

# 日本对华 ODA 与中日经济合作

李圣华

(南开大学经济学院博士后流动站,天津 300071)

**摘要:**虽然在 2008 年日本已经停止对华 ODA,但近三十年以来的对华援助不仅对中国的经济发展产生积极的影响,也成为两国政治外交关系中的重要组成部分。日本对华 ODA 是中日两国经济合作的一种模式,通过日本对华 ODA 历史阶段的考察,分析日本对华 ODA 在不同历史阶段的特征和变化之后,对今后的中日两国经济合作进行展望。

**关键词:**对华 ODA 经济合作 展望 日本

**中图分类号:** F74 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-291X(2012)04-0195-03

## 引言

日本对华 ODA(政府开发援助)曾经是中日两国之间经济、政治外交关系中的重要组成部分。1979 年日本大平首相访华时明确提出了协助中国实现现代化的方针,这是考虑日本自身国家利益之外,还基于世界对中国现代化的期待。日本认为向中国提供 ODA 的意义在于,东亚地区的和平与发展与日本自身的安全和繁荣息息相关,为此需要中国的持续稳定,并希望作为国际社会一员的中国发挥应有的责任。基于这种观点,日本通过 ODA 支援中国的改革开放,这就是日本对华 ODA 的意义所在。特别是在环境问题、传染病等直接给日本带来影响的领域的支援,是能直接给日本带来影响和利益的互惠性的援助。

截至 2008 年末,日本对华 ODA 总额累计达到 36 339.85 亿日元。其中,日本对中国提供累计 33 164.86 亿日元的日元贷款,日元贷款占 ODA 总额的 91.26%,无偿贷款和技术援助分别占 4.14%和 4.6%。在中国改革开放三十年来的经济发展过程中,日本一直是中国最大的 ODA 援助国,且日本对华 ODA 对中国经济发展以及中日政治经济关系的改善产生积极的影响。到了 2008 年日本对华 ODA 结束了它的历史使命,这是社会经济发展中的必然结果。日本对华 ODA 的结束并不意味着中日经济合作就此终止,在经济全球化时代中日两国间的经贸关系越来越密切,两国关系已经上升至战略互惠关系的高度。虽然在日本对华 ODA 实施过程中,围绕 ODA 政策理念和规模的变化中日学术界曾掀起各种议论,但是对我们来说重要的是新的历史环境下两国间更广泛的全方位合作。因此,本文主要回顾日本对华 ODA 的历史演变,并展望后 ODA 时代的中日经济合作。

## 一、日本对华 ODA 历史阶段

### 1. 第一次日元贷款(1979—1983 年)

1972 年中日正式建立外交关系,1978 年签署《中日和平友好条约》,并在 1978 年中国确立了改革开放的方针。上述背景下,1979 年日本大平首相访华时,宣布向中国提供日元贷款和技术援助。第一次日元贷款在 1979—1983 年之间实施,对六个项目提供 3 309 亿日元贷款(贷款利率为 3%,偿还期限为三十年,含十年放宽期),投资方向主要集中在当时成为中国经济发展瓶颈的铁路、港口、电力等基础设施领域。贷款的 60%投入到秦皇岛和石臼所和铁路建设和港湾建设,这主要是为了把山西省的煤炭运输到沿海,再出口到日本。第一次日元贷款主要集中在有关对日煤炭出口的基础设施建设上,这符合当时中日两国的能源开发和能源进口的战略目标,并带动日本整套设备的中国出口。

1979 年日本决定对华提供 ODA 之后,无偿贷款也随即展开。第一次日元贷款期间,对华无偿贷款主要体现在中日友好医院建设、对北京图书馆的设备援助、灾害紧急援助和粮食增产援助、乐器和体育研究设备等方面,无偿援助额达 175 亿日元。

