

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

隨著經濟議題在國際之間大幅的提升，經濟外交也成為國與國之間互動的重要手段。自從二次大戰結束之後，對外援助(foreign aid)就在國際間與區域間的善後發揮著巨大的作用，「馬歇爾計劃」便是戰後規模最大，最成功的外援案例。當時的歐洲歷經戰火摧殘，百廢待興，美國就利用在戰爭中膨脹起來的經濟實力，在短短幾年的時間裡向歐洲提供了 120 億美元的外援，其中還包含了 93 億美元的無償援助。而 50 年代中期開始，歐洲復興計畫的完成再加上一批原殖民地國家的獨立，此時援助國與被援助國的數量皆在增加，援助活動的重心也轉向了第三世界國家，涉及的範圍也更加的廣泛，舉凡發展中國家的內部經濟、發展、社會乃至政治生活層面均無所不包。

除了美國繼續充當外援的主力之外，西歐、日本以及後來的澳洲等國也都投入了援助國的陣營，對外援助體系也從冷戰時的美蘇兩極東西方援助競爭模式轉變成今日以「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)底下的「開發援助委員會」(Development Aid Committee, DAC)所主導的「政府開發援助」(Official Development Assistance, ODA)為主的模式。<sup>1</sup>

對外援助的理念是基於人道救援，經濟發展、消弭貧窮和人道主義的關懷上，是目前國際援助的主流。然而歷經戰後十餘年，援助國每年投入了數以億計美金的援助，除了在人道主義救援、計劃生育、降低嬰兒死亡率等方面取得某些成功之外，但在促進

---

<sup>1</sup> OECD, *Development Cooperation: 1991 Report*, Paris: OECD, 1991, p. 257.

經濟成長方面的紀錄則一直是模糊不清的。雖然增加經濟成長並非援助的唯一目的，但也讓許多研究對外援助的學者開始反思外援所帶來的實質效益，是否比較符合現實主義的觀點。

現實主義式的援助理念則表現在於追求國家利益，主要反應在外交跟商業考慮上。外交考慮藉著展示善意或炫耀實力以達到行使影響力的企圖；商業考慮則表現在確保資源來源不虞中斷以及維持良好的經貿關係等。因此至少包含以下三點主要的目的：第一，追求援助國的既得利益，包括短期的經濟與貿易利益，和長期的戰略與安全利益；第二，尋求援助國廣義的利益，包括提高國家聲望、塑造民族形象、宣傳社會價值（例如民主、法制、人權和意識形態等）以及傳播生活方式等；第三，關注人類共同的利益，包括自然環境、減緩貧窮、救災等，並且通過這些活動以塑造援助國的國家形象。<sup>2</sup>

日本在二次大戰之後，憑藉著國家的經濟繁榮與高度發展而躍升為已開發國家俱樂部的一員，也因戰敗國的身分，以戰爭賠償而開始了政府開發援助的第一步。半個世紀以來，日本從最初的出口導向式援助，已經發展出屬於日本的援助哲學，也出現法規化的制度，並隨著多次的總額倍增計畫，躍升而為世界第一的援助大國。多年來，日本政府也把對外援助視為提升國際地位與最主要的外交手段之一。但是自 1990 年起日本遭受嚴重的經濟不景氣打擊，而被國際學者稱為是「泡沫經濟的破滅」，又遭逢 1997 年亞洲金融風暴的無情摧殘，且受到日本國內銀行體系大量壞帳嚴重拖累的影響，日本經濟從此陷入十幾年的低潮，至今日本的財政赤字與經濟疲弱仍無法恢復。

然而日本的對外援助並沒有因此而停滯，反而在 1999 年 8 月提出

---

<sup>2</sup> 周弘，《對外援助與國際關係》。北京：中國社會科學，民 91，頁 20-21。

新的五年ODA中期計畫(1999—2003)，強調日本政府將重新思索ODA政策的執行方式；2003日本政府則對1992年制訂的「ODA大綱」進行了修訂，推出了新版ODA大綱。<sup>3</sup>從字面涵義看來，新舊大綱在日本ODA的目的和理念表述上有很大不同。舊大綱對ODA的目的、理念的基本表述是「人道的立場」，而新大綱表述的則是重視國家利益。這是日本ODA大綱首次明確表明對外提供援助要考慮國家利益。

因此，日本對外援助政策值得吊詭的地方是：第一，日本國內經濟衰退，還去拯救其他國家，表示除了人道之外，是否還有其他利益存在？第二，日本的國際地位並沒有因為援外而上升，也就是說日本與第三世界國家親善是否還有其他的因素存在？第三，日本經濟走勢疲軟，外貿數額卻沒有明顯下降，所以一定有什麼支撐著外貿額。再者，政府是人民一票一票投選出來的，對國家的外援政策一定很敏感，在自己國內經濟疲弱的情況下人民一定感受到一些好處，才願意政府這樣投入。

日本的外援行動雖然號稱人道行動、消除貧窮，或是一般理解的與第三世界國家親善，但作為主要的經濟外交手段是否另有更深層的動機。身為已開發國家，在對外援助的歷史裡佔有極大的比例，其對外援助政策歷年來又有著重大轉變的日本，則是本篇文章選擇日本ODA政策作為個案來研究對外援助的主要因素，並對其做主要的探討。

## 第二節 研究方法

如前文所述，本篇文章將以日本ODA政策的發展、貢獻，以及對於援助國與被援助國所帶來的實質效應，測試現今的國際對

---

<sup>3</sup> 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，民90.11，頁34-37。

外援助政策是否比較符合現實主義的觀點。本篇文章將採用文獻分析法(document analysis)，以及個案研究(case study)的方法來反思現今的對外援助政策。

文獻分析法是指從政府文獻或以前的調查中蒐集現成的資訊進行分析。舉凡對於研究主題的相關言論資料、政府文件、著述等加以收集、比較、研判以及分析，以求取中立客觀的論述，並探討其隱含的意義。其分析步驟有四，即閱覽與整理(reading and organizing)、描述(description)、分類(classifying)及詮釋(interpretation)。

個案研究是指，將所要研究的一個或多個案例詳細探討，觀察案例中所發生的事件與人類行為，再以理論所作的預測來進行對照。主要步驟有三，即敘述所要受測的理論、觀察案例的有效性與結果，以及將觀察結果和理論進行分析。<sup>4</sup>

### 第三節 文獻探討與理論爭辯

#### 壹、文獻探討

檢視國內外以「日本對外援助政策」為主題之相關文獻，概可區分成以援助國觀點為主的「國家利益」與有助於受援國發展的「人道援助」兩種立場。其中，國外之著作大多是以單一實施案例研究為主，國內著作則偏向兩個或兩個以上之援助實施做比較性研究。一般而言，國內外學者對於日本對外研究政策之個案研究，概從動機途徑、決策途徑、歷史變遷途徑、援助地區分析途徑以及理論分析途徑等研究途徑研究日本之對外援助。故本節就國家利益與人道援助為分類檢視近年來國內外學者之相關論述。

---

<sup>4</sup> Stephen Van Evera, *Guide to Methods for Political Science*. NY: Cornell University Press, 1997, p. 56.

## 一、國家利益觀點

國家利益是已開發國家提供對外援助最為常見之政策考量，通常是用來解釋雙邊援助中援助國之利益動機，其中尤以現實主義最具理論代表性。國家的外交政策是決定一個民族生存、安全、主權以及國際競爭力的政策工具，對外援助就是這樣一種工具。

在國際學者方面，Hans Morgenthau 認為國家安全是立基於國家之綜合國力，因此國家之任何外交行為都是為了國家利益，包括每一項對外援助也不例外。<sup>5</sup> Robert Gilpin 則認為以經濟發展和人道救援為出發點之對外援助，雖然是國家資源的外溢，但主要動機還是加強對受援國之影響力，藉此干涉受援國之政經發展。<sup>6</sup> Bruno Frey 同樣認為對外援助是加深受援國影響力之政策工具，基於援助國的政策目標、保障利益與國家安全，而對受援國提供之賄賂式援助，同時提升國際威望。<sup>7</sup> Sarah Tisch 和 Michael Wallace 從馬克思學派的觀點，認為對外援助的資本外溢行為是資本主義國家解決內部危機的一種手段。使受援國逐漸依賴援助國之市場，最終導致資本不斷外流以及資源過度開發，這層援助關係將加深雙邊貧富不平衡的發展。<sup>8</sup>

在中國與台灣學者方面，周弘認為日本之對外援助行為，主要是為了獲取經濟資源以及維持貿易等國家利益，然而近年來日趨加重的政治色彩也顯示，日本除了經濟方面的利益外，未來也將致力於政治大國的政治利益。<sup>9</sup> 柯玉枝則從日本之國內外因素考

---

<sup>5</sup> Hans J. Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *American Political Science Review*, Vol. 56, June 1962, pp. 301-309.

<sup>6</sup> Robert Gilpin, *Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963, pp. 312-314.

<sup>7</sup> Bruno S. Frey, *International Political Economics*. NY: Basil Blackwell, 1984, p. 125.

<sup>8</sup> Sarah J. Tisch and Michael B. Wallace, *Dilemmas of Development Assistance: the What, Why, and Who of Foreign Aid*. Boulder, CO: Westview, 1994.

<sup>9</sup> 同註 2，頁 214-238。

量，分析日本之對外援助主要是基於確保資源、經濟穩定以及美日間的友好關係。日本成為「正常國家」(normal state)以及加入聯合國安理會也是主要的對外援助政治動機。<sup>10</sup>張隆義以日本對外援助形式之貸款比率過高，以及贈與(Grant Element, GE)比率過低之觀點，認為外援主要還是採取利己觀點，對貧窮改善之成效不大，仍是以國家利益考量為主。<sup>11</sup>

在國內學者論文部份，朱俊彥研究日本之戰後貿易政策，提出日本之對外援助重商主義以及保護主義措施過重，是維持貿易順差以及改善貿易摩擦的主要外交手段。<sup>12</sup>金琮凱以日本經濟外交與國際角色做研究分析，認為日本之對外援助行為是經濟發展與國際地位提升不可或缺之主要外交政策工具。<sup>13</sup>白捷隆則是以美日援外比較分析之方式，提出相對於美國全球戰略取向，日本之對外援助所注重的是確保經濟穩定發展與日本之安定與繁榮的國家利益取向。<sup>14</sup>

## 二、人道援助觀點

改善貧窮，促進世界秩序之安定是現今對外援助概念之主流。西方國家也普遍認為對外援助對於受援國之政經發展有著實質上的幫助，在現今國際上是不可或缺的一項外交工具。人道援助是站在受援國發展的角度來解釋現今的援助現象，因此以改善受援國貧窮、促進生活水準的提高為主。此即為現今國際主流的人道援助觀點。

---

<sup>10</sup> 同注 3，頁 31-52。

<sup>11</sup> 張隆義，〈日本的對外開發援助〉，《問題與研究》，第 27 卷，第 11 期，民 77.8，頁 1-12。

<sup>12</sup> 朱俊彥，〈貿易政策在戰後日本經紀外交中的角色研究〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 82.6。

<sup>13</sup> 金琮凱，〈後冷戰時期日本之經濟力量與國際角色〉，碩士論文，政治大學外交學系，民 91.6。

<sup>14</sup> 白捷隆，〈美日對外援助政策之比較研究〉，碩士論文，政治大學外交學系，民 93。

國外學者方面，Finn Tarp 從 1950 年代至 2000 年對外援助的實踐與理論發展中，對各種議題提出總檢，認為外援效能的提升、援助類型的精進以及外援與總體經濟間的關係持肯定的態度。其認為運用對外援助有助於貧窮環境的改善、婦女地位的提升、協助解決衝突事件，以及國際經濟體系之穩定。<sup>15</sup>David Lumsdaine 則認為對外援助不能僅從國家之利益與政策目標作為考量，提供援助的基本原則仍是在於建立平等的國際秩序，期望所有國家都能達到安定與繁榮。事實上許多歐洲國家所提供之援助計畫即含有相當濃厚的人道主義色彩，以人道與公平原則為主。<sup>16</sup>Olav Stokke 在研究歐洲的對外援助實踐中，也提出人道方面的援助貢獻。其認為對外援助對於改善世界貧困、促進第三世界國家之發展有著正面的意義，這是與國家利益無關，是已開發國家的國際義務。<sup>17</sup>

中國與台灣學者方面，周弘雖主張日本是以國家利益為主，然而實質上對於受援國、區域之經濟發展有著莫大的貢獻，尤其是近年來受到日本援助最多的中國，其改革開放與經濟社會發展日本可說是功不可沒。<sup>18</sup>柯玉枝則是不否定日本外援能夠促進亞太地區貿易成長，以及技術合作部份能夠提升受援國之人民生活品質。劉華英以亞洲地區之區域整合的環境途徑作分析，認為日本對外援助對於亞洲地區經濟的發展以及現代化做出了一定的貢獻，此不單只是基於日本的國家利益，同時也是日本身為經濟大國的國際責任。<sup>19</sup>張隆義在對日本 ODA 政策的後續研究中，包括

---

<sup>15</sup> Finn Tarp, *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. NY: Routledge, 2000.

<sup>16</sup> David H. Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics: the Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

<sup>17</sup> Olav Stokke, "Western Middle Power and Global Poverty," *The Scandinavian Institute of African Studies*, 1989, pp. 1-11.

<sup>18</sup> 同註 2，頁 214-238。

<sup>19</sup> 劉華英，〈從 ODA 看日本與亞洲經濟的互補性〉，《現代日本經濟》，第 4 期，頁 91.5。頁 11-13。

加強外援的效率、支援亞洲金融危機後經濟結構改革、支援良好治理與民主化發展、借重非政府組織的協助以擴大國民參與、加強外援作業的調查、監督與評估機制、資訊公開以獲得日本納稅人對援助政策的支持以及草根性援助等，這些都是有助於日本對外援助之人道貢獻。<sup>20</sup>

### 三、本篇論文觀點

而就本篇論文的「論文方向」、「論文內容」、「論文範圍」等三部份而言，筆者將整理並歸納本文論文獨特論述之處：

就論文方向而言，本篇論文主題「日本 ODA 政策之個案研究」屬於個案研究類別。而從過去收集之國內論文資料中，多數是以單一受援對象（例如日本對中國之援助政策）以及比較性研究（例如美日對外援助政策比較分析），而對日本政策之整體探討較為缺乏。同時對外援助政策的探討在國內還是較為冷僻的議題。因此本篇文章不只對日本 ODA 政策作出完整之描述，亦將國外因素、國內因素以及理論之分析對其之實際涵義給予更深層的探討，以補足前人研究的不足。

就論文內容而言，國內博碩士論文之比較性研究，多以國家主體為比較單位，鮮少從理論適用性比較的基本概念著手研究。因此，本篇論文並無任何預設之立場，而是分析日本 ODA 政策中的各項相關因素，並輔以各項數據資料，以期對日本外援實踐作出理論性的合理解釋。

就論文範圍而言，與過去資料相比，本篇研究援助區域的範圍不僅僅侷限單一區域或是單一國家，而是廣泛的討論涵蓋國家、區域以至全球範圍等各層面的援助行為。討論議題也不只侷限於

---

<sup>20</sup> 張隆義，〈日本對外政策之研究〉，《國際關係學報》，第 14 期，民 88.12。頁 112-143。

經濟，而是涵蓋經濟、政治、軍事以及安全的綜合討論。時間軸則是從起源的戰後賠償時期，至今日的相關政策表現。因此就研究結果而言，能較具宏觀的研究範疇視野。

## 貳、理論爭辯

綜合上述之文獻可發現，現今國際間的對外援助之理論主要採取兩種立場，一種認為援助行為是有助於受援國發展與災難重建功能的正面觀點；另一種則與其相反，認為援助行為將造成受援國的過度依賴，是有礙於受援國發展，並且是出自於援助國私利的反面觀點。以下則就此兩種立場分別敘述現今對外援助的相關理論之論述。

