

# 宏观与微观视角下的日本环境 ODA 研究 及对中国的启示

屈彩云

**【摘要】** 日本环境 ODA 是国际绿色援助领域的重要现象。经过 20 多年的发展,日本环境 ODA 以积极的发展态势走在国际绿色援助体系的前沿,以极具战略色彩的发展特征追逐国家权益的增值。作为一种战略工具和手段,日本环境 ODA 呈现出继续加强的发展趋势,但也面临着严峻挑战。日本对环境 ODA 的战略发展与运用,对兼具受援国与援助国双重身份的中国有重要启示。日本对华环境 ODA 曾是中国获得国际环境援助的主要来源。然而,随着日本对华 ODA 贷款的停止,对华环境 ODA 的骤减,中国作为面临严重环境污染的发展中国家,应进一步加强与日、欧、美的环保合作,从多层面弥补本国环境治理上的资金技术不足。同时,作为援助国,中国应积极借鉴日本的经验,追求对外援助的最佳效应。

**【关键词】** 环境 ODA;特征;战略;碳权;趋势;挑战;启示

**【中图分类号】** F131.35

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1003-7411(2013)03-0081-(11)

**【收稿日期】** 2012-12-18

**【作者简介】** 屈彩云(1976-),女,山西大同人,中国社会科学院亚太与全球战略研究院中国周边与全球战略研究室助理研究员。(北京 100007)

环境 ODA 是随着全球环境问题的日益突出而逐渐发展成政府开发援助(O DA)的重要组成部分。日本环境 ODA 以其不断扩大的规模占据了国际绿色援助体系的领先地位。环境 ODA 不仅是日本彰显国际贡献的重要凭借,更是日本追求国家权力、实现国家目标、推进国家对外战略的重要工具。本文尝试从宏观结合微观的视角具体分析日本环境 ODA 的发展态势和特征,解析其发展趋势和面临的挑战,进一步探究其对中国的启示。

## 一、宏观视角下日本环境 ODA 的发展态势

20 世纪 80 年代以来,日本经济走向繁荣的巅峰,在对外援助上表现出积极的姿态。随着国际格局多元化趋势的发展、“国际援助疲劳症”的流行以及全球环境问题的凸显,欲构建世界一级环境 ODA 的日本积极活跃于国际舞台,加大对外援助力度,积极应对全球环境问题。随着全球环境治理的开展和日本国际贡献战略的推进,日本环境 ODA 逐渐成为其政府开发援助(O DA)的重要内容。泡沫经济的崩溃,日本经济陷入长达 20 年的萧条之中。然而,在“失去的二十年”中,日本在环境援助方面保持着积极活跃的发展态势。

一方面,日本环境 ODA 得到日本政府积极有效的推进和发展。自 20 世纪 80 年代末以来,日本全方位积极发展环境 ODA。一是日本政府组建了较为成熟的开展环境 ODA 的机构体系,发展了较为健全的 ODA 评估体系。由日本外务省和相关省厅以及 JICA 开展的自己评价和

内部评价、作为第三方的民间顾问或大学开展的外部评价、被援助国或机关开展的评价以及合同评价组成的综合评价体系,有效地推进了日本环境 ODA 的发展。二是日本政府不断提出新的环境 ODA 政策及构想。在 1992 年的 ODA 大纲中,日本将环境与开发相结合的原则置于其对外援助四大原则之首,积极发展环境 ODA。此后,日本在 1997 年和 2002 年分别提出“面向 21 世纪的环境开发援助构想”和“为了可持续发展的环境保护构想”。2007 年以来,“一年一相”的日本政府仍相继提出“美丽地球 50 构想”、“凉爽地球构想”和“世界低碳发展愿景”等环境援助政策。三是日本政府不断增加环境援助的力度。如,日本在里约热内卢联合国环发大会上表示提供 9 000~10 000 亿日元的环境援助,在 2008 年的八国峰会上表示提供 100 亿美元气候援助,在 2009 年的联合国气候大会上表示提供 150 亿美元气候援助。

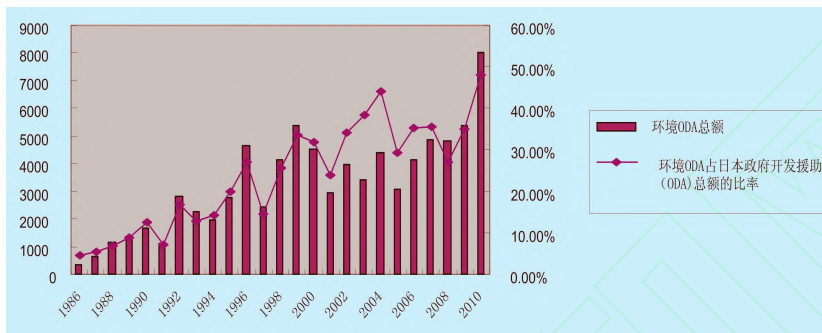


图 1 日本环境 ODA 总额与所占 ODA 总额的比例 (1986~2010 年) (单位: 亿日元)