### 2. 第二次日元贷款(1984—1989 年)

第二次日元贷款也主要集中在基础设施领域。1984—1989 年期间,对铁路、港口、电力、城市基础设施等领域的 16 个项目(1984 年开始时是 7 个项目,1988 年增加了 9 个项目)提供 5 400 亿日元贷款(贷款利率为 2.5%~3.5%,偿还期三十年,放宽期十年)。对铁路、港湾、电力的投资占总贷款的 70%。与第一次日元贷款相比,第二次日元贷款增加了对电力和城市基础设施的贷款。这期间的对华日元贷款,还包含 1988 年提供的“黑字还流贷款”700 亿日元。<sup>①</sup>

<sup>①</sup>日本黑字还流贷款是日本政府为了减少国际收支剩余,向发展中国家提供的贷款。

收稿日期 2011-11-18

作者简介 李圣华(1972-),男(朝鲜族),吉林和龙人,副教授,博士,从事直接投资、中日经济研究。

第二次日元贷款期间,日本还提供了390亿日元的无偿贷款和278亿日元的技术援助。<sup>①</sup>无偿贷款主要投资于农林、医疗、文化、教育等领域,比如提供粮食增产援助、中日青年交流中心建设贷款、对研究机构、医院、学校等团体提供设备器材等。第一次日元贷款和第二次日元贷款的投资方向,主要集中在铁路、港湾、电力等社会基础设施部门,而且投资区域也集中在东部沿海地区。

### 3.第三次日元贷款(1990—1995年)

第三次日元贷款的投资方向跟前两次的日元贷款相比较来看,在以往的铁路、港湾等领域的基础上,增加了对公路、农业水利、机场、环保等部门的投资,而且投资区域也扩大,从沿海地区扩大到内陆地区。1990—1995年期间,对52个项目提供8100亿日元的贷款(利率为2.5%~2.6%,偿还期三十年,放宽期十年),其中包含对两个项目的“黑字还流贷款”400亿日元。

第三次日元贷款期间还分别提供无偿贷款和技术援助396亿日元和444亿日元。无偿贷款除了对文化、医疗、农业、教育等部门的投资之外,值得注意的是1990年开始对草根(民间)阶层提供无偿贷款(对贫困地区的初等教育、医疗保健、民生环境等领域实施的无偿贷款)。

### 4.第四次日元贷款(1996—2000年)

这时期日本主张日元贷款方式采取单年度方式,经过协议改成前三年和后两年的“3+2”方式。1996—1998年前三年对40个项目提供5800亿日元贷款,后两年对28个项目提供3900亿日元贷款(一般项目贷款利率1.8%~2.3%,环境保护项目1.3%~2.15%,特别环保项目0.75%,贷款偿还期为三十年,放宽期十年)。日元贷款投资方向从重视社会基础设施建设转变到重视环境保护和内陆地区开发的方向。

第四次日元贷款期间还分别提供了272亿日元的无偿贷款和456亿日元的技术援助。无偿贷款主要集中在紧急灾害援助、农林、医疗、环境保护以及草根(民间)阶层的援助。技术援助上到1998年为止,日本累计引进进修生8619人、派遣专家3878人、派遣调查团9803人、派遣协力队352人、提供器材201.5亿日元、项目技术援助45件、开发调查143件。

### 5.结构转换期(2001—2008年)

2001年日本政府制定《对华经济援助计划》,确立了新的对华援助方向。根据该计划日本对华ODA规模、提供方式、投资方向均发生了明显的变化。2001—2008年期间,日本对华提供日元贷款6485.77亿日元,无偿贷款296.81亿日元,技术援助427.45亿日元。提供方式采取单年度决定形式,贷款规模逐年递减,并且援助重点向环境保护、人才培养、内陆地区开发、贫困对策等方面转变。

日元贷款在2000年达到日本提供贷款以来的最高峰之后,2001年开始逐年减少。2001年提供的日元贷款为1643.66亿日元,比上一年减少24.7%。到2007年下降至463亿日元,

