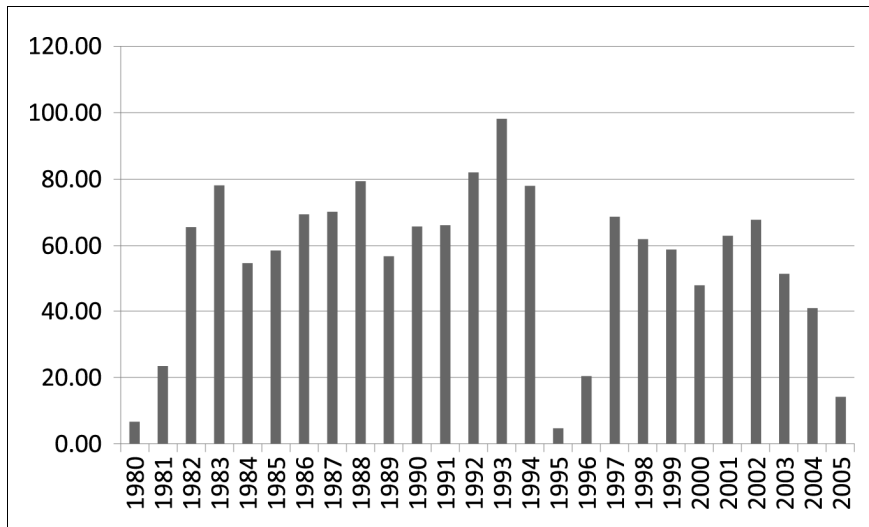


圖 4 無償援助直條圖

資料來源：作者整理自日本外務省。1980-2006 年版〈政府開發援助 (ODA) 國別援助実績〉。外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.html>。2016/8/31 檢索。
說明：單位為億日圓（円）

療設備和人才的援助、動植物和自然環境保育等計畫；教育文化則是包括各種學校教育、音樂、歷史文物保存、語言教育等援助；農糧飲水類有直接援助食糧的計畫，也有幫助改善淨水設備和製造飲水等飲食相關計畫；其他類就包含緊急災害援助，例如對於諸國的旱災、水災等緊急救援資金，也有很大一部分在於對地方上的 NGO 支助的草根援助，該項目可含括上述所有環保、醫療、文化、飲食等面向，但因為是支應給地方性的 NGO 組織，所以被日本官方另外分類區隔成草根援助。在圖 5 中所顯示的比例變化可看出 1980-1983 年間是以環保醫療類為大宗，之後連續幾年環保醫療類不再佔據最大宗地位，1984、1985 年分別由農糧飲水和其他類別佔據最高支出，1987-1990 年間又變成了以文化教育為大宗，到 1993 年起環保醫療又重新因為

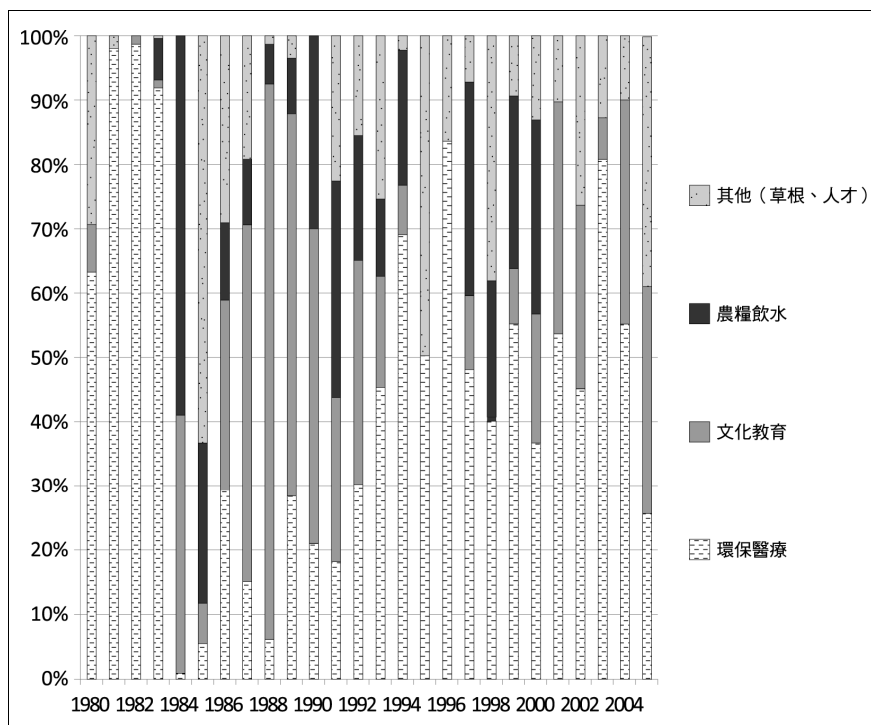


圖 5 無償援助結構比例分配圖

資料來源：作者整理自日本外務省。1980-2006 年版〈政府開發援助（ODA）國別援助実績〉。外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.html>。2016/8/31 檢索。