资料来源: 笔者根据日本 ODA 白皮书、OECD-DAC 数据统计而制作。

规模不断扩大。从 1986 年到 2010 年的 25 年时间里(如图 1),日本环境 ODA 增长迅猛,从一年 329 亿日元提高到一年 8 000 多亿日元,至 2010 年累计达 80 000 多亿日元。2008 年以来,在全球金融危机的冲击下,日本环境援助的增长幅度有所减缓,但仍保持在较高的额度。2010 年,日本环境 ODA 再创新高,达到 8 028 亿日元(85.95 亿美元)。同时,日本环境 ODA 占 ODA 总额的比率也在逐年增加,从 1986 年 4.2% 提高到 2010 年 47.8%,特别是 1999 年后绝大多数年份保持在 30% 以上,更是在 2010 年达到 47.8%,几乎占其 ODA 总额的一半。在日本政府的积极推动下,其环境 ODA 的规模与日俱增,在日本对外援助中占据着举足轻重的地位。

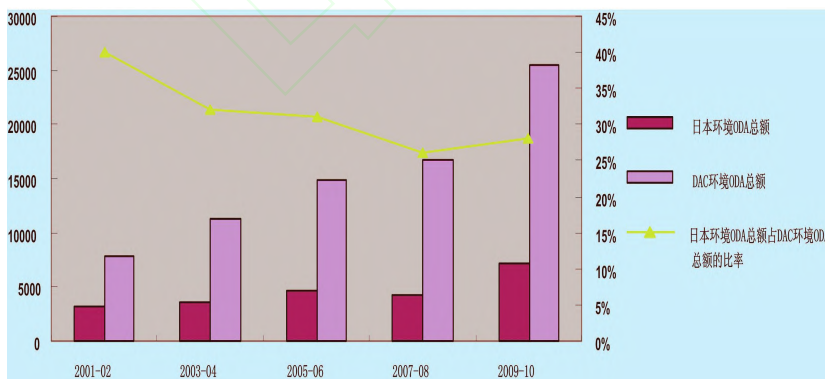


图 2 日本环境 ODA、DAC 环境 ODA 总额及其比率 (2001~2010 年平均每年) (单位: 百万美元)

资料来源: 笔者根据日本 OECD-DAC 数据统计制作。

另一方面,日本环境 ODA 增长速度较快,规模不断扩大。日本环境 ODA 最初规模较小,如 1986 年、1987 年,日本环境 ODA 总额仅为 329 亿日元、649 亿日元。而从 20 世纪 80 年代末以来,日本环境 ODA 发展迅速,

再一方面,日本环境 ODA 表现出竞争的态势。在日本政府的积极发展和推进下,其环境 ODA 走在国际绿色援助体系的前

列。在 DAC(开发援助委员会)诸国中,日本环境 ODA 最大。<sup>[1]</sup>如图 2 所示,从 2001 年到 2010 年的平均每年里,日本环境 ODA 总额不仅在 DAC 成员中位居第一,而且其占据 DAC 环境 ODA 总额的比例均超过了 25%,最高达到 40%。这奠定了日本环境 ODA 在国际援助体系的领先地位。但是,从图 2 也可看得出,随着 DAC 环境 ODA 总额的逐渐上升,日本环境 ODA 占据 DAC 环境 ODA 总额的比例呈下降的趋势。这不仅表明 DAC 成员对环境 ODA 的增加,更反映出 DAC 成员在环境援助方面的竞争。近几年,随着国际环境外交博弈的增强,以环境援助为筹码的竞争日益激烈。德、法、美、英等西方国家逐渐增加环境援助,作为发展中国家的中国在环境援助方面也表现积极。日本一边维持其在 DAC 援助成员国中的领先地位,一边与新兴国家特别是中国展开激烈的竞争。特别是在围绕对太平洋岛国、非洲国家的环境援助中,日本环境 ODA 表现出与中国竞争的态势。

日本 ODA 受援国和地区曾达到 180 多个。随着部分受援国的“毕业”,截至 2010 年,日本 ODA 受援国和地区为 166 个,其中受援国为 162 个。<sup>[2]</sup>日本环境 ODA 已遍及世界不同的角落,成为国际绿色援助体系的重要支撑。目前,环境 ODA 不仅是日本政府开发援助(ODA)最大的组成部分,而且是日本对外援助最活跃的部分。从宏观的视角来看,日本环境 ODA 以积极的发展态势不断扩大规模,以激烈的竞争态势追逐国际环境外交、援助外交博弈的最大利益。

## 二、微观视角下日本环境 ODA 的发展特征

环境 ODA 作为一种公共产品,不仅体现了受援国的需求和祈望,更渗透着援助国的诉求和期待。日本环境 ODA 作为国际绿色援助的重要组成部分,不仅具有国际绿色援助的共性,更具有鲜明的日本特色。在发展环境 ODA 的过程中,日本非常注重发挥自身特点和优势,充分结合本国国家利益诉求和目标,对环境 ODA 进行战略运用,在激烈的国际竞争中追求国家权力的增值和利益的最大化。

第一,从援助形态来看,日本环境 ODA 以有偿援助为主。

日本环境 ODA 包括三种援助形态,即有偿援助(日元贷款)、无偿援助和技术援助。从 1992 年到 2010 年(如图 3),日本环境 ODA 中日元贷款呈波状上升趋势,无偿援助和技术援助呈逐渐下滑趋势。其中,日本环境 ODA 中日元贷款的比率除了 5 个年份低于无偿援助外,其余年份均高于无偿援助和技术援助,特别是自 1998 年以来平均每年保持在 42%,更在 2010 年达到 68.3%的最高比率。有偿援助在日本环境援助中占据着绝对比重。当然,这也反映了日本 ODA 有偿援助比重高的特点。但是在环境援助中高比例的有偿援助对于许多面临生存和发展的贫弱国家而言仍是很有风险的事情。因为许多环境援助项目并不像能源、运输等援助项目能为受援

