

學術論文

日本援外政策發展：背景、沿革與演進

Development of Japan's Foreign Aid: Background, Content and Evolution

蔡東杰 *Tung-Chieh Tsai*

中興大學國際政治研究所教授

*Professor of Graduate Institute of International Politics,
National Chung Hsing University*

摘要 / Abstract

日本雖曾於二次戰後大量接受美國及 NGO 援助，但目前已成為全球最重要的援外大國之一；在 1964 年加入 OECD 後 ODA 預算更隨著經濟力量上升而逐年增加，甚至在 1991 年還超越美國躍居世界第一。日本曾於 1992 年通過「政府開發援助大綱」，據此，日本進行援助時須顧及聯合國憲章基本原則（即尊重主權、平等與不干涉內政）與被動原則（亦即由被援助國主動提出要求），其後在 2003 年針對 ODA 大綱進行修訂後，則更重視 ODA「是否對國際社會和平與發展提供貢獻，並確保日本的安全與繁榮」。從某個角度來看，舊大綱基本表述是「人道立場」，新大綱則更著重「國民利益」（國家利益），這也是日本首次明確表明對外提供援助要考慮國家利益，特別是方式上也將原有「請求主義」（被動原則）轉向更主動的「加強政策協商」途徑，也是為了提升 ODA 的戰略利用價值。在本文中，我們便希望透過對於日本援外政策之回溯性整理，希望能進一步釐清其未來可能之發展趨勢。

Japan is in a unique position as the major industrial country in Asia, and as such it has a duty to offer initiatives to the rest of the world. There will be a greater chance of building a more balanced world if Japan gives voice to a vision from its Asian vantage point. Even after ceding its much-vaunted status as the world's No.1 aid donor to the United States in 2001, Japan has managed to hold on to the less prestigious but yet comfortable No.2 position. As one of the largest ODA donors in the world, Japan participates in this global aid approach with considerable unease. Majority of Japan's development officials and economists think the World Bank approach imposes too much procedural uniformity including the promotion of nascent industries under international integration. With its own ODA budget on the decline, Japan is currently reviewing its ODA strategy. This paper proposes an alternative objective: sustaining Asian dynamism and trying to gain the regional leadership. This must be pursued in a way that does not exclude economies outside East Asia. External economic policies including ODA, trade and investment policies should be redirected toward this goal, in addition to global common concerns such as poverty and environment. Under the framework, Japan's existing aid portfolio can be reinterpreted, justified and expanded.

關鍵詞：日本、開發援助、國家利益、區域戰略、全球化

Keywords: Japan, ODA, National Interest, Regional Strategy, Globalization

壹、緒論：冷戰以來的國際援助發展

可以這麼說，美國在1947年為協助歐洲進行戰後重建所推出的「馬歇爾計劃」(Marshal Plan)，乃是現代國際援助(foreign aid)的先驅。¹接著，Oliver Franks 在出席美國經濟發展委員會(Committee of Economic Development, CED)時所發表題為「新國際均衡：西歐世界面臨之挑戰」的演說，不僅在注視美國與蘇聯兩大陣營的東西關係之餘，同時強調應重視日益擴大的北方先進工業國家與南方發展中國家的差距，從而引發關於「南北問題」的討論，²也促使美國在1960年於歐洲經濟合作組織(Organization for European Economic Cooperation, OEEC)提案成立以援助發展中國家為主的開發援助集團(Development Assistance Group, DAG)；其後，隨著OEEC在1961年改組成為經濟合作暨發展組織(Organization of Economic Cooperation and Development, OECD)，DAG亦改稱之為發展援助委員會(Development Assistance Committee, DAC)，成為迄今最具影響力的國際援助機構。³

根據OECD所賦予官方開發援助(Official Development Aid, ODA)之基本定義為「由政府或政府委託之機構提供給開發中國家或國際機構之援助」，主要目的是協助受援者發展經濟與改善社會福利，至於援助資金指數(援助條件寬鬆度指標，贈與為100%)至少大於25%。不過，由於過去半個世紀以來推動此種援助的結果，反而帶來貧窮問題惡化危機，一方面讓現階段援助轉而以「降低貧窮」為主軸，並在標準中更重視民主化等所謂「善治」(good governance)的治政治指標。

進一步來說，1950-60年代由於面臨冷戰高峰之國際環境背景，來自西方

¹ Robert Orr, *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power* (New York: Columbia University Press, 1990), p.2.

