

20 世纪 90 年代以来日本对华 ODA 政策研究^{*}

——基于结构性权力理论

赵 磊^{**}

【内容提要】 日本对华 ODA 是中日经贸关系的重要组成部分，20 世纪 90 年代是日本 ODA 政策调整的关键期。基于结构性权力理论中四个权力结构间相互依存、互动转化关系，20 世纪 90 年代以来不同时期的中日双边关系与日本对华 ODA 权力结构变迁，推动了日本对华 ODA 政策转变。可分为三个阶段：1990—2000 年是日本对华日元贷款高峰期，对华 ODA 政策的生产结构主导期；分析日本对华援助的民生工程与日本对外、对华援助的纯额数据，2000—2008 年是日本对华 ODA 政策的知识与金融双结构主导期；对比日本政府出台的三份 ODA 大纲，2008—2018 年是日本对华 ODA 政策的安全结构主导期。在动态进程视角下，四种权力结构在日本对华援助的不同时期经历了互动关系变化与此消彼长的过程。总体而言，20 世纪 90 年代以来的日本对华 ODA 政策变迁，反映出日本对外援助战略与理念的转变，并与日本政府对外战略相配套。随着中国对外经济合作的扩大，应注重“南南合作”与“南北协调”相平衡的原则。

【关键词】 中日经济关系 日本对华 ODA 结构性权力理论 权力结构

* 感谢方长平、陈友骏、王星宇等老师和《世界政治研究》匿名审稿人对本文的指导建议与诸多宝贵意见，笔者文责自负。

** 赵磊，中国人民大学国际关系学院博士研究生。

日本对华 ODA 是中日经贸关系的重要组成部分。本文运用结构性权力理论中四个权力结构的分析维度，对 20 世纪 90 年代以来日本对华 ODA 政策这一研究对象加以分析，并将其划分为三个阶段：1990—2000 年日本对华 ODA 政策的生产结构主导期；2000—2008 年日本对华 ODA 政策的知识与金融双结构主导期；2008—2018 年日本对华 ODA 政策的安全结构主导期。总体而言，20 世纪 90 年代以来的日本对华 ODA 政策变迁从一个侧面反映出中日关系的相关变化，同时也能从中得到一定启示与镜鉴。

一 问题的提出

ODA（Official Development Assistance）即政府发展援助，是指“以促进发展中国家与地区的发展和福利水平提升为主要目的，由一国政府及政府相关机构进行的国际经济合作活动”，主要包括无偿援助、无息贷款和优惠贷款三种方式。^① 1972 年 9 月 29 日，中日两国政府在北京发表了《中日联合声明》，实现了邦交正常化。1978 年 8 月 12 日，中日两国政府签署《中日和平友好条约》。1979 年 12 月，日本首相大平正芳访华，成为继田中角荣之后第二位来华访问的日本首相，日本于当年决定向中国提供 ODA，^② 成为战后日本对华官方援助的肇始。到 2018 年 10 月安倍晋三首相访华并宣布正式结束对华援助，日本对华 ODA 持续了约 39 年。对华 ODA 为加强中日双边友好关系发挥了重要作用，尽管日本对华 ODA 已宣告结束，但近四十年的援助历史仍存在较为重要的研究价值和历史现实意义。值得一提的是，日本对华援助的所有相关经济技术合作存续项目将于 2022 年 3 月前后结束，^③ 在中日邦交正常化五十周年的重要时间节点，中日两国在经济发展与援助议题上的合作也将步入新的历史时期。

回顾日本对华援助历史，可以发现：近四十年来，日本对华援助已成为维系

① 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014）》（白皮书），<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm>。

② 王莹：《日本对华 ODA 的战略思维及其对中日关系的影响》，北京：中国社会科学出版社 2005 年版，第 40 页。

③ 日本外務省：「2020 年版開発協力白書」，第 103—104 頁，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100157805.pdf>。

和巩固中日经贸关系的一个主要侧重面,亦是反映和影响中日两国政治经济外交关系的“晴雨表”。日本对华援助(ODA)主要由日元贷款、无偿援助以及技术合作三部分组成,其中日元贷款是日本对华援助的核心内容,大约占日本全部对华援助总额的90%。^① 据统计,日本政府对日本提供日元贷款共计33165亿日元,用于231个项目建设,主要涉及工农业、交通能源、人才培养、环保民生等领域,项目分布于全国31个省份。^② 日元贷款为促进中国经济发展与加强两国友好交往发挥了积极作用,尤其是在改革开放初期,成为中国庞大基础设施建设资金需求的主要外部资本来源之一。

长期以来,学界对于日本对华援助的相关研究大多集中在政策性分析以及动因分析层面,针对这一研究对象的国际政治经济学理论架构分析与长周期、阶段性的政策分析相对较少。笔者注意到,关于日本对华ODA的政策性分析可以与国际政治经济学者苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)的结构性权力理论相联系,或能作为对这一研究议程进行更为具体和些许微薄的理论框架与政策分析相结合的粗浅尝试。同时,研究日本对华官方援助有利于梳理、分析中日经济关系的一个侧重面,较为系统地把握日本对华ODA的政策变动与趋势动因。

日本对华援助近四十年历史可以分为四个阶段:(1)1979年到1990年的日本对华援助起始期;(2)1990年至2000年的日本对华援助高峰期;(3)2000年到2008年的日本对华援助波折期与转换期;(4)2008年到2018年的日本对华援助衰退期和对冲期。进一步而言,鉴于本文的研究分析侧重冷战后,即20世纪90年代以来日本对华ODA政策这一研究对象,同时结合苏珊·斯特兰奇的结构性权力理论,需要解决一些关键性问题:结构性权力理论能否解释这一较长周期内的日本对华ODA现实政策现象?从90年代的日本对华援助高峰期到2018年日本决定结束对华援助,这一期间的阶段性特征和时间节点如何划分和总结?存在哪些影响日本对华援助政策变化的因素?从中可以得到怎样的启示以及中日在援助问题的认知、分歧和合作前景?这些问题无疑值得更为深入地研究和分析。

① 2008年日方停止对华日元贷款项目,但对华技术合作与无偿援助相关项目予以保持至2018年。

② 日本国驻华大使馆:《建构新时代中日关系——改革开放以来中日经济技术合作轨迹与成果》, <https://www.cn.emb-japan.go.jp/files/100066735.pdf>。

二 相关文献回顾及理论假设

本文的研究问题从“日本 ODA 的缘起及日本对华 ODA 历史梳理”“影响日本对华 ODA 政策的动因分析”出发，结合结构性权力理论，分析 90 年代以来日本对华 ODA 的政策变动与阶段性特征。本文将既有研究成果分为以下三类：一是日本对华官方援助的历史脉络研究；二是日本对华官方援助的动因性分析研究；三是结构性权力理论发展及其批判。

（一）日本 ODA 的缘起及日本对华 ODA 历史梳理

“二战”后，日本将经济合作和对外援助看作与发展中国家及亚洲国家建立新型关系的重要外交工具。1954 年，日本决定参加科伦坡计划，标志着日本 ODA 的开始。同时，基于历史记忆与战后赔偿需要，日本政府决定启动对东南亚国家的经济合作和援助。在中国改革开放之初，日本就开始在官方与民间层面，参与中国工厂的现代化合作。同期，随着日元的升值、日本对外投资援助的扩大，日本与中国建立了多层次的合作关系，日本商界也将中国视为潜力巨大的市场。整体来看，战后初期到 20 世纪 90 年代，日本 ODA 政策的一大突出特点是，强调以基础设施建设为中心，并形成了“日式援助模式”。从地域上看，日本官方发展援助的中心一直是亚洲，尤其集中在东亚及东南亚地区的基础设施领域。^①

20 世纪 90 年代是日本 ODA 政策的关键调整期，日本一度成为世界上最大的官方发展援助国，在世界范围内提供了广泛的援助，主要涉及基础设施建设、环境问题、民主化等领域。但随着日本经济陷入衰退、援助规模不断下降以及中国等新兴经济体的崛起，日本对自身国家利益日益重视，其 ODA 政策也进入了新阶段。鉴于此，20 世纪 90 年代成为日本对华官方发展援助的关键转折期，从

① 下村恭民：「日本の援助の源流に関する歴史比較制度分析」、『国際開発研究』2014 年第 23 巻第 1 号，第 117—131 頁；岡田実：「改革開放初期における日中経済協力の形成・発展過程：中国・国营工場の『潜在力発掘，革新，改造』を事例として」、『問題と研究：アジア太平洋研究専門誌』2015 年第 44 巻 4 号，第 91—128 頁；山田順一：『インフラ協力の歩み—自助努力支援というメッセージ』，東京大学出版会 2021 年 3 月；下村恭民：『日本型開発協力の形成—政策史 1・1980 年代まで』，東京大学出版会 2020 年 12 月。

90 年代前期的重视推动经济合作到 90 年代中后期日益强调附加政治条件,反映了中日经贸关系在这一时期的动态变化。尽管日本援助集中于亚洲地区,且一直强调经济基建的重要性,但这一时期的日本对外援助正在发生实质性变化,对华援助开始积极强调日本的主动性。^①

进入 21 世纪以来,日本将援助重点转向东南亚、南亚等“不稳定弧形地带”,而这一时期日本对华援助更多地开始受到非经济因素干扰。2000 年,日本政府决定结束对华援助主体部分日元贷款一次性商定的“多年度方式”,改为一年一定的“单年度方式”,且援助规模也在不断下降,受日本国内政治影响,日本对华 ODA 政策有所变化。^② 2008 年,日本政府决定终止对华日元贷款项目,对华援助重点转向环保、文化交流等“软件领域”,^③ 日本对华 ODA 将以无偿资金援助与技术合作的形式为主,2000 年、2008 年成为日本对华 ODA 的关键阶段节点。随着中国国力的不断增强和国际影响力提升,日本对华 ODA 开始不断减少。

在 2010 年中国 GDP 超过日本后,日本国内产生了一些对于援助中国的不满情绪,并于 2018 年决定停止对华官方援助。这一时期日本实施对外援助的战略性质不断强化,援助课题不断向政治、价值观甚至军事领域延伸。^④ 日本学者江藤名保子强调,21 世纪 10 年代,由于中日围绕钓鱼岛问题出现紧张关系,日本专注于利用官方发展援助计划为印太区域提供高质量的经济合作,且开始涉及安全合作。随着中日关系遇冷,两国在经济政治领域的竞争性与对抗性一面也在上升,作为日本最重要外交政策工具之一的 ODA 也发生嬗变。例如,2012 年安倍首相上台以来,日本已经对其 ODA 政策进行了重塑,基于安倍政府的“积极和