ODA 大綱的原則，重新成為主流，直到 2005 年直接牢牢佔據無償援助的最大宗支出地位。

三、技術援助之演變

日本 ODA 中技術援助之目的在於，以日本的知識、技術、經驗協助開發中國家培育經濟社會開發人才和相關技術轉移，使受援助國得以藉由技術提升改善經濟情況，技術援助方式包括接受開發中國家的技術研修人員和留學生、派遣專家至當地國、派遣海外青年隊以及提供

各項硬體機具資源等。⁶ 從圖 6 可看出日本技術援助自 1990 年起至 2001 年以前維持平穩，而 2001 年以後因為「對中經濟協力計畫」的頒布而大幅提升，從實際項目來看，2000 年和 2001 年之最大差距在於 2001 年起較之前一年增加了 5 千人左右的研修人員和首次在技術援助項目下開始接受中國留學生 4 萬 3 千多人，也就是增加了這將近 5 萬人的人才培訓，⁷ 使得自此之後到 2004 年期間的技術援助經費大幅增加。

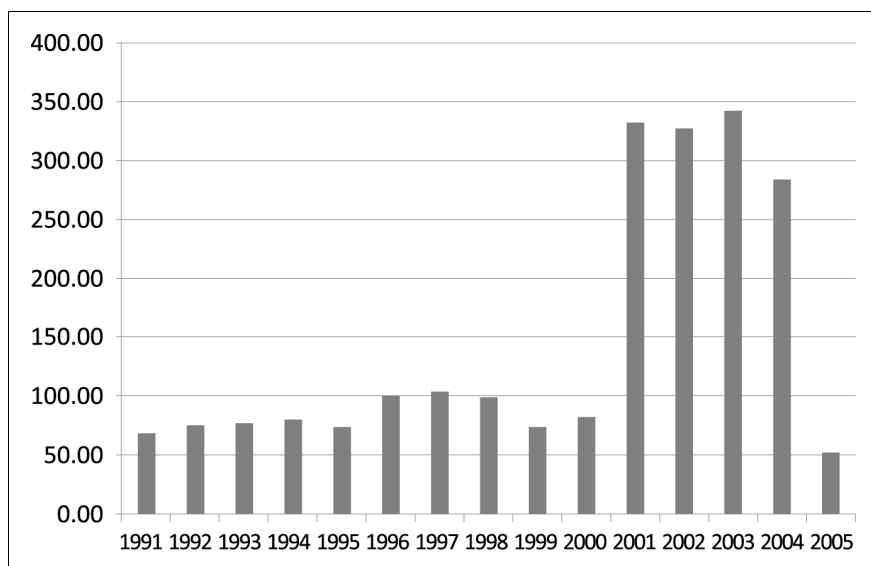


圖 6 技術援助直條圖

資料來源：作者整理自日本外務省。1991-2006年版〈政府開發援助（ODA）國別援助実績〉。外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.html>。2016/8/31 檢索。
說明：單位為億日圓（円）

⁶ 日本外務省。〈技術協力とは〉<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/gijyutsu/about.html>。2016/9/25 檢索。

⁷ 日本外務省（2004）。2004 年版〈政府開發援助（ODA）国別データブック〉http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/04_databook/01_e_asia/e_asia_04/e_asia_04_t08.html。2016/9/25 檢索。

四、綜合比較

從圖 7 可看到構成日本中國政府開發援助最主要的有償借款、無償援助和技術援助在這段期間內的綜合變化，比較這三者之間的起伏可看出，有償借款是對中 ODA 的最主要成分，即使因日中關係各時期政治事件影響而有所起落，但不影響其作為日本對中經濟外交政策中最主要經濟手段的地位。而技術援助在 1990 年以後有統計資料以來，除了 1995 年因中國核武試爆期間外，幾乎都與無償援助的金額相近，但在 2001 年日本頒布對中經濟協力計畫並大幅增加來自中國的研