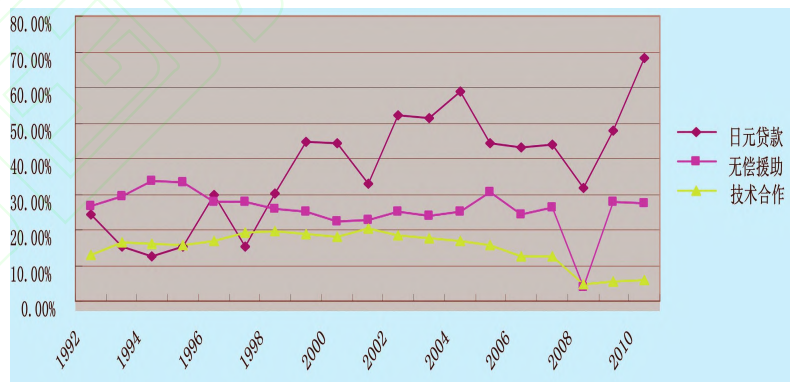


图 3 日本环境 ODA 的援助形态

资料来源:笔者根据日本 ODA 白皮书制作。

国带来直接效益,特别是环境援助项目的失败,致使贫穷的国家因此背负沉重的债务负担。而这种债权债务关系使受援国处于被动地位,使日本处于主动地位,在很大程度上影响了受援国与日本之间的平等对话与合作,并成为日本牵制受援国的重要筹码。

第二,从援助领域来看,日本环境 ODA 属于经验普及型。作为战后援助体系中的被援助国与迅速成长的援助国,日本拥有丰富的被援助与援助的体会和经验。而且,日本作为曾经的污染国家,在整治城市生活环境、应对产业公害方面积累了丰富的经验,研发了世界一流的环保技术。在开展环境援助中,日本特别注重本国经验、文化及理念的传播。从 1992 年到 2007 年日本环境 ODA 在保护居住环境、应对公害方面占据很大比例,几乎达到一半以上。这充分反映日本环境 ODA 偏重于向受援方传播经验的特征。可见,日本在开展环境援助时,非常注重发挥自身优势,在促进受援方环境保护与可持续发展的同时,塑造受援方对日本的亲近感,推动日本环保经验、模式的全球化。这种日本模式的环境 ODA 是日本增强软权力效应,与欧美竞争的重要凭借。

第三,从援助类型来看,日本环境 ODA 在气候援助方面表现突出。根据 OECD-DAC,环



图 4 日本环境 ODA 的援助类型 (2002~2011 年) (单位: 百万美元)

资料来源: 笔者根据 OECD-DAC 数据统计而制作。

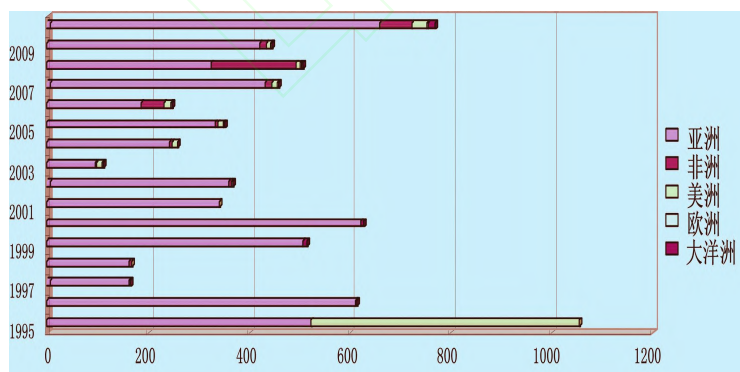


图 5 日本对各区域的一般环境援助 (1995~2010 年) (单位: 百万美元)

资料来源: 笔者根据 OECD-DAC 数据统计而制作。

境 ODA 包括一般的环境援助、生物多样性援助、防沙漠化援助、气候变化援助几大类型。日本环境援助中气候援助尤为突出。如图 4 所示,从 2002 年至 2011 年,日本减缓气候变化的援助除了 2007 年外,均高于其他类型的环境援助,在 2010 年更是达到 66.1 亿美元。此外,从 2010 年起,日本开始提供适应气候变化的援助,截至 2011 年共提供 41.3 亿美元。在《环境立国战略》中,日本提出的第一个战略就是在克服气候温暖化方面发挥国际领导作用。<sup>[3]</sup>很显然,日本在气候援助上的积极表现充分反映了其在全球环境治理方面发挥主导作用、担任世界领导人的愿望。

第四,从援助区域来看,日本环境 ODA 以亚洲为中心。在 1992 年的 ODA 大纲中,日本明确提出重视亚洲的援助方针,<sup>[4]</sup>并在 1997 年的“面向 21 世纪的环境开发援助构想”中明确提出亚洲为环境援助与合作的重点。<sup>[4]</sup>



从 1995 年至 2010 年日本对各个区域的一般环境援助来看（如图 5），亚洲显然占据着中心位置。而且，从图 5 可以看出，自 2005 年以来，日本对非洲的环境援助增长迅速。除了在 2008 年签署“非洲国家应对气候变化伙伴关系联合框架协议”外，日本更在 2011 年提出“非洲绿色成长战略”，援助非洲应对气候变化。同时，日本对拉美地区的环境援助也在逐渐提高。2006 年以来，哥斯达黎加、巴拉圭、巴拿马、秘鲁等拉美国家挤入日本环境 ODA 援助的前 10 名。以环境援助为纽带，日本提出“亚洲经济与环境共同体构想”，构建“太平洋环境共同体”，以亚洲为中心向非洲拉美拓展战略空间。