① 下村恭民:『最大のドナーの登場とその後—政策史 2・1990 年代以降』,東京大学出版会 2022 年 11 月;常思纯:《日本对华官方开发援助 40 年回顾与发展》,《东北亚学刊》2018 年第 4 期,第 14—19 页;Marie Söderberg,“Changes In Japanese Foreign Aid Policy,”Working Paper 157,Stockholm School of Economics,The European Institute of Japanese Studies, <https://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0157.pdf>。

② 宋双双:《日本 ODA 地区结构变迁的中国因素》,《日本研究》2010 年第 3 期,第 69—73 页;国晖:《中日对外援助悖向发展研究——以经济治国论为视角》,《日本学刊》2019 年第 5 期,第 147—166 页;白云真:《21 世纪日本对外援助变革及其对中国的启示》,《教学与研究》2014 年第 7 期,第 55—62 页。

③ 蔡亮:《后日元贷款时代日本对华 ODA 的特征、影响及走势》,《国际论坛》2011 年第 5 期,第 31—37 页。

④ 王洪映:《平成时代日本对外援助的战略演进及其特点》,《太平洋学报》2020 年第 5 期,第 53—66 页。

平主义”理念，日本 ODA 政策呈现出转型态势。^①

回顾历史，日本对外援助的重点领域集中在经济社会的基础设施层面，重点地域是东亚及东南亚等国家，其援助能力、援助理念伴随着日本国内经济状况、政治社会变迁以及全球援助 ODA 理念的转变而改变。20 世纪 90 年代是日本 ODA 政策的关键转变期，也是对华援助发生实质性变化的阶段。

（二）影响日本对华 ODA 政策的动因分析

关于影响日本对华 ODA 政策变动的因素，国内外学者的研究观点可划分为“经济结构互补论”“日本国家利益考量论”“安全与价值观影响论”“国内民众质疑论”以及“全球援助理念牵动论”等几类。

第一，中日经济结构的互补性与契合度影响日本对华 ODA 政策。日本对华 ODA 的经济因素驱动是其中的关键考量。张季风教授通过对中日 70 年经贸关系进行剖析，认为日本对华 ODA 与中国经济现代化和改革开放政策紧密相关。^②中日在国际贸易中的分工体系、发展阶段的不同，是影响日本对华官方援助的主要原因之一。事实上，尽管对外援助的目的是多样的，但日本的商业和外交目的长期以来一直是其对外援助的主导驱动因素，以往日本实施对外援助都和日本经济发展目标有着直接关系。日本学者枘田泰明（Yasuaki Momita）、松本朋哉（Tomoya Matsumoto）等人也指出，日本对外援助与西方国家的不同之处是其战略重点在于经济增长。^③

第二，日本基于自身国家利益考量，做出对华 ODA 政策调整的变动。ODA 是日本实现经济与政治利益的重要工具，“国家利益”始终是日本实施官方发展

① 王星宇：《日本对外经济援助政策新动向与中日“一带一路”合作》，《当代世界》2018 年第 7 期，第 59—62 页；江藤名保子：「日中関係の再考—競合を前提とした協調戦略の展開—」，財務省財務総合政策研究所：「フィナンシャル・レビュー」，2019 年 8 月第 3 号（通巻第 138 号），第 105—130 页；Wrenn Yennie Lindgren, “WIN-WIN! with ODA-man: Legitimizing Development Assistance Policy in Japan,” *The Pacific Review*, vol. 34, no. 4, 2021, pp. 633 – 663; Kei Koga, “Japan’s ‘Indo-Pacific’ Question: Countering China or Shaping a New Regional Order?” *International Affairs*, vol. 96, no. 1, January 2020, pp. 49 – 73.

② 张季风：《中日经贸关系 70 年回顾与思考》，《现代日本经济》2015 年第 6 期，第 1—12 页。

③ 陈子雷：《发展援助、政企合作与全球价值链——日本对外经济合作的经验与启示》，《国际经济合作》2017 年第 12 期，第 48—52 页；Yasuaki Momita, Tomoya Matsumoto and Keijiro Otsuka, “Has ODA Contributed to Growth? An Assessment of the Impact of Japanese ODA,” *Japan and the World Economy*, vol. 49, 2019, pp. 161 – 175; Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 2006, pp. 1 – 61。

援助的根本基点。^① 日本谋求政治大国的诉求是其对外援助的一个关键要素,政治、安全和其他考量则影响着日本的国家 and 地区间援助分配。1990 年以来,日本对外援助存在两种趋势:一是日本政府要求非政府组织(NGO)更多参与援助活动;二是外务省越来越多地尝试“引导”日本的 ODA。日本学者米泽庆一也指出,日本的对外援助传统是“经济偏向”,且最终应扩大为“政治发展”。^②

第三,进入 21 世纪以来,日本对外援助更加重视军事安全、价值观念等影响因素。日本学者那须祐辅认为,日本对华 ODA 的近 70% 投资于基础设施建设,对华 ODA 的安全考量太少,要重新界定对拥有核武器的军事大国中国的巨额援助。^③ 以执政期长达八年的安倍政府第二任期为例,这一时期的日本对外援助政策发生大幅转变,从“经济开发型”过渡到“战略支持型”,愈加重视外交与安全利益。同时,在援助理念方面,也存在明显的调整与改变,这种变化反映出日本政府的对外经济政策受其政治保守主义和价值观外交的深刻影响。^④

第四,国内民众质疑与经济不景气导致缩减对华援助。长期以来,日本的援助模式被认为更偏爱既符合日本利益又符合受援国利益的大型基建项目。^⑤ 对贫困、环保及人道主义等领域关注度不足,与其全球援助大国地位不符,也与偏重人道主义、环保减贫的全球援助理念不相容。随着全球援助理念的变迁,日本开始集中援助绿色环保领域和最不发达国家,人道主义关切与绿色减贫日益成为日本援助分配的重要决定因素。例如,2009 年以来,日本 ODA 政策更强调环境领域、医疗保健和教育领域,其政策重点发生转变。经过多年的发展,日本环境

① 曹俊金:《日本官方发展援助制度及对我国的启示》,《太平洋学报》2017 年第 11 期,第 46—57 页。

② 赵剑治、欧阳喆:《战后日本对外援助的动态演进及其援助战略分析——基于欧美的比较视角》,《当代世界》2018 年第 2 期,第 92—127 页; Hideaki Ashitate, “Foreign Aid (ODA) as a Public Policy,” *Interdisciplinary Information Sciences*, vol. 13, no. 1, 2007, pp. 129—138; Shafiqul Islam, “Foreign Aid and Burden sharing: Is Japan Free Riding to a Coprosperity Sphere in Pacific Asia?”, *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia*, Chicago: University of Chicago Press, 1993. pp. 321—390; 米澤慶一:「わが国 ODA の歴史的展望と課題」,『ニッセイ基礎研所報』2001 年第 20 卷,第 45—73 页。

③ 那須祐輔:「日本の対アジア ODA の諸問題」,『経済政策研究』2006 年 3 月通卷第 2 号,第 33—57 页。

④ 王萧轲:《“积极和平主义”背景下日本 ODA 政策的调整与影响》,《东北亚论坛》2016 年第 4 期,第 36—48 页;周永生:《日本安倍内阁的对外援助战略评析》,《当代世界》2018 年第 11 期,第 28—32 页;陈友骏:《日本政府的经济政策研究》,北京:世界知识出版社 2016 年版。

⑤ Purnendra Jain, “Japan’s Foreign Aid: Old and New Contests,” *The Pacific Review*, vol. 29, no. 1, 2016, pp. 93—113.

ODA 以积极的发展态势走在国际绿色援助体系的前沿。^①

通过梳理既有文献发现,日本对外援助有着基础设施偏好与东亚、东南亚等援助地域倾向的特点,其对华援助重点、能力、理念在不同时期受到不同程度的经济驱动、利益考量、政治安全及全球援助理念牵动等因素影响。基于此,研究日本对华 ODA 政策,或许可以尝试结合国际政治经济学的理论成果,分析较长时期内的不同阶段,日本开展对华 ODA 的综合性分析框架与动态分层研究。

(三) 结构性权力理论的理论发展及批判

结构性权力理论是英国学者苏珊·斯特兰奇在其著作《国家与市场》中提出的,主要用于分析探究国际、国内政治与世界、区域经济的互动关系。结构性权力理论中的四种主导结构分别是生产、安全、金融及知识结构,从四种不同的维度视角研究权力对市场的影响,而官方援助作为一种政治导向性很强的对外经济政策,结构性权力理论可以较好地分析和阐述其背后的驱动因素。

斯特兰奇强调要超越传统的政治和经济理论,承认“结构性权力”在国际体系中的重要性,同时,这些结构性力量并非恒定不变,在研究国际政治经济现象时,必须考虑动态分析维度的必要性。众所周知的国际经济与国际政治互动例子,就是在国际经济援助或区域经济协调过程中的政治因素。结构性权力理论在某种程度上打破了世界政治与国际经济间的学科隔阂,并突破了以美国为中心的“IPE 研究正统”,易于概念化操作,存在进一步加以完善的空间。^② 结构性权力

① John P. Tuman, Jonathan R. Strand and Craig F. Emmert, “The Disbursement Pattern of Japanese Foreign Aid: A Reappraisal,” *Journal of East Asian Studies*, vol. 9, no. 2, 2009, pp. 219 – 248; 宇田川光弘:「開発援助政策における国内政治要因の検討—日本の場合」,『東京学芸大学紀要』2012 年第 63 集、第 141—149 頁; 屈彩云:《宏观与微观视角下的日本环境 ODA 研究及对中国的启示》,《东北亚论坛》2013 年第 3 期,第 81—93 頁; 高橋清貴:「日本の ODA における MDGs の位置取り」,『国際開発研究』2014 年第 23 巻第 2 号,第 37—53 頁; Giovanni Arrighi, Beverly J. Silver and Benjamin D. Brewer, “Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, no. 1, 2003, pp. 3 – 31。

② Susan Strange, *What Theory? The Theory in Mad Money*, University of Warwick, CSGR Working Paper No. R18/98, December 1998, pp. 1 – 27; Susan Strange, “International Economics and International Relations: a Case of Mutual Neglect,” *International Affairs*, vol. 46, no. 2, April 1970, pp. 304 – 315; Chris Brown, “Susan Strange: a Critical Appreciation,” *Review of International Studies*, vol. 25, no. 3, 1999, pp. 531 – 535; Roger Tooze, “Susan Strange, Academic International Relations and the Study of International Political Economy,” *New Political Economy*, vol. 5, no. 2, 2000, pp. 280 – 289; Pepper D. Culpepper, “Structural Power and Political Science in the Post-crisis Era,” *Business and Politics*, vol. 17, no. 3, 2015, pp. 391 – 409。