² 彭雲，〈戰後國際援助潮流評析：發展軌跡及其特點〉，《湖南師範大學社會科學學報》，第37卷，第5期(2008年)，頁43。

³ OECD, "History of DAC Lists of Aid Recipient Countries," http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en_2649_34447_35832055_1_1_1_1,00.html

國家（以美國為首）之援助，主要在於回應「貧窮乃共產主義發展溫床」概念，由此不僅形成二次戰後先進國家對開發中國家「進行援助的原點」，⁴此階段援助重點也放在基礎設施建設、高素質人才培養及透過大規模資本投入促進受援國經濟起飛等項目上；⁵隨著美蘇冷戰陷入對峙僵局，1960-70年代國際援助也轉而成為兩大陣營爭奪發展中國家支持的外交政策重點，⁶據此，受援國基本上依其政治體制而被分類，然後美蘇再根據各自戰略考量對親近自己的政權個別實施援助計畫。

無論如何，隨著冷戰在1980年代逐漸邁向終點，再加上許多第三世界開發中國家紛紛陷入債務困境當中，如何透過「結構調整」性融資政策來振衰起敝也成為此際援助策略的新主軸。⁷對此，世界銀行一般採取所謂結構調整貸款（structural adjustment loan, SAL）方式進行，至於IMF則採取結構調整機制（structural adjustment facility, SAF）途徑，前者以適當地限且廣泛結構改革為主，後者則著重協助進行以安定總體經濟為核心的改革；進言之，兩者都認為「政府失靈」乃阻礙第三世界國家發展的重要因素，因此改革重點在導入市場機制與民間活力，例如要求受援國採取削減政府支出及增稅達成財政平衡，以及關閉國營事業或推動民營化等經濟自由化政策，並以此作為「融資條件」（conditionality）。

緊接著，在冷戰結束導致國際環境急遽變化的1990年代，冷戰時期以戰略目的為援助前提之援助體制突然崩潰，⁸再加上主要援助國也出現若干「援助疲乏」狀況，人權問題及促進民主化政治改革等議題再度浮上檯面，但目的「從外交轉為內政」，亦即希望藉此說服國內納稅人，使其繼續支持將國家

⁴ 西垣昭、下村恭民，《開發援助の經濟學》（東京：有斐閣，2003年），頁40。

⁵ Kenneth King and Simon McGrath, *Knowledge for Development* (New York: Zed Books, 2004), p.40.

⁶ 日本國際協力機構(JICA)編，李明峻譯，《援外的世界潮流》（台北：財團法人國際合作發展基金會，2004年），頁110。

⁷ 同前註，頁111。

⁸ 同前註，頁112。

預算用於對外援助；不僅前述之「善治」觀念愈來愈常被提及，⁹「參與型開發」(participatory development) 更為其中焦點所在。¹⁰

正如眾所周知，近年來無論是「千禧年發展目標」(Millennium Development Goals, MDGs)或降低貧窮策略計畫書(Poverty Reduction Strategy Paper, PSRP)，都可發現援助來源國與開發中家正共同致力於實現個別計畫所難以達成的高層次開發目標。正如 1992 年地球高峰會(Earth Summit)中所宣示「人類仍是永續發展所關注核心」一般，¹¹包含社會議題、經濟結構、資源保存、文明社會等各面向的「21 世紀議程」(Agenda 21) 已成為新世紀永續發展與推動援助之主要指導原則。

值得一提的是，官方開發援助(ODA)既屬於廣義開發合作(Development Cooperation) 其中一環，¹²始於 1947 年馬歇爾計畫的此類行動也是當前外援政策中最重要的部分。根據聯合國擬定之目標，ODA 理想乃是使各國援外淨額達到該國 GDP 的 0.7% 以上，但目前能達到前述標準的僅有丹麥、挪威與瑞典等少數北歐國家。無論如何，若以提供援助者來劃分，則 ODA 可進一步分成官方開發援助、其他政府資金(Other Official Flows, OOF)、民間資金合作及民間非營利團體贈與等；按援助資金來源可分為財政援助和技術援助；若依提供方式區隔，則又可分成援助國直接提供給特定受援國的雙邊援助，以及援助國透過國際組織提供之多邊援助等。¹³以下，本文便試圖藉由前述背景導引，介紹並分析日本援外政策之發展。

⁹ 白鳥正喜，《開發と援助の政治経済學》(東京：東洋經濟新報社，1998 年)，頁 135。

¹⁰ See OECD, *Orientation for Participatory Development and Good Governance* (Paris: OECD, 1995).