2008年开始停止提供日元贷款。

2001年无偿贷款和技术援助分别提供了63.33亿日元和77.77亿日元。无偿贷款项目包括一般无偿贷款15件和草根阶层的87件,技术援助项目6件。<sup>②</sup>2001年以后,无偿贷款和技术援助规模也逐年递减,到了2008年援助规模各减少至19.92和33.91亿日元。

## 二、日本对华ODA的作用

### 1.弥补资金短缺和改善基础设施

改革开放之初的中国严重缺乏外汇资金,并且急需解决加强基础设施建设和引进先进技术等阻碍经济发展的“瓶颈”问题。20世纪90年代之前,因中国制度和投资环境等并不完善,中国引进的外商直接投资比较少,这时期引进外国资金以对外借款为主。日本是最早向中国提供援助的国家,而且援助规模大。中国严重匮乏外汇资金时期,日元贷款是中国的重要外汇资金来源,并在很大程度上缓解了对基础设施建设上的资金缺口。

改革开放以来的三十年期间,日元贷款在中国能源开发、交通、运输、城市基础设施、环境等领域的建设中起到了重要作用。比如日本提供的日元贷款首先集中投资在有关对日煤炭出口的铁路和港口建设方面,之后逐步扩大到其他领域,对改善投资环境和完善基础设施方面发挥了一定的作用。迄今为止中国利用日元贷款新建或改建的电气化铁路达到4407公里,在港口建设上共利用2309亿日元。其他方面还有城建、电力、航空、城市交通、水利等领域。

### 2.环境保护和技术援助

20世纪90年代中后期开始,日元贷款从重视基础设施建设逐步转变到环境保护领域。2002年开始日元贷款就集中在环境保护和人才培育项目上,其中对环境保护领域的投资更为突出,2006年和2007年的投资都集中在环境保护项目。无偿贷款规模虽小,也从1990年中后期开始除了紧急灾害援助、农林、医疗领域以外,增加了对环境保护领域的投资。环境保护逐步成为日本对华ODA的重要领域,这可以说明对华ODA理念的重要转变。

日元贷款和无偿贷款之外,日本在2008年末为止还提供1671.86亿日元的技术援助。技术援助不仅促进了对中国技术转移,还培养了大批技术人员。2008年末为止,日本共接纳中国研修生22984人,派遣专家6852人,派遣调查团13360人,援助器材279.62亿日元,派遣协力队员704人,其他志愿者18人。<sup>③</sup>

### 3.对华ODA的互惠性

日本对华ODA的意义以及各年版《ODA白皮书》中可以看出,日本认为对华ODA是能直接给日本带来影响和利益的互惠性的援助,也是中日两国关系的重要支柱之一。日本对华ODA对加强中国基础设施建设和改善投资环境作出了

<sup>①</sup>日本对华技术援助主要涉及到接受进修生、派遣专家、专项技术合作、开发调查、提供器材、青年海外协力队等方面。

<sup>②</sup>2001年开始无偿贷款项目主要集中在环境保护、人才培养、学校校舍建设、提供医疗器材等领域,技术援助集中在农业技术、水利灌溉、环境保护等领域。

<sup>③</sup>www.jc-web.or.jp/JCobj/Cnt/1-3-1。

重要贡献。中国基础设施的加强又对日本的对华能源进口的确保和带动日本整套设备的对华出口产生积极的影响。随着投资环境的改善,更多的日本企业到中国来投资,促进了中日两国经贸合作的迅速发展,日本一度成为中国最大的贸易伙伴国。因此,日本对华 ODA 起着为日本企业的海外进出进行“先行投资”的作用。随着两国之间经贸合作的密切发展,现在已经形成日本提供中间产品,中国进行加工,再出口到美国的三角关系。在日本经济低迷时,中国“特需”带动了日本的对华出口,对日本经济的振兴产生重要影响。从中可以看出对华 ODA 的互惠性。中日两国稳定的合作伙伴关系有利于东亚地区的和平和发展,对日本自身的安全和繁荣,也对中国实现经济的现代化息息相关。