产生于二元交换关系的扩展和连接而形成的整体非对称性权力聚合,^①与安全、生产、金融、知识等不同的结构关系相对应,结构性权力理论需要在理论批判与复杂案例中得以检验发展。

结构性权力理论的最大不足,主要表现在对结构性权力来源的四个结构关系问题和国际政治经济体系变化的动因问题上解释不够。结构性权力理论并非没有缺陷,其过度概念化与理论的情景运用亟待深入探究。这意味着没有一种结构性权力概念能够同时提供一个全面而连贯的权力分析框架,要么会忽视特定的权力现象,要么会使得权力的概念泛化。^②有学者将结构性权力理论研究框架具体化,聚焦金融交易所作为重要参与者在全球金融结构的 IPE 分析架构中的作用,反映出结构性力量及其出现的条件值得进一步分析。^③事实上,结构性权力理论需要在具体的历史背景、时空阶段、研究案例中加以完善和深入论证。日本对华援助可以看作一个“东西南北问题”。不仅是一个发达国家向发展中国家进行经济发展援助的“南北问题”,同时也是日本这一传统西方阵营国家向东方社会主义大国中国提供援助的“东西问题”,属于典型的 IPE 议程范围。聚焦 20 世纪 90 年代以来的日本对华 ODA 政策研究,不能忽视影响研究对象的不同驱动因素在不同时期的作用程度的区别,通过运用结构性权力理论,需要厘清日本对华 ODA 政策不同阶段下的不同权力结构及其作用大小的动态变迁。

(四) 日本对华援助的结构性权力特征

斯特兰奇将政治经济中的权力类别主要分为结构性权力与联系性权力两类。从概念层面来看,联系性权力指的是,甲依靠权力驱使乙去做其原本不愿意做的事的能力,而结构性权力则是形成和决定全球各种政治经济结构的权力。^④斯特兰奇将经济与政治归纳为四大类别,但其立足点还是为了打通它们之

① 庞珣、何晴倩:《全球价值链中的结构性权力与国际格局演变》,《中国社会科学》2021 年第 9 期,第 29 页。

② 李滨:《解读斯特兰奇的国际政治经济学思想》,《国际政治研究》2010 年第 3 期,第 168—183 页;Stefano Guzzini,“Structural Power: the Limits of Neorealist Power Analysis,”*International Organization*, vol. 47, no. 3, 1993, pp. 443—478。

③ Johannes Petry,“From National Marketplaces to Global Providers of Financial Infrastructures: Exchanges, Infrastructures and Structural Power in Global Finance,”*New Political Economy*, vol. 26, no. 4, 2021, pp. 574—597。

④ 苏珊·斯特兰奇:《国家与市场》(第二版),杨宇光等译,上海:上海人民出版社 2019 年版,第 27 页。

间的关系。^① 结构性权力存在四个来源：第一，能为他人提供满足安全需求的行为体，就能拥有在粮食分配、司法立法等非安全事务领域的权力，由此形成安全结构的本源；第二，若行为体能够决定生产内容与生产方式以及相关的生产手段，由此构成生产方面的结构性权力基础；第三，行为体能够确保他人对其创造信贷能力的依赖与信任，进而可以控制经济金融体系，并产生金融结构权力；第四，知识是一种特殊的权力，创造、汲取、垄断和隔绝他人获取知识的能力，便可以衍生知识结构权力。斯特兰奇将这四种结构形容为一种四棱锥架构，且任一结构不会始终占据主导地位，但存在四个结构面中其余三个面对一个面的依赖甚于对其他面依赖的情形，即存在一个结构面有条件地、偶发地、短暂地占据支配地位。不同结构性权力在不同历史时期的相对变化，反映出特定结构性权力在国际体系中发挥主导作用的情况。^② 可见，存在某个结构权力在一定时期、一定条件下占据支配地位的可能性，但需要在纷繁复杂的国际政治经济现实与聚焦特定时空、具体研究对象的内容框架下加以检验与论证。

具体到日本对华援助的结构性权力特征：第一，安全权力结构表现为对安全需求的满足，即 90 年代以来，日本对中国崛起的安全认知变化，是否符合日本的安全需要抑或给日本带来了更多的不安全感？这种安全结构变动感知在很大程度上影响了日本持续开展对华援助的决心与重点；第二，引申到日本对华援助中的生产结构特征来看，日本希冀通过开展对华援助，促进和影响中国的市场化经济进程，鼓励中国进一步扩大开放与融入国际经贸分工体系，尤其是融入当时日本所主导的东亚区域经济框架内，建立一个“日主中辅”的中日间贸易生产分工架构；第三，从日本对华援助的资金来源看，绝大部分是官方财政支出，以对华日元贷款为主，这无疑受到日本政府财政状况、国内经济发展的较大影响，即日本国内经济与财政收支状况决定了日本对外援助的国际信贷能力，同时，日元的汇率变动也影响着日本对华援助的金融结构；第四，就影响日本对华援助的知识结构而言，一方面受到日本对外援助的理念、模式、方式的整体性浸染，并与日本 ODA 的国际推广、全球援助理念进程变迁相联系，另一方面反映在通过开

① 王帆：《国际政治经济学的结构学说——评析苏珊·斯特兰奇的〈国家与市场：国际政治经济导论〉》，《国际关系学院学报》2005 年第 6 期，第 13—18 页。

② 苏珊·斯特兰奇：《国家与市场》（第二版），第 31—33 页；刘斌、刘颖：《全球结构性权力变迁与中国的战略选择》，《外交评论（外交学院学报）》2022 年第 4 期，第 116 页。

展对华援助，传递日本对华友好信息与贯彻援助目标和理念。

综上所述，四种权力结构本身并无好坏与价值高低之分，是相对中性的，权力结构之间相互依存、互动和转化，存在关联性与可转换性。但基于不同时期中日双边关系的整体特征变化与日本对华 ODA 的政策变动，便有探讨不同阶段日本对华 ODA 主导性权力结构所发挥正面、中性，抑或负面作用的必要性，同时权力结构间也会经历互动关系变化与此消彼长的过程。由此，本文的一个初步假设是：不同时期中日双边关系变化，推动着日本对华 ODA 的权力结构变化，并导致日本对华 ODA 的政策变迁。具体而言，基于中日关系的发展趋向，在推动日本对华 ODA 政策变动的四种权力结构中，生产结构起到了正面助推效果，金融与知识结构是中性的权力结构，影响着日本对华援助的能力、重点和理念，而安全结构则扮演并发挥了制约与阻碍日本对华援助的负面作用，并最终促使日本停止对华援助和调整对外援助政策（见表 1）。需要指出的是，在分析日本对华援助政策调整及其主导权力结构的过程中，一方面要厘清某一时期的主导权力特征、成因与影响，另一方面也应注意其余或个别权力结构在同时期发挥的侧面影响程度，分析不同阶段的日本对华援助政策转变须基于动态进程视角。

表 1 日本对华援助政策的主导权力结构与特点（1990—2018 年）

阶段	主导权力结构	作用效果	表现形式	政策影响
1990—2000 年	生产结构	正面	援助扩大	对华援助高峰期
2000—2008 年	金融结构	中性	援助扩大或缩减	对华援助调整期
	知识结构	中性	援助转变	对华援助调整期
2008—2018 年	安全结构	负面	援助缩减直至停止	对华援助减停期

资料来源：作者自制。

三 1990—2000 年日本对华援助：生产结构主导期

日本对华 ODA 始于 1979 年 12 月大平正芳首相访华，以日元贷款为主，技术合作和无偿资金援助为辅，截至 2018 年，日本对华官方援助共计约 37026.21 亿日元（以 2018 年平均汇率计，折合人民币约 2216.47 亿元），其中日元贷款项目 33597 亿日元，无偿资金援助 1576.19 亿日元，技术合作项目 1853.02 亿日元，日元贷款资金占日本对华 ODA 总额的 90.74%，是日本对华援助项目的

“主力军”。^①

（一）生产结构主导的特征与成因

从一国对外援助的主要类型来看，一般可以分为政治主导型、经济开发型以及人道主义型援助三种。值得一提的是，一国对外援助往往具有多重目的性，很难将三种甚至更多的援助目标加以区分，通常多是兼而有之。而开发援助、战略援助、经济安保、国际贡献等，就是日本对外援助的关键词。^② 日本对华 ODA 同样具有多重目的性，而经济动因尤其是在日本对华援助初期，是核心考量因素之一。具体来看，1990 年到 2000 年间的日本对华 ODA，一个突出特点是生产结构主导，其余以安全、金融、知识三大结构为辅，但影响程度与范围也处在不断跃升的阶段。20 世纪 90 年代是中国改革开放与社会主义市场经济的关键探索期，也是中国经济深度融入全球产业链、供应链与价值链的重要机遇期。在此过程中，日本通过扩大对华援助，不断支持和鼓励中国对外开放与市场化经济进程，企图进一步将中国纳入当时日本所主导的东亚区域经济框架内，形成中国负责中低端产品加工制造与原料矿产能源供给，日本负责高价值、高技术产品及技术供给的“日主中辅”的贸易生产分工架构。

以占据对华援助总额近 91% 的日元贷款项目为例（见表 2），从 1979 年日本开启对华 ODA，到 2000 年日本结束最后一批对华“多年度日元贷款”，期间日本共对华开展了四次大规模日元贷款项目。值得一提的是，贷款方式使用区别于日本对外援助通常意义的“单年度计划”方式，采用一次商定 5—6 年度的“多年度计划”方式，这也是日方考虑到贷款计划要与中方政策规划周期相协调的便利做法，体现了中日在 ODA 相关问题上的默契。四次日元贷款利率从 0.75%（环保项目利率）到 3.5% 不等，偿还期限 30 年（含 10 年缓付期），规划项目 141 个，总额达 26509 亿日元，占日元贷款总额的近 79%。从 1990 年到 2000 年的第三、四次日元贷款项目来看，不仅是日本对华援助金额最大的两次，合计 17800 亿日元，占日元贷款总额的 53%，年均贷款额高峰期近 2000 亿日元，也

① 日本外務省國際協力局：「政府開発援助（ODA）国別データ集 2019」，第 10 頁，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page1w_000024_00001.html。

② 王堃：《日本对华 ODA 的战略思维及其对中日关系的影响》，北京：中国社会科学出版社 2005 年版，第 23 页。

是日元贷款金额与项目最多的两次，对应中国“八五计划期”与“九五计划期”。贷款项目主要集中在水电、港口、铁路公路及机场地铁等大型基础设施建设上，例如武汉长江二桥、重庆长江大桥、武汉天河机场、首都机场扩建等大型工程项目。^① 日本 ODA 资金在 90 年代高峰期达到中国从世界获得 ODA 总额的 67% 左右，大约 70% 的对华援助金额用于对铁路、公路、机场、桥梁等基础设施建设。在日元贷款援助中，26% 投资于铁路建设，20% 投资于电厂，12% 投资于港口设施建设。换言之，日本的大部分 ODA 都投资于中国的大型基础工程项目。^② 由此可见，1990 年到 2000 年的日本对华 ODA 具有较为突出的生产结构主导特征。