¹¹ David Hunter et. al., *International Environmental Law and Policy* (New York: Founder Press, 2006), p.208.

¹² 請參見財團法人國際合作發展基金會，《國際發展合作的概念與實務》(台北：國際合作發展基金會，2007 年)，頁 4。

¹³ 王世浚編，《國際經濟合作理論與實務》(北京：中國對外經濟貿易出版社，1997 年)，頁 380。

貳、冷戰時期日本援外政策發展

自 1950 年代以來，基於政治與經濟等諸多考量，西方國家不斷對第三世界國家提供援助，此舉對日本也產生相當程度之影響。可以這麼說，在戰後初期確立所謂「吉田主義」(Yoshida Doctrine) 路線後，日本便開始利用以對外援助為主的經濟外交，透過經濟實力作為後盾，積極參與國際事務並設法謀求政治大國地位。¹⁴儘管如此，不可否認的是，由於亟需進行戰後重建，日本在 1946-54 年間其實也是一個受援國家；正如美國佔領當局 (General Head Quarters, GHQ) 指出的，「在所有太平洋國家當中，只有日本值得優先考慮給予為恢復其經濟和軍事潛力而設計的美國援助」，¹⁵據此，日本除由美國政府處接受了約 50 億美元的援助外，也獲得世界銀行 34 個貸款計畫，總額約 8.6 億美元，這也讓它一度成為全球最大的受援國家。

不過，自 1954 年成為可倫坡計畫 (Colombo Plan) 會員後，¹⁶日本政府一方面開始回歸亞洲，並透過該計劃擴展對亞洲國家的技術合作。¹⁷接著，在日本加入聯合國翌年 (1957)，岸信介 (Kishi Nobusuke) 內閣也發表戰後第一本《外交藍皮書》，提出所謂「外交三原則」，¹⁸亦即「以聯合國為中心、與自由主義各國協調、堅持做為亞洲一員」。

據此，一方面強調經濟協力 (economic cooperation) 概念，援助焦點則擺在促進受援國產業出口及重建日本之區域經濟影響上，至於第一個經濟合

¹⁴ 馬黎明編，《當代日本與中日關係》(天津：天津社會科學院出版社，2004 年)，頁 121。

¹⁵ Michael Schaller 著；郭俊鈺譯，《亞洲冷戰與日本復興》(The American Occupation of Japan: The Origins of the Cold War in Asia)(台北：金禾，1992 年)，頁 34。

¹⁶ 該計畫全名為「亞太地區經濟和社會合作發展可倫坡計畫」(Colombo Plan for Co-operative Economic and Social Development in Asia and the Pacific)，源自 1950 年大英國協在可倫坡召開外長會議，決議設置計畫協議委員會；同年 5 月在雪梨召開第一次會議，著手進行 6 年經濟開發計畫，宗旨在為亞太地區的經濟合作與社會發展提供必要援助。

¹⁷ Alan Rix, "Japan's Foreign Aid Policy: a Capacity for Leadership?" *Pacific Affairs*, Vol.62, No.4 (1989/90), p.466.

¹⁸ 五百旗頭真著；吳萬虹譯，《戰後日本外交史》(北京：世界知識出版社，2007 年)，頁 68。

作計畫是在 1957 年向亞洲開發基金所提出的「岸計畫」(The Kishi Proposal)，目標在結合美國資金、日本技術和東南亞勞動資源。可以這麼說，在 1950-60 年之間的日本對外援助計畫，主要是以東亞區域為中心，結合雙邊援助貸款並著重於基礎建設，目的則是將援助作為促進產品出口政策之工具；自從通產省在 1958 年出版首部「經濟合作白皮書」(The MITI's White Paper on Economic Cooperation) 乃至 1978 年為止，日本政府始終毫不避諱地將對外援助與貿易增長相連結；此階段其援助方式主要有二，首先是要求受援國必須以日圓貸款購買日本產品，作為振興出口之「條件式援助」，其次是應美國要求，為圍堵共黨勢力給予南韓以及台灣的「戰略性援助」。由此可見，對外經濟合作主要也著眼於對日本之利益，直到 1969 年才開始提供無償援助與不附帶條件之日圓貸款。¹⁹