第五，从援助理念来看，日本环境 ODA 仍是经济开发型。在遵循 ODA 大纲基本理念的前提下，日本环境 ODA 逐渐形成更明确具体的援助理念，在 1997 年和 2002 年相继提出“自助努力、持续可能开发”<sup>[5]</sup>和“自助努力与合作、环境与开发相协调”<sup>[6]</sup>的援助理念。这种强调合作、开发的援助理念仍糅合着投资、贸易的经济开发因素。在 2005 年的 ODA 中期政策纲要中，日本指出对发展中国家的开发援助不仅符合发展中国家的利益，而且日本也享受着双边贸易的实惠和依存海外资源、能源的自身利益。<sup>[7]</sup>这种 ODA 的利益互惠与双向流动，充分体现了日本“经济开发型”援助的特征。在 2010 年的《ODA 研究最终报告》中，日本提出把整备投资环境作为对发展中国家开发援助的重点。<sup>[8]</sup>可见，日本在开展援助的同时，更重视本国利益在受援国的发展和成长。

第六，从援助性质来看，日本环境 ODA 具有浓厚的政治色彩。在 1992 年和 2003 年的 ODA 大纲中，日本提出政治色彩浓厚的援助原则，即援助对象国的军事、民主化、人权情况等因素成为日本提供 ODA 的前提条件。2009 年，日本提出根据被援助国的政治、经济、社会情况，以及受援国与日本合作的意义、目标、方向为考虑因素的国别援助计划。<sup>[9]</sup>而根据共同社报道，日本更在 2013 年即将颁布的 ODA 白皮书中强调将向共享“自由、民主等普遍价值”的国家加大援助。<sup>[10]</sup>这些体现日本国家利益诉求的因素使得发展中国家在分享 ODA 这一公共产品时受到种种牵制。这种附件条件的 ODA 成为日本约束发展中国家的重要筹码。很显然，作为日本 ODA 最大的组成部分，其环境 ODA 具有浓厚的政治色彩。2009 年，日本以“有条件”的气候援助牵制中国等发展中国家，更在 2012 年以 5 亿美元的气候援助为筹码换取太平洋岛国的支持，制衡中国。日本在通过环境 ODA 促进发展中国家可持续发展的同时，更重视本国利益在受援国的延伸和积淀。从微观视角来看，不论是环境援助形态、领域、类型，还是环境援助区域、理念和性质，均映射出日本追求国家利益和战略的影子。以极具道义色彩的环境援助为杠杆，日本将其国家利益的触角伸向受援国，构建有利于日本谋求相关利益的良好环境。在向受援方抛售橄榄枝的同时，日本追求着国家利益的回报和国家战略的渗透。

### 三、日本环境 ODA 的发展趋势

在 2011 年的日本地震海啸中，ODA 既是国际社会表示积极回应的重要手段，又是日本迅速恢复灾后重建的重要手段。<sup>[21] (25)</sup>很显然，ODA 作为一种工具和手段已得到日本政府的深深认同和验证。作为 ODA 核心组成部分的环境 ODA 更受到日本政府的高度关注和重视。由于地震海啸的严重冲击和经济、财政形势的严峻化，西方国家以及新兴国家对外援助竞争的激烈化，日本将继续加强对 ODA 的战略发展和运用，以有限的资源追求更好的效应。

第一，日本环境 ODA 在短期之内仍呈增加之势。从短期来看，日本环境 ODA 仍将保持逐

渐增加的态势。如图6所示,从1989年至2010年的日本 ODA 总额、纯额、环境 ODA 总额 20 多年的发展走势来看,尽管遭受 2009 年金融危机和 2011 年地震海啸的冲击,但其环境 ODA 总额始终保持着上升的态势,而且 ODA 总额和纯额在近几年也表现出回升的势头。日本政府

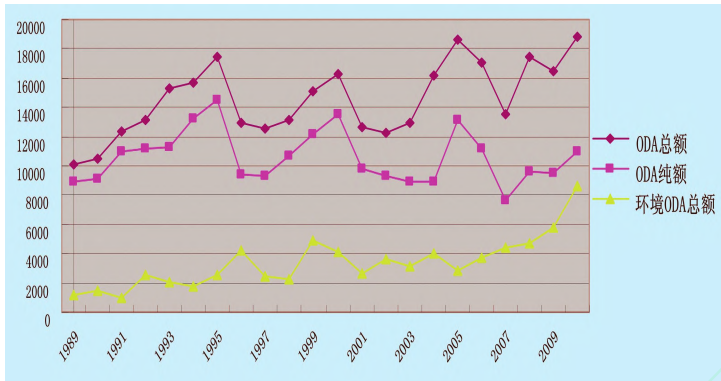


图6 日本环境 ODA 总额与 ODA 总额、纯额的发展变化 (1989~2010年) (单位: 百万美元)