### 一、正面：

採取正面立場的相關理論，對於國際間之援助行為持肯定的態度，因此主要是站在受援國的角度來解釋現今的對外援助政策。主要包括現代化理論、人道主義以及補充論等相關理論。

#### (一) 現代化理論(modernization theory)

西方學者自從二次大戰以來美國對西歐國家提供馬歇爾計劃的成功，現代化理論一直是西方國家經濟發展經驗對外輸出的主要模式，<sup>21</sup>其認為西方國家的發展模式與軌跡，將是第三世界國家所採行且去遵行的最好模式。因此，西方國家經常視發展概念為一種政經工具，嘗試去協助開發中國家邁向或趕上已開發工業國家。由現代化理論對於發展所延伸出來的概念，基本上包含以下各項假定：<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> 李明峻譯，日本國際協力機構著，《援外的世界潮流》。台北：桂冠，民 93，頁 9。

<sup>22</sup> 宋鎮照，《發展政治經濟學—理論與實踐》。台北：五南，民 92，頁 47-52。

1. 發展可以藉由創造和推動，而傳送至其他的第三世界國家；
2. 發展是來自經濟發展較高的國家；
3. 發展是直線的、進步的、以及可預測的；
4. 現代化強調技術專家與各種專業顧問，忽略第三世界國家相關的文化、傳統、意識形態等各方面的狀態；
5. 現代化隱含了一種具有西方偏見的文化和價值體系。此主要是因為許多發展的學者認為，要解決第三世界國家的經濟問題，必須依賴外來的介入來改變，並且依照西方國家的規範來評斷其結果。
6. 在發展者與被發展者之間，並沒有互惠關係的存在。傳統的現代化理論基本上只是一種從富有者到貧困者之間的資源傳送。

然而自 50 年代以來，西方國家每年就不斷的對第三世界國家提供援助，但卻只有少數的第三世界國家因為獲得外援而導致經濟的快速發展。對於此種第三世界國家與西方國家在經濟發展歷程上的差異，依賴理論(dependency theory)學者認為現代化理論過度偏向於核心資本主義國家，並不適用於去了解第三世界國家的發展。Andre Gunder Frank 稱此種不平衡的發展現象為一種低度發展(underdevelopment)理論。其在對於巴西與智利的研究中發現，資本主義發展只發生在於核心國家，而低度發展卻發生在於邊陲國家。<sup>23</sup>Samir Amin 則認為，西方的發展理論雖然在第三世界國家付諸實行，卻產生了一種不平衡的發展。<sup>24</sup>Barry Bluestone 則從不均衡發展(uneven development)的觀點，解釋最多投資的產業部門，即是獲利最高之處，同時也造就這些部門的成長。反觀缺乏投資的部門卻產生貧窮與發展停滯，因此貧富差距越大，不均衡的發

---

<sup>23</sup> Andre Gunder Frank, "The Development of Underdevelopment," *Monthly Review* XVIII, September 1966, pp. 17-31.

<sup>24</sup> Samir Amin, *Unequal Development: An Essay on the Social Transformations of Peripheral Capitalism*. NY: Monthly Review Press, 1976, pp. 1-13.

展形勢焉然形成。<sup>25</sup>

50年代至60年代的現代化理論認為援助的增長意味著經濟的增長，然而到了60年代末期發現，儘管受援國的經濟呈現了部份的增長，但社會貧窮問題並沒有因此而趨緩，反而更顯嚴重。於是70年代的外援開始強調滿足人類的基本需求和消除貧困。到了80年代，許多的開發中國家的貿易條件急劇惡化，進而產生了嚴重的債務危機，於是西方的發展理論重點又轉向支持受援國的經濟結構調整。但經過了十餘年的努力之後，許多的第三世界國家仍未脫離貧困。

根據上述之討論，可以發現西方的現代化理論不但無法適用於每一個第三世界國家，而且不同的政治、經濟、社會、歷史和文化，亦影響與塑造了每一個國家的特殊發展經驗。此亦是研究西方與第三世界國家的發展問題時，仍要重視其他面向的差異性。

## (二) 人道主義(humanitarian)援助

人道主義的定義，重心在於對人道的關懷。人道哲學興起在不同的時期和地方，包括古代希臘的亞理斯多與伊比鳩思想；中國的儒家思想、道家思想和佛教；文藝復興時期的歐洲；和在美國的某些務實主義思想等等。雖然人道主義常和俗民主義、個人主義緊密相連，但這並不是必然的。人道主義有時比較類似一種人類的宗教，以利他主義和以全人類為由的行動做他們的指導原則。人道主義經常是一種心態，或一種思想性質，而不是什麼固定教條，但幾乎被普世認定是正面的性質。

人道主義式的發展援助，又稱為人道的國際主義，或是國際人

---

<sup>25</sup> Barry Bluestone, "Economic Crises and the Law of Uneven Development," *Politics and Society* iii, Fall 1972, pp. 72-85.

道主義。此類型的援助主要是以人道主義救災援助和捐款的形式出現。歐洲學者 Olav Stokke 在研究北歐的外援模式理論後，提出一種發展援助遵循人道主義的三項原則：第一，將解脫全球的貧困與促進第三世界國家的經濟和社會發展視為本國的義務；第二，堅信一個更加平等的世界是最符合西方工業國家利益的；第三是假定履行這些國際義務與保持國家經濟與社會福利政策的社會責任是鑲嵌在一起的。<sup>26</sup>

舉瑞典為例，瑞典在援助國行列裡向來以慷慨與崇尚道德著稱。<sup>27</sup>早在 1975 年瑞典就超過了以聯合國為號招將國內生產毛額的 0.7% 用於發展援助，並且大多數的援助都為捐款的方式。其中條件式的援助(tied aid)佔極少的額度，一直停留在 20% 以下。<sup>28</sup>另外瑞典也把近 10% 的外援用於人道主義援助，在總額上僅次於美國與德國，是其他援助國的近三倍。瑞典也有足夠的天然資源，並不需要依賴第三世界國家的原料，與第三世界國家的貿易比率也很低，所以很難說瑞典的外援與貿易促進有多大的關連。所有這些行為都為瑞典贏得的人道主義特質援助國的名聲。

### (三) 補充論(supplement theory)

由美國學者 John White 提出，主要是採取經濟學的關觀點。對外援對於受援國的經濟幫助是無庸置疑的，它可以為受援國帶來許多的經濟利益。補充論也稱作積極援助論，主要著重於外援在接受國際經濟發展中的作用。<sup>29</sup>其認為，發展中國家缺乏一些基本的資源，例如儲蓄、外匯、資金、專業的人才與技術，而外援則可以達到提供與補充這些資源的效果。通過補充這些經濟發展

---

<sup>26</sup> Stokke, op. cit., pp. 1-11.

<sup>27</sup> 同註 2，頁 125-126。

<sup>28</sup> OECD, "Development Cooperation Review Series: Sweden," *OECD Development Assistance Committee*, No. 9, 1996, p. 13.

<sup>29</sup> John White, *The Politics of Foreign Aid*. NY: St. Martins Press, 1974, p. 105.

所必須的資源，外援可以使受援國的經濟發展更加快速<sup>30</sup>。受援國最終會發展至一定的水準，此時經濟不需外援仍可持續的增長。但受援國有時也必須付出一定的代價。

## 二、反面：

採取反面立場的相關理論，認為國際間之援助行為對於受援國之發展持否定的態度，因此主要是站在援助國的角度來解釋現今的對外援助政策。主要包括替代論，以及現實主義等相關理論。

### (一) 替代論(displacement theory)

同樣是由美國學者 John White 提出。替代論也稱作消極援助論，相對於補充論，替代論認為對外援助使受援國得到了經濟發展所需要的資源，但這其實不但無助於受援國，反而是有害的。<sup>31</sup>對外援助使得受援國不採取必要的行動去彌補其他產業的不足，從而使受援國其他產業無法得到相同的發展，如此，受援國就必須永遠的依賴外援，替代論更進一步的提出，外援會強化援助國與受援國之間的從屬關係。其認為援助是一種控制與壓迫別國的工具，是一種抑止而非鼓勵受援國發展的政策。因此替代論表示對外援助有害於受援國的發展。

### (二) 現實主義(realism)

現實主義的援助理念主要是以援助國的國家利益為中心，同時也站在援助國的角度來解釋提供外援的問題。現實主義認為，國家是基於自利而非利他的行為來提供援助，再此一前提下，援助國會試圖從受援國得到政治上的利益。與替代論相同的，援助國

---

<sup>30</sup> James W. Fox, "Applied Economic in Action: The U.S Foreign Aid Program What do Economists Know that Policymakers Need to?" *American Economic Review*, Vol. 87, No.2 May 1997. p. 5.

<sup>31</sup> White, op. cit., p. 122.

與受援國存在著強烈的從屬關係，現實主義的解釋是，受援國會因為過度依賴外援，且為了得到源源不絕的援助而會答應援助國所附加的條件或要求。現實主義的外援理念主要代表為 Hans Morgenthau，他認為援助只是一種純粹對外國施加壓力的政策工具之一，無論是何種形式的對外援助，本質都是政治性的，主要目標都是促進和保護國家利益。<sup>32</sup> 另外 Morgenthau 也將對外援助分類為以下六種：

1. 人道主義援助：是唯一一種非必然與政治相關的模式。Morgenthau 把人道主義援助定義為：一國政府為了救助受到自然災害的外國受難者而向該政府所提供的援助。但是援助國通常不關心錢是被運用在哪些地方，而受援國政府也常拿來做政治用途，而非優先於人民的福利。<sup>33</sup> 但是只要操作得宜，援助國就可以透過人道主義援助而增加自己的影響力。
2. 生存(subsistence)援助：是將錢提供給不能維持最低限度公共服務設施的國家。<sup>34</sup> 此種援助是為那些沒有足夠資源為國民提供所需的服務設施的國家平衡預算赤字。然而此種政治影響是更明顯的。它使如果沒有外援即會垮台的受援國政府維持現狀，另外任何接受生存援助的政府都不願喪失政權。此種情況讓援助國向受援國施加影響提供了機會。
3. 經濟發展(economic)援助：此種援助的主旨在幫助需要發展經濟的國家建設基礎設施，提供人力物力。然而 Morgenthau 批評此種援助是不明智與不可採行的。首先，他對於援助能夠提供因缺乏效率而經濟發展緩慢的國家解決問題提出懷疑。發展緩慢是由於某些條件與缺乏效率所導致，花錢建設項目與培

---

<sup>32</sup> Morgenthau, op. cit., pp. 301-309.

<sup>33</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. NY: Alfred A. Knopf, 1996, p. 302.

<sup>34</sup> Ibid., p. 305.

育人才完全不能改變這些國家缺乏能力發展經濟的事實。<sup>35</sup>簡言之，發展會引起不穩定，更大的不穩定會出現在經濟起步階段到以開發階段的過度變遷中。

4. 軍事(military)援助：直到 60 年代，軍事援助一直主導著美國的對外援助政策。Morgenthau 認為軍事援助並沒有發揮到軍事的用途，而只起到政治的作用。援助國在提供軍事援助是為了獲取政治利益，它迫使受援國聽從援助國的要求。迫使受援國不採取會使援助國停止援助的任何行動。<sup>36</sup>
5. 威望(prestige)援助：為提高自身名望所給予的對外援助可使受援國表面上具有發展，但這些發展可能並不具有真正的功能特別是經濟方面的功能，像是援助建設一些大型工程或是科技產業以產生經濟增長的假象。威望援助通常不會被公開來，而是隱藏在軍事或經濟援助裡。如同軍事的援助一般，為提高身望所給予的援助也是賄賂的一種形式。<sup>37</sup>
6. 賄賂(bribery)援助：Morgenthau 是以它的真實目的為出發：賄賂是一國政府向另一國政府提供錢財或服務，作為一種交易的代價。<sup>38</sup>這些代價實質上能夠為援助國帶來好處。賄賂是除了人道主義救援以外其他援助形式實質目的，並且由史以來就是援助的目的。

人道主義和生存的援助看似非政治性的，實際上最終目的還是保持自身國家的政治利益；軍事援助的目的也是政治戰略；威望援助則並不包含發展的意思，只能算是一種增加影響力的手段；經濟發展援助本身已經成為和平時期轉移資金與服務的主要模式。因此，Morgenthau 認為，其實對外援助並沒有更高的道德標

---

<sup>35</sup> Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, op. cit., pp. 304-308.

<sup>36</sup> Ibid., p. 303.

<sup>37</sup> Ibid., p. 302.

<sup>38</sup> Ibid.

準，它是一種可對受援國施加壓力的工具。是為特定交易活動所給予的賄賂。

Waltz 則進一步認為，主要的世界大國在國際無政府狀態下的舞台互相競爭，謀求建立霸權、建立安全體系，對外援助就是此霸權的工具之一。軍事援助服務於加強兩極體系的安全穩定，而經濟援助則是爭取盟友，增強援助國國力的賄賂行為。<sup>39</sup>

## 第四節 論文架構與章節安排

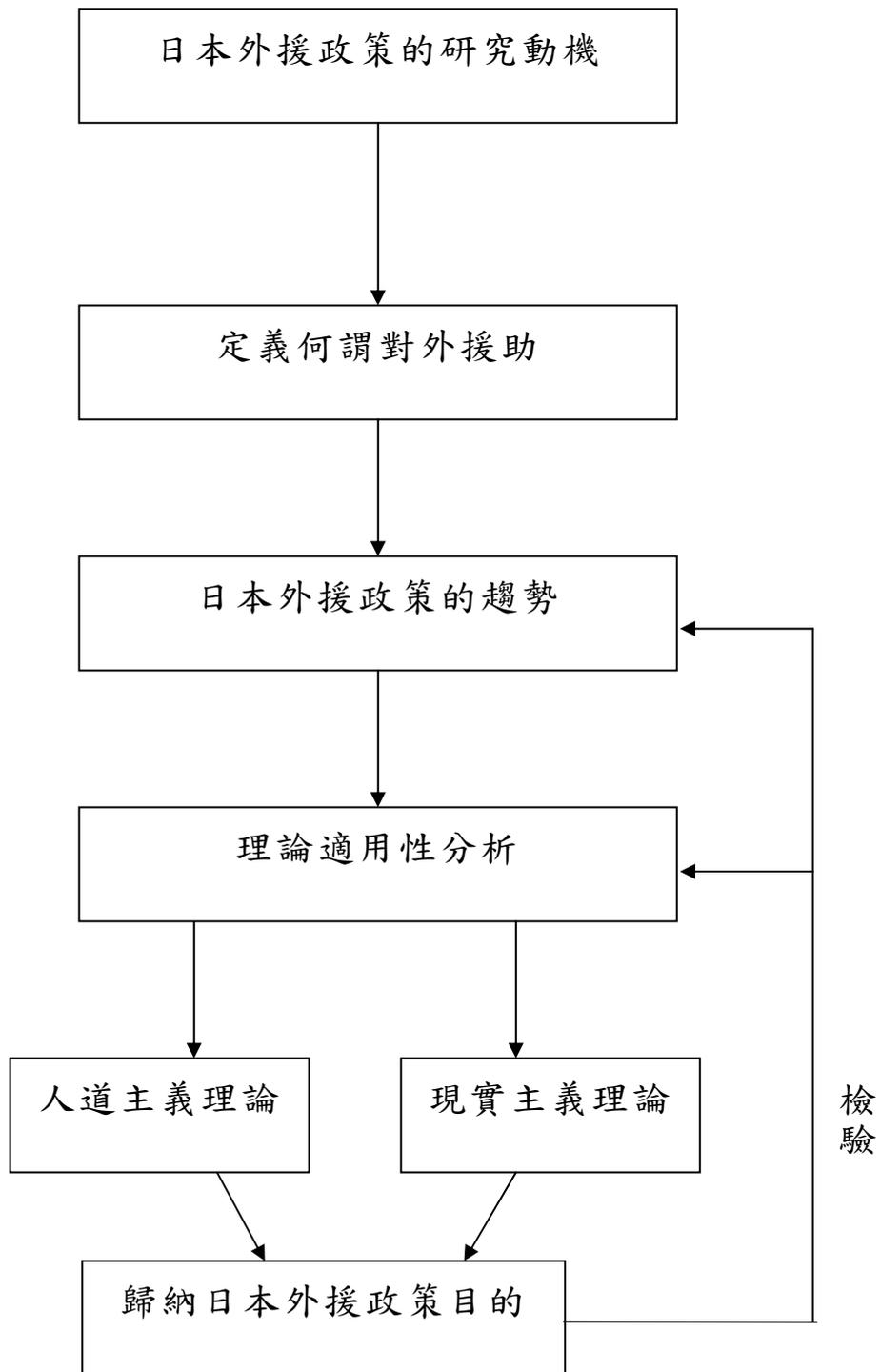
本論文之研究架構是先定義何謂對外援助政策，再分析各歷史階段之國際趨勢以及日本對外援助的演進，最後再以理論適用性檢視現今的援助行為與實際目的，表 1-1 是本論文的研究流程圖。整篇論文共分成五章，下面就各章分別敘述：

第一章是導論，說明本文所要研究的問題。包括研究動機與目的、本文所採用的研究法、各學者對於外援的理論爭辯與章節安排等。第二章是對外援助的歷史與發展，主要是針對外援的涵義與發展進行探討。第三章是日本對外援助的歷史與發展，包括歷史發展、援助模式、援助機構以及理念之轉變。第四章是將個案與理論結合，以分析日本 ODA 政策之理論適用性以及政策目標以期了解日本對外援助之實質效益。第五章則是結論，說明研究之結果發現以及預期之研究貢獻。

---

<sup>39</sup> Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*. NY: Random House, 1979, p. 200.