無論如何，1970 年代爆發的石油危機開始促使日本開始調整其對外援助的方向，尤其針對中東的石油輸出組織國家 (Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC)；更甚者，由於美國經濟能力相對下降，日本援助範圍也逐漸擴大至東亞與中東以外的非洲與拉丁美洲地區，至於對外戰爭賠償在 1976 年的結束，亦象徵日本外援政策進入某種系統性擴張時期當中。例如日本政府首次提出設定 ODA 中程計畫的構想及目標，由此可見，ODA 的政策角色已經從促進出口轉而成為更全面性的外交工具。

1977 年，日本福田赳夫 (Fukuda Takeo) 內閣在國際經濟合作會議 (CIEC) 上發表了自 1978 年起五年間 ODA 倍增目標，翌 (1978) 年更進一步宣稱將把前述目標縮短為 3 年 (1978-80)，亦即至 1980 年將達到 28.5 億美元，但實際上更超過預定目標，達到 33 億美元。²⁰

據此，日本不僅再度於 1980 年提出 1981-85 年 ODA 金額將達 1976-1980 年度兩倍之目標，更於 1984 年超越法國，成為僅次於美國的第二大援助來源

¹⁹ Dennis Yasumoto, *Japan and Asian Development Bank* (New York: Praeger, 1983), p.191.

²⁰ 張隆義，〈日本援外政策之研究〉，《國際關係學報》，第 14 期(1999 年)，頁 107-108。

國。接著，日本又在 1985 年設定第三期目標，亦即 1986-92 年 ODA 實績目標將設定於 400 億美元，甚至在 1987 年將目標期間縮短兩年於 1990 年，並於 1988 年擬定第四次中期目標，預計在 1988-92 年間要達到總額 500 億美元以上，結果達成率為 99.4%（496.8 億）。進一步來說，前兩次 ODA 目標主要是「量」的擴大，以後則更著重於「質」的改善，例如充實無償資金援助和技術援助與逐步降低利率等。

大體言之，由於日本總體經濟情勢於 1980 年代後達到高峰，再加上 1985 年日圓大幅升值帶來的資金充盈效應，非但其國際經濟地位愈發鞏固，甚至在 1990 年後還超越德國，成為僅次於美國的全球第二大經濟體，從而促使中曾根康弘首相提出邁向「政治大國」的目標；對此，如何利用其經濟實力並藉由對外援助來實踐政治目的，也成為日本自此之後的外交政策大方針。可以這麼說，隨著 ODA 倍增計畫的不斷提出與達成，除原先主要針對資源、市場與邦交等傳統目的外，帶有國際政治意涵的戰略性援助大幅增加，這也為日本的 ODA 政策增添有異於以往的作用。²¹

參、日本援外政策之內涵與利益分析

為使外國政府與日本國民更瞭解其 ODA 運作原則，日本政府曾於 1992 年通過「政府開發援助大綱」，希望有助於提升政策透明化程度。²²據此，日本聲稱在進行援助時將顧及聯合國憲章基本原則（尊重主權、平等與不干涉內政）與被動原則（亦即由被援助國主動提出要求），同時考量到地理位置、歷史淵源以及對國家安全之影響，亞洲被列為主要重點援助區域，尤其是東南亞地區。無論如何，面臨國內與國際環境雙重劇變，再加上國內輿論對 ODA 內容及外務省之批判浪潮，日本也順應情勢在 2003 年針對前述 ODA 大綱進

²¹ 柯玉枝，〈當前日本對外援助政策分析〉，《問題與研究》，第 40 卷，第 6 期（2001 年），頁 34。

²² 日本外務省，〈政府開發援助大綱の改定について〉，
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou.html>。

行 11 年來首度之修訂工作，²³目標是更重視 ODA 「是否對國際社會和平與發展提供貢獻，並確保日本的安全與繁榮」。當然，透過對外援助來達成本國利益，早就是先進工業國家之政策傳統，因此透過大規模資金之戰略性流動，將讓日本政府得以藉由隱性之經濟手段去影響受援國政策。²⁴進言之，國家利益既為援助國的政策源起，Klaus Knorr 更將援助可能獲致的利益分為以下幾層，包括：²⁵作為對抗各國及施展政治影響力之手段；維持與受援國關係；主要針對具政治軍事價值之國家；改善並維持援助國的軍事安全；提升援助國本身之形象；向受援國家示意和第三國之政治態度等。由此，我們亦可歸納日本援外政策之利益取向如下：