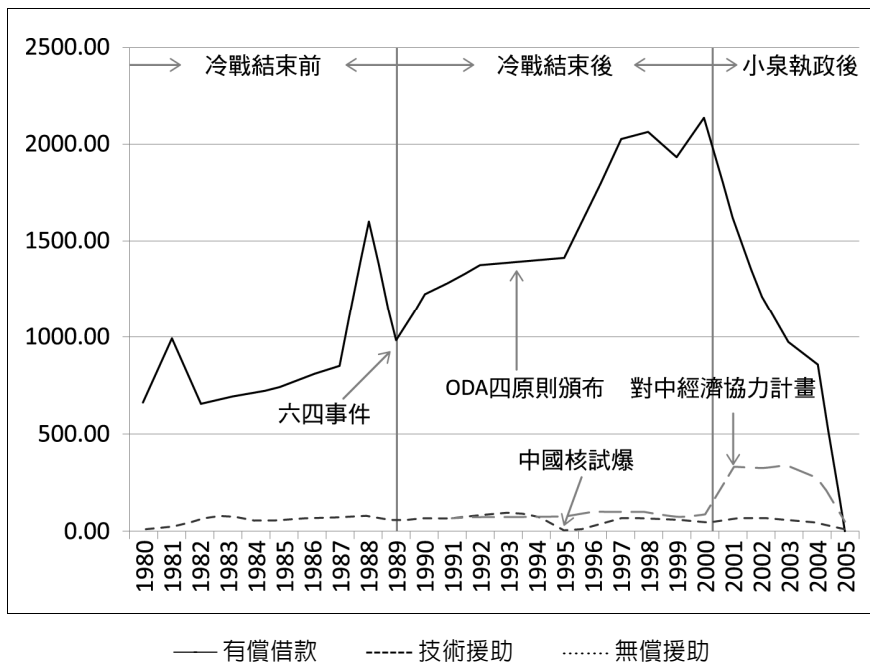


圖 7 對中政府開發援助比較折線圖

資料來源：作者整理自日本外務省。1980-2006 年版〈政府開發援助（ODA）國別援助実績〉。外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.html>。2016/8/31 檢索。
說明：單位為億日圓（円）

修員和留學生名額後大幅拉開了和無償援助之間的差距。最後，有償借款、無償援助和技術援助三者，皆在日本國內探討結束對中有償借款的輿論最高峰時，紛紛落到各自實施以來的最低點，充分回應了當時日本的政治過程中的對中經濟外交政策辯論及其結果。

另一方面，從圖 8 觀察日本前六大主要援助對象國家佔該年度 ODA 總額（含有償借款、無償援助、技術援助）百分比比例，可以發現自 1997 年日本公布 ODA 白書援助實績資料以來，至 2005 年宣布將終止對中有償借款為止，在受日本援助總額上佔據過 4 次第一，除了 2000 年跌落第三外，其他時間也都是坐二望一，和印尼輪流佔據 ODA 支出總額的首位，最高點在 2004 時達到該總額的 16.2%。故從這張圖可以看出日本 ODA 援助的二特點，首先是以亞洲國家為主要援助對

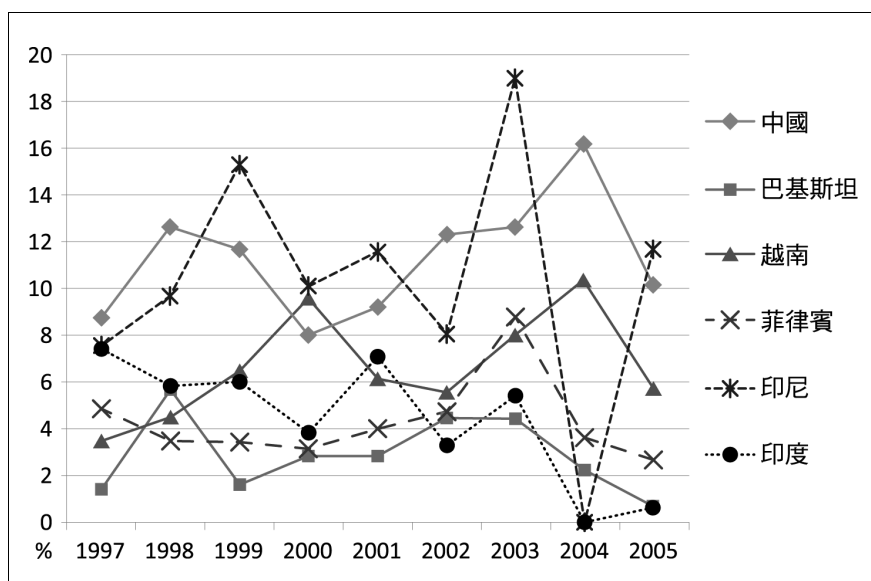


圖 8 日本主要對外援助國家佔該年度 ODA 總額比例折線圖

資料來源：作者整理自日本外務省。1997-2006 年版〈ODA 白書〉。外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>。2017/5/1 檢索。