圖 1-1:論文研究流程圖



資料來源：筆者自行繪製。

## 第五節 預期學術貢獻

以國際政治的觀點看來，經濟援助所帶來的幫助是無庸置疑的，然而第三世界國家卻依然貧窮，反倒是徒增許多無法消化的外債問題。美國身居援助國的龍頭角色，在國內預算雙赤字的情況之下每年依舊投入為數可觀的援助款，是否真如同美國聲稱的基於人道立場、消弭貧窮？或是現實主義學者觀點的維持國家利益，則是本文主要探討的地方。因此，本文欲藉由日本的 ODA 政策，來探討現今對外援助的實質意義。

另外，在現今互動頻繁的國際社會裡，全球化的出現更導致國與國之間的互賴關係加深。台灣由於邦交國數目稀少，再加上中共在國際社會裡的打壓，能選擇的外交手段因此有所限制。由於台灣經濟的高度發展已在國際間取得一定的知名度，雄厚的外匯存底也是國家從事國際活動的一項重要資產，對外援助於是也成為最適合台灣目前狀況的外交手段。

台灣與日本是極類似的兩個國家，同樣位於東亞、島國地形，同樣缺乏天然資源、重視貿易與發展經濟外交。然而日本往往也比台灣先進十年，因此本文也欲藉由研究日本的對外援助經驗，期許能作為將來台灣的借鏡。

## 第二章 對外援助的歷史與發展

隨著國際情勢的轉變，各歷史階段的援助行為也表現出不同的援助理念與趨勢，援助國以及受援國之間的援助政策也產生相關的轉變。因此，本章主要就針對對外援助之歷史轉變、主要理念以及相關國際主體作一個簡單之描述。

### 第一節、對外援助的定義與歷史轉變

對外援助是指國家或國家集團對於他國提供無償或優惠的資金、貸款與技術援助等方式，以解決受援國所面臨的政治經濟困境與問題，或達到援助國家特定目標的一種手段與政策工具。也是國家謀求自身利益，在國際間對外加強影響力的主要方式，其中包括經濟與軍事的援助。<sup>40</sup>對外援助可說並非一種單純、單向的經濟活動或慈善活動。其通常包含援助者的對外政策取向、戰略意圖與價值觀念。因此，任何一項的對外援助政策背後，都必然反映出決策者的決策理論依據或理論影響。

對外援助有四種主要的援助形式：一、無償贈與資金或貨物，例如無償的財政援助與無償技術援助等；二、無息貸款或優惠的低利貸款，又分短期或中長期貸款，是目前最常使用的形式；三、項目援助與規劃貸款，這是世界銀行的援助形式，唯須經過比較長時間的程序和評估才能實行；四、緊急性援助貸款，包括國際貨幣基金所提供用於臨時性資金融通的貸款。簡而言之，就方式而言對外援助可分為有償與無償，有條件與無條件的援助；就手段而言，則分為提供資金、能源、糧食等的援助；冷戰結束之後國際間則是以政府開發援助為主。

政府開發援助又稱為官方發展援助，簡稱 ODA。所謂的政府

---

<sup>40</sup> Tarp, op. cit., p. 2.

開發援助是指已開發國家對開發中國家之間由政府提供的低息貸款、無償援助以及技術合作等。其中贈與比率之部分依照 DAC 對會員國之規定必須達 25% 以上，並包含「官方性」、「優惠性」與「政策性」三大特徵，此三大特徵使得 ODA 與出自私人財源、以商業條件進行、以營利為目的的民間投資與貿易有著截然不同的性質。<sup>41</sup>

另外，若以提供援助者來劃分的話，則可分成政府開發援助、其他政府資金(Other Official Flows, OOF)、民間資金合作及民間非營利團體之贈與等四種；若以提供方式則又可分成援助國直接提供給特定受援國的雙邊援助(multilateral assistance)，以及援助國透過國際組織所提供之多邊援助(bilateral assistance)。

## 壹、對外援助的起源

國際間的對外援助可追溯自 1947 年的馬歇爾計劃(Marshall Plan)。第二次世界大戰結束後，世界體系成為由大西洋彼岸，為建構其全球霸權地位而對歐洲與亞洲等地提供資金、海外駐紮軍隊的美國，與位於歐亞大陸中心地帶，藉由調動其軍事力量，直接對其外圍國家施加壓力的蘇俄為主的「兩極世界體系」，對於剛經歷過第二次世界大戰，而急待進行經濟重建的西歐國家而言，這兩股「擴張」勢力是歐洲戰後重建最主要的關鍵，也是對外援助計畫的重要起源。

當時美國杜魯門總統決定對共產主義進行圍堵政策，以防止共產主義擴張，而因此對歐洲國家提供大量的軍事援助。同年的 6 月 5 日，美國國務卿馬歇爾(George C. Marshall, 1880-1959)在哈佛大學以「經濟復甦與美歐合作之必要性」議題為文發表演說，內

---

<sup>41</sup> 張亞中，《國際關係與現勢》。台北：晶典，民 93，頁 97。

容更是具體的點出了美國對西歐提供經濟援助是符合美國的國家利益，馬歇爾認為：「歐洲的重建實與美國促進世界和平能否成功息息相關。理論上，美國應竭盡所能地促進世界經濟體制能夠健全發展，因為此點關乎世界政治的穩定與和平的確保。我們的政策不是直接反對一個國家的教義，而是唾棄飢餓、貧窮、惡化與混亂。我們的目的是為世界經濟秩序與健全發展，讓自由體制能夠繼續生存下去」。<sup>42</sup>這就是「馬歇爾計劃」的重要依據。

馬歇爾計劃是為因應歐洲國家的戰後重建所提出，主要透過降低關稅、進口障礙的消除與加強各國經濟合作等方式，達到歐洲整合與擴大市場之目的，故又稱之為「歐洲復興計畫」。<sup>43</sup>歐洲在經濟援助前的通貨膨脹率每年平均高達 34.1%。所以在 1947 年 8 月於巴黎舉行「歐洲經濟合作會議」(Conference on European Economic Cooperation, CEEC)後，歐洲十六國遂於 1948 年的 4 月 16 日共同創立「歐洲經濟合作組織」(Organization of European Economic Cooperation, OEEC)，負責分配援助資金的工作，分配金額如下表 2-1 所示：

---

<sup>42</sup> Carol E. Baumenn, *Western Europe: What Path to Integration*. Boston: Heath and Company, 1967, pp. 16-18.

<sup>43</sup> 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，民 95，頁 7。

表 2-1：1948 年至 1949 年「馬歇爾計劃」經濟援助配額表

受援國家	援助金額 (單位：百萬美元)
奧地利	232
比利時、盧森堡經濟聯盟	195
丹麥	103
法國	1085
希臘	175
愛爾蘭	88
冰島	6
義大利與的里亞斯特	594
挪威	82
荷蘭	471
英國	1316
瑞典	39
土耳其	28
總額	4414

資料來源：筆者自行整理，引自 Martin Schain, *The Marshall Plan: Fifty Years After*. NY: Palgrave, 2001, p. 4.

事實上在第二次世界大戰結束之後，美國對西歐提供重建資金其實是為了佈置全球政治、經濟與戰略霸權地位的必要手段。1947 年 5 月 8 日美國副國務卿 Dean Acheson 在密西比克里夫蘭市的 Delta 理事會(Conseil du Delta)發表一篇有關《重建的條件》(Conditions de la Reconstruction)演說時即做了明白的表示：「除非美國宣告放棄和平與繁榮，否則美國應該對那些處境困難的國家提

供金融援助。」<sup>44</sup>

特別是當德國在 1948 年以後也獲得來自美國的經濟援助資金（參閱表 2-21948 年至 1951 年間「馬歇爾計劃」經濟援助配額表），其經濟發展已躍居歐洲國家的首位；馬歇爾計劃執行 4 年後，歐洲各國的國際間貿易成長 70%、工業產值增加 35%、農業產值增加到 35%，且金融穩定無通貨膨脹與共產黨顛覆之虞。美國利用在戰爭中膨脹起來的經濟實力，在短短幾年的時間裡向歐洲提供了 120 億美元的外援，其中還包含了 93 億美元的無償援助。於是成為日後美國對外援助計畫的成功典範。<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Gerard Bossuat, *L'Europe occidentale à l'heure américaine*, Bruxelles, Belgium: Editions Complexe, 1992, p. 92.

<sup>45</sup> 同註 43。

表 2-2：1948 年至 1951 年間「馬歇爾計劃」經濟援助配額表

受援國家	援助金額 (單位：百萬美元)	百分比 (%)
英國	3297	26.4
法國	2296	18.4
義大利與的里亞斯特	1204	9.6
德國	1448	11.6
荷蘭	1128	9.0
比利時盧森堡經濟聯盟	777	6.2
奧地利	488	3.9
丹麥	385	3.0
希臘	366	2.9
愛爾蘭	133	1.1
冰島	43	0.3
挪威	372	3.0
葡萄牙	70	0.6
瑞典	347	2.8
土耳其	137	1.2
總額	12491	100

資料來源：筆者自行整理，引自 Martin Schain, *The Marshall Plan: Fifty Years After*. NY: Palgrave, 2001, p. 4.

## 貳、對外援助的歷史轉變

對外援助各階段的歷史轉變，主要可以從國際趨勢、行為國家以及援助思維等相關因素之相關轉變來檢視對外援助政策之演

進。由於歐洲復興計畫、歐洲整合的成功，加上前蘇聯的結體，冷戰結構瓦解，各領域的技術革新，放寬限制及自由化，世界經濟及社會的統合，以及一些擺脫殖民的新興獨立國家出現，使得全球化在 90 年代急速發展，國際秩序由東西關係為主軸轉變成為對於南北貧富差距的關懷。各國的對外援助金額，也改為流入低度開發國家。冷戰期間，在兩極對抗的大環境下，對外援助成為鞏固友邦，以及各自陣營建立經濟體系的政經工具，雙方分別建立了外援的國際組織。冷戰結束後，這種情況始獲得重大改變，西方國家亦開始對以往的敵對陣營伸出援手。

## 一、行為國家的改變

二次大戰末期，國際經濟秩序及對外援助體制的設計，是由剛取得經濟超強地位的美國主導，並透過一連串的國際談判所進行推動。1944年7月，44國代表於美國新罕布夏州的布列敦森林召開聯合國貨幣基金會議，會中決定成立三個組織以做為重建戰後經濟的中心組織，包括用以重建國際貨幣制度的「國際貨幣基金組織」(International Monetary Fund, IMF)、負責長期投資的「國際復興開發銀行」(即世界銀行，International Bank of Reestructuon and Development, IBRD, or World Bank)以及仲裁國際貿易糾紛的「國際貿易組織」(International Trade Organization, ITO)。<sup>46</sup>此也就是布萊敦森林體系的基本組成架構。

50 年代時期的援外活動特徵即是援助國與受援國數目均大幅的提升。援助國中除了美國繼續擔任外援的主力外，經濟獲得高度發展的西歐與日本以及後來的澳洲及紐西蘭也都加入了援助國的行列。另外，以蘇聯為主的東歐國家此時也大幅擴張了對外援

---

<sup>46</sup> 張瑞猛，〈先進國家對外援助之理念與實踐〉，《台灣對外經援之路》。台北：中華徵信所，民 87，頁 13。

助的活動，此時外援的另一個特徵是由雙邊朝向多邊發展，需要得到援助的發展中國家越來越多，其經濟發展的水準與需求量也各不相同。

儘管 50 年代中期以後援助國家增多，援助金額也大幅的提升，但此時的對外援助計畫仍然無法脫離冷戰的東西對立結構，並且隨著冷戰的加劇也演變成東西方爭奪和對抗第三世界的重要政策。例如在亞洲方面，東方集團對於北韓、北越的大量援助，和西方集團對於南韓、越南的巨額投資（包括經濟與軍事的援助），都表現出鮮明的意識形態對抗色彩。在非洲新興國家方面，即使意識形態歸屬仍十分的模糊，儘管它們反對西方也不願接受共產主義，但東西方國家仍極力的利用外援去扶持對己身友好的政權，以便爭取這些國家在國際事務中的支持，尤其是在聯合國等這類國際組織中的支持。

現今的 DAC 則依據「管理雙邊援外計畫金額」將會員國細分為四大群體：低於 3 億美元的小型援助國共 7 國，包括瑞典、芬蘭、希臘、愛爾蘭、盧森堡、紐西蘭與葡萄牙；介於 5 億到 15 億美元之間的中型援助國共 9 國，包括澳洲、比利時、加拿大、丹麥、義大利、挪威、西班牙、瑞典與瑞士；介於 20 億美元到 40 億美元之間的大型援助國共 4 國，包括法國、德國、荷蘭與英國；最後是超過 90 億美元的美日兩大超級援助國。<sup>47</sup>

## 二、對外援助思維的轉變

如前文所述，冷戰時期的對外援助主要是基於安全的考量。美國以對外援助作為圍堵共產的工具；蘇聯也以外援做為發展、對抗西方的手段。但隨著蘇聯 1990 年代初期的瓦解而促使冷戰終

---

<sup>47</sup> OECD, *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. Paris: OECD, 2004, p. 25.