（一）擴展國際與區域外交空間：相較於戰後初期受到美國佔領以致主權地位受損，日本自 1950 年代後逐漸開始拓展外交活動，一方面提升主權意涵，同時著重於修補大戰時期的負面國際形象。尤其是東亞地區，由於部分國家在戰時都曾遭到日本佔領或殖民，自然對其抱持著防備心態，因此日本也結合經濟援助和日圓貸款等政策，試圖更務實地改善與周邊國家的互動關係。更甚者，身為東亞國家，日本也必須在戰後儘快取得鄰國信任以作為長久生存之道，例如在前述 1956 年岸信介內閣的「外交三原則」中，便提到「堅持亞洲一員」之立場；據此，ODA 作為外交政策的一環，確實成為日本連結東亞的重要通道，這也說明了為何在冷戰時期，東亞地區成為日本援助重點所在。

（二）維繫美日同盟關係：作為美國自冷戰時期以來在東亞地區最重要之戰略夥伴，因應其區域政策以維繫雙邊友好連繫，不僅是日本長期以來最高外交方針，也不啻是其 ODA 政策之基礎之一。為了在戰後再度重返國際社

²³ 石原忠浩，〈近年來日本對中國政府開發援助的演變〉，發表於南華大學亞太研究所主辦「日本與亞太國際學術研討會」，2006 年 11 月 25 日，頁 37。

²⁴ Mikio Oishi and Fumitaka Furuoka, "Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence? Case Studies of Cambodia and Burma," *Asian Survey*, Vol.43, No.6 (2003), p.890.

²⁵ Klaus Knorr, *The Power of Nations: The Political Economic of International Relations* (New York: Basic Book, 1975), pp.169-170.

會並鞏固美國支持，日本一方面被迫在 1950 年代國力未豐情況下對東南亞進行援助，協助美國維繫東南亞地區冷戰防線，ODA 總金額也與日俱增，甚至當日本在 1980 年代轉而將外援區域擴展至拉丁美洲與非洲的過程中，美國因素也不容忽視。²⁶當然，除來自美國的壓力外，日本自身利益考量上也相當具有決定性。

（三）協助推動出口擴張以促進國內經濟成長：可以這麼說，早期日本 ODA 經濟因素在於幫助國內產品外銷，由於受援國必須以日圓貸款購買日本產品，使其可藉此將國內產品透過援助方式間接銷售出去，從而讓「條件式援助」成爲振興該國出口之關鍵手段。例如冷戰時期日本 ODA 援助對象既以東亞爲主，其工業品出口大宗也在此地區，尤其隨著日本經濟在 1960 年代高度成長，區域內貿易出超額也顯著增加。²⁷除此之外，日本政府更希望透過經濟援助來穩定經濟發展，例如在 1961 年池田勇人首相宣佈的國民收入倍增計畫中，便表示將與援外政策密切合作；²⁸在 1981 年版官方白皮書中，亦將「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」等列爲日本進行對外經濟合作的重要考量。從日本 ODA 政策來看，直接投資也在其範圍內，故此政策等於也間接幫助了國內經濟成長。

（四）取得重要自然資源：從另一個角度看來，日本所以選擇東亞作爲最初的援助重點，「資源」與「市場」因素乃是相當重要的決策關鍵；正如前述，「援助－貿易－投資」的三位一體途徑對促進日本完成戰後重建不僅正面，也是 ODA 政策焦點所在。值得注意的是，由於 1973 年第四次以阿戰爭引發的首度石油危機，對日本的中東政策帶來極大的影響。爲確保石油供應，危機前日本對亞洲地區占 90% 的 ODA 比率，隨即修正爲亞洲僅占 70%，中東、

²⁶ Orr, *op. cit.*, p.103.

²⁷ 張隆義，前引文，頁 116。

²⁸ Robert Orr and Bruce Koppel, "A Donor of Consequence: Japan as a Foreign Aid Power," in Bruce Koppel and Robert Orr eds., *Japan's Foreign Aid: Power and Policy in New Era* (Boulder: Westview Press, 1993), p.2.