象，前六高的 ODA 援助對象皆屬於亞洲區域；其次是十分重視對中國援助，在援助總額上僅印尼或越南可與之相比。

伍、結論

總結本文所探討之歷史上各時期日中關係和 ODA 政策間的關係，可說中日雙方之間的政治關係隨國際局勢和歷史因素而演變，ODA 政策又隨中國和日本各自條件而演變，並影響著不同時期的 ODA 政策和結構層面，可以整理為表 1。

表 1 日中關係對 ODA 影響對照表

歷史時期	重大事件	影響 ODA 層面
1970 年代 日中關係正常化後	• 日中關係正常化 • 中日和平友好條約 • 開始對中 ODA	• 以基礎建設為主 • 建立中日友好醫院
1980 年代 冷戰結束前	• 日中關係蜜月期 • 六四事件	• 六四時凍結無償援助 • 建立日中青年交流中心
1990 年代 冷戰結束後	• ODA 大綱 • 中國核試爆	• 開始技術援助 • 降低基礎建設比例 • 核試爆凍結無償援助
21 世紀 小泉執政後	• 911 事件 • 對中經濟協力計畫	• 重新檢討對中 ODA 政策 • 宣布終止有償借款

資料來源：作者自行整理

最終可從表 1 歸納，發現對於日本 ODA 政策及結構變化的影響因素有國際局勢變化、日中關係、日本 ODA 原則、重大事件、及中國實力的成長等五項，但基本上可以再進一步精煉簡化這些看似多元

的影響因素，簡化成最重要的「日中關係」和「日本 ODA 原則」二項。首先，「日中關係」本身就已經是將上述許多其他因素內部化的結果，因為這段期間的日中關係基本上受到國際局勢的制約，尤其是冷戰結束與否就造成了日本領導人看待周邊局勢和自身定位的不同，也連帶影響到雙邊關係是否能在有共同敵人的前提下將臨時事件大事化小（如光華寮事件、教科書事件、六四事件等等），這些可以反映在冷戰結束前的日中關係蜜月期。而冷戰結束後，中國在政治、經濟和軍事實力成長，就成了日本重新評估中國威脅的警訊，故對於核試爆等事件更無法容忍而必須以凍結無償援助作為表態，而因此而來的雙邊政治緊張在小泉時期達到最高點，更使得雙邊關係的惡化反映在了日本民眾的民調當中，而中國經濟實力的成長迅猛更成為讓中國從 ODA 「畢業」的依據。故日中關係作為一個影響因素，已經足夠代表了國際局勢、中國實力成長、重大事件等三個因素。

其次，「日本 ODA 原則」體現在 1992 年的 ODA 大綱頒布上，其制定本身並不具有對於中國的針對性，而是為了配合聯合國開發援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）的政策而修正，因冷戰結束前的日本 ODA 政策在追隨美國之戰略需要、綁定日本企業、不重視基本價值等方面受到詬病譴責，故藉此次大綱重新面向國際援助標準和重視開發中國家實際需要。但該 ODA 大綱的頒布既然是日本總體 ODA 政策方針的轉變，當然也會影響到個別實施個案上，而本文研究標的對中 ODA 也因此受到影響，而且進一步落實在小泉執政時期制定的「對中經濟協力計畫」當中，大幅改變了過去以來的對中 ODA 結構，故日本 ODA 原則變化是獨立於日中關係以外的另一項重要影響因素。

接著，進一步將「日中關係」和「日本 ODA 原則」二項因素分別影響 ODA 的層面茲闡述如下。首先，影響對中 ODA 的日中關係因素從政策本身和援助結構二方面發揮影響力，主要在第三節時就已順