资料来源: 笔者根据日本 ODA 白皮书、OECD-DAC 数据统计而制作。

在环境援助方面也保持着积极的姿态。在 2012 年的“里约+20”大会上,日本发表“绿之未来倡议”,强调从技术、资金和人员培训等方面加强对发展中国的环境援助。

其次,日本环境 ODA 将加大环保技术援助的比重。日本拥有领先世界的环保节能技术,是其实现节能、弥补本国能源资源短缺的重要依托。而福岛核事故后,日本国内能源短缺严重凸显。尽管日本启动了核电站,但实现国内能源资源稳定供应仍是很迫切的问题。而拥有丰富资源能源的发展中国家仍是日本以技术换取能源资源的广阔市场。日本首相和外相多次在公开场合表明其拥有世界一流的环保节能技术,并强调以此加强与相关国家的合作。可见,通过环保节能技术换取能源已是日本确保国内能源供应的捷径。日本将会增强对发展中国家环境 ODA 中的技术援助。

第三,日本环境 ODA 将会继续以亚洲为中心,以非洲为重要援助对象。当前,亚太地区表现出强劲的发展势头和活力,成为全球经济增长的支柱。急欲摆脱经济困境的日本进一步增强对亚太的重视。2012 年,日本外相玄叶在国会演说中指出:“为了确保日本的国家利益,日本以最小化风险,最大化成长机会在亚太定位是重要的。”<sup>[1]</sup>随着亚太新兴国家经济的迅猛增长,以环境产业成功拉动经济成长的日本将继续加强对亚太地区的环境 ODA,以环境领域的合作顺利融入世界经济发展最活跃的亚太地带,汲取亚太经济发展的活力和源泉,分享亚太快速发展的实惠,以此推动日本经济的增长,提升日本在亚太格局的地位。与此同时,日本仍继续重视对非洲的环境援助,提高与中国的竞争力度。

第四,日本以环境 ODA 为工具争取世界“碳权”秩序主导权。碳权是目前及今后世界各国权力争夺的重心。日本积极发展碳权市场,通过环境 ODA 换取碳排放权,扩大碳权市场规模。从 2010 年至 2012 年,日本出台“气候变暖对策基本法案”、推出“东亚低碳成长伙伴关系构想”以及开展“东亚低碳成长伙伴关系对话”,都在通过环境援助与合作,建立新的碳排放交易机制,绕过严格的《京都议定书》减排机制的制约,促进日本环保节能技术在发展中国家的应用和推广。今后,日本将通过环境 ODA,进一步加强与新兴发展中国家和有发展前景的发展中国家的环保合作,加大对节能减排项目的援助力度,获取巨额的经济收益;并以环境 ODA 为纽带,构建“东亚低碳共同体”,迅速搭上东亚经济成长的快车,追求东亚区域合作的主导权。

在美国霸权相对衰落、欧洲国家发展迟滞、亚、非、拉等新兴经济体强劲发展、中国逐渐崛

起的世界格局中充满无数不确定性和弹性发展空间，许多国家开始了国家战略的新探索和调整。陷入“失去的二十年”、遭受“福岛核危机”冲击的日本也不例外，将会运用可能的战略工具寻求变动着的世界秩序中的主导权。而环境 ODA 作为一种行之有效的战略工具和手段，已成为日本推进国家对外战略的重要途径和平台，将被进一步发展和推进。

#### 四、日本环境 ODA 面临的挑战

环境 ODA 已成为日本追求经济、安全、政治、战略等多重利益的工具和手段，在拉动日本经济增长、塑造日本国家形象、提高日本国际话语权、实现日本国家对外战略目标等方面发挥了积极的效应。然而，日本经济发展速度的减缓、财政状况的困窘及其自身行为中的一些负面因素和问题已对其环境 ODA 形成严峻的挑战。

首先，随着日本 ODA 总额的逐渐削减，环境 ODA 绝对值也将逐渐减少。随着日本泡沫经济崩溃，经济持续低迷，其 ODA 总额不断削减。如图 7 所示，20 世纪 90 年代以来，日本 GDP 增长率呈滑坡趋势，特别是在 2008 年世界经济危机的冲击下，出现三次负增长。随着日本经济的不景气，日本 ODA 占其国民生产总值的比率也在逐渐降低。从 1996 年至今，日本 ODA 占 GNI 的比例逐渐下降到 0.2% 左右，特别是 2007 年以来下降到 0.17% 左右。而与之相随的是日本 ODA 的额度呈逐渐削减之势。从 2001 年起，日本 ODA 支出纯额开始下降，从 DAC 成员的第一宝座跌落。同样，自 2001 年以来，日本 ODA 支出总额迅速减少，由之前的 16.3 亿美元迅速下滑到 12.62 亿美元，并从 2002 年始交出第一宝座的交椅。相较于日本 ODA 总额、纯额的不断削减，日本环境 ODA 仍保持着不断上升的态势，其相对值仍在增大。然而，从长远来看，随着日本 ODA 总额、纯额的不断削减，其环境 ODA 的绝对值将逐渐减小。

其次，日本过于追求本国利益直接影响其环境 ODA 的援助质量。根据前文对日本环境 ODA 的分析，无论对日本环境 ODA 发展态势的宏观审视，还是对日本环境 ODA 发展特征的微观研判，都反映出日本不断追求国家利益、推进国家战略的意图。然而，日本环境 ODA 过于追逐本国狭隘利益的做法影响了对外援助效果。日本对有偿援助的偏重，使一些低发展国家背负沉重负担，难以进一步推进环境项目的持续发展；过于追求与外国特别是中国的战略竞争，逐渐偏离环境援助事业的初衷。日本附带条件的束缚性环境援助，不仅使很多环境污染非常严重的国家因所谓的制约因素不能成功申请日本环境援助，而且使获得环境援助的国家因受日本的干涉而不能顺利推进环境治理。为了获得更多的经济利益，日本甚至以环境援助的方式向发展中国家转移环境污染。这种过于追求一国狭隘利益的做法严重损害了日本精心塑造的“环