非洲與中南美洲各占 10% 的新比例；²⁹一方面顯示此際 ODA 政策出現「保障經濟安全」的概念，但此種轉變也讓 DAC 國家即認為日本外援主要在確保資源，而非真正有意幫助貧窮的開發中國家。

（五）配合全球性戰略設定目標：與政治安全問題掛勾的對外援助，在日本通常被稱為「戰略援助」，專指以 ODA 為主體的對外經濟援助。儘管如此，在 1950-70 年代間，政治因素對日本而言基本上仍屬援助的次要因素，主要方針還是在於促進自身經濟發展；不過，從 1977 年到 1980 年代末期，日本歷屆內閣仍逐漸增加 ODA 政策之戰略暗示與意涵，政策的實際主導權也由通產省移到外務省手中。例如在 1979 年，日本為抗議越南侵略柬埔寨，便凍結了對越南的 7000 萬美元援助，並向泰國提供 688 億美元；³⁰接著在 1980 年透過題為「經濟合作的理念」（經濟協力の理念）的文件，日本首次公開闡述 ODA 主張，表示將繼續積極配合美國全球戰略，以加強西方陣營在全球戰略要地的影響。³¹

於此同時，大平正芳內閣也於同年正式提出「綜合安全保障」戰略，展現了冷戰時期意識型態對抗外日本的綜合安全戰略構想。1981 年，外務省經濟合作局和經濟合作研究會共同出版《經濟合作的理念—為何要提供政府開發援助》一書，重申國際和平與安全、相互依存、人道主義、環境保護、支持發展中國家自助等 ODA 政策理念。³²值得注意的是，自從中曾根康弘內閣在 1983 年公開提出「政治大國」外交戰略後，日本政府也開始強調戰略援助的「自主性」，試圖擺脫與美國的政治經濟戰略相呼應的色彩；例如 1988 年版《ODA 白皮書》便指出：「…不僅要有效運用援助來實現我國的綜合安全保障，還要作為發達的民主主義國家，為地區乃至世界的和平與穩定作出貢

²⁹ Orr, *op. cit.*, p.55.

³⁰ 徐萬勝，〈戰後日本的戰略援助探討〉，《東北亞論壇》，第 3 期(1999 年)，頁 52。

³¹ 日本外務省，〈經濟協力の積極的拡充〉，

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1981/s56-1030300.htm>。

³² 請參閱：外務省經濟合作局和經濟合作研究會，《經濟協力の理念：政府開發援助をなぜ行うのか》，（東京：國際合作推進協會，1981 年）。

獻」，便是一例。

至於在決策體系部份，援外政策最高決策者基本上為外務大臣，在對外經濟合作行政方面，主要是由外務省代表，由國內具有不同權限的各省廳協議，在無償資金合作政策方面，則由外務省與大藏省（財務省）負責；一般而言，提供貸款過程是由大藏省、外務省、通產省與經濟企劃廳構成所謂「四省廳體制」來負責決定過程。儘管如此，援助的實施最初由「海外經濟協力基金」（OECF）與「國際協力事業團」（JICA）各自負責日圓貸款與無償資金合作事宜，至於 1999 年由 OEFCF 轉型來的國際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation, JBIC）則是目前日本 ODA 的主要執行機構之一；JBIC 屬於政策性銀行，全額負責 ODA 中有償資金部分，其他形式合作由國際協力機構等負責。

肆、後冷戰時期日本援外政策之調整

隨著冷戰時期終結，此時已成爲全球雙邊對外援助最大捐助國的日本也進入 ODA 發展的新階段；³³在 1993 年擬定的第五次中期目標，是在 1993-98 年間將援助額提高到 700-750 億美元。除此之外，面對冷戰終結後國際情勢轉變以及國內對舊政策的質疑，日本政府遂於 1992 年制定新的「ODA 政策大綱」(Official Development Assistance Charter)，並提出所謂的「ODA 四原則」，亦即：環境與開發並重；避免用於軍事及助長國際紛爭；維持並強化國際和平安全；關注開發中國家之民主化，致力導入市場經濟。³⁴

大體來說，此份新大綱既提供了日本 ODA 政策新的指導方針及原則，也改變該國原先以戰略性援助爲主的對外援助政策。接著，在 1997 年亞洲金融

³³ Fujisaki Tomoko et. al., "Japan as Top Donor: The Challenge of Implementing Software Aid Policy," *Pacific Affairs*, Vol.69, No.4 (1996-97), p.521.