著歷史脈絡分析，而 ODA 政策之演變雖然是附屬於整體對中政策之下，但只有在突發的事件時立即被日本政府拿來當作政策工具（如歷次凍結有償借款時），其餘的 ODA 規模增減，大致隨著中國自身的需求程度而有所增減，改革開放初期到 1990 年代的 20 年間逐步攀升，因為符合中國經濟改革的需要，將 ODA 資金大量投注於基礎建設上。1990 年代中後期開始檢討 ODA 標的和逐步減少基礎建設的有償借款，這乃是因為中國經濟成長迅速而日本開始衰退。而雙邊關係在 2001 年小泉內閣上台以後走入「政冷經熱」狀態後，雙邊經貿關係已成熟發展並高速擴大，但雙邊政治關係卻是走向了急凍期，其背後因素更是一併交雜了國際形勢轉變、中國威脅論、軍國主義抬頭論、中國經濟成長、日本經濟衰退等多重因素，這當中尤其是「中國威脅論」所涵蓋的範圍最廣，影響層面最深，大致上從政治威脅論、經濟威脅論、軍事威脅論等三面向影響中日雙邊關係（張衛娣、肖傳國，2012：207-209），甚至在檢討對中 ODA 政策成效和去留的階段發酵。

其次，日本本身 ODA 原則改變的影響主要表現在有償借款和無償援助的結構變化上。如 1992 年 ODA 大綱公布後，當中的四原則直接影響到 1996-2000 年間的第四次對中 ODA（1993 年當時仍在 1990-1995 第三次 ODA 範圍內，不及更動），在有償借款中開始環保醫療項目並在這一期中逐漸增加，且無償援助的部分也讓環保醫療的支出再次超過文化教育，可見 ODA 四原則影響整體對中 ODA 的結構，投注更多資源在環保醫療方面。

最後，技術援助方面基本上從未受到雙邊關係起落的影響，也沒有受到 1992 年 ODA 四原則的立即性影響，反而到小泉政府時期才大幅增加了人才培育的名額和資金投入，這點可以從 2001 年「對中經濟協力計畫」中發現端倪，該計畫強調日本本身的經濟和財政狀況嚴峻，與中國經濟飛躍式的發展形成重大反差，故必須納入調整對中 ODA 結構的考量當中，並且在計畫中特別提出要活用技術援助，一改過去

僅重視技術轉移的做法，而是要改爲大量派遣海外專家志工或吸收年輕留學生，並協助中國 NGO 或地方自治實體在行政能力上的革新。⁸加上當時日本民意確實較 1990 年代更爲對中國感到反感，故將日圓借款大量減少轉往環境和人權的技術援助較不具爭議，成爲了小泉政府的主要調整方向。

⁸ 外務省（2001），〈対中国経済協力計画〉。政府開発援助 ODA ホームページ：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/china_h.html#3-2。2017/6/30 檢閱。

參考文獻

一、中文資料

- 石原忠浩（2004）。《日本對中共的經濟外交：ODA 之研究》。台北：政治大學東亞研究所，博士論文。
- 石原忠浩（2015）。〈日本對外援助政策的指導方針：開發合作大綱的制定與展望〉，《新社會政策雙月刊》42：31-36。
- 包霞琴、臧志軍（2003）。《變革中的日本政治與外交》。北京：時事出版社。
- 何思慎（1999）。《擺盪在兩岸之間：戰後日本對華政策（1945-1997）》。台北：東大圖書。
- 金熙德（2000）。《日本政府開發援助》。北京：社會科學文獻出版社。
- 金熙德（2006）。《21 世紀初的日本政治與外交》。北京：世界知識出版社。
- 徐之先（2002）。《日中關係三十年》。北京：時事出版社。
- 張衛娣、肖傳國（2012）。《21 世紀日本對外戰略研究》。北京：軍事科學出版社。
- 馮昭奎、林昶（2007）。《日中關係報告》。北京：時事出版社。
- 趙寶煦（1996）。〈二十一世紀中國對日政策芻議〉，李玉，湯重南（編），《二十一世紀中國與日本：國際學術討論會論文集》，頁 206-225。北京：北京大學出版社。
- 劉江永（2007）。《中國與日本：變化中的「政冷經熱」關係》。北京：人民出版社。