結，使得此項基本架構已從深層被徹底顛覆，包括南北貧富差距與全球化的急速發展，目前的國際關係則更趨多元化並產生新的國際秩序。

### (一) 多元化目標

冷戰結束，兩極對抗局面已不復存在，各援助國也紛紛對於在冷戰時期所制定的援助政策作出調整。由於 80 年代中期各開發中國家的外債加深，各主要援助國除了鼓勵受援國進行必要的改革，實行市場開放之外，也在援外政策中突顯出人權、民主、自由化等附加的政治條件。例如美國已通過援助加強開發中國家自由與民主的普及化來突顯出人權等政治條件；日本在 1991 年 3 月則提出對外援助的五項原則：一、尊重基本人權；二、人民參與政治過程；三、法制安全的保障；四、開放市場，建立新的經濟秩序；五、國家以發展為主要目標。<sup>48</sup>

另外，IBRD 每年編輯出版的《世界發展報告》(World Development Report)刊載著以世界銀行為中心的發展活動議題；90 年代 DAC 每年編輯出版的《人類發展報告》(Human Development Report)則以與 IBRD 不同的觀點討論發展的議題，如下表 2-3 所示：

---

<sup>48</sup> 劉振喜，〈外援與發展〉，《國外社會科學》，第 2 期，民 84.3，頁 34。

表 2-3：90 年代《世界發展報告》與《人類發展報告》各年主題

年份	《世界發展報告》	《人類發展報告》
1990	貧困	人類發展的概念與驗定
1991	發展議題	人類發展的財政
1992	發展與環境	人類發展的地球表面
1993	人類健康的投資	人類的社會發展
1994	發展與基礎建設	人類安全保障新議題
1995	高度互賴世界中的勞工問題	人類發展
1996	計劃經濟走向市場經濟	經濟發展與人類發展
1997	國家在發展中的作用	貧困與人類發展
1998	發展中的知識與訊息	消費類型與人類發展
1999	迎接 21 世紀	全球化與人類發展

資料來源：周弘，《對外援助與國際關係》。北京：中國社會科學，民 91，頁 87。

後冷戰時期的對外援助思維，包括發展、市場經濟的轉變、民主化、區域穩定、國家重建與環保等問題。從《世界發展報告》中可見，國家在發展中的作用、貧困等重要的傳統主題被重新的提出；《人類發展報告》則加入了人類發展、全球化等議題。由此可見此一時期對外援助思維的多樣性與多元化。而有關降低貧窮的討論或行動也日益增多，在開發中國家、援助國家以及國際開發組織間，幾乎所有議題均針對於貧窮問題改善的架構下進行討論。

## (二) 重視貧窮發展

基於 90 年代前期一連串開發會議的潮流，尤其是 1995 年哥本哈根全球社會發展高峰會(World Summit for Social Development)的影響，各國在 DAC 高層會議中通過由日本主導的「形塑 21 世紀：開發合作的貢獻」(Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of

Development Cooperation，通稱 DAC 新開發策略)。在此會議中設定了「在 2015 年之前要將絕對貧窮的人數減半」等國際發展目標。<sup>49</sup>為實現此一目標，與會國家列舉出主體意識（開發中國家的自助努力）、夥伴關係（開發中國家及先進國家間的溝通協調）、全面性落實（多樣化的活動及領域）、重視成果的方法等幾項主流理念。此一策略也是嘗試對於冷戰後的國際發展秩序重建賦予明確的方向。

1999 年 9 月的世界銀行與國際貨幣基金大會中，更是將這些基本理念加以繼承。與會國共同作成策畫「降低貧窮策略計畫書」(Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP)之決議。<sup>50</sup> PRSP 指在開發中國家擁有主體意識的情況下，由相關者以降低貧窮為焦點所進行為期三年的經濟社會開發計畫。此項計畫可用於針對高度負債的貧窮國家(Heavy Indebted Poor Country, HIPC)實施債務救濟措施(HIPC Initiative)，以及世界銀行國際開發協會(International Development Agency, IDA)或國際貨幣基金會等提供融資時的判斷依據。此計劃的功能包括：一、設定共同目標；二、選擇與實施達成目標的政策、計畫或專案；三、接受資金援助的合格條件；四、協調援助工作等四項。<sup>51</sup>

此外，聯合國也在 2000 年 9 月所舉行的千禧年高峰會中，延續 DAC 的新開發策略，通過「千禧年宣言」(Millennium Development Declaration)與「千禧年發展目標」(Millennium Development Goals, MDGs)。<sup>52</sup>此目標追加了包括性別平等、防止愛滋病等疾病的蔓延、建構全球開發的夥伴關係等主張。表 2-4 即是千禧年發展目標表：

---

<sup>49</sup> 同註 21，頁 6。

<sup>50</sup> 同註 21，頁 6。

<sup>51</sup> 同註 21，頁 5。

<sup>52</sup> 同註 21，頁 7。

表 2-4：千禧年發展目標(MDGs)

<b>目標一</b>	<b>減少極度貧窮與飢餓</b>
Target 1	在 2015 年前，讓每日生活費低於一美元的人口減半。
Target 2	在 2015 年前，讓生活於飢餓的人口比例減半。
<b>目標二</b>	<b>達成初級教育的普及</b>
Target 3	在 2015 年前，所有男女兒童均可完成初級教育所有課程
<b>目標三</b>	<b>推動性別平等與婦女地位的提升</b>
Target 4	在 2005 年前，達成初、中級教育的性別差異；在 2015 年前，消除所有教育中的性別差異。
<b>目標四</b>	<b>降低嬰幼兒死亡率</b>
Target 5	在 2015 年前，使未滿五歲的嬰幼兒死亡率減少三分之二。
<b>目標五</b>	<b>改善孕產婦健康</b>
Target 6	在 2015 年前，讓孕產婦的死亡率降低四分之三。
<b>目標六</b>	<b>防止愛滋病、瘧疾等疾病的蔓延</b>
Target 7	在 2015 年前，完全阻止並開始減少愛滋病的蔓延。
Target 8	在 2015 年前，阻止並開始瘧疾及其他主要疾病的發生。
<b>目標七</b>	<b>確保環境永續發展的可能性</b>
Target 9	將永續發展原則與各國政策相互整合，阻止環境資源的喪失，並致力恢復已損失者。
Target 10	在 2015 年前，讓無法持續利用安全飲用水的人口減半。
Target 11	在 2020 年前，使居住在平民窟的一億以上人口生活大幅改善。
<b>目標八</b>	<b>建立開發的全球夥伴關係</b>
Target 12	進一步建構開放、規則、可預測且無歧視的貿易金融體系。
Target 13	滿足最貧窮國家的特別需求。
Target 14	滿足內陸國家以及小島嶼型開發中國家的特別需求。
Target 15	藉由國內及國際性措施，全面處理開發中國家的債務問題，使其債務不超過 GDP 的一定比率。

Target 16	與開發中國家合作，擬定並實施策略，以提供青壯年合適的生產性工作。
Target 17	與製藥公司合作，使開發中國家的人民能購得與利用負擔的起的必需性藥物。
Target 18	與民間部門合作，使開發中國家能夠得到新科技，特別是資訊、通訊科技帶來的利益。

資料來源：聯合國開發計畫「千禧年發展目標」，

<http://www.undp.or.jp/Publications/MDGs.pdf>，民 95.10.18。

其後的 2002 年 8 月於南非約翰尼斯堡所召開的「全球永續發展高峰會」(World Summit on Sustainable Development, WSSD)主要是檢討於 1992 年「聯合國環境與發展會議」(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)裡所通過的「21 世紀行動計畫書」(Agenda 21)，以及其後所衍生的全新全球性問題。此高峰會不僅是針對環境問題做討論，另外像是貧窮問題、健康問題、貿易投資以及非洲開發等。就目前而言，WSSD 可說是近年來對外援助或聯合國開發會議等國際活動的集大成者。

### (三) 美國 911 事件後期

2001 年美國發生的 911 恐怖攻擊事件，不僅僅是對於美國的國防安全問題造成衝擊，並且也讓美國的各部門有所調整，這一系列的變動也如蝴蝶效應般的延伸至全球，當然對外援助的政策與思維也不外乎如此。事實上，目前對外援助的潮流正逐漸顯露出變化的趨勢，以 911 恐怖攻擊事件以及後來的支援阿富汗重建，國際間對貧窮問題與恐怖事件間的關連，或是關於建構和平的重要性問題亦以逐漸彰顯出來。

若仔細觀察，將可發現 911 恐怖攻擊事件也是影響小布希政

府對外援助政策的重要因素。美國政府逐漸感受到世界各地的反美情緒與恐怖主義是由於這些國家的貧窮與不均所造成的，美國國家安全也因而受到威脅。因此美國政府也積極運用外援重建阿富汗，並支持反恐最前線的國家，其中包括於2002年提供2億9,700萬美元給予阿富汗、6億美元給予巴基斯坦、2億5,000萬美元給予約旦。<sup>53</sup>

美國前任國際開發總署(U.S. Agency for International Development, USAID)署長艾特伍德(J. Brian Atwood)於1999年6月離職時，也曾指出政治領袖與國會應重視外援的重要性，否則將會有更多失敗的國家、更多的戰爭、更多的恐怖攻擊事件；而911恐怖攻擊事件竟讓他的憂心成為了真實的預言。如此，多年來對外援助再次成為美國外交政策討論的重要議題，美國現在也對外援助問題得到重新的思維，認為對外援助將是反恐戰爭中不可或缺的一個重要組成部份。<sup>54</sup>

911恐怖攻擊事件的六個月後，聯合國也在墨西哥的蒙第雷市召開「聯合國國際開發資金會議」。在此會議中，除要求各國大幅增加開發援助經費外，並強調開發資金不能單靠援助資金，開發中國家的國內資金、民間投資與貿易、減低債務等等也是開發援助的重要主題。此會議的特徵即是將開發問題、恐怖活動以及貧窮問題至於共同的脈絡下討論，歐美各國也宣示將會大幅增加對外援助的預算額度，而該會議所期待達成的目標而言，可說是已獲得一個長足的進步。

---

<sup>53</sup> Steven Radelet, "Bush and Foreign Aid," *Foreign Affairs*, Vol. 82, September 2003, pp. 107-108.

<sup>54</sup> Shawn Zeller, "Aid Without A.I.D.," *Government Executive*, Vol. 35, August 2003, p. 38.

## 第二節 對外援助形式與組織的發展

國際間的對外援助以提供方式來區分的話可分為雙邊援助與多邊援助兩種，雙邊援助是指援助國與受援國之間的援助行為；多邊援助則是透過國際組織所提供的援助行為。國際組織以含括範圍來區分的話又可分為世界性與區域性等相關援助機構。而DAC又根據流入發展中國家的資金分類，其中主要包括政府開發援助與民間贈與兩種形式。本節茲就以不同的援助形式並就其組織機構為依據做以下的探討。

### 壹、全球性之對外援助組織機構

全球性的對外援助組織其所負責之援助擴及全球範圍，援助對象也不只局限單一國家或區域。此類的援助組織大多是採用多邊援助的形式，主要代表包括聯合國、經濟合作暨發展組織以及布萊頓森林體系之相關國際機構。

#### 一、聯合國

聯合國成立於1945年10月24日，是目前最重要的全球性國際組織，其宗旨為：維持國際和平、發展國家間友好關係、合作解決國際問題，增進對人權的重視、協調各國間的行動中心。在聯合國所提供的多邊架構協商機制之下，得以為各會員國政府之間的國際援助相關工作做一個協調與整合。例如，為援助二次世界大戰中遭到破壞的國家而成立的聯合國善後救濟總署(United Nations Relief and Rehabilitation Administration)提供食物、藥物以及協助恢復農業與經濟等救援。此一援助行動使得對外援助觀念有了新的改變，該署的運作也使得提供大部分資金的富有國家將「外援視同救濟」的老舊概念轉變成「外援為政策制度化的要素」，並且也是戰後重建與協助國家發展的要素。

聯合國在冷戰期間成為美蘇兩大集團角力的場合，其政策亦受此依兩極體系的影響。但聯合國仍經由其本身的相關組織，對於國際合作與發展上做出許多積極的貢獻。其中包括：糧食與農業援助；難民救援；兒童保護；經濟開發援助；教育、科學及文化援助；公共衛生與醫療援助；環境保護發展以及發展權利宣言等等。

冷戰結束後，世界結構的改變也使聯合國的政策作出重大的改變。聯合國為了因應降低貧窮、發展多元化、發展角色多樣化與全球化的急速擴張等議題，遂以世界銀行為首的主要援助者提供新的援助方法與策略，對於世界各國援助方向造成極大的影響，其中最重要者為 21 世紀議程與聯合國千禧年宣言。

1992 年於巴西召開地球高峰會所提出的 21 世紀議程所關注的是永續發展議題，其政策已從環境保護的層次擴展至環境保護與發展。其中包括了全人類 1993 至 2000 年間的永續發展工程藍圖，列載出 2500 多項的行動建議，其中包括減少浪費的消費型態、扶貧成長、保護大氣與海洋、生物多樣化以及農業永續發展等議題。

55

2000 年 9 月在聯合國大會中由 189 個國家通過千禧年宣言，象徵發展中國家與已開發國家同意共同合作創造一個促進發展與降低貧窮的環境，連帶產生的即為千禧年發展目標（參照表 2-4）。其中設定了 8 大目標共 18 條標的(target)，期望在 2015 年前達到降低貧窮與飢餓、達成基本教育的普及化、促進兩性平等與婦權、將低嬰幼兒死亡率、改善產婦保健、對抗愛滋病與瘧疾、確保永

---

<sup>55</sup> 林德昌，〈永續發展與二十一世紀議程〉。台北：行政院青年輔導委員會，民 94 年，頁 v-viii。

續發展以及建立全球發展的夥伴關係。<sup>56</sup>

## 二、國際貨幣基金

起源於二次大戰後之重建計劃，隸屬於 1944 成立的布萊頓森林體系之機構，其宗旨在推動國際貨幣合作、促進國際匯率穩定、建立多邊匯兌制度、促進經濟成長與提高就業率，並對於有需要的國家提供臨時財政資源，以舒緩國際收支帳的平衡。<sup>57</sup> 國際貨幣基金可對於嚴重財政赤字之國家提供資金援助，管理國家財政。主要融資活動是協助會員國處理國際收支不平衡的問題。由於其在債務問題處理上的長期經驗，而逐漸演變成致力於發展中國家長期成長之開發援助機構。

## 三、世界銀行

又稱為國際復興暨開發銀行或國際開發協會，同樣隸屬於布萊頓森林體系。世界銀行在二次戰後的主要任務為戰後復興與對開發中國家的發展援助為主，現今目標已轉向透過推廣永續發展以及投資民間基本需求，以減少貧窮並改善生活品質，並對開發中國家的會員提供貸款、技術援助與政策指導，來達成其機構使命。世界銀行可視為是援助工作的先驅者，同時也是最大的資金提供來源。1940 到 60 年代之間主要的融資是用於基礎建設計劃，其後的 70 年代則開始注重滿足人類的基本需求，致力於提升開發中國家貧窮階級的生活水準，針對農業、教育、醫療保健、中小企業、環境等議題進行貸款。

在世界銀行集團裡共有五個機構分別負責不同屬性的發展工作，茲如下表 2-5：

---

<sup>56</sup> 同註 43，頁 180-191。

<sup>57</sup> Graham Evans and Jeffrey Newnham, *Dictionary of International Relations*, London: Penguin, 1998, pp. 240-242.