表 2 日本对华日元贷款概况（1979—2007 年）

次数	时间	金额 (亿日元)	决策首相 与时间	偿还期 与宽限期	利率	对应 规划期	年均值 (亿) 与 占比	规划 项目数
第一次 日元贷款	1979— 1983 年	3309	大平正芳 1979 年 12 月	30 年 10 年	3%	六五 计划期	661.8 9.8%	6
第二次 日元贷款	1984— 1989 年	5400	中曾根康 弘 1984 年 3 月	30 年 10 年	2.5%— 3.5%	七五 计划期	900 16%	17
第三次 日元贷款	1990— 1995 年	8100	竹下登 1988 年 3 月	30 年 10 年	2.5%— 3.5%	八五 计划期	1350 24%	50
第四次 日元贷款 (3+2 模式)	1996— 2000 年	9700	村山富市 1988 年 12 月 小渊惠三 1998 年 11 月	30 年 10 年	0.75%— 2.3% (含环保 利率)	九五 计划期	1940 29%	68
单年度 计划期	2001— 2007 年	7233.75					1033.4 21.2%	
合计		33742.75					100%	

资料来源：笔者根据石其宝《日本对华政府开发援助的实施状况及其走向》（《国际经济合作》2006 年第 6 期）；日本参议院「中華人民共和国における調査」（2012 年）；王堃《日本对华 ODA 的战略思维及其对中日关系的影响》（北京：中国社会科学出版社 2005 年版）等公开资料整理而成。

① 王堃：《日本对华 ODA 的战略思维及其对中日关系的影响》，北京：中国社会科学出版社 2005 年版，第 80—85 页。

② 那須祐輔：「日本の対アジアODAの諸問題」，『経済政策研究』2006 年 3 月通巻第 2 号，第 33—57 页。

1990 年到 2000 年这一阶段的生产结构主导特征，受到深刻的国际环境变化、中日双边经贸政治关系变迁以及中日国内因素影响。

第一，经济全球化深入发展，东亚区域经贸分工体系加速分化，推动日本对华援助生产结构主导特征形成。20 世纪 80 年代中后期，由于美日贸易摩擦频发，日元升值步伐加快，日本国内生产成本不断上升，同时，随着中国和东盟等受援国在基础设施建设上不断发展和完善，日企开始进行大规模产能海外转移，^① 中国成为日企投资设厂与产业转移的集散地。同期，日本纺织、化工、机械、电子电器等产业向东南亚和中国等国家或地区大规模转移，中国成为日本的重要对外投资地。^②

第二，日本对华援助以基础设施建设为中心有着深刻的国内产业逻辑与政策背景。这也与日本一贯的产业政策与 ODA 策略有关，即日本的 ODA 不仅是以亚洲为重点，而且以基础设施建设为核心，通过日元贷款的大型项目带动，进而为实现经济增长提供基础。^③ 就一国对外援助的动机而言，既受政治和战略考虑的影响，也受到受援国经济需求和政策表现的影响。而日本对外援助的突出特点就是围绕投资和贸易关系加以推进。^④ “二战”以降，日本奉行“倾斜生产方式”的经济机制，通过扶持与补助基础设施产业发展，带动全行业生产要素提升与经济复兴，^⑤ 这一产业政策也不可避免地影响了日本以基础设施建设为中心的对华援助政策。

第三，日本经济长期高速增长与积淀，成为日本扩大对华援助的前提条件与基础。20 世纪 80 年代是日本经济的黄金期与泡沫积累期。1983 年起，东京地价开始异常飞涨，地价高涨带动股价飙升，1983 年日经均股 8000 日元左右，到 1989 年已达 38915 日元的最高值，日企市值最高点膨胀为美国企业的 1.5 倍，占世界的 45%，野村证券市值总额超过了美国所有证券公司总和。^⑥ 同期，在日元汇率走强的背景下，日本制造业开始大举投资东南亚和中国。1998 年日本对

① 陈子雷：《发展援助、政企合作与全球价值链——日本对外经济合作的经验与启示》，《国际经济合作》2017 年第 12 期，第 49 页。

② 梅冠群：《日本对外投资支持政策研究》，《现代日本经济》2017 年第 3 期，第 64 页。

③ 高橋清貴：「日本の ODA における MDGs の位置取り」，『国際開発研究』2014 年第 23 卷第 2 号，第 37—52 頁。

④ Alberto Alesina and David Dollar, “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *Journal of Economic Growth*, vol. 5, no. 1, 2000, pp. 33–63.

⑤ 野口悠纪雄：《战后日本经济史》，张玲译，北京：民主与建设出版社 2018 年版，第 37 页。

⑥ 野口悠纪雄：《战后日本经济史》，张玲译，北京：民主与建设出版社 2018 年版，第 193—197 页。

东亚的出口占对世界出口的 34%，2005 年已达到 47.9%。与此同时，日本从东亚的进口也从 35.6% 上升到 44.7%，^① 一个重要因素就是中日经贸关系在这一阶段的快速发展与繁荣。

第四，中日经贸政治关系的良性互动构成日本增加对华援助的先决条件。对日企而言，在日元贷款实施之初，经济界支持和鼓励对华提供日元贷款，一个主要目的就是促进对华进出口贸易与投资活动，ODA 资金大规模投资于基础建设，在改善中国投资环境的同时，也带动了日本企业的对华投资，利于日企赢得大量相关合同，从而大举开拓了中国市场。^② 反之，日企在中国市场的飞速布局与巨额获益，也进一步刺激了日本产业界与决策层扩大对华援助。同时，中日两国在 20 世纪八九十年代较为稳定的政治互信关系也有力地促进了日本对华援助增长。

（二）生产结构主导的影响

第一，1990 年到 2000 年间日本对华援助的生产结构主导特征在一定程度上促进了中日区域经贸分工体系的深入发展。伴随着中国经济实力增强与国际影响力上升，中国成为东亚乃至世界产业链、供应链的重要节点国家。这一时期，日本对华 ODA 与投资、贸易联动，对中日经济相互依存关系的建构做出贡献，推动了地区稳定。^③ 乔万尼·阿瑞吉（Giovanni Arrighi）等学者认为，在 20 世纪的最后二十年，东亚经历了大范围的工业繁荣，而理解这一进程的关键在于中国持续的经济的发展。中国经济的持续发展对于颠覆全球财富等级的意义远超以往所有东亚经济“奇迹”总和。这一颠覆不仅是经济意义上的，而且意味着对政治和文化结构的颠覆。^④

第二，1990 年到 2000 年间日本对华援助的生产结构主导特征也进一步促进了

① 日本国际问题研究所：「平成 24 年度外務省国際問題調査研究・提言事業：地域統合の現在と未来」，2013 年 3 月，第 173—185 頁，https://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24_Regional_Integration/Regional_Integration_full_text.pdf。

② 石其宝：《日本对华政府开发援助的政策演变及其作用》，《历史教学（高校版）》2009 年第 7 期，第 59 页。

③ 徐显芬：《日本对华 ODA 外交：利益、权力与价值的动力论》，《当代日本中国研究》2015 年第 2 期，第 206—209 页。

④ Giovanni Arrighi, Beverly J. Silver and Benjamin D. Brewer, “Industrial convergence, globalization, and the persistence of the North-South divide,” *Studies in comparative international development*, vol. 38, no. 1, 2003, pp. 3–31.

中日双边贸易增长与日本扩大对华投资。刺激 90 年代中日双边贸易强劲发展的原因主要有三：一是中国经济的持续高速增长；二是日元升值和日本经济战略转变，促使日本企业向海外转移；三是日本政府对华 ODA 的扩大，对开拓中国市场起到了开路先锋的作用。与此同时，90 年代以来日本对华直接投资不断跃升，其原因也和同期双边贸易迅速增长的原因相同。且日本对华直接投资侧重制造业，投资质量亦在不断提高，^① 反映出中日经贸联系日趋紧密以及产业结构的深度互补。

第三，1990 年到 2000 年间日本对华援助的生产结构主导特征，不仅扩大了中日经贸联系紧密程度，同时推动中日政治、文化、民间交往等多领域关系发展。日元贷款作为日本战后恢复国际信誉的主要方法之一，是日本外交政策中最强有力的工具。日本通过把“赔偿”巧妙地转化为“合作”，把被动的义务转换成主动的“善行”，^② 这在一定程度上缓和与推进了日本与亚洲邻国的多领域关系。在此背景下，日本通过对华 ODA 发展同中国的政治、经济、文化等多领域关系成为必然。

（三）金融、知识及安全结构的上升趋势

这一时期的日本对华 ODA 政策整体反映出生产结构的主导特征，但也开始越发受到其余三个权力结构因素影响，在 90 年代中后期体现得尤为明显，这也导致进入 21 世纪以来，日本不断缩减对华援助规模、改变对华 ODA 政策、推动援助重点领域转变。

第一，日本对华 ODA 的金融结构因素开始发挥制约作用。日本对华 ODA 资金主要来源于日本官方财政支出，即日本的财政支出能力决定其对外援助的信贷能力。20 世纪 90 年代初期的日本泡沫经济破灭，及其后日本经济的长期停滞，给日本对外援助蒙上了一层阴影，也影响了这一阶段的日本对华援助。据日本金融厅资料，在 1992 年到 2006 年期间，日本处理全国银行不良债权达 96.78 万亿日元。受此影响，日本国内经济长期不振，^③ 反映出日本经济发展与金融结构能力在 90 年代中后期的深刻变化。这也不可避免地影响了同期日本对华 ODA 政策。在 1993 年第四次对华日元贷款的谈判中，中方提出 15000 亿日元贷款金额，

① 张季风：《20 世纪 90 年代中日经贸关系的发展与特点》，《日本学刊》2001 年第 3 期，第 30—37 页。

② 张海冰：《客观面对即将终止的日元贷款》，《当代世界》2008 年第 1 期，第 52 页。

③ 野口悠纪雄：《战后日本经济史》，张玲译，北京：民主与建设出版社 2018 年版，第 229—245 页。

但日方仅同意 9698 亿日元的贷款。^① 这反映出日本国内金融结构变化及其信贷能力的下降导致日本对华 ODA 政策转变。

第二,日本对华 ODA 政策越发重视知识结构相关因素。就日本对华援助的知识结构因素而言,日本希望通过开展对华援助,促进中日两国多层次友好关系,一方面贯彻对外援助的目标理念,反映全球和日本对外援助重点的转变,另一方面也强烈期待能够得到中方在援助问题上的认可,甚至得到中国在其他议题上的配合。例如,日本在迈向政治大国的进程中,十分迫切地希望得到作为安理会常任理事国中国的认可和支持。90 年代中后期,日本开始加大对于中国环境保护、基层扶贫等相关项目投入,通过援助此类“看得见”“摸得到”的项目,增加日本对华 ODA 的知名度与顺应全球援助理念的转向。1995 年日本对华环境相关贷款仅 25.52 亿日元,而到 1999 年已增长到 1248.98 亿日元,四年增加近 48 倍,同期贷款额增长仅 1.4 倍。^②