### 三、中日经济合作展望

#### 1. 转变观念、加强政治上的相互理解

中日两国在历史、领土纷争、台湾、东海石油开发等诸多问题上存在较大的分歧。中日两国政治摩擦不仅使两国国民感情和战略互信受到严重伤害,对华 ODA 也容易卷入政治摩擦中,对政府间经济合作和民间的投资贸易等领域里产生不利的影响。日元贷款的结束并不意味着两国间经济合作的结束,相反中日两国应加强相互理解,建立对等、互惠性的合作模式,把日元贷款的结束视为两国间政治经济合作转变到更高层次上合作的新的开端,努力把现在的“政冷经热”提升到“政热经热”的层次上。中日两国政治上的友好合作,不仅与两国间的经济合作,还对东北亚的政治格局的稳定、东北

亚地区的新的国际开发合作息息相关。

#### 2. 加强灾害管理、核安全领域的合作

中日两国在经济增长、环境保护等领域的合作已取得了长足的发展。近年来的中国的“5·12”汶川大地震,日本的“3·11”福岛地震、海啸、核污染等灾害的教训表明,中日乃至中日韩之间迫切需要在原有经济合作的基础上加强针对自然灾害、核安全领域的合作。中日灾后重建需要和可持续发展亚洲的支持,克服核危机需要世界的支持,其中中日韩的合作关系是基础。为了将灾害带来的破坏减少到最低程度,应加强防灾救灾的信息沟通,加强提供与接受救援队、救援物资的协调,构建维护和安全交流与合作的框架。<sup>①</sup>这将会提升中日乃至中日韩战略互信,改善国民感情,有助于邻国之间全方位的政治经济合作。

#### 3. 加强国际事务中的合作

中日两国是世界第二、第三的经济体,在地区和国际事务中具有一定的影响力。东北亚地区是世界上经济发展速度和潜力最大的地区,但跟世界上其他地区贸易投资自由化相比,东北亚地区的自由化进展很缓慢。作为东北亚地区具有国际影响力的两个大国,中日两国应开阔视野,把双边合作扩大到国际事务的合作上。东北亚地区国际经贸合作上,首先推进中日韩 FTA,加强区域经济一体化过程中的对话、协调与合作。除此之外,俄罗斯远东地区能源开发、围绕朝鲜核问题的六方会谈、建立亚洲共同货币、“10+3”合作框架、图们江地区国际合作开发等领域里推进全方位的政治、外交、经济合作。

#### 参考文献:

- [1] 金熙德.日本对华 ODA 的演变与中日关系[J].现代国际关系,2006,(11).
- [2] 金熙德.中国改革开放三十年与日本对华 ODA[J].教学与研究,2008,(11).
- [3] 马成三.日本的对华经济援助[J].国际贸易,2007,(6).
- [4] 于潇.日本对华 ODA 政策调整的趋势及原因分析[J].现代日本经济,2002,(2).
- [5] 林晓光,孙辉.日本政府对华开发援助与中日关系[J].现代日本经济,2005,(3).
- [6] 冯剑.国际比较框架中的日本 ODA 全球战略分析[J].世界经济与政治,2008,(6).
- [7] 冯昭奎.中国的改革开放与日本因素[J].世界经济与政治,2008,(10).
- [8] 小川秀樹.「世界のODAのと趨勢と日本」[J].立法と調査,2007,(4) 266.
- [9] 武井泉.「日本の国際協力-ODAにおける日本型援助の強み」[J].政策・経営研究,2009,(14).
- [10] 岩城成幸.「对中国 ODA(政府援助)見直し論議調査」と情報第 468 号[J].2005.
- [11] 柯隆.「ODA 理念の再考と外交戦略の明確化」[J].富士通総研経済研究所 研究レポート、No 160 April 2003.
- [12] 丸山知雄.「第 7 章 日本の对中国政府開発援助の検討」『開発援助の課題に関する研究会』[M].財団国際金融情報センター-2004.

[责任编辑 安世友]

<sup>①</sup>中日韩第四次峰会宣言。