二、日文資料

- 三宅康之（2012）。〈六・四（第二次天安門）事件一九八九—一九一年〉，若月秀和、高原明生、服部龍二（編），《日中關係史 1972-2012 I 政治》，頁 230-342。東京：東京大學出版社。
- 小竹一彰（1995）。〈天安門事件と日中外交～現代化の鏡としての日本〉，小島朋之（編），《アジア時代の日中關係》，頁 120-135。東京：サイマル出版。
- 杉本信行（1995）。「日中平和友好条約の締結—『反霸權』をめぐる」，小島朋之（編），《アジア時代の日中關係》，頁 69-88。東京：サイマル出版。
- 外務省經濟協力局評價室（2000）。〈対中 ODA の効果調査〉。外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/china/koka/index.html>。2016/8/1 検索。
- 外務省（2000）。〈「21 世紀に向けた対中經濟協力のあり方に関する懇談会」提言のポイント〉。外務省：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/china/sei_1_13_2.html。2016/9/1 検索。
- 外務省（2003）。〈「政府開発援助大綱」〉。外務省：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html。2016/9/1 検索。
- 外務省（2007）。《外交青書 2007》。東京：外務省。
- 外務省（2015）。〈技術協力〉。外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/gijyutsu/about.html>。2017/5/3 検索。
- 外務省（2017）。〈援助形態別の概要・取組 有償資金協力〉。外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/enshakan/index.html>。2017/5/3 検索。

- 加茂具樹（2007）。〈対中經濟協力〉，家近亮子、松田康博、段瑞聰（編），《岐路に立つ日中關係——過去との対話・未來への摸索》，頁 248-252。京都：晃洋書房。
- 田中明彦（1991）。《日中關係 1945-1990》。東京：東京大學出版社。
- 西川吉光（2004）。《日本の外交政策—現状と課題、展望》。東京：學文社。
- 村井友秀（1990）。〈新・中国『脅威』論〉，《諸君》22(5)：186-197。
- 防衛省（2005）。〈アジア太平洋地域の軍事情勢〉，《平成十七年防衛白書》。防衛省：http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2003/2003/index.html。2016/7/30 檢索。
- 岡田實（2008）。《日中關係と ODA—対中 ODA をめぐる政治外交入門》。東京：日本僑報社。
- 松本勝雄（2012）。〈外交官からみた日中經濟交流日中の經濟外交を回顧して〉，服部健治、丸川知雄（編），《日中關係史 1972-2012 II 經濟》，頁 34-36。東京：東京大學出版社。
- 信田智人（2006）。《冷戦後の日本外交—安全保障政策の国内政治過程》。京都：ミネルヴァ書房。
- 若月秀和（2012）。〈平和友好条約締結から交渉対中円借款の供与へ一九七四—七九年〉，若月秀和、高原明生、服部龍二（編），《日中關係史 1972-2012 I 政治》，頁 111-116。東京：東京大學出版社。
- 徐承元（2004）。《日本の經濟外交と中國》。東京：慶應義塾大學出版社。
- 徐顯芬（2011）。《日本の対中 ODA 外交—利益・パワー・価値のダイナミズム》。東京，勁草書房。
- 國分良成、添谷芳秀、高原明生、川島眞（2013）。《日中關係史》。

東京：有斐閣。

添谷芳秀（2003）。〈米中和解から日中国交正常化へ－錯綜する日本像〉，石井明、朱建榮、添谷芳秀、林曉光（編），《記錄と考証 日中国交正常化－日中平和友好條約締結交渉》，頁 333-352。東京：岩波書店。

岩城成幸（2005）。〈対中国 ODA（政府開発援助）見直し論議〉，《調査と情報》468：1-10。

関山健（2008）。《日中の経済関係はこう変わった》。東京：高文研。

三、訪談資料

龔祥生，2010/11/26。當面訪談，田中明彦，東京大學（東京）。

龔祥生，2011/01/06。當面訪談，財務省官員，霞が関（東京）。

龔祥生，2011/01/11。當面訪談，加茂具樹，慶應大學（東京）。

Factors Impacting Japan's Official Development Assistance Policy Toward China, 1979-2005

*Kung, Shan-Son**

Abstract

This paper explores the factors that affect Japan's Official Development Assistance (ODA) to China. Japan provides three types of ODA to China: loans, grant aid, and technical cooperation projects. Japan employed ODA loans to assist China between 1979 and 2005, an important period of economic diplomacy between the two countries. Review of the existing literature shows the process of the formation of Japan's economic foreign policy toward China was strongly influenced by changes in Sino-Japanese relations and by Japan's ODA principles. Factors in Sino-Japanese relations led to both the initiation and termination of ODA loans to China. Japan's ODA principles caused two shifts. First, most funding of ODA loans shifted from infrastructure programs to environmental and medical hygiene programs; secondly, technical cooperation projects surpassed grant aid.

Keywords: Economic Diplomacy, Japan's ODA Policy, Sino-Japanese Relations

* Postdoctoral Research Fellow, Program in Japan Studies, National Chengchi University.
E-mail: rockkung2001@gmail.com