第三,日本对华 ODA 政策受到安全结构的严重冲击。安全结构对于影响日本对华 ODA 政策变化而言更为直接与明显,日本对中国崛起与军力发展的负面安全感知严重冲击日本对华 ODA 政策。冷战结束后,日本政府越发倾向于将安全政策与以 ODA 为中心的经济外交相结合。^③ 这也说明日本政府已将其对外援助确立为一种多用途的外交政策工具,已超出传统的“经济利益中心”理论认知。^④ 由此可见,安全结构因素成为影响日本对华 ODA 的重要原因,在 90 年代中后期体现得尤为明显。

四 2000—2008 年日本对华援助：知识、金融双结构主导期

进入 21 世纪以来,日本对华援助不断缩水,且援助重点与援助地域亦有

① 王莹:《日本对华 ODA 的战略思维及其对中日关系的影响》,第 120 页。

② 日本外務省ホームページ:「日本の対中環境 ODA」, http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/pamphlet/pdfs/china_j.pdf。

③ Bhubhindar Singh, “Peace Keeping in Japanese Security Policy: International-Domestic Contexts Interaction,” *European Journal of International Relations*, vol. 17, no. 3, September 2011, pp. 429–451.

④ Saori N. Katada, “Why Did Japan Suspend Foreign Aid to China? Japan’s Foreign Aid Decision-making and Sources of Aid Sanction,” *Social Science Japan Journal*, vol. 4, no. 1, 2001, pp. 39–58.

较大变化，日本对华 ODA 政策进入深刻调整期。2000 年到 2008 年间日本对华援助的生产结构因素减弱，整体呈现出知识与金融双结构主导特征，且中日间的安全结构因素也在不断上升并制约日本对华援助。2000 年是日本调整对华 ODA 政策具有转折性的一年，^① 从 2001 年到 2008 年日本结束对华日元贷款项目，这一时期的日本对华贷款协议均采用“单年度方式”，且援助数额逐年下降。

（一）知识结构主导的特征与成因——以利民工程为例

从日本对华援助的知识结构来看，受到全球援助理念转向、日本对外援助模式调整的整体知识背景框架影响，对华援助层面就体现在将援助重点的转向与日本 ODA 的国际推广、全球援助理念进程变迁相联系，目的是传递日本对华友好信息与贯彻援助目标及理念。2001 年 1 月，日本内阁府进行民意调查，主张对华进行 ODA 的人从 29.3% 下降到 23%，而主张减少对华援助的人从 19.3% 增加到 22.3%。^② 对一国政府而言，外交政策必须获得人民的普遍赞成。^③ 在此背景下，日本将对华援助重点领域从基建转移到环保、医疗、教育及扶贫等领域，加大对华 ODA 的国内宣传力度，并要求中方加大对涉日援助的正面报道评价。在援助地域上改变了以往集中于东部沿海地区的做法，增加了对中国中西部内陆地区的援助项目，尤其是面向基层的扶贫、环保相关项目。这也反映出日方希望增加对华 ODA 的知名度与影响力，顺应全球援助理念转向，并获取国民理解与支持，促进中日多层次友好关系建立，体现出知识结构主导的影响。

在日方不断缩减对华日元贷款的背景下，2000 年到 2008 年间的对华技术合作与无偿援助重要性有所凸显。以利民工程为例，利民工程是指在发展中国家以经济社会开发为目的，为使当地基层社会直接受益而实施的一些规模较小的无偿资金援助项目。日本对华利民工程无偿援助始于 1990 年，迄今在中国

① 王莹：《日本对华 ODA 的战略思维及其对中日关系的影响》，北京：中国社会科学出版社 2005 年版，第 162 页。

② 王莹：《日本对华 ODA 的战略思维及其对中日关系的影响》，北京：中国社会科学出版社 2005 年版，第 171—172 页。

③ 汉斯·摩根索：《国家间政治：权力斗争与和平》，徐昕等译，北京：北京大学出版社 2006 年版，第 183 页。

共实施了 1298 个项目, 实施项目总金额达 9600 万美元以上。2018 年 10 月 25 日至 27 日, 安倍首相访华终止实施对华 ODA 的同时, 利民工程一并终止。^① 利民工程单项最高限额一般仅为 1000 万日元, 却直接面向基层, 具有申请简便、灵活性好、知名度高、报道广泛等特点。^② 在华利民工程对日本而言取得了“花钱少, 收效大”的显著效果。以湖北省为例, 1994 年至 2002 年共接受利民工程援助项目 12 项, 取得了较为明显的效果。^③ 据日方统计, 这一时期中国对日本 ODA 的正面报道呈上升趋势, 特别是在提供利民工程的地区更为明显。^④ 从 1990 年开始对华利民工程项目到 2018 年终止, 从项目数量变化的趋势来看(见图 1), 主要集中于 2000 年到 2008 年这一时间周期, 共涉及 712 个项目, 约占整个 28 年周期日本对华利民项目总额的 55%, 年均 89 个项目, 是全周期年均项目数的近两倍, 反映出这一阶段日本对华 ODA 的知识结构主导特征。以 2008 年度日本对华利民工程相关项目为例, 项目数量 88 个, 覆盖中国安徽、吉林、四川、陕西、新疆等省份的医疗教育、农业农村、环境保护等领域。^⑤

从 2000 年到 2008 年间主导日本对华 ODA 政策知识结构的成因来看, 主要存在日本国内对外援助决策改变、中日关系嬗变、全球援助理念蜕变、中国经济发展方式转变等因素影响。

第一, 日本政府决策变动及国内舆论影响日本对华 ODA 政策转变。进入 21 世纪以来, 日本国内决策层与舆论界一直围绕对华 ODA 的必要性与有效性进行争论。例如, 2004 年 10 月在东京举行的“ODA 50 周年市民对话会议”上, 日本外相町村信孝最早提出对华“ODA 毕业论”。^⑥ 在此背景下, 日本强调对华

① 日本国驻华大使馆:《利民工程/人的安全保障无偿援助概要》, https://www.cn.emb-japan.go.jp/itpr_zh/kusanone.html。

② 日本外務省:「中国国別評価報告書(本報告書の概要)」, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiroyo/hyouka/kunibetu/gai/china/pdfs/kn07_01_0002.pdf。

③ 骆新华:《日本对华“利民工程无偿援助”及其在湖北的开展》,《日本问题研究》2004 年第 1 期, 第 7—8 页。

④ 日本外務省:「中国国別評価報告書(第 4 章教訓と提言)」, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiroyo/hyouka/kunibetu/gai/china/pdfs/kn07_04.pdf。

⑤ 日本外務省:「中国に対するわが国 ODA 概況」, 第 52—53 頁, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiroyo/kuni/09_databook/pdfs/01-04.pdf。

⑥ 曾向红、杨恕:《日本“ODA 毕业论”提出的国内原因简析》,《太平洋学报》2005 年第 7 期, 第 72—73 页。

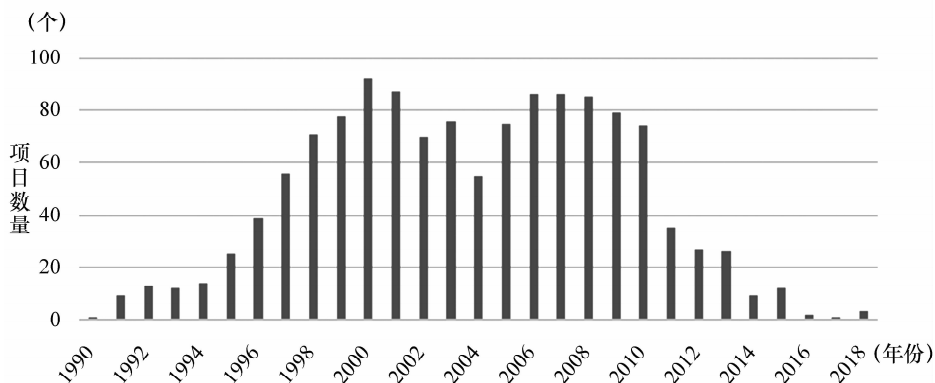


图 1 日本对华利民工程项目数（1990—2018 年）

资料来源：日本国驻华大使馆：《利民工程/人的安全保障无偿援助概要》，https://www.cn.emb-japan.go.jp/itpr_zh/kusanone.html。

ODA 要集中于有利于日本的合作领域。据日本外务省统计，在 2001—2006 年开展的对华 ODA 中，与环境相关的项目数量最多，达 68 个，占此期间全部项目数的 39.8%，尤其是面向中国西部地区的项目数量显著增加。^① 事实上，以《人民日报》为例，据不完全统计，1980 年到 1994 年的 15 年间与日本对华 ODA 相关的报道共 87 件。中国领导人亦在不同场合对日本 ODA 给予多次肯定，1998 年 11 月和 2000 年 10 月访日的江泽民、朱镕基都充分肯定了日本对华 ODA 在中国经济现代化建设中所起到的作用。^② 2007 年 4 月，温家宝总理访日，感谢了日本贷款援助发挥的积极作用。2008 年 5 月，中日首脑会谈上，胡锦涛主席也对日本对华 ODA 表示衷心感谢。^③

第二，随着中国综合国力提升，中日关系发生转变，日本越发重视自身利益在对华 ODA 政策中的贯彻与落实。在 2001—2006 年的小泉纯一郎首相任期，中日因历史、领土等问题导致双边关系趋于冷淡乃至恶化，严重干扰中日经济关系发展，^④ 也对日本对华 ODA 产生影响。如果受援者不赞同援助者的政治哲学、

① 日本外务省：「中国国别評価報告書（第 3 章評価の結果）」，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gai-ko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/china/pdfs/kn07_03.pdf。

② 林晓光：《日本的对华开发援助与中日关系》，《国际论坛》2002 年第 6 期，第 42—43 页。

③ 日本国驻华大使馆：《各对象国相关资料集（中国部分）》，https://www.cn.emb-japan.go.jp/oda/about_china.pdf。

④ 常思纯、李孟刚：《日本对华经济外交研究》，北京：经济科学出版社 2012 年版，第 105—106 页。

制度和目标, 尽管其接受了援助, 援助也不会对其产生政治效果。^① 在国际政治中, 行为体会夸大其自身在对方决策过程中起到的重要作用, 但若对方行为与其预期不一致, 行为体会将对方行为归因于对方国内因素影响结果。^② 日本将对华 ODA 效果不够与促进中日民间理解不足, 单方面归因于中国是片面的, 回避了自身政治右倾化和渲染中国威胁的责任, 以及在历史问题上倒行逆施的恶劣行径。