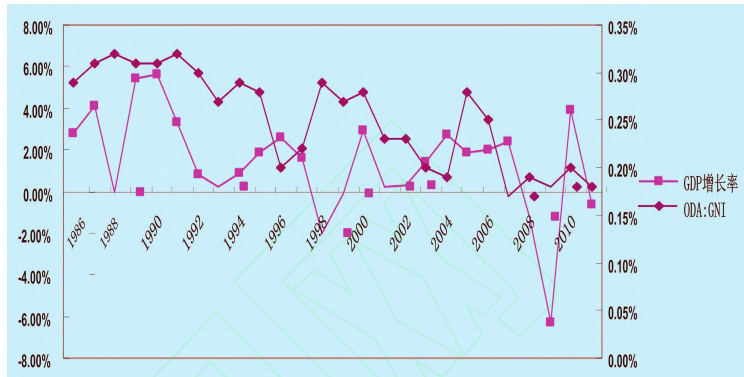


图 7 日本 GDP 增长率、ODA 总额占国民生产总值 (GNI) 的比率变化

(1995~2010 年) (单位: 百万美元)

资料来源: 笔者根据 ODA 数据统计而制作。



保国家”形象。

另外,日本近年来消极的环境外交严重冲击其环境 ODA 的积极效应。日本擅自变更《京都议定书》的规则,拒绝《京都议定书》第二承诺期,逃避减排义务的做法引发国际批评和谴责。日本首相福田提出其 2050 年削减 50% 的长期减排目标的基准年不是 1990 年,也不是提案的新基准年(2005 年),而是基于“现状”(2008 年)。同样,2009 年,日本首相麻生宣布日本 2020 年削减 15% 的中期减排目标的基准年也不是 1990 年,而是 2005 年。日本提案更改二氧化碳减排目标的计算方法,提议“区域有别”的计算方法,是逃避减排义务变相推脱责任的做法。以至于被有些日本学者批评道“提议变更基准年和计算方法的日本环境外交招人讨厌。”<sup>[12]</sup>然而,更令国际社会失望的是日本明确表示拒绝加入《京都议定书》第二承诺期。日本倒退、消极的环境外交行为对其环境 ODA 的积极效应形成严重冲击。

此外,日本执意捕鲸破坏生态环境、消极处理福岛核泄漏造成环境污染的行为引起国际公愤,遭到国际社会的强烈谴责。日本一边以环境 ODA 的国际贡献形式塑造“环保国家”形象,一边却又进行着与此相悖的行为。这不仅与其倡导的“循环、共生”的环保理念相背,与其构建与地球共生的“环之国”目标背道而驰,而且严重损害其环境 ODA 软权力效应的发挥和辐射。

### 五、日本战略发展环境 ODA 对中国的启示

日本环境 ODA 以积极的发展态势占据着国际援助舞台的重要位置,以极具战略色彩的发展特征追逐国家权益的增值。在激烈的国际援助博弈中,日本环境 ODA 以双重面孔穿梭于国际绿色援助体系中,一方面成为促进发展中国家环境保护与可持续发展的全球公共产品,另一方面成为日本追求国家利益、实现

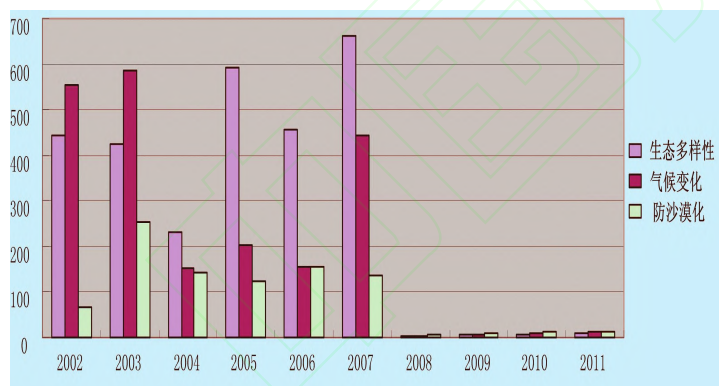


图 8 日本对中国的气候、生态、防沙漠化环境援助 (2002~2011 年) (单位:百万美元)

资料来源:笔者根据 OECD-DAC 数据统计而制作。

国家目标、推进国家对外战略的平台与途径。纵观日本环境 ODA 发展的 20 多年,尽管面临着困境和挑战,但更取得了有利于日本自身的积极效应。显然,对于日本而言,环境 ODA 已不仅仅是一种道义上的国际援助和一般意义上的经济外交,而是一种重要的权力资源和战略工具。中国既是日本 ODA 受援国,又是援助其他发展中国家的援助国。日本对环境 ODA 的战略发展与运用,对于兼具援助国与受援

国双重身份的中国有着重要启示。

一方面,中国作为日本 ODA 受援国,应采取积极措施应对日本对华环境援助减少的现状,从多层次弥补本国治理环境上的资金技术不足。日本于 1979 年开始向中国提供 ODA,并且是第一个向中国提供 ODA 的西方发达国家。20 世纪 90 年代中后期以来,环境 ODA 逐渐成为日本对华 ODA 的重点。21 世纪以来,日本对华 ODA 更偏重于环保领域。随着中国经济的迅速增长,日本对华 ODA 的政治色彩日益严重。为了减缓中国的经济增长速度,避免中国早日赶超日