³⁴ 請參閱：日本外務省，〈政府開發援助大綱〉，
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html。

風暴爆發後，日本通產省所屬諮詢機關「產業結構審議會」隨即建議廢除 ODA 中期目標，同時建議在財政困難情況下，政府應偏重環保需求並強化日圓貸款，同時有必要恢復承包商限於日本企業的「附帶條件」；至於外務省下屬諮詢機關也在 1998 年提出報告，建議進一步充實國別援助計畫，積極處理環保問題，並重新檢討改革政府與執行機關內部機構為主要工作重點。³⁵據此，外務省在 1999 年向內閣提出了 1999-2003 年度的新 ODA 中期政策，³⁶首先將 ODA 定位為日本對開發中國家的援助，其次將發展中國家分成 8 個地區，依其特性制訂符合日本利益之不同支援政策，第三是確立「善治」(good governance) 作為援助方針，並借重非政府組織 (NGO) 的協助，最後則是致力於「資訊公開」以獲得納稅人支持。³⁷

可以這麼說，冷戰時期日本 ODA 最初重視直接的經濟利益，後來逐漸從「先進國責任」和國際作用的觀點，開始重視「與開發中國家的經濟加強聯結」，顯示日本開始注重長期利益，也透露出冷戰後期 ODA 的戰略化傾向，例如保證國際和平、維護經濟大國地位、促進國家間相互依存與創立非西歐發展模式等，都表明日本在 ODA 政策理念上的戰略化進展。

進言之，日本 ODA 政策理念的戰略化可從地域選擇明顯看出，³⁸亦即它既向毗鄰中東的土耳其、扼守蘇伊士運河的埃及、控制紅海航線的蘇丹、與阿富汗交界的巴基斯坦、位於東南亞的泰國和朝鮮半島的韓國等提供或增加 ODA，又對與西方價值觀念不一致、親近蘇聯的越南、柬埔寨、古巴、安哥拉、阿富汗、衣索比亞等國，採取「削減援助」、「停止援助」、「不再提供新援助」等多種方式予以制裁。冷戰結束後，由於促進民主化與引入市場經濟成為西方共同標榜的援助理念，日本援助重點也由重視國家利益轉到重視國

³⁵ 請參閱：〈經濟協力〉，《讀賣年鑑》(東京：讀賣新聞社，1999 年)。

³⁶ 日本外務省，〈基本的考え方〉，《旧 ODA 中期政策》，1999 年 8 月 10 日，
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/chuuki/sei_1_2.html。

³⁷ 日本外務省，〈実施・運用上の留意点〉，《旧 ODA 中期政策》，1999 年 8 月 10 日，
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/chuuki/sei_1_7.html。

³⁸ 參閱：五十嵐武士編，《日本的 ODA 與國際秩序》(東京：日本國際問題研究所，1990 年)。

際的公共利益。

在 2003 年版 ODA 白皮書中首先談到，日本所提供的對外援助，包括無償援助與有償資金合作（日圓貸款）的「雙邊援助」，以及透過世界銀行等國際組織間接提供的「多邊援助」。³⁹

正如 Steven W. Hook 與 Guang Zhang 所言，憑藉著強大的經濟實力，日本不僅在後冷戰時期大幅提高 ODA 金額並擴大 ODA 政策規模，更利用西方國家普遍陷入「援助疲乏」之際，一躍成為世界最大的援助國家之一，甚至在 1991-2000 年間連續蟬連全球最大援助國地位。⁴⁰值得注意的是，由於 1990 年代的日本同時由於泡沫經濟危機而進入了所謂「失落的十年」時期，開始呈現經濟發展長期低迷情況，這也讓其長久以來實施的對外援助埋下了繼續調整的伏筆。

伍、未來日本援外政策發展之檢討

總而言之，在經歷長達半個世紀以上的援助政策發展後，隨著新世紀到來與環境再度出現變化，未來日本 ODA 政策既有繼續調整之必要，至於其可能之發展趨勢也勢必受到下列幾個因素的影響。