表 2-5：世界銀行集團機構表

名稱	成立時間	會員國數目 (2006 年止)	主要工作
世界銀行	1944 年	184	提供貸款與發展援助給中等收入國家以及信用良好的開發中國家。
國際金融公司	1956 年	178	協助開發中國家加強私部門的發展。
國際開發協會	1960 年	165	提供軟貸款給予最貧窮國家，符合資格的貸款國家可免利息，需每年收取服務費。
國際投資爭端 調解中心	1966 年	155	採調停或仲裁之方式，調解政府與外國投資者之爭端。
多邊投資保證 署	1988 年	167	協助開發中國家吸收外資，並提供國外投資者保證以預防非商業性風險。

資料來源：筆者自行整理。

#### 四、經濟暨合作發展組織

經濟暨合作發展組織的前身是為歐洲經濟合作組織 (Organization for European Cooperation, OEEC)，後來由於成員國不僅侷限於歐洲國家，因此在 1961 年改成現在的名稱。其成立初的目的是要在馬歇爾計劃的項目下執行美國以及加拿大所提供的援

助，來協助歐洲國家進行二次大戰的重建，而發展成經濟暨合作發展組織後，即成為已開發國家政府討論經濟事務的論壇，以協助會員國制定適當的政策以促進會員國之間的經濟發展與社會福利，由設於巴黎之秘書處協調會員國援助開發中國家之各項事宜。

經濟暨合作發展組織目前共有 30 個會員國，並致力於以下三項工作：第一，在金融穩定的前提之下促進會員國的經濟合作，加速各國之經濟成長與提高就業率，改善生活水準；第二，協助開發中國家推動經濟發展；第三，在非歧視性的國際原則下，促進貿易自由化以擴大國際間的貿易往來。<sup>58</sup>

## 貳、區域性之對外援助組織機構

區域性之對外援助組織主要是提供區域內國家更為優惠之援助，因此主要的受援對象為相同區域內之國家。雖然區域性之對外援助機構的規模以及資本不及全球性的相關機構，但卻可以提供更迅速、優惠以及更有效率之援助行為。

### 一、美洲開發銀行

美洲國家組織於 1959 年的華盛頓會議決議成立，次年開始正式營運。主要目的是為促進拉丁美洲及加勒比海地區之經濟與社會發展，以較優惠的條件向會員國的公私機構融通發展資金並對某些項目提供低利融資與技術援助，其貸款政策為配合公私部門融資所需，也鼓勵民間投資促進貸款國的經濟成長。

美洲開發銀行現行有 47 國，其會員資格為拉丁美洲之國家或國際貨幣基金之會員國。現今在拉丁美洲地區的貸款能力已經超越了世界銀行，對此區域之影響力極大。美洲開發銀行透過貸款

---

<sup>58</sup> 同註 43，頁 57。

與技術協助，協助開發中會員國提高競爭力以適應全球化與現代化，推動政府的效能提升與透明度，促使區域性之經濟整合。

## 二、中美洲經濟整合銀行

基於中美洲金融整合之需要，遂於 1950 年代初期成立，目前共有 8 個會員國，其主要目的是促進中美洲經濟整合及各會員國的經濟均衡發展，並為實現中美洲經濟整體化奠定財政基礎，包括基本設施、工業、農業及金融業務。

## 三、亞洲開發銀行

聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會於 1966 年贊助成立之區域性機構，簡稱亞銀。其強調是為亞洲性的區域機構，並針對亞洲地區特有的需求提供援助。1960 年代開始，亞銀的角色是為提供開發計畫財務資金的來源，80 年代起增加為協助開發中會員國改善政策環境，以至後來 90 年代更廣義的成為促進經濟成長、降低貧窮、提昇婦女權益、協助發展人力資源及人口計畫、自然資源及環境管理等項目，主要目的是為協助會員國降低貧窮並提升生活品質。其下另有亞洲金融投資公司，是為亞銀的聯合事業，透過長期融資、股權投資、共同基金及創業性公司與保證等方式，促進區域內的私部門成長。<sup>59</sup>

## 四、歐洲復興開發銀行

前法國總統密特朗於 1989 年向歐洲會議建議成立，並獲得歐洲各國同意後於 1991 年正式成立，簡稱歐銀。其主要目的為促進中東歐國家轉型為市場導向之經濟形式，並提倡私有化、企業精神及多黨民主制度，是兼具經濟、政治兩大協助方向。目前共有

---

<sup>59</sup> 同註 43，頁 57-58。

60 個會員國，包括 58 個國家、歐洲聯盟及歐洲投資銀行，其中 26 國為受惠國。歐銀的特點在於可同時在私部門及公部門運作，並結合商業銀行與開發銀行的原則與實務，對私有或可私有企業提供所需的基礎建設資金。運用健全之金融及投資原則，依據貸款國不同階段的特殊需求，協助進行結構及產業性經濟改革，強化金融機構及法制、發展基礎建設以振興私人產業，並提倡合乎環保的永續發展。<sup>60</sup>

## 五、非洲開發銀行與非洲經濟發展阿拉伯銀行

非洲開發銀行成立於 1964 年，於 1966 年正式營運。其主要目的包括促進區域會員國的政治與社會發展，並提供貸款；發展計畫之籌備與執行提供技術之協助；促進政府及民間投資；區域性會員國發展及政策協調等。目前共有 77 個會員國，對非洲的發展有莫大的貢獻。另外，非洲開發銀行亦協助區域整合計畫的推動，協助區域會員國之社經發展。

非洲經濟發展阿拉伯銀行的成立宗旨為協助非洲國家的經濟發展，並針對非洲國家的發展計畫提供全部或部分的財政支援與技術協助，其中也包括促進阿拉伯國家對非洲公私部門進行投資之目的。

## 六、阿拉伯貨幣基金會與伊斯蘭開發銀行

阿拉伯聯盟經濟委員會於 1976 年成立，隔年正式對外運作。其主要目的在於推動阿拉伯國家的經濟整合與促進區域內貿易的自由化，整合貨幣與協助會員國平衡財政收支，透過中短期融資的方式，維持會員國間的貨幣匯率穩定。阿拉伯貨幣基金會主要以基金會的型態提供貸款，並扮演該區域的中央銀行角色。

---

<sup>60</sup> 同註 43，頁 59-60。

伊斯蘭開發銀行則在 1973 年由伊斯蘭會議組織決議成立，於 1975 年 10 月正式開始對外運作，以回教銀行的經營方式，協助會員國及伊斯蘭國家推動經濟建設發展。其對於貸款不收取任何利息的經營方式完全依照回教教義的規定，僅收取反應支出成本的服務費，並透過投資及利潤分享方式放款給需要資金的政府與民間企業。<sup>61</sup>

### 參、雙邊援助組織機構

在冷戰美蘇兩極對抗時期，為爭取其他國家的支持乃造成了雙邊外援的起源，「雙邊外援」意指任一援助國單獨對開發中國家所提供之開發援助稱為雙邊外援；同樣可區分為無償與有償援助兩種方式，而無償援助又可區分為贈與和技術合作兩種，有償援助則是指提供長期低利的貸款。<sup>62</sup>

而早期的雙邊外援主要仍是基於政治和戰略上的考量。由於援助國較易透過雙邊外援傳達其影響力，或者對受援國加諸某些條件，故雙邊外援比多邊外援較不符合實際需要。然而就外援的實際執行層面，獲得雙邊外援卻比多邊外援更容易而且更快得到執行，行政管理的程序亦較少。對於諸多全球性多邊援助的相關計畫而言，雙邊援助一直是很重要的資金來源。而雙邊援助機構所提供的援助也由於其快速並且容易獲得的特性而不只侷限在於區域之中，某些甚至可以達到全球。以下則將現今各國主要的雙邊援助機構以表 2-6 的形式做一個簡單的整理與介紹：

---

<sup>61</sup> 同註 43，頁 61。

<sup>62</sup> 謝宗林，〈國際組織對第三世界經濟發展的貢獻〉，《台灣對外經援之路》。台北：中華徵信所，民 87，頁 81-87。

表2-6：雙邊援助機構簡介表

機構名稱	成立時間	主管機關	合作區域	執行工具
美國國際開發總署	1961	依國際援助法設立，隸屬國務院	全球	無償
日本國際協力機構	1974	依國際協力事業團法設立，隸屬外務省（法人）	全球	無償
日本協力銀行	1998	隸屬外務省（法人）	全球	有償
加拿大國際發展總署	1968	國際開發署，須向內閣報告	非洲、美洲、亞洲與東歐	無償
英國國際發展部	1997	海外發展暨合作法，隸屬國務院	全球	無償
德國復興銀行	1948	依復興銀行法設立，隸屬財政部	全球	有償
德國技術合作協會	1975	屬私人公司性質，隸屬聯邦經濟合作發展部	全球	無償
法國開發署	1941	外交部/財經工商部/法國境外管轄部	全球	有償
紐西蘭國際援助發展總署	2002	外交貿易部	南太平洋國家為主與部分亞洲國家	無償

資料來源：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，民95，頁68-69。

雙邊外援之所以受到一些受援國的歡迎，主要是因為金額龐大的經援能夠從單一的援助國手中快速獲得，尤其當受援國與援

助國有著共同的語言、文化和歷史時，則獲得經援的可能性亦較高。例如，從 2001 年間，在 DAC 的 22 個會員國所提供的對外援助中，多邊外援比重高於雙邊外援的國家，只有義大利和希臘 2 國，而其餘的 20 國其雙邊外援比重均高於多邊外援。<sup>63</sup> 由此可見，雙邊外援是西方援助國較慣用的外援方式。

一般而言，美日等國的對外援助動機多與政治、經濟及貿易有關，而北歐國家則多出自於人道考量為主。但大致上而言，幾乎所有的對外援助計畫或多或少皆含有政治因素的考量。例如，美國對外援助在 911 恐怖攻擊事件及伊拉克戰爭發生後，即以反恐與戰後重建為主要援助考量；法國與西班牙多以昔日的殖民國家為援助的對象；日本則以地緣政治、經濟資源及移民為考量，以對亞洲國家及南美日裔國家提供援助。

## 肆、非政府組織與民間贈與

隨著 90 年代全球化的急速擴張，國際社會多樣化的蓬勃發展，造成多元化的國際行為者出現，國家已經並非國際間的唯一行為者，國際組織、非政府組織與民間非營利組織也在國際社會裡佔有一席之地。尤其是對外援助此種關係到民生基礎建設、人類生活發展與國家基本政經發展的議題，非政府組織與民間的力量與貢獻尤是不容忽視。相較於國家以利益為主的觀念，民間的非營利組織給人更有發展人道主義、提供人道主義救援資助持貧發展與永續經營的印象，例如紅十字會與慈濟功德會等。

由民間資金合作與非營利團體贈與等形式直接流入受援國的民間資金則可再區分為「民間營利資金」(Private Flows, PF)與「非

---

<sup>63</sup> OECD, "DAC Members and Date of Membership," [http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en\\_2649\\_34485\\_1893350\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_34485_1893350_1_1_1_1,00.html), 2004.09.24.

政府組織的合作」(Non-Governmental Organizations, NGOs)等兩個面向。「民間營利資金」意指以營利為目的的私人企業對開發中國家的直接投資與資金流入；而「非政府組織的合作」意指民間之非營利團體的贈與、資金流入或技術合作。

近年來由於政府官方援助金額的減少，國際組織與民間力量所提供的援助比重逐漸上升。現今多元化的國際合作議題之下，不管是婦女權利、就業率的提升、民主的推廣或是消弭貧窮等議題，皆具高度的專業性與複雜性，如果只仰賴多邊或雙邊機構已無法處理。因此，更需要專業性與分工詳細的非營利組織作為輔助或是主導國際發展合作工作的角色。由於非政府組織來自民間的特性，開發援助機構逐漸與非政府組織發展合作的關係，加強非政府組織在技術協助及貸款方面的合作。<sup>64</sup>非政府組織的理念可以藉由多邊或雙邊機構豐富的資源得到實現，而多邊或雙邊機構也將非政府組織的功能提升至計劃執行的參與、政策提案的參與及審議，使彼此之間成為相輔相成的夥伴關係。

### 第三節 小結

本章的內容主要是以探討對外援助政策的歷史與發展為主。首先是對對外援助政策作一個簡單的介紹，並從對外援助的起源「馬歌爾計劃」開始，以冷戰時期、後冷戰時期作為分段，來對援助的形式與概念作一個簡單的探討。由本章可發現，不同時期的對外援助，其所關注的目標與援助模式也會各不相同；不同援助組織所提供的援助形式、涵蓋範圍與效用也是有所分工。

但是其共通的特點即是：援助行為，不管是有償或無償的資金援助、技術或物資的援助、官方或民間的援助，都是由已開發國家

---

<sup>64</sup> 同註 43，頁 73。

強權集團流入開發中國家等較弱的國家中。是否此一現象所表達的涵義為：受援國即是受惠的一方，然而是否援助此一行為的背後還隱藏著更升一層的涵義。

下一章中，將更深入的討論日本的對外援助政策，藉由日本對外援助政策的發展、經驗、效用與實踐，來對對外援助政策做更深層的探討。

## 第三章 日本對外援助歷史與發展

日本所提供的對外援助，包括有償資金合作（日圓貸款）、有償與無償援助、多邊與雙邊援助、技術合作等方式。由於日本的對外援助是起源於戰後賠償，因此其內容多為開發做準備的基礎建設有關的有償、無償援助，對象則偏重於亞洲各國。經過後冷戰時期與跨世紀的國際轉變，日本也透過多次的 ODA 倍增計畫而將對外援助政策作了大幅度的改變，其援助理念也隨著國際環境的轉變而有不同的發展。以下則是將日本對外援助的發展、形式與援助理念做一個結合，來探討日本提供對外援助的政策考量與主要外交目的。

### 第一節 日本對外援助之分期與理念轉變

日本對外援助之分期，主要可分成 1954 年至 1963 年的戰後賠償期，此時期是以戰後賠償作為日本對外援助的起源；1964 年至 1976 年的援助擴張期，此時期主要是透過各項倍增計畫的執行而不斷提升援助之金額；1977 年至 1988 年的計畫擴張期，此時期日本透過多次的 ODA 中期目標而將援助行為擴展至全球，並有計畫性的提升日本的國際地位；以及 1989 至今的援助大國期，90 年代開始，日本就已經與美國並列國際間的援助國龍頭地位。

#### 壹、戰後初期

二十世紀的日本經歷了從經濟復興到成為經濟大國的一個過程，其中更在 1989 年取代了美國躍升為世界第一的援助大國，1991 年至 2000 年間更連續十年蟬連了世界最大援助國的地位。<sup>65</sup>然而，日本的對外援助政策，卻是起源於二次大戰之後的戰爭賠款，直到 60 年代後才趨於成形。

<sup>65</sup> 1991 年至 2000 年間日本的對外援助各年總額超越美國之援助金額而位居世界第一。

## 一、起源於戰後賠償

二次大戰後的日本所殘留的只是一片蕭瑟破壞的土地，戰後的生活如同戰時一般的不安定，食物、燃料與原料的進口全部停頓，民間的經濟更是趨於崩潰。甚者，日本政府在投降之後，政府官員與其大公司財團立即非法盜取政府至 1941 年以來所囤積的大量庫存供應品，此更加深了資源的缺乏；日本政府為了要償還戰時定貨的負債而發行鉅量的通貨，將物價抬高至投降前的物價水準的千倍之多，造成嚴重的通貨膨脹。戰時的破壞、技術的落後、物資的缺乏與原料來源的喪失終導致了日本經濟瓦解。

此時的日本隨即進入了美軍佔領時期，同時也得到美國和國際金融機構援助而起死回生的契機。從 1946 年至 1951 年間，日本由美國的「佔領地區政府救濟資金」與「佔領地區經濟復興資金」中共得到了約 20 億美元的巨額援助；1949 年日本民間企業恢復了對外貿易，50 年代重新開始進行海外投資。<sup>66</sup>1953 年後又相繼獲得世界銀行、美國進出口銀行以及其他民間銀行引進的大量資金，日本也將資金投入了經濟與社會的基礎建設，因此而度過了戰後最艱困的時期。

戰後經濟的復興、貿易額度的增長與出口的急速增加，使得日本的經濟力量在國際間增強，同時也突顯出美國在國際間經濟力量的相對下降，美國也隨即要求日本負起先進國家應有的責任，逐漸施壓日本分擔援助的工作。