第三, 进入 21 世纪以来, 全球援助理念变化, 影响日本对华 ODA 更加关注全球性问题与人道主义议题。对于援助国而言, 要实现在全球公共产品领域的多重作用, 并与全人类的共同利益相呼应。^③ 一直以来, 日本对外援助被诟病为单纯的“经济外交动机”, 人道主义援助与全球性问题关注度不足。例如, 日本对受援国的贫困指数重视程度不够, 从 1991 年到 2001 年, 日本政府 ODA 规模位居全球第一, 但很少集中于环保领域。实际上, 援助效果的达成在很大程度上取决于援助意图的性质。^④ 鉴于此, 日本开始反思自身 ODA 政策, 更加重视所谓普遍价值和全球性问题。^⑤

第四, 顺应中国经济发展方式转变的援助需求, 增加知识结构偏好相关项目。20 世纪 90 年代中后期到 21 世纪初期, 是中国经济从粗放型向集约型转变的关键期。日本学者小林誉明认为, 评价一国援助政策的成败, 关键在于援助国对受援国发展模式、具体国情的了解与援助实践。^⑥ 相应地, 日

① 汉斯·摩根索:《国家间政治: 权力斗争与和平》, 徐昕等译, 北京: 北京大学出版社 2006 年版, 第 558 页。

② 罗伯特·杰维斯:《国际政治中的知觉与错误知觉》, 秦亚青译, 上海: 上海人民出版社 2015 年版, 第 380 页。

③ Tony Addison and Finn Tarp, “Lessons for Japanese Foreign Aid from Research on Aid’s Impact,” WIDER Working Paper, August 2015, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1041.4145&rep=rep1&type=pdf>.

④ David Dollar and Victoria Levin, “The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2002,” World Bank Publications, 2004, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/308201468761703661/pdf/wps3299SELECTION.pdf>; Hideka Yamaguchi, “Whose Sustainable Development? An analysis of Japanese Foreign Aid Policy and Funding for Energy Sector Projects,” *Bulletin of Science, Technology & Society*, vol. 23, no. 4, August 2003, pp. 302–310; 小林誉明: 「「ガバナンスを通じた貧困削減」の現実的妥当性—MDGs に内在するトレードオフ—」, 『国際開発研究』2014 年第 23 卷第 1 号, 第 59—72 页。

⑤ 日本政策研究大学院大学 (GRIPS): 「ODA 大綱を考える」, 第 25—27 页, <http://www.grips.ac.jp/forum/pdf03/pm17.pdf>。

⑥ 小林誉明: 「『国際開発政策論』の意義とその継承・発展に向けての課題—政策分析ツールとしての『基本枠組み』—」, 『国際開発研究』2018 年第 27 卷第 1 号, 第 35—49 页。

本对华 ODA 合作范围扩大到包括环境问题和内陆开发,同时也促进了中日两国人民相互理解。以日本“经济三团体”之一的经济同友会^①在 2006 年公布的中日关系报告内容为例,提出通过向中国引进日本在环保和节能领域的经验和技能,促进两国的相关合作。报告特别建议,尽管对华 ODA 贷款计划于 2008 年停止,但日本政府应继续对华提供技术合作和无偿援助,重点是环保领域。^② 2004—2007 年的日本对华日元贷款,也大多与环境保护与人员交流相关。^③ 在日本对华 ODA 三万亿日元以上的援助中,一万亿日元以上的资金用在了环保领域项目上,^④ 反映了日本对华 ODA 知识结构因素的深刻影响。

(二) 金融结构主导的特点与成因

日本对华 ODA 资金来源主要由日本官方财政支出拨付,以对华日元贷款为主,日本自身经济发展、政府财政收支状况以及日元汇率变化,决定了日本对外援助的国际信贷能力,同时也在很大程度上反映了日本金融权力结构的国际地位与相对实力的兴衰变迁。进入 21 世纪以来,日本对外援助总额一减再减,背后起决定性作用的因素是日本 20 世纪 90 年代中后期长期低迷的经济发展与日益恶化的政府收支。2001 年,日本 ODA 预算大幅削减,仅为 GDP 的 0.23%,低于 20 世纪 80 年代 0.3% 以上的水平,^⑤ 自 1991 年后,日本首次让出世界第一大 ODA 提供国的位置。日本援助金额自 1997 年达到顶峰后逐渐下降,至 2007 年已从 11687 亿日元的峰值下降了近 38%,金额仅为 7293 亿日元。^⑥ 与此同时,日本对华 ODA 也出现大幅削减,从 2001 年度起对华贷款连年大幅减少,到 2005 年度已减至 748 亿日元,仅为 2000 年度的三分之一。^⑦ 从日本对华 ODA 援助重

① 其余两大经济团体是日本经济团体联合会和日本商工会议所。

② 日本经济同友会:「今後の日中関係への提言—日中両国政府へのメッセージ」,第 1—10 页, <https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2006/pdf/060509.pdf>。

③ 日本外务省:「中国に対するわが国 ODA 概況」,第 49—50 页, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/09_databook/pdfs/01-04.pdf。

④ 日本国驻华大使馆:《日中环境保护合作的概況》, https://www.cn.emb-japan.go.jp/itpr_zh/eco_05_2.html。

⑤ 刘江水:《日本应对气候变化的战略、措施与困难》,《世界经济与政治》2003 年第 6 期,第 76 页。

⑥ 日本参议院:「主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査」,第 1—11 页, https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/oda_kenkyukai.pdf。

⑦ 马成三:《日本的对华经济援助》,《国际贸易》2007 年第 6 期,第 5—8 页。

点转向来看,主要是受到知识结构主导因素影响,而日本大幅缩减对华 ODA 中的日元贷款这一核心部分,则主要是受到日本对外援助国际信贷能力下降的制约。

另外,进入 21 世纪以来,中国经济快速发展,一跃成为全球主要新兴经济体与世界经济增长“主引擎”,中日经济差距不断缩小,日本国内舆论界与决策层不断有人质疑对华 ODA 的正当性与必要性。^① 对比 1990 年到 2007 年日本 ODA 支出纯额^②以及对华 ODA 支出纯额来看(见图 2),日本在 1999 年到 2007 年间缩减对华援助的趋势较为明显,且与日本对外 ODA 纯额间有着显著的一致性与趋同性,即日本对外 ODA 纯额较高或增长的年份,通常对华 ODA 纯额同样较高或保持增长,日本对外 ODA 纯额较低或削减的年份,通常对华 ODA 纯额同样较低或保持削减,增长趋势与下降幅度存在一致性 with 强相关性。日本对外援助的支出纯额规模受到日本政府对外信贷能力及日元汇率变化(主要指兑美元汇率)的制约性影响,反映出金融结构因素的影响作用。从 1999 年到 2007 年,除去特殊年份(如 2005 年),日本对外 ODA 纯额与日本对华 ODA 纯额,整体呈一致的快速下降趋势。日本对外 ODA 纯额从 1999 年的 105 亿美元下降到 2007 年的 58.4 亿美元,同期日本对华 ODA 纯额从 12.26 亿美元下降至约 4.36 亿美元,不足 1994 年日本对华 ODA 纯额 14.8 亿美元高峰期的三成。

金融结构因素表现为日本对外、对华 ODA 整体规模变迁的一致性和关联性,反映出日本金融权力与国际经济地位的相对下降。

第一,中日经济实力对比发生逆转,日本经济长期低迷与政府财政状况不断恶化制约其对外信贷能力,促使缩减对华援助。20 世纪 90 年代中后期以来,日本经济经历“后泡沫时代”的长期萧条期。1992 年至 2006 年,日本平均经济增长率仅为 1.2%,经济在长期的低迷状态中徘徊。^③ 而在 2001 年至

① 服部健治、丸川知雄:《日中关系 40 年史(1972—2012) II 经济卷》,张季风等译,北京:社会科学文献出版社 2014 年版,第 235 页。

② ODA 支出纯额是指包含对外援助的无偿资金、通过国际机构赠予、技术合作以及政府贷款与回收额之差的总和,计算公式:支出纯额=无偿资金+通过国际机构赠予+技术合作+(政府贷款额-回收额);支出总额=无偿资金+通过国际机构赠予+技术合作+政府贷款额。

③ 滨野洁等:《日本经济史:1600—2015》,彭曦等译,南京:南京大学出版社 2018 年版,第 256 页。

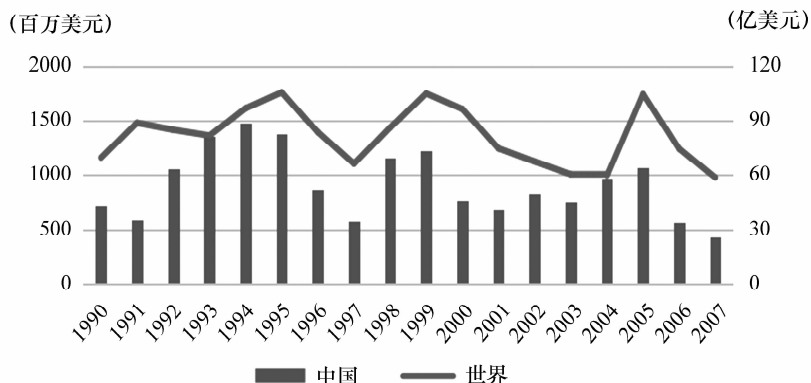


图2 日本对外 ODA 纯额与对华 ODA 纯额对比 (1990—2007 年)

资料来源：日本外務省国別開発協力実績「国別開発協力実績（全ページ）」，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index_kaiatsu.html；国別開発協力実績「二国間政府開発援助（ODA）計」，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index_kaiatsu.html。

2010 年，中国经济实现了年均 10.7% 的高速增长，对外贸易总额扩大了 6 倍以上，并且于 2010 年，中国 GDP 超过日本，成为世界第二大经济体。尽管日本对华 ODA 促进了中国经济发展和社会稳定，并使中国这一潜在市场变为巨大的现实市场，符合日本对华 ODA 的战略预期，^① 但中日国力尤其是经济实力的不断接近乃至逆转，也使得日本在这一时期开始质疑对华援助的必要性，并不断缩减对华 ODA 规模。