本,日本在 2008 年停止对华日元贷款。日元贷款是日本 ODA 最大的部分。停止对华贷款使得日本对华 ODA 迅速减少,而不断缩减的对华无偿援助与技术援助更使日本对华 ODA 少之甚少。与之相随的是日本对华环境 ODA 迅速减少。从图 8 可以非常清楚地看到,2008 年以来的日本对华气候、生态、防沙漠化援助与之前相差悬殊,从每年几亿美元迅速下降到每年几百万美元。从 2002 年至 2011 年,日本对华生态援助从 2007 年 6.634 9 亿美元的最高值下降到 2008 年 445 万美元的最低值,气候援助和防沙漠化援助也亦如此。这区区几百万的环境援助对于面临严重环境污染的中国来说太微小了。2008 年之前,日本是 DAC 成员国中对中国环境援助最多的国家,也是中国获得环境援助的主要来源地。随着日本对华 ODA 贷款停止、环境 ODA 减少,中国获得环境援助总额也在减少。为此,中国在主要依靠本国力量整治环境的基础上,应积极加强与日、欧、美等国的环保合作,获得更多技术与资金支持,更好地进行本国环境治理。

第一,加大整治环境的力度。近几年,中国非常重视环境保护与治理。2007 年,中国首次颁发《国家环境保护“十一五”规划》,进一步强调环境保护的重要性和严峻性,并提出以占同期国民生产总值 1.35% 的环保投资来实现“十一五”环境保护目标。而在 2011 年颁发的《国家环境保护“十二五”规划》中,中国提出将投入 3.4 万亿元进行环境治理。中国整治环境的力度明显增强。但作为世界最大的发展中国家,中国面临着更多的生存与发展问题,开展环境治理的资金、技术、设备、人员仍很缺乏。

第二,扩大与日本的环保合作。日本是世界著名的环保国家,拥有先进的环保技术和经验。虽然中日已结束了 ODA 的借贷关系,但中日可以扩大环保领域的合作,加强经验交流,投资重点项目,合作环保研发,共享技术成果。中日节能环保论坛是中日加强环保合作的重要平台。从 2006 年首届中日节能环保论坛至 2008 年的 3 次论坛,中日共签署 34 个节能环保项目。此后,中日又在 2009、2010、2011、2012 年的第四、五、六、七届节能环保论坛上,分别签署了 42、44、51、47 项节能环保项目。目前,由于日本在钓鱼岛问题上不断挑衅,致使中日关系降至冰点。相较于他领域,环保领域是受中日关系影响最小的领域。中日加强环保合作不仅有利于实现中国治理环境、日本发展绿色经济的互利共赢,而且也是扭转中日关系的重要突破口。因此,中日双方应在环保合作上保持更积极的态度。

第三,加强与欧美的环保合作。随着日本对华环境 ODA 的减少,德国、法国取代日本成为 DAC 成员国对华环境援助最多的国家。美国、英国、瑞典、挪威等近几年在不断提高环境 ODA,而欧盟本身的环境 ODA 也在逐渐增加。虽然目前欧洲仍陷入经济危机的泥淖之中,但德法等欧洲国家在环境治理方面拥有成熟的经验和先进的技术,特别是德国,堪称世界一流的环保大国。中国应通过双边和多边平台,进一步加强与欧美的环保合作。另一方面,中国作为援助国,应积极借鉴日本战略发展与运用环境 ODA 的重要经验和教训。中国自 1950 年以来就积极开展对外援助。随着全球气候安全问题的日益严峻化,中国逐渐加大了应对气候变化领域的援助。在 2012 年的“里约+20”峰会上,中国宣布向联合国环境规划署信托基金捐款 600 万美元,用于发展中国家的项目安排和人员培训,并在 3 年内提供 2 亿元人民币的气候援助,帮助小岛屿国家、最不发达国家、非洲国家应对气候变化。尽管中国仍为发展中国家,但中国对外援助规模和力度都在不断扩大。截至 2009 年底,中国累计向 161 个国家以及 30 多个国际和区域组织提供了援助,经常性接受中国援助的国家有 123 个。<sup>[13]</sup>随着中国成为世界第二大经济实体,国际社会对中国的国际贡献寄予了更高的期待。

中国作为负责任的大国,作为发展中国家,在“坚持量力而行、尽力而为”<sup>[13]</sup>的政策上积极开展对外援助,应借鉴他国经验,追求对外援助的最佳效应。

第一,构建中国模式的对外援助。中国对外援助不同于 DAC 成员国,有着鲜明的中国特色。“不附带任何政治条件”是中国对外援助最重要、最具中国特色的援助政策。而中国作为发展中国家,在整治环境污染方面的丰富经验一定程度上更适合于其他发展中国家借鉴。并且,中国通过对外援助,与广大发展中国家共同应对全球气候变化问题,树立了“南南合作”的典范。同时,博大精深的中国文化不仅融入中国对外政策理念中,而且以其深邃的魅力吸引着世界。中国在开展对外援助中,应充分发挥优势,体现中国特色,输出中国经验,传播中国文化,塑造中国形象。

第二,完善对外援助的管理、实施及评价体系。中国在长期的对外援助中,已经形成了以商务部为主,外交部、财政部、中国进出口银行等部门协调的管理体系,建立了部际协调机制。随着对外援助规模的扩大,中国应进一步完善对外援助相关管理体系和机制,避免“不附带任何政治条件”对外援助资源被受援方滥用、浪费。同时,中国在对外援助评价体系方面,仍有待进一步加强。多层次、全方位、综合的评价体系,不仅有利于援助的质量和效果,而且有利于援助的可持续发展。