## 二、三位一體的援助政策

由於特殊的戰敗國身份，加上美國的施壓，日本遂將戰敗賠款、經濟合作與對外援助混合在一起，此種「三位一體」的政策產生往

<sup>66</sup> 郭俊鈺譯，Michael Schaller 著，《亞洲冷戰與日本復興》。台北：金禾，民 81，頁 34。

後日本特殊的對外援助形式，其中又以 ODA 為主要提供方式。例如，日本政府先以日圓貸款的方式，先行投資於受援國某一部份的交通、電力、通訊等基礎建設，再由日本企業來投資利潤較高的製造業部門，主要目的是獲得東南亞地區開發中國家龐大的廉價勞動力。而製造業部門所生產的產品再反銷回日本或歐美國家，形成所謂的投資、貿易、援助三位一體的經濟合作模式。

1951 年 9 月 8 日，日本與美國簽署了「舊金山合約」而開始對部分的亞洲國家提供戰爭賠償，並恢復主權國家的國際法人地位，加入以美國為首的戰後國際金融體系；1952 年 8 月加入世界銀行體系；1955 年 9 月也隨即加入關稅暨貿易總協定(GATT)。同年 12 月對緬甸、菲律賓、印尼、越南等東南亞四國支付了 10.12 億日元的賠償；對於放棄向日本索賠的一些國家則提供無償資金合作，其中包括泰國、柬埔寨、韓國、馬來西亞、中國、新加坡、南亞群島等等<sup>67</sup>，這些賠款與無償資金援助，從 1955 年起至 1977 年結束共提供了相當於 5,312 億日元的賠償。

50 年代日本對東南亞國家的援助是基於締結賠償協定所給予的賠款與資金，然而日本所付出的賠償並非以現金的方式給予，而是以日本國內之生產品或是勞務來提供。例如，1958 年日本對於印度的貸款即是出口日本的機械與工廠設備，以及進口發展日本產業所必須的原料作為交換。受援國政府只需與日本民間企業獲得物資的相互供應，再由日本政府向日本企業支付貸款。通過此種方式的賠償，也改變了先前日本以輕型工業產品為主的出口導向。

60 年代時期，美國在亞洲負責對應冷戰的軍事安全整備之時，日本則持續加重亞洲方面的經濟安全責任。此時日本的援助主要

---

<sup>67</sup> 同註 2，頁 218。

有兩種：一種如同前述是以受援國必須以日圓貸款購買日本產品，作為振興日本出口為手段的「條件式援助」；另一種則是回應美國要求，為圍堵共產主義而給予南韓以及台灣的「戰略性援助」(strategic aid)。

## 貳、轉型期

自 1965 年起日本由債務國正式轉變成為債權國，從世界銀行的借款國轉變為資金提供國，<sup>68</sup>對東南亞國家正式提供 ODA。1967 年日本的國民總生產毛額已超過西德成為世界第二位的經濟大國；同時在國際收支的結構上，也已經具備資本輸出的能力。然而直到 1969 年日本才開始對外提供無償資金的援助，以及不附帶條件的日圓貸款。由於此一時期日本的對外援助幾乎都集中在亞洲地區，因此日本對於亞洲地區的貿易與經濟成長有著毋庸置疑的貢獻；同時也顯見的，日本對外援助亦是促進出口成長政策之一環。

### 一、保障經濟安全為主要考量

1973 年 10 月爆發了第四次以阿戰爭後，因為阿拉伯石油輸出國家組織(Arab Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC)，為了打擊以色列及其支持者，這些擁有石油供應主控權的石油輸出國家實施石油減產與禁運，造成第一次的國際石油危機，使油價由以往每桶近 3 美元大幅上漲至超過 10 美元，引發國際經濟成長大幅的萎縮。

日本為了確保石油不虞匱乏，遂開始與天然資源豐富的國家間建立較高的經濟相互依賴之援助，日本援助區域的擴大此時也產

---

<sup>68</sup> 實際上，日本從「借款國」真正轉型成為「援助大國」是在 1990 年 7 月完全償還對於世界銀行的債務之後。

生較大的變化。為確保石油的供應，日本改採取親阿拉伯國家的外交政策，對中東各國提供許多的援助。例如，對埃及提供蘇伊士運河整修的貸款 380 億日圓，對敘利亞提供建設煉油廠的貸款 67.5 億日圓，以及對伊拉克、阿爾及利亞、約旦、蘇丹、摩洛哥等國所提供的政府貸款總額達到 1,400 億日圓，造成日本援助金額大幅的提升。石油危機之前日本對亞洲的 ODA 占 90% 的比率，也在石油危機之後修正為亞洲 70%、中東 10%、非洲 10%、中南美 10% 的比率。<sup>69</sup>為了確保資源提供國的多元化，進而擴大援助對象的政策，顯示出此時日本的 ODA 政策出現了「保障經濟安全」的概念。

1979 年蘇聯入侵阿富汗、越南入侵柬埔寨，使得亞太地區的國際政治格局和安全環境產生了巨大變化。同時蘇聯勢力入侵南太平洋也威脅到日本賴以維生的海上能源運輸通道，對日本而言，蘇聯勢力的入侵對南太平洋的「權力平衡」造成影響，各國與蘇聯之間的漁業協定不單只是經濟上的問題，同時帶有政治與戰略色彩。

1980 年代後，日本政府希望能在國際間發揮與經濟能力相稱的政治權力，因此特別強調透過經濟外交所達到的政治作用和安全效用。隨著 ODA 倍增計畫的不斷提出與達成，日本的對外援助產生更積極的作為，除了原先的資源、市場、邦交等目的之外，帶有國際政治意涵的戰略性援助大幅增加，為日本以往只有改善外交的 ODA 政策增添不同的外交作用。<sup>70</sup>

另外，伊朗情勢的變化，也引起美國對波斯灣地區安全的關注，為配合美國的戰略政策，日本也加強對土耳其、巴基斯坦、泰國等「紛爭周邊國家」的對外援助。1980 年日本提出的《外交

<sup>69</sup> 日本外務省，〈ODA 入門：ODA 的型態〉，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nyumon/oda/05.html>，民 95.10.18。

<sup>70</sup> 同註 3，頁 34。

藍皮書》便宣稱：「ODA 是為確保日本的『綜合安全保障』與建立國際秩序而付出的代價。對土耳其、巴基斯坦、泰國等國加強援助，同樣是基於廣義的確保安全保障觀點。」<sup>71</sup>

日本憑藉著強大的經濟實力，大幅提高 ODA 的金額，擴大 ODA 政策的規模，利用西方國家普遍陷入「援助疲乏」之際，而躍升成為世界最大援助國之一，並在往後 1991 年至 2000 年間更連續十年蟬連了世界最大援助國的地位。不論是對貧窮國家所提供的「人道主義」關懷之援助，或是針對紛爭周邊國家所加強的「戰略性援助」，兩者都顯示出此時期日本已成為一個經濟大國的事實與大國經濟外交的實踐。

## 二、多元目標

隨著冷戰的結束，日本的對外援助政策也面臨轉型的局面，而不再只是專注於經濟議題。憑藉著多年來經濟外交所累積下來的戰略資源，日本竭盡全力地在國際社會公開擴大政治影響和承擔安全的責任。日本一方面透過外交手段與途徑，謀求國家發展的最大利益與戰略目標的實現，而不再只是以透過經濟的方式擴大對外影響；另一方面則又於 1992 年 6 月 30 日提出「ODA 大綱」(Official Development Assistance Charter)，強調將扶貧成長、人道救援、環境保護、自由、人權、民主、良好治理等理念列為 ODA 的基本政策理念。並提出所謂的「ODA 四原則」，此四原則為：第一，環境與開發並重；第二，避免被用於軍事用途而助長國際紛爭；第三，維持並強化國際安全，密切關注開發中國家之軍事支出、大規模破壞武器以及飛彈之開發研究或武器之輸出；第四，致力於開發中國家之民主化、經濟市場化，以及基本人權與自由

---

<sup>71</sup> 同註 20，頁 117。

的保障。<sup>72</sup>表 3-1 為「ODA 大綱」要點：

表 3-1：1992 年日本政府 ODA 大綱要點

項目	主要內容
基本理念	(1) 人道考量，並對仍深陷貧困的開發中國家人民提供援助； (2) 在互賴的國際體系當中，開發中國家的安定與發展與世界和平及繁榮息息相關； (3) 環保問題是全人類共通的問題； (4) 日本應在維持世界和平與確保國際社會繁榮過程中，發揮與其國力相當等觀點，為開發中國家經濟起飛提供援助。
實施原則	(1) 環保與發展 (2) 非侵略 (3) 軍事公開 (4) 民主化與人權
主要地域	(1) 以亞洲為主，另加入非洲、中東、中南美洲、東歐及大洋洲等地區； (2) 強調對於極低度開發中國家的援助必要性。
主要項目	(1) 解決全球問題 (2) 基本人類需求 (3) 人力資源發展、研究等有助於技術提升與擴散的合作 (4) 提升基礎設施的水準 (5) 協助進行結構調整
革新方向	(1) ODA 資訊公開與推廣：ODA 資訊公開化、加強宣傳與推展有關援助之教育，使 ODA 政策得以順利推行。 (2) 提高 ODA 執行效率：1.培養足以執行 ODA 政策之人才，並有效利用；2.加強政府相關組織在 ODA 政策的聯絡與協調；3.確保派遣人員之人身安全。

資料來源：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，民 90.11，頁 50。

<sup>72</sup> 同註 13，頁 84-85。

後冷戰時期日本的對外援助政策已發展至第三世界國家的協助，不僅是基於人道關懷，在關係上也認為開發中國家的安定繁榮與發展對世界整體的安定繁榮是彼此相互依存，與日本的和平、安定更是息息相關。

## 參、經濟衰退時期

由於 90 年代日本經濟泡沫化的影響，造成經濟疲弱不振，政府財政困難與負債加深。加上 1997 年亞洲金融風暴等國內外因素的影響，使得日本國內人民普遍對於 ODA 政策的不信任感，迫使日本政府必須從新思考其原本的 ODA 政策方針，增加 ODA 政策的透明性。同時引進民意與媒體的監督，評估日本繼續推動 ODA 政策的必要性與可行性，並以更有效率的方式使用既有的資源，以實現更大的 ODA 政策效力，爭取民眾對於 ODA 預算編列的支持度。

### 一、亞洲利益優先

基於地緣戰略與對國際現況的認識，將對外援助觸角延伸至全球範圍的日本仍然強調身為亞洲成員之一的基本立場，仍將 ODA 政策的重心放在亞洲地區。92 年的「ODA 大綱」也明確表示：亞太地區與日本之歷史、地理、政治、經濟上均有著密切的關連，然而此一地區仍有許多第三世界國家與貧困的人口，故日本將繼續把援助重點放在此區域中，此一政策方針也在日本國內得到相當廣泛的支持。<sup>73</sup>

1993 則提出所謂的「宮澤主義」，內容強調：為確保亞洲地區的和平與穩定，推動亞洲地區的安全對話，日本將積極參與此地

---

<sup>73</sup> 日本外務省，〈政府開發援助大綱-1992〉，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei\\_1\\_.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_.html)，民 95.10.18。

區新秩序的建構。亞洲地區的安全保障、政治穩定與經濟開放是日本外交的首要課題，日本對外經濟合作也始終以亞洲地區為重點。1992年至1997年間日本將ODA投入於亞洲的比率分別是：59.3%、59.5%、57.3%、54.4%、49.6%、46.5%。雖然受到泡沫化經濟與亞洲金融風暴影響而有逐年下降的跡象，但仍占ODA最大的比例。另外在1998年則又回升到62.4%，<sup>74</sup>亞洲各國也對日本寄予厚望，希望日本能夠提供更多的經濟發展援助。

## 二、ODA 中期政策

日本經過90年代經濟不景氣之後，在國內外因素的壓力之下，也在1999年對ODA政策作出修正，提出1999年至2003年五年間的「ODA中期政策」。在新的中期計畫中，日本政府也特別強調三個重點：第一，以更適合、更迅速、更有效的態度來追求援助計畫的執行；第二，對國會以及日本國民強調身為世界第二經濟大國所應履行的國際責任，提供國際貢獻的榮耀；第三，強調ODA政策與日本之國際責任、國際貢獻以及其他國家利益相關政策間更密切協調的必要性。<sup>75</sup>日本政府希望透過政策間的相連性，發揮ODA政策執行日本外交政策、促進日本國家利益、提高國際地位的作用。同時也希望透過更有效的援助計畫的執行，提升第三世界國家對於日本的信賴與評價。表3-2為「ODA中期政策」要點：

---

<sup>74</sup> 同註69。

<sup>75</sup> 同註3，頁36-37。

表 3-2：日本 ODA 中期政策要點

項目	主要內容
基本理念	(1) 強調身為世界第二大經濟體、最大援助國的日本，在協助開發中國家發展的議題上，肩負相當大的責任，使日本在國際中贏得他國的信賴及讚許。 (2) 突顯日本的 ODA 外交作用。 (3) 幫助東亞各國經濟結構之改革，是符合日本國家利益之行為。
主要地域	(1) 東亞優先。 (2) 將其餘開發中國家分為 8 個區域：東亞、西南亞、中亞及高加索、中東、非洲、中南美洲、大洋洲、歐洲。
實施原則	(1) 政策基礎：ODA 大綱與 DAC 開發夥伴策略 (Development Partnership Strategy)。 (2) 受援國要件：自助、動機、良好統治。 (3) 透過雙邊政策對話，規劃符合受援國需求之援助計畫，強化援助影響力，善用綜合策略。 (4) 有效利用開發中國家、援助國、國際組織、私部門、非政府組織等的力量，建立上述間之合作與分工。 (5) 強調經濟成長與人為中心的發展之重要性。 (6) 強調 ODA 政策必須基於日本納稅人與國民的支持，以及受援國對於日本援助計畫之理解。
革新方向	(1) 博取社會大眾對於 ODA 計畫的認識與支持，使日本政府得以滿足國際社會對於日本外援能力的高度期待。 (2) 日本的援助計畫必須與日本之外交政策和其他國家之利益協調一致。

資料來源：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，民 90.11，頁 51。

就中期政策的區域方面而言，日本為了顧及美日間的友好關係，分擔美國的國際責任，對於美國無法顧及的區域，日本也對

與其國家利益無直接關係的重要區域提供援助。例如對於拉丁美洲、非洲、東歐、南歐等地區的小額度無償貸款或技術合作。不過此時期的重心仍是協助亞洲地區走出金融經濟危機，支援亞洲地區的經濟改革。強調對於貧困與弱勢的照顧、資源的公平分配、人權的保障、行政能力的強化以及民主化等目標，提出「良好的治理」概念，並配合「新宮澤主義」，期望能對此區域提供總額達到 300 億美元的援助金額。

## 肆、後美國 911 事件時期

如同上一章所提到，2001 年美國發生的 911 恐怖攻擊事件，不僅是對於美國的國防安全問題造成衝擊，並且也讓美國的各部門做出許多調整，這一系列的變動也如同蝴蝶效應般的延伸至全球，當然對外援助的政策與思維也不外乎如此。2003 年 8 月由外務省提交，經由日本內閣所通過新一期的「ODA 大綱」則最能表現出此一時期日本的對外援助特色。此大綱是於 1992 年「ODA 大綱」基礎上修改完成，故也稱之為「新 ODA 大綱」。繼 90 年代初開始調整 ODA 政策之後，此次的「新 ODA 大綱」反應出日本在新世紀的外交政策上做了相當大幅度的改變，日本的 ODA 政策也做了以下幾項的調整：