第二，日本担心中国经济实力增长对其产生不利因素，积极推动对华 ODA 缩减。随着中国经济发展与社会民生改善，日本一部分人在 2004 年首次提出所谓“对华 ODA 毕业论”。实际上，这一论断缺乏根据，以 2004 年人均 GDP 为衡量标准，同期中国人均 GDP 仅约 1900 美元，仍处于中低收入国家发展水平，远远达不到日本 ODA 通常意义上的人均 6000 美元左右的“毕业标准”。2006 年至 2007 年，日本媒体开始频繁炒作所谓“中国经济崩溃论”，试图贬低中国经济增长的成就。同时，中国经济增长及中日经济关系深化将导致日本产业空心化的

① 张季风：《中日友好交流三十年经济卷》，北京：社会科学文献出版社 2008 年版，第 24 页。

“中国威胁论”也颇具市场。^① 中国经济“崩溃论”与“威胁论”的两种论调，掩藏了日本缩减对华 ODA 的内在逻辑。

第三，中国金融资本实力提升、日元汇率变化、日本 ODA 占国民总收入比率较低等因素，影响日本对华 ODA 规模。尽管日本对外援助规模较大，但一般仅占日本国民总收入的不到 0.3%，例如，2006 年日本 ODA 占国民总收入比率仅为 0.25%，在 OECD 下属发展援助委员会的 22 个成员国中排名第 18，^② 远远不及联合国千年发展目标（MDGs）所提出 0.7% 的目标。受制于日本 ODA 占国民总收入比率长期偏低，对华援助规模难有改善。此外，随着日元经历 80 年代中期至 90 年代中期的“短暂强势期”后，日元汇率回落，日本经济实力与国际金融权力日益式微，加之中国经济崛起、金融外汇规模扩大及人民币汇率走强等因素，日本对华援助规模也随之下降。

（三）安全结构的上升趋势

2000 年到 2008 年间，日本对华援助的生产结构因素减弱，金融与知识结构上升成影响日本对华 ODA 的主导性权力结构。同期，中国 GDP 从 1.21 万亿美元增长到 3.4 万亿美元，工业现代化与军事现代化进程稳步推进，日本部分势力提出所谓“中国威胁论”与“ODA 资敌论”，日本对华援助受到安全结构更为明显的冲击影响。从这一时期的日本民众对华舆论来看，变化更为显著。20 世纪 80 年代，日本国内民众对华“感觉友好”或“有点友好”的人数几乎近 100%。90 年代迅速恶化，“感觉友好”和“不友好”的比例分别约为 50%。2005 年以后，回答“不友好”的比例大幅增加。2003 年，日本政府出台新版《ODA 大纲》明确指出，在对外援助中须考虑受援国的军力发展、民主进程和人权等状况，对中国军事现代化进程的担忧明显上升，强调对华援助要符合日本的“国家利益”和“安全需要”。^③ 总体而言，日本对华 ODA 政策的安全结构特点

① 服部健治、丸川知雄：《日中关系 40 年史（1972—2012）Ⅱ 经济卷》，张季风等译，北京：社会科学文献出版社 2014 年版，第 189 页。

② 日本参议院：「主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査」，第 194—198 頁，https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/oda_kenkyukai.pdf。

③ 松本盛雄：「日中経済関係の変遷と『戦略的互恵関係』の再評価」，『社会システム研究』2013 年 3 月第 26 号，第 15—28 頁。

主要表现在：一方面日本不断削减对华援助规模，利用 ODA 牵制与施压中国的意图明显；另一方面，日本大幅增加对印度及部分东南亚国家 ODA，企图通过援助寻求外交突破与对华平衡。

五 2008—2018 年日本对华援助：安全结构主导期

在 2008 年日本结束对华 ODA 的日元贷款部分后，中日 ODA 相关合作以无偿援助与技术合作项目为主，且援助规模和项目也在逐年递减，但这一时期的日本对外整体援助规模与模式并未发生大的改变，且日本对印度、东盟等国的援助规模有所扩大，反映出日本对华援助中的知识与金融结构影响在下降，中日关系嬗变影响下的安全结构因素制约的一面在增加，乃至成为主导性权力结构。日本对华援助的安全结构表现为日本对中国崛起的安全认知变化以及对中日关系的定位。具体来看，2008 年到 2018 年的十年间，中日关系大致经历了“两年短暂回暖期”与“八年长期冷淡期”。2010 年后中日关系迅速降温，日本国内保守势力利用“中日经济换位”和“撞船事件”等渲染和鼓动“中国威胁”，^① 构成了 2010 年以来中日关系恶化的安全结构特征。

（一）日本对华援助的安全结构特征——以三份 ODA 大纲为例

《ODA 大纲》是日本对外援助中的总体纲领性文件，决定了日本对外援助的目标重点、理念模式、手段方式等。1992 年至今，日本共公布过三份《ODA 大纲》。1992 年 6 月 30 日，日本政府公布了第一份《ODA 大纲》，提出涉及环保、非安全化、维护和平、重视民主的四项基本原则。^② 2003 年 8 月 29 日，日本第二份《ODA 大纲》出炉，更加强调以日本国利为中心的 ODA 政策以及获得民众参与和支持的重要性。^③ 2003 年大纲成为日本对华 ODA 政策转变的重要依据。日本政府越发主张对华援助要与 2003 年新大纲以及 2005 年的新 ODA 中期政策

① 陈友骏：《日本的新政治经济观》，北京：时事出版社 2013 年版，第 332—358 页。

② 日本外務省：「政府開発援助大綱（旧 ODA 大綱）」，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html。

③ 日本外務省：「政府開発援助大綱」，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html。

相一致,要更多考虑国内对华援助相关舆论,对华援助核心是符合日本自身国利和国民理解。2013 年 12 月,安倍政府公布《日本国家安全保障战略》,不仅成为 2015 年新大纲的指导性文件,而且导致日本外务省在对外援助中的话语权也有所削弱。^① 2015 年 2 月 10 日,日本安倍政府公布了基于“积极和平主义”理念的 ODA 新大纲,主张在日本和国际社会处于转折期的重要节点,要凸显对外援助的战略性与主动性,在重点援助区域层面,将东盟、南亚国家放在首要位置。^② 2015 年新大纲通过后,日本加大对越南、菲律宾等国家的海上安全相关援助项目。2003 年大纲反映出日本对华援助的知识结构倾向,而 2015 年新大纲的一大变化是,打破了日本对外援助不涉及军事安全的惯例,更倾向于对印度、东南亚等国家援助。日本对中日关系安全结构变动的负面感知,不仅制约了日本持续开展对华援助的决心,也是其对外援助更重安全因素的一大成因。总体而言,三份《ODA 大纲》的相关变化一定程度上从侧面反映出日本对华 ODA 政策转变,安全结构主导特征下日本《ODA 大纲》变迁越发突出对华竞争与平衡一面。

(二) 日本 ODA 政策突出“制衡中国”色彩

随着日本对于中国崛起负面感知的增加,2008 年到 2018 年,日本对华 ODA 政策集中表现为安全结构主导特征,导致日本政府不断缩减对华 ODA 规模与项目,直至 2018 年停止对华援助。相比之下,日本有选择性地增加对印度、东盟等“共享价值国”ODA 规模,在援助地域与重点领域上和中国的“一带一路”倡议高度重合,ODA 政策制定与实施突出对华竞争与制衡考量,并配合其“积极和平主义”“价值观外交”“自由开放印太构想”等国家对外战略,凸显援助政策中的政治与安全因素。

第一,日本扩大对东盟、印度等国援助规模,ODA 政策对华竞争性因素增强。进入 21 世纪以来,尽管日本经济长期低迷、政府财政状况持续恶化,

① 大山貴稔:「戦後日本における ODA 言説の転換過程——利己主義的な見地は如何にして前景化してきたか——」,JICA 研究所 2019 年 10 月,第 1—18 頁, https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/175nbg00000wgho9-att/background_paper_No.8.pdf。

② 日本外務省:「開発協力大綱について」,第 1—11 頁, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>。

且日本 ODA 预算也在不断萎缩,但日本对印度的援助却呈上升态势。^①与此同时,出于对华竞争与制衡目的,日本开始积极介入南海问题,并拉拢菲律宾等国牵制中国。^②例如,在 2013 年日本通过的《国家安全保障战略》中,提出日本要在安全领域提供“无缝援助”(seamless assistance)。^③在此背景下,日本对于东盟、印度等国的包含军事援助或准军事援助在内的 ODA 规模逐年递增。2012 年以来,安倍政府进一步加大了对东盟国家的援助。2013 年 12 月 14 日,在日本—东盟首脑峰会上,安倍政府承诺未来五年将向东盟提供总计约两万亿日元的 ODA,明确将越南和菲律宾这两个国家作为重要援助对象。^④长期以来,日本一直是印度最大的 ODA 援助国,且对印度的日元贷款也逐年提高。在 2014 年 9 月的日印首脑会议上,日本宣布将在未来五年内向印度提供 3.5 万亿日元的公私投资贷款,重点是加强对印基建投资。^⑤2015 年版的《ODA 大纲》也强调东南亚、南亚等地区对日本具有特殊战略意义,并强化了将对外援助服务于日本安全治理的意图。^⑥在日本不断增加对东盟、印度等国 ODA 规模的同时(见图 3),日本对华 ODA 规模在 2008 年到 2018 年间不断萎缩,直至停止,这一阶段的对华 ODA 更加强调在对日本存在直接影响的越境公害、传染病防治、食品安全等领域,以及规模较小的利民工程项目开展合作。对占对华 ODA 大部分的技术合作项目,日方也强调要中日双方共同负担费用和分阶段实施。^⑦

第二,日本 ODA 政策更加凸显战略性与价值观因素。2008—2018 年这一阶段的日本 ODA 政策将价值观因素与战略性考量摆在了更加突出的位置,这一特点在 2012 年上台的安倍政府相关政策中表现得尤为显著。日本认为,中国的军力发展与海洋领域存在感增多,给日本带来了更多的“不安全感”。同时,中日民间友好情绪也有所下降,日本国民对华感情在 2004 年以后,出现明显“不亲

① 杨思灵:《日本对印度的官方发展援助研究》,《南亚研究》2013 年第 1 期,第 96 页。

② 卢昊:《突破 ODA 禁区,日本将向菲提供自卫队装备》,《世界知识》2019 年第 21 期,第 29 页。

③ H. D. P. RENval, “The ‘Abe Doctrine’: Japan’s New Regional Realism,” *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 20, no. 1, 2020, pp. 31–59.