第三,加大对外援助的宣传力度。中国对外援助规模庞大。特别是在应对全球气候变化问题上,中国做出了积极的努力和贡献。作为发展中国家,中国对国际社会的国际贡献有目共睹,难能可贵,然而由于宣传力度不够,从而导致西方某些人士、媒体错误的解读。2011 年,中国首次颁布对外援助白皮书,清晰阐述中国对外援助政策主张。这是中国对外援助宣传方面的重要飞跃,今后应进一步加强。

第四,推动我国绿色经济与受援国环境保护的双赢。由日本的经验可看得出,其环境 ODA 是推动日本经济成长的新动力,不仅促进了受援国的环境保护与可持续发展,而且促进了日本自身环境产业的发展。在最大限度地结合受援国实际需求,促进受援国环境保护与可持续发展的情况下,中国应充分运用广阔的国际市场,通过国际间合作发展绿色经济,构筑低碳社会,实现受援方与援助方的互利共赢。

第五,通过环境援助的平台不断提高国际话语权。在体现美欧意志的西方话语权主导的国际体系中,中国及广大发展中国家的权益受到种种限制。在应对全球环境治理方面,欧美占据着主导地位。近几年由于受经济危机的冲击,欧美在应对全球气候变化方面表现消极。相反,中国在应对气候变化的国际舞台上扮演着越来越重要的角色。中国应以不断增加的环境援助为平台,争取国际议程设置、国际规则制定方面的权益,提高国际话语权,推动公正、公平、合理的国际规则与机制的建立。

治理环境污染、开展对外环境援助是中国崛起过程中面临的重要问题。中国作为受援国与援助国,作为发展中国家和世界第二经济实体,在进行本国环境治理的同时,应战略运用有限的资源开展对外援助,追求本国环境保护与对外援助效应的双赢。

## 六、结语

在环境威胁等非传统安全问题逐渐上升为“高政治”(High Politics)的当今世界格局中,环境援助扮演着越来越重要的角色,发挥着越来越重要的作用。日本环境 ODA 取得了较有成效

的发展。作为国际绿色援助体系的中枢力量,日本应进一步加强对发展中国家的环境援助。中国,作为发展中国家,在积极援助其他发展中国家的同时,仍面临着严重的环境污染问题。特别是 2013 年 1 月以来,中国中东部地区出现严重的雾霾天气。而首都北京的空气污染指数接近 1 000,雾霾天气持续不断。气候变化问题不仅仅是一国的问题,更是全球问题。对于中国等广大发展中国家而言,环境资源有限,整治环境污染仍需大量的环境援助。然而,日本在 2008 年就结束了对中国的官方发展贷款援助,一些发达国家更是在气候援助基金方面闪烁其词,甚至要求发展中国家独自承担气候变化的结果。环境威胁已超越一国的界限,成为全人类的共同威胁。发达国家应放弃狭隘的一国利益,积极援助发展中国家应对全球环境问题,加强与发展中国家的环保合作,维护全人类的共同利益。

### 参考文献

- [ 1 ] [日]外务省.政府开发援助(ODA)白皮书[M].东京:国立印刷局,2007:26.
- [ 2 ] [日]外务省.政府开发援助(ODA)白皮书[M].东京:国际协力推进协会,2012:178,25.
- [ 3 ] [日]21 世纪环境立国战略[EB/OL].日本环境省网,[http://www.env.go.jp/guide/info/21c\\_ens/index.html](http://www.env.go.jp/guide/info/21c_ens/index.html), 2012-07-29:110-120.
- [ 4 ] [日]外务省.政府开发援助(ODA)白皮书[M].东京:国际协力推进协会,1997:29.
- [ 5 ] [日]外务省.政府开发援助(ODA)白皮书[M].东京:国际协力推进协会,1998:28-29.
- [ 6 ] [日]我国的环境 ODA [EB/OL].日本外务省网,[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/pamphlet/p\\_kankyo.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/pamphlet/p_kankyo.html),2012-07-28.
- [ 7 ] [日]外务省.政府开发援助(ODA)白皮书[EB/OL].日本外务省网,[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/05\\_hakusho/ODA2005/html/honbun/index.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/05_hakusho/ODA2005/html/honbun/index.htm),2012-07-28.
- [ 8 ] [日]外务省.政府开发援助(ODA)白皮书[M].东京:佐伯印刷,2011:20-21.
- [ 9 ] [日]外务省.政府开发援助(ODA)白皮书[M].东京:佐伯印刷,2010:31.
- [ 10 ] 日本 ODA 白皮书强调对民主国家加大援助[EB/OL].共同网,<http://china.kyodonews.jp/news/2013/03/48766.html>,2013-03-20.
- [ 11 ] [日]在第 180 回国会上玄叶外相的外交演说[EB/OL].日本外务省网,[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/24/egnb\\_0124.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/24/egnb_0124.html),2012-07-29.
- [ 12 ] [日]福岛清彦.从经济看环境问题[M].东京:垂纪书房,2009:16.
- [ 13 ] 中国对外援助白皮书[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府网,[http://www.gov.cn/gzdt/2011-04/21/content\\_1849712.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2011-04/21/content_1849712.htm),2013-02-28.

[责任编辑 许佳]