首先，「新 ODA 大綱」明確的表示出日本 ODA 政策的目的是為國際社會的和平與發展作出貢獻，以此來確保日本的國家安全與繁榮。這是與 92 年「ODA 大綱」最大不同之處，日本首次提到了對外援助時必須考慮到國家利益，而不同於以往是從「人道主義」精神來表述 ODA 理念。「新 ODA 大綱」認為：後冷戰時期，隨著全球化發展，國際社會呈現出貧富差距、民族宗教對立、恐怖主義、環境、傳染病等問題，而日本做為國際上的主要國家之一，更應積極利用 ODA 致力於解決這些問題。如此不僅可以增進各國友好關係、強化

日本的國際地位、確保國際貿易互惠、為開發中國家的安定與發展作出貢獻。<sup>76</sup>

其次，「新 ODA 大綱」沿用了 92 年「ODA 大綱」所提出的四項原則，並做了部份的修改。即增加「預防恐怖主義」的戰略和防止「大規模毀滅性武器」擴散的條款。在這個部份，日本可說並沒有對「ODA 四原則」作出太大的修改，反而讓這四原則更為明確和具體。日本的戰略，也和美國的全球反恐戰略與全球戰略佈局保持一致，並將政治標準和制裁加入 ODA 過程中，使得 ODA 政策更顯政治化色彩。

第三，日本將不再全面性的提供 ODA，而是將對外援助重心重新拉回至亞洲。90 年代初期日本將亞洲作為重點區域的同時，也把目光投向整個世界的貧困與發展，為此也對拉丁美洲、非洲、東歐、南歐等地區進行與日本國力相適應的合作。<sup>77</sup>而在新的世紀，日本則強調加強與亞洲地區的合作，尤其是東亞地區。其他地區則根據援助的需要、發展的狀況來確定援助的重點後再給予 ODA。「新 ODA 大綱」指出：亞洲與日本有著緊密的關係，對日本的安全與繁榮有很大的影響，必須注意亞洲各國經濟社會狀況的多樣性，以及援助需求的變化，以期在政策上確定領域與對象等重點，<sup>78</sup>並將亞洲重點地區從之前的東亞、東南亞擴大到南亞以及中亞地區。

第四，「新 ODA 大綱」改變了 ODA 的實施方式，主要表現在於制定「國別援助計畫」與加強政策協商之上。國別援助計畫主要是強調實施 ODA 的效果與效用，針對主要受援國的需求以確定階段性援助重點。目前已經完成的國別援助計畫共有孟加拉、泰國、中國

---

<sup>76</sup> 日本外務省，〈政府開發援助大綱-2003〉：  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko\\_030829.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html)，民 95.10.18。

<sup>77</sup> 同註 73。

<sup>78</sup> 同註 76。

等十五國，日本雙邊援助所占的比率也大幅提升。

最後則是日本將階段性的削減ODA總額。由於日本國內經濟狀況與民意顯示，有效的實施ODA是不可或缺的。日本政府雖認可ODA政策是日本外交、國家利益、國際合作的重要手段，不過在面對國內經濟不景氣、民眾批評聲浪高漲的壓力之下，隨著ODA預算透明度與效率的問題，日本將對ODA預算的規模進行縮減，同樣這也是日本首次表明將要削減ODA的總額。

綜合本節之討論，可發現日本之對外援助在各歷史階段皆有不同的表現與演變，並且配合各時期的目標而制定出不同的援助計劃。透過這些中期計劃的完成，日本也從受援國的身分轉為援助國的一員，由戰敗國躍升為世界第二大經濟體，且穩坐援助國的龍頭地位，其援助史可說是相當的多元以及多變。表3-3則是將日本對外援助之分期作一個簡單的整理：

表3-3：日本對外援助分期表

時間	分期	援助區域	援助特色	援助理念	重要政策與條約
50年代	1954-1963 戰後賠償期	亞洲	戰爭賠償	振興日本出口	舊金山合約
60年代		亞洲	條件式援助、戰略性援助	配合美國戰略	開始無償資金援助
70年代	1964-1976 援助擴張期	亞洲為主 中東、非洲、中南美洲	援助金額大幅提升	保障經濟安全	第一次ODA中期目標
80年代	1977-1988 計畫擴張期	全球	加強戰略性援助	提昇國際地位	第二~四次ODA中期目標
90年代	1989至今 援助大國期	東亞優先 第三世界國家	多元化目標	人道主義	ODA大綱 ODA中期政策
21世紀		亞洲為主	防恐議題 削減金額	重視國家利益	新ODA大綱

資料來源：筆者自行整理。

## 第二節 日本之對外援助機構與模式

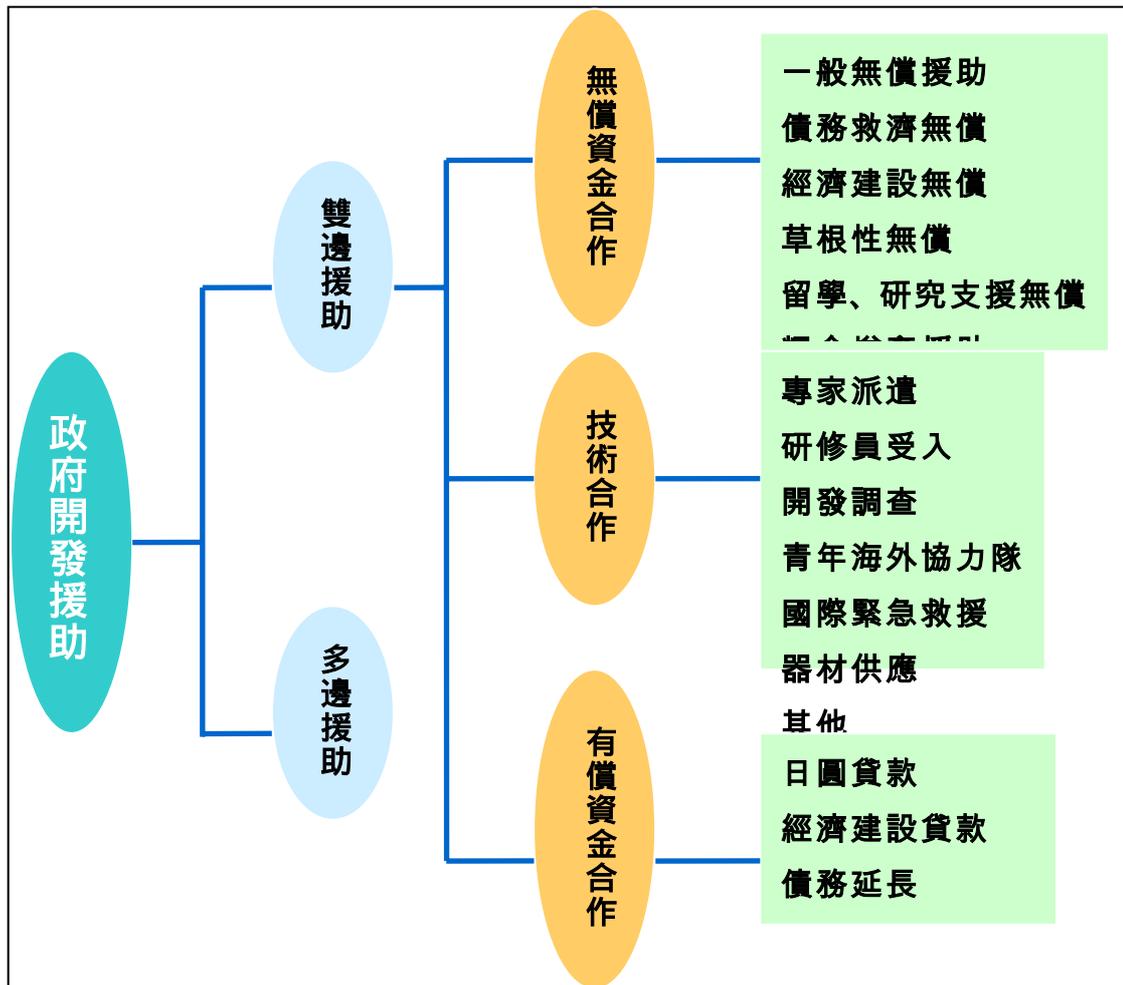
國際中的對外援助有四種主要的援助形式：一、無償資金或貨物贈與，例如無償的財政援助與無償技術援助等；二、無息貸款或優惠的低利貸款，又分短期或中長期貸款，是目前最常使用的形式；三、項目援助與規劃貸款，這是世界銀行的援助形式，唯須經過比

較長時間的程序和評估才能實行；四、緊急性援助貸款，包括國際貨幣基金所提供用於臨時性資金融通的貸款。

## 壹、援助形式

綜合以上之援助模式，可將日本所提供的 ODA 簡單歸納成有償資金合作（日圓貸款）、無償資金合作、多邊與雙邊援助、技術合作等方式，而根據實際執行方式則可以簡單劃分為「贈與」及「政府貸款」兩大項。日本的對外援助是起源於戰後賠償，因此其內容多為開發做準備的基礎建設有關的有償、無償援助，對象則偏重於亞洲各國。經過後冷戰時期與跨世紀的國際轉變，日本也透過多次的 ODA 倍增計畫而將對外援助政策作了大幅度的改變，其援助理念也隨著國際環境的轉變而有不同的發展。圖 3-1 即為日本的 ODA 形式圖：

圖 3-1：日本 ODA 形式圖



資料來源：日本國際協力機構網站，<http://www.jica.go.jp/english/about/oda.html>，民 95.10.18。

## 一、無償資金合作

日本的無償資金合作是屬於贈與的一種援助形式，主要是由外務省負責其大部分的業務。日本無償資金合作的實施是採取受援國「要請主義」原則，意指日本在原則上是基於受援國所提出的具體計畫項目以作為其制定對外援助政策的基礎，日本實際上也不願意接受援助目的不明確之計畫申請，此即為要請主義原則。基於此一原則，受援國要獲得日本 ODA 時的第一步為選擇援助項目，並對援助項目的投資範圍、規模、日期等細節進行可行性調查(feasibility

study)。若受援國沒有能力進行這些調查，則可以委託外國的諮詢公司，或是交由日本國際協力機構來完成。當調查完成之後，受援國便可通過日本駐外使館等外交管道向日本政府提出要請，並提交投資項目計畫等相關資料。<sup>79</sup>另外，跟其他 DAC 的成員國相比，日本對外援助中的日圓貸款比率較高，贈與成分相對偏低，這也是日本 ODA 政策較為世人所詬病的部份。例如，1993 年日本援助的贈與比率為 79%，在 DAC 成員國中位居最後，低於當年 86% 的平均水準。1998 年間更是只有 45.4%，而 DAC 會員國平均則是 80.6%，相較於美國與英國的 98.5% 以及 95.1% 而言更是相去甚遠。<sup>80</sup>

## 二、有償資金合作

日本的有償資金合作主要是以日圓貸款的形式給予，以較低率的長期貸款以及寬鬆的條件貸款給開發中國家。日圓貸款主要由外務省協同通產省、大藏省以及經濟計劃廳協商確定，由海外經濟合作基金會(Overseas Economic Cooperation Funds, OECF)執行其業務。1990 年代日本的有償資金合作約有 40% 用於基礎建設方面，是 DAC 成員國平均值的兩倍，主要是提供交通、能源等領域的優惠貸款。提供貸款的相關標準則是考量受援國的發展程度、償還能力、經濟狀況等來決定利率以及償還期限等條件。

近年來日本逐漸減少有償資金合作的比例，而改採用無償資金合作與技術合作的方式提供 ODA。根據日本外務省 2001 年度的統計，日圓貸款共有 21 個受援國、56 個案件、總計 8,363 億日圓。與前年度相比，新的日圓貸款減少了 28.2%，與 1996 年度的 1 兆 2,993 億日圓相比則更是減少了 47.9%。<sup>81</sup>實施區域則主要集中於亞洲國

<sup>79</sup> 日本國際協力銀行，〈國際協力銀行的組織概要〉，<http://www.jbic.go.jp/japanese/base/profile/organize/index.php>，民 92.03.31。

<sup>80</sup> OECD, “DAC Members and Date of Membership,” op. cit.

<sup>81</sup> 日本國際協力機構網站，<http://www.jica.go.jp/english/about/oda.html>，民 95.10.18。

家，援助項目則以基本經濟建設為主。以 2001 年為例，亞洲國家的部份佔日圓貸款的 86.6%，其中 71.1%是用於經濟基礎建設、18.5%用於社會建設、農林漁礦等基本產業佔 10.4%。<sup>82</sup>1997 年時，為了支援發生金融風暴的亞洲度過通貨膨脹與經濟危機，日本政府也制定「特別日圓貸款」，以提供亞洲各國對於經濟構造改革的運用。

### 三、技術合作

日本的對外技術合作始於 1952 年，當時是由各種不同的機構與企業團體負責實施。日本的技術合作包括提供技術、派遣日本專家以及第三國專家、提供器材以及調查工作等。為了統一對技術合作的領導，日本政府於 1962 年 6 月將相關主要機構合併成日本海外技術合作總署(Overseas Technical Cooperation Agency, OTCA)，並設立青年海外協力隊，負責派遣日本青年人去開發中國家發展技術合作事業。1974 年之後的相關技術合作則是由日本政府所設立的「國際協力機構」(Japan International Cooperation Agency, JICA)負責進行，JICA 主要從事於提供雙邊之無償技術合作以協助開發中國家培養國家建設所需之人才。

## 貳、日本對外援助組織

依照Graham Allison對政策制定的模式分類，日本政府ODA政策制定的決策模式是屬於官僚決策模式(bureaucratic politics model)。日本國會對外援政策的影響力甚小，不同於美國國會對該國援助政策決策享有重要的權力。美國國會不僅有權決定是否批准政府提出的年度援助預算，與受援國的分配方案，國會本身也可以通過法律程序，制定援助項目。至於日本國會則只能針對包括援助預算在內的政府年度預算批准通過與否，援助的國別、部門、項目分配權力則