④ 陈友骏:《日本政府的经济政策研究》,北京:时事出版社 2013 年版,第 184 页。

⑤ 日本外務省:「政府開発援助 (ODA) 国別データ集 2017」,第 110 頁, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page1w_000024.html。

⑥ 王洪映:《平成时代日本对外援助的战略性演进及其特点》,《太平洋学报》2020 年第 5 期,第 60 页。

⑦ 日本外務省:「政府開発援助 (ODA) 国別データ集 2017」,第 20 頁, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page1w_000024.html。

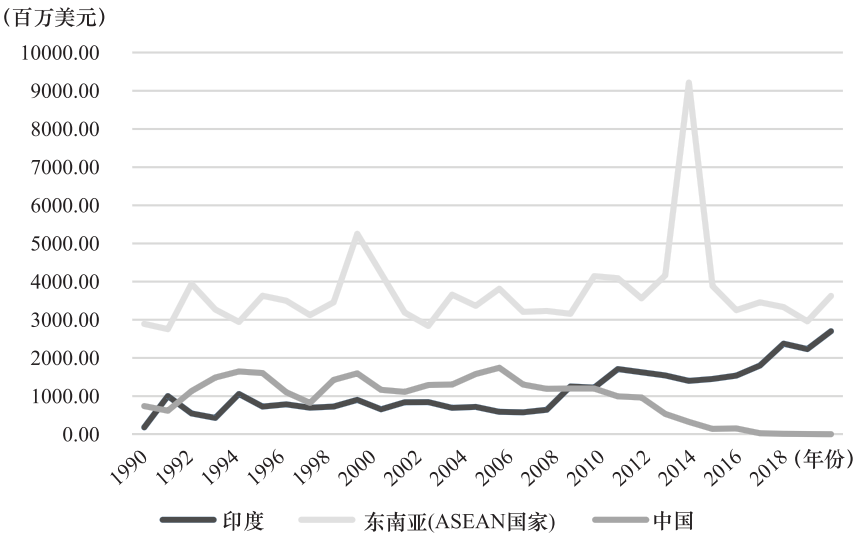


图3 日本对中国、印度、东盟等国 ODA 总额对比 (1990—2019 年)

资料来源：日本外務省「国別開発協力実績（全ページ）」，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index_kaihatsu.html。

近感”超越“亲切感”的情况。^① 2013 年以来，安倍政府 ODA 政策的重点区域和强化援助力度的地域与中国“一带一路”建设重点区域高度重合。^② 日本在对外援助中不断强调政策的“战略性”与“价值性”。布鲁金斯学会研究员米雷娅·索利斯（Mireya Solis）认为，日本的战略选择绝非事先注定。^③ 2014 年，安倍政府正式对日本宪法进行了重新解释，赋予日本使用武力进行集体自卫的权利，并提出“菱形同盟”概念，重新启动四国集团。2015 年，安倍政府启动“高质量基础设施伙伴计划”，日本政府的战略调整也深刻地影响着其对外援助政策。日本对东盟、印度等国的巨额 ODA 不仅为日本带来了实实在在的经济外交红利，同时也有力地推动了受援国民众对日的情感靠拢。根据日本对东盟十国进行的民意调查，2017 年东盟国家 89% 的民众认为“与日本的关系是友好的”。对日本

① 日本外務省：「最近の日中関係と中国情勢（ポイント）」，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/pdfs/kankei.pdf>。

② 王星宇：《日本对外经济援助政策新动向与中日“一带一路”合作》，《当代世界》2018 年第 7 期，第 61 页。

③ Mireya Solis, “The Underappreciated Power: Japan after Abe,” *Foreign Affairs*, vol. 99, 2020, pp. 123 – 132.

而言，东盟是拥有巨大市场潜力与重要地缘利益的合作伙伴，尤其是作为海上贸易能源枢纽航道的存在。^① 可见，这一时期的日本 ODA 更加重视配合整体国家战略与凸显价值观因素，在对华 ODA 不断缩水的背景下，日本进一步提高对印度、东盟等国的援助规模，显示出日本对华 ODA 的安全结构主导特征。

国际政治学者罗伯特·杰维斯（Robert Jervis）认为，在某种程度上，安全困境产生于一方为维护自己根本利益而采取的自然而然的行动，对另一方来说可能构成了威胁。^② 对日本而言，将中国的快速发展与正常经济军事活动片面地归结为“威胁”，并夸大中国实力增长所带来的“恐惧”，导致其对外政策的偏离及对华 ODA 政策的安全结构导向。实际上，日本对华竞争与制衡政策也会溢出到其他地区与领域的影响力争夺中，^③ 其中自然也就包括 ODA 政策。以对东盟 ODA 为例，日本不仅将援助重点放在与中国“一带一路”倡议高度重合的基础设施建设领域，且增加对相关东盟国家海上安全能力建设的支持。2019 年，印度是日本的第一大受援国，对印 ODA 高达近 27 亿美元。在南亚地区，孟加拉国是日本第二大受援国（12.5559 亿美元），而人口两亿多的巴基斯坦仅是日本第五大受援国（1.32 亿美元），不足印度的二十分之一、孟加拉国的九分之一，^④ 反映出日本对外援助的倾向性。随着国内外政策需要，ODA 已被用于为日本服务更复杂多元的国家利益，以实现安全、经济、外交和战略等多重目标。

六 结语

从 1979 年日本开始对华提供 ODA 到 2018 年决定终止相关援助，日本对华 ODA 总额逾 3.7 万亿日元，日元贷款约 3.36 万亿日元，无偿援助与技术合作共计约 0.34 万亿日元，日本对华 ODA 占中国接收外国 ODA 资金总额的近四成，

① 日本外務省国際協力局：「日本の開発協力」，第 18—22 頁，<http://www.sdm.keio.ac.jp/upload/sdm20190603.pdf>。

② 罗伯特·杰维斯：《国际政治中的知觉与错误知觉》，第 390—410 页。

③ Christopher W. Hughes, “Japan’s Response to China’s Rise: Regional Engagement, Global Containment, Dangers of Collision,” *International Affairs*, vol. 85, no. 4, 2009, pp. 837–856.

④ 日本外務省：「2020 年版開発協力白書」，第 105—111 頁，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gai-ko/oda/files/100157805.pdf>。

援助项目基本覆盖中国 31 个省份(不含港澳台),援助领域涉及基建、环保、扶贫、医疗教育、防灾减灾以及人文交流等多个方面。^① 日本对华 ODA 有着资金规模大、合作领域广、经济效率高、示范效应好等显著优势。同时,日本对华 ODA 也有助于改善日本在华形象,增进中日两国民间交往,并促使大批日本企业赴华拓展市场和贸易投资,获得了丰厚的利益回报,进一步维系了中日双边关系稳定,且中国政府一直按时按额偿还日元贷款,是还付日本 ODA 的“模范生”。通过分析和探究 20 世纪 90 年代以来日本对华 ODA 政策的变迁与演进过程,可以发现并得到如下几点浅薄己见。

第一,日本对华 ODA 政策变迁,从侧面反映出日本对外援助战略与理念的转变,即日本 ODA 政策中的安全因素与价值考量日益凸显。进入 21 世纪以来,日本在经济活动与外交实践中大力推广和塑造“日式价值观”,表现在 ODA 层面,就是积极参与国际讨论与合作,宣传和传播“日本价值”。^② 不止如此,日本对外援助亦越发强调受援国是否与日本“共享价值”、是否对日而言属于“战略节点国家”等政治、安全因素。符合上述两个必要条件,且安全上与日本并无冲突、经济上与日本互惠合作、政治上与日本稳定友好,则日本扩大和巩固对其援助规模与援助领域,例如印度、东盟等国;反之,日本则会逐步缩减乃至停止援助,并利用 ODA 政策牵制与平衡受援国,以期达到其预期的政治目的与利益诉求。

第二,日本 ODA 政策越来越呈现出与日本政府对外战略一体化与配套化的特点,配合日本整体对华竞争与制衡策略的趋势较为明显。在二次执政期长达近八年的安倍政府时期(2012 年 12 月—2020 年 9 月),因日方不断渲染、鼓噪所谓“中国威胁”,并奉行对华制衡战略,中日关系出现波折,影响日本 ODA 政策整体转向。例如 2020 年日本参议院公布的《2020 年度政府发展援助(ODA)预算》文件中就指出,外务省 ODA 预算主要项目额为 4429 亿日元,包含六大领域:其一,基本价值观与“自由和开放的印太构想”支出;其二,积极的经济外交;其三,对外战略传导与亲日派培养;其四,全球性问题领域;其五,人员交流领域;其六,落实“印太构想”的外交实践。日本“积

① 王堃:《日本对华 ODA 的战略思维及其对中日关系的影响》,北京:中国社会科学出版社 2005 年版,第 186 页。

② 金莹:《日本 ODA 战略外宣策略分析》,《东北亚学刊》2019 年第 6 期,第 62 页。

极和平主义”与“印太构想”等整体国家战略，已成为日本对外援助的基本原则与贯彻目标。不仅如此，报告还提出要促进相关国家的海上执法与安全能力提升，密切关注东盟各国对中国“一带一路”倡议的认可度与反应，并为相关国家努力提供“高质量基建”。^①可见，对华竞争已成为影响日本 ODA 政策变化的关键要素之一。

第三，在客观认识与评价日本 ODA 政策及其对华策略的前提下，日本对外援助中的一些有益经验和方式方法值得学习与借鉴。例如，日本政府采取多种措施加强与非政府组织、大学、地方政府、经济组织、劳工组织等的合作，并使其参与到 ODA 相关项目中。此外，地缘政治考量与文化价值输出这两个维度是日本政府对外援助的战略性特征。^②日本对外援助中重视政府主导下的多主体参与、多领域涉及、多重风险管控与多种因素综合考量的政策选择及推进，是其 ODA 政策日臻成熟的一大标志，可以成为中国完善和推进自身援助理念与策略的重要镜鉴。

第四，随着中国经济实力的与日俱增以及对外援助理念、制度的日趋成熟，中国也将作为世界 ODA 领域的重要成员，深度参与国际经济援助发展合作。在这一过程中，中国可以成为促进与推动发展中国家间“南南合作”（South-South Cooperation, SSC）进一步前行的先行者与引领者，^③与传统意义上的发达国对发展中国家的“南北合作”模式形成互补，推动国际援助理念、制度、方式的变革与繁荣。在这方面，我们既可以借鉴发达国家（如美欧日等国）对外援助的有益做法与成果，同时又要倡导和鼓励全球援助实践的国际合作与促进新兴援助国与发达援助国的“南北协调”。

① 日本参议院常任委员会調査室・特別調査室：「令和 2 年度政府開発援助（ODA）予算一積極的平和主義に基づく戦略的なODAの拡充」，第 76—83 頁，https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2020pdf/202004207074.pdf。

② 白云真：《21 世纪日本对外援助变革及其对中国的启示》，《教学与研究》2014 年第 7 期，第 59 页。

③ Morvaridi Behrooz and Hughes Caroline, “South-South Cooperation and Neo-liberal Hegemony in a Post-aid World,” *Development and Change*, vol. 49, no. 3, 2018, pp. 867–892.