首先在全球結構變數方面，正如眾所週知，由於在後冷戰初期失去蘇聯這個主要的長期戰略對手，再加上美國經濟和軍事力量遙遙領先各國（其 GDP 佔全世界總量的 30%，軍費開支佔世界軍費總額 47%），這也讓貫徹「單極」結構不僅成為美國布希政府的主要外交目標，從而亦成為影響其對外行為的指導方針；不過，一方面由於陷入伊拉克戰爭的霸權擴張泥沼，再加上 2008 年以來次貸危機的震撼，由此亦隱藏著一場全球政治和經濟權力的轉移可能

³⁹ 日本外務省，《政府開發援助白書》，2003 年版，
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/2003.html>。

⁴⁰ Steven Hook and Guang Zhang, "Japan's Aid Policy Since the Cold War: Rhetoric and Reality," *Asian Survey*, Vol.38, No.11 (1998), p.154.

性；作為舊結構主要國家之一的日本，究竟是要隨著美國走入歷史，還是隨著東亞區域乘勢而起，都有賴於更積極的全球佈局來引導。

其次在區域結構變數方面，在東亞結構變遷發展部份，儘管美國試圖透過擴張美日安保條約範圍（甚至納進印度洋與波斯灣地區），拉抬日本影響力以壓制中國擴張，並自1997年後積極拉攏印度，作為從南方抵制中國的權力籌碼，不過，中國、日本、俄羅斯甚至印度等都顯然自有一套盤算；⁴¹正如我們在前面所提到過的，日本自新世紀初期以來，很明顯地也逐漸形成出一套更積極主動的東亞政策，目的在拉抬並鞏固該國的區域主導地位，至於這些政策能否透過ODA加以落實，自然是各方關注焦點所在。第三是國內結構變數，亦即日本否落實其全球與區域戰略布局，關鍵仍在於其國內政治穩定性；自1993年自民黨結束一黨執政的「五五體制」後，再加上經濟泡沫破滅，日本經濟深陷10年衰退的「黑洞期」，經濟社會結構急劇變化，由此反映在政黨政治上的則是主要政黨和黨派的重組與裂變不定，導致政治生態嚴重惡化。⁴²可以這麼說，正因前述政治結構的不確定，導致國會中政黨相互掣肘，日本固有官僚機構權力趁機復活，反過來對政黨政治形成牽制作用，這也是日本為何在1992與2003年兩度發布「ODA大綱」的緣故。

進言之，由於國內外結構境變遷所引發之目的與理念變化，也直接反映在新大綱對ODA的重點課題、重點區域與實施方法的規定上；例如新大綱強調應當運用ODA「對國際社會的和平與發展做貢獻」，這最終關係到嚴重依賴國外資源的日本利益，顯然與追求經濟利益有關，在方式上也將原來的「請求主義」（被動原則）轉向更主動的「加強政策協商」途徑，以提升ODA的戰略價值。根據新ODA大綱內容，日本政府開發援助政策的目的是通過它促進國際和平與發展，是協助確保日本的安全與繁榮；其中，環境、傳染病控

⁴¹ 蔡東杰，《東亞區域發展的政治經濟學》（台北：五南，2007年），頁73。

⁴² 1990年代的日本內閣，共歷經了7任首相（海部俊樹、宮澤喜一、細川護熙、羽田孜、村山富市、橋本龍太郎、小淵惠三）；引自松村岐夫、伊藤光利著，吳明上譯，《日本政治與政治》（台北：五南，2005年），頁163。

制、領導人才等是國際社會共同關注的議題，但日本對外 ODA 也遭受了相當程度的批評，首先是認為改善 ODA 品質並不單單是增加 ODA 數量而已，此外也有人談到日本花費太多資金在硬體援助部份。無論如何，日本的 ODA 政策仍就使其得以透過大量金額流動，給予政府使用經濟手段去影響受援國政策；⁴³中國近年在非洲及拉丁美洲進行大量外交援助所獲致的影響力，與其說來自共同利益，其實多數也是由於援助推波助瀾而來。因此，儘管近年來陷入經濟困窘與政治動盪的壓力，日本未來應該還是會積極投入新的 ODA 政策中，目標則是藉此獲致「由外而內」刺激國內成長與穩定的動力。

⁴³ Mikio and Fumitaka, *op. cit.*, p.891.