---

<sup>82</sup> 同上註。

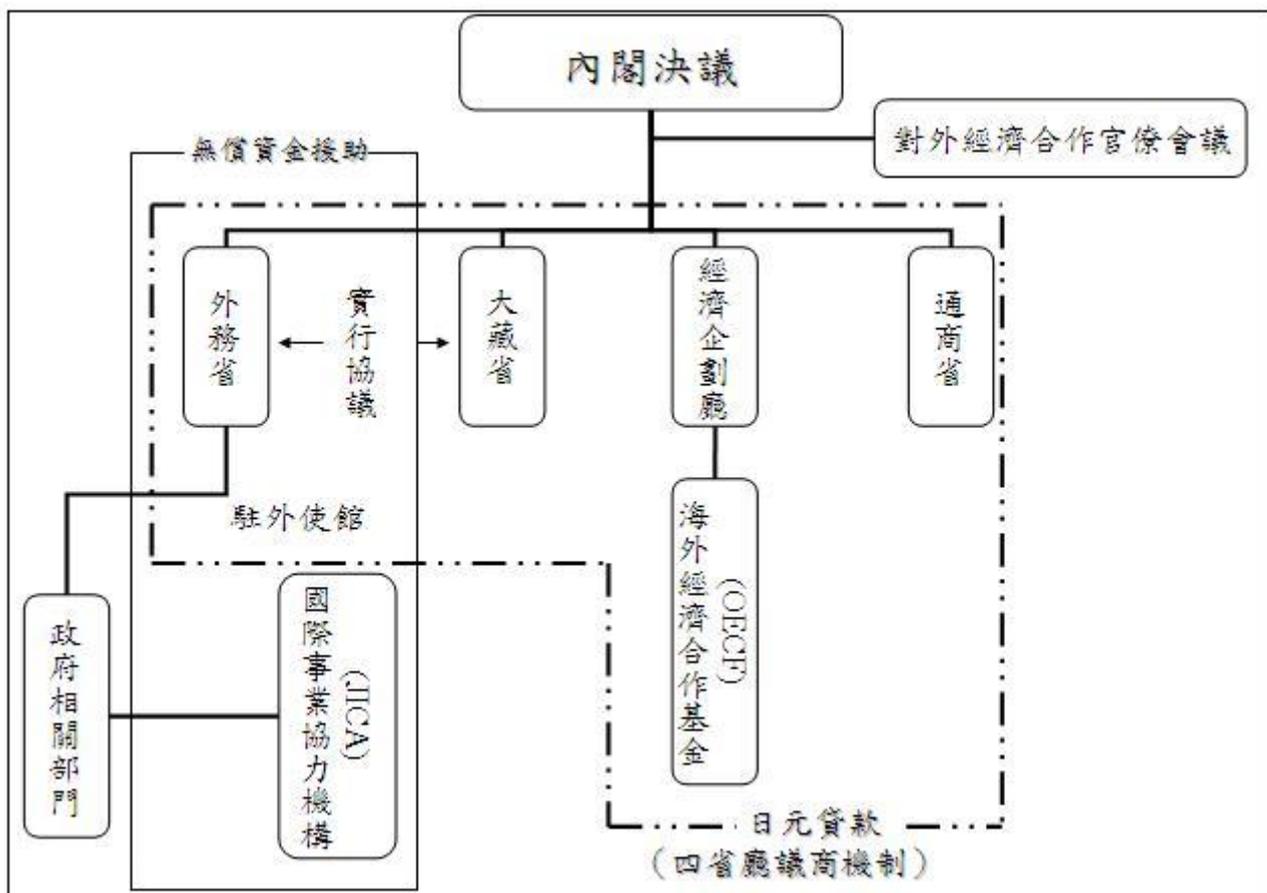
完全掌控在行政官僚手中，各部會在其所管轄的政策範圍內都能夠自行決策，對於超過一部門或機構所管轄範圍的政策，則由有關部門協商決議。因此，日本ODA政策的制定權，是由政府相關行政部門掌控，行政官僚優位是日本對外援助政策過程的特色之一。

## 一、政府相關部門

日本政府在對外援助的體系方面，是屬於多元分權的形式，主要由四個部會負責，即通產省、大藏省、外務省與經濟企劃廳，此四個部會為日本對外援助體系中特有的「四省廳協議機制」，日本對外援助中的日圓貸款，在決定分配金額時，則必須通過四省廳協議機制的協商，獲得四省廳全部的同意，外務省雖是聯席會議的主席，但任何一方都擁有實質的「否決權」。因此四省廳必須相互合作、有相同的援助方針，才可讓日本的對外援助政策順利執行。

日本政府也於2001年依據「中央省廳改革基本法」將原大藏省改名為「財務省」、通產省改名為「經濟產業省」，並在期間擴大其職務與機構組織，使得各省廳能夠對於援助政策有更專門的職務分配，相關職務分配如圖3-2所示：

圖3-2:日本政府對外援助機構圖



資料來源：張光，〈日本外援政策的行政過程〉，《日本問題研究》，第2期，民83，頁14。

### (一) 外務省

日本外務省是主管國家外交事務的行政機關，可說是日本政府當中，對外援助方面最重要的一個部門。按照日本《外務省設置法》第三條，外務省的職權範圍包括：(1)負責日本外交政策的草擬與實施；(2)保護和增進通商航海方面的利益；(3)推動外交政策方面的經濟合作與保護日本人民的海外投資利益；(4)派遣和接受外交官與領事官；(5)締結條約與國際協議；(6)與聯合國以及其他國際組織進行合作以及參加國際會議(7)調查與報導有關國內外情況並開展與外國的文化交流(8)保護海外的日本僑民，為出國旅行及遷居進行斡旋；就對外援助政策方面，該省另設有經濟合作局，主要掌管日圓

貸款、贈與、技術合作、多邊援助等部份；以及國際協力局，負責執行援助工作中的技術合作業務。與其他三個省廳相較之下，外務省更將對外援助政策視為日本外交政策，而非只是經濟外交的工具而已。

外務省屬下的開發中國家各局，以及駐守開發中國家的使館，也都在不同程度上參與對外援助政策的決策過程。例如，自70年代以來，美國要求日本在對西方國家具有戰略意義的第三世界國家與區域之援助政策，即是由美國國務院屬下的國際發展署與日本外務省國際協力局局長，針對援助合作問題的會談所協議達成。1985年「雷根—中曾根高峰會議」後，美國負責政治事務的副國務卿與日本外務省次長每年就針對日美雙邊關係與戰略援助問題舉行會談。

外務省在經過2001年的省廳改制之後，更成為日本對外援助機能調整與決策的中樞機構。作為對外援助的窗口，外務省則熱衷於對外援助的擴展，除了外交上的考量之外，還包括內政部分的因素。ODA是外務省除行政開支以外唯一能掌握的巨額財政資金，不同於其他省廳因自身的功能性質就能掌握大量的預算。<sup>83</sup>因此對外援助的擴大，使得日本國內的企業團體，為了獲得援助事業有關的海外工程就不得不與外務省保持密切的關係，外務省則藉此增強該省對國內業界的影響力。這也促使外務省在對外援助政策的決議上，重視日本經濟界利益的因素。

## (二) 通產省

通產省是主管國家工商、貿易的行政機關，職責範圍包括促進國內外貿易發展，加強對外聯繫合作，振興中小企業，制定工業標

---

<sup>83</sup> 日本外務省，〈ODAの実施体制〉，  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nyumon/goiken/qa/pdfs/q7.html>，民95.10.18。

準劃、普及與工礦業有關的科技實驗，以及管理酒精專賣事業等。後改名為經濟產業省，在對外援助方面主要是通過經濟援助來促進日本國內的工商業利益，是日本經濟界在對外援助行政中最得力的代表。<sup>84</sup>

該省管轄下的通商政策局的經濟合作部，是專職經濟合作與經濟援助的部門。該部門主要的工作就是審查來自日本企業請求援助的申請，並出席決定日圓貸款的「四省廳協商會議」；另外該省管轄下的亞洲經濟研究所則是日本最大，並專門研究經濟發展問題的政府智庫。其促進輸出、確保資源的對外援助理念則壓倒其他政策目的，成為日本經濟高成長期的主要援助目標。

日本的戰爭賠償與經濟援助，實際上是由通產省與大藏省共管，並給予日本企業的經濟補貼。當時所使用的方式即是受援國的所有賠償與援助資金都必須透過購買日本產品的「條件式援助」來給予。通產省也大力倡導投資、貿易、援助「三位元一體」的經濟合作模式，並吸引民間企業的直接投資。例如，通產省以日圓貸款的方式，先行投資於受援國某一部份的交通、電力、通訊等基礎建設，再由日本企業來投資利潤較高的製造業部門，主要目的是獲得東南亞地區開發中國家龐大的廉價勞動力。而製造業部門所生產的產品再反銷回日本或歐美國家，形成所謂的投資、貿易、援助「三位一體」的經濟合作模式。通產省與外務省在擴大援助規模這點上經常達到共識，兩省也常站在同一陣線，共同說服在對外援助政策上傾向於保守的大藏省。

### (三) 大藏省

大藏省是管理國家財政、金融、稅收的行政機關，由於直接管

---

<sup>84</sup> 蔣立峰、高洪，《日本政府與政治》。台北：揚智，民91.4，頁236。

理國家財務、稅收，並負責制定財政政策，因此歷年來即被視為官僚作風最重的政府體系，後改名為財務省。<sup>85</sup>大藏省在對外援助中的權力，主要是由於該省握有日本政府的財政，因此對於日本對外援助的金額、如何使用等有著強力的發言權。大藏省對於援助的消極態度，經常表現在於經常以財政吃緊為由，壓低或刪減由外務省與通產省提出的援助預算要求，也因日本經濟不景氣而反對日本提供無償贈與或非條件式的援助。由此可見，大藏省對於ODA政策的保守態度，主要來自於日本傳統的官僚作風及以日本國家利益為優先考量的因素。大藏省底下所設置的會計局、理財局與國際金融局，同樣對援助政策也有很大的影響力。

會計局負責包括ODA預算在內的國家預算的制定。日本的援助預算作業程序是各省廳向外務省提出援助預算方案，外務省匯集之後與大藏省下屬之會計局協商，經國會通過後成為政府年度預算的一部份。

理財局主要掌管日本政府非國稅收入的財政融資使用權，包括國民儲蓄、國民年金保險等，是日本政府直接掌握的財源之一，同樣也是日本政府援助資金的部分財源。日圓貸款的資金來源則大致上是國家稅收與財政投融资各占一半，此也是理財局對援助政策發揮影響力的原因。國際金融局則負責向國際開發金融組織提供資金與融資，並代表大藏省參加決定日圓貸款金額的「四省廳協商會議」。

#### (四) 經濟企劃廳

經濟企劃廳在四省廳協議機制裡是影響力最小的機構，對援助政策產生影響力的主要原因是經濟企劃廳為日本海外經濟合作基金

---

<sup>85</sup> 同上註，頁 234-235。

會的政府主管部門。最初日本的優惠性貸款是由大藏省主管的日本進出口銀行所管理，OEFC成立之後則對外提供比日本進出口銀行更為優惠的日圓貸款。

經濟計劃廳雖為主管OEFC的政府部門，不過決定日圓貸款政策的主要關鍵，即四省廳協商會議的主席則是由外務省來出任。在援助問題上，經濟企劃廳則時常扮演尾隨大藏省的角色。該省雖然是四省廳協議機制中的一員，但在對外援助政策裡的實際影響力，有時還不如其他日本政府的經濟相關部門。

## 二、日本對外援助執行機構

### (一) 海外經濟合作基金會

戰後日本最早管理對外援助的金融機構是日本輸出入銀行(Export-Import Bank of Japan, JEXIM)。該銀行成立以來主要發揮了支援出口的作用，對於綜合實施對外援助業務的部份則未能發揮，尤其是大規模的援助計畫。日本政府於是在1958年7月於該銀行內設立規模54.44億日圓的「東南亞開發基金」，但由於當時沒有找到適合的融資對象，該基金實際上並沒有動用。鑒於此，日本則撤銷東南亞開發基金，而另設海外經濟合作基金會，並繼承前者的資金。OEFC是由1960年日本政府通過「海外經濟協力基金法」，於1961年3月所設立。主要目的為：提供開發中國家所需之經濟援助資金，透過更為優惠的日圓貸款，支援開發中國家的融資與自助努力。屬於民間機構，基金會總裁由內閣總理直接任命，負責對外援助貸款之事宜，其中有7年至10年的寬限期，25到30年的償還期，且利息約在1%到3%之間。<sup>86</sup>

OEFC主要是由日本經濟企劃廳監督，惟獨行使同意權時須與通

---

<sup>86</sup> 同註 69。

產省、外務省、大藏省等協商。OECD除了是提供長期低利資金的援助金融機構，提供日圓貸款之外，同時也負責開發中國家之企業單位與出資之調查與研究。<sup>87</sup>

雖然OECD主要是負責提供比JEXIM更為優惠的日圓貸款，但日圓貸款項目主要仍由JEXIM實施。OECD起初的作用是負責處理海外日本法人的貸款與資金，直到1966年才開始參與對外國政府的日圓貸款。兩機構初期是以年利率4%為基準，在此之上的貸款由JEXIM主管，在此之下則由OECD主管。1975年6月20日之後，則規定「贈與成分」達25%以上的ODA資金由OECD主管，其餘部份皆由JEXIM管轄。

## (二) 日本海外技術合作總署

日本海外技術合作總署是於1962年6月日本外務省所設置，屬於一個特殊的政府單位，專門負責執行政府對外援助中的技術合作項目。其職務包括海外的技術合作、技術人員的訓練、專家的派遣與災害緊急救援等工作。OTCA於1974年8月改名為「日本國際合作總署」(Japan International Cooperation Agency, JICA)，並擴大其職務，承接無償資金援助等項目，約占日本對外援助經費的17%左右，由外務省所分配。JICA所負責之業務工作，除了上述OTCA幾點之外，還包括發展研究、青年邀訪計畫、無償援助監督、日本海外合作志工、援助計畫事前的研究、設備和物資的供應等各項援助事宜。

## (三) 日本國際協力銀行

日本國際協力銀行(Japan Bank of International Cooperation, JBIC)是由 JEXIM 以及 OECD，於 1995 年 10 月日本內閣通過決議所合併成立，總裁由財務大臣任命之。JBIC 主要是繼承兩機構之

---

<sup>87</sup> 同註 83。

業務，將所有國際金融業務和海外經濟協力業務統一辦理，並專門負責提供第三世界國家相關政府機構的對外援助貸款事宜，以期達到行政統一之效果。<sup>88</sup>國際協力銀行是公營金融機構，可說是執行日本對外經濟政策及國際經濟合作之核心單位。

1999年4月日本國會也通過「國際協力銀行法」<sup>89</sup>，該法指出JBIC之目的為：辦理國內外之貸款等業務，促進日本的進出口成長、海外經濟活動，對國際金融秩序的穩定做出貢獻；另外，透過辦理對開發中國家的貸款等業務，協助開發中國家的經濟、社會發展與經濟穩定。依此目的該銀行不與一般金融機構從事營利的競爭<sup>90</sup>。JBIC是由日本政府編列預算與捐助資金所設立之法人機構，並由財務省與外務省共同監督其業務之執行。

#### (四) 日本國際協力機構

日本國際協力機構成立於2003年10月，其前身即為「日本國際合作總署」。<sup>91</sup>2002年12月日本國會通過「獨立行政法人國際協力機構法」，將「日本國際合作總署」改編為日本出資之「獨立行政法人」，獨立行政法人是日本政府於1998年的中央省廳改革中，所設立的新形式政府機構，在此新制下，政策制定仍由政府主管省廳負責，而將政策的執行賦予獨立行政法人負責。獨立行政法人能以較自治與彈性的作業程序推動業務，然而必須接受政府的事後考核，且必須遵守業務公開的義務。<sup>92</sup>在日本ODA政策中的技術合作部份，就是交由JICA來實行。

---

<sup>88</sup> 同註 79。

<sup>89</sup> 「國際協力銀行法」通過的同時，日本政府也廢止了「海外經濟協力基金法」。

<sup>90</sup> 日本電子化政府，〈國際協力銀行法〉，<http://law.e-gov.go.jp/fs/cgi-bin/strsearch.cgi>，民95.10.18。

<sup>91</sup> 英文名稱不變，縮寫同為 JICA。

<sup>92</sup> 平成 14 年(2002 年)法律第 136 號。

日本國際協力機構其理事長與二位監事由外務大臣任命，本部設有理事長、副理事長與六名理事，3 個室、18 個部門與 2 個事務局；本部外設有 19 個國內機關與 90 個國外機關（56 個外在事務所與 34 個住派員事務所等），目前的援助預算額約為 1974 年的 6 倍。<sup>93</sup>JICA 的主要目的為：透過技術合作與無償資金援助，以及執行緊急災害援助等，促進開發中國家的經濟與社會發展等國際合作工作。同樣是由外務省監督其援助執行事宜，並依據外務大臣之中期目標簽訂「中期計畫」，依據其外交政策考量提供對外援助事宜。

JICA 在法人化後也強化了政策方向，包括鼓勵國民和非政府組織的參與，以及投入和平建構與衝突後重建工作。具體的措施包括與 NGOs 合作的草根性技術協力；青年海外協力隊的擴充運用；善用援助柬埔寨、東帝汶與阿富汗的經驗、支援重建與強化安全等。此外也將加強確保日本的資源安全，以及支援日本產業面對全球化競爭的工作目標。<sup>94</sup>

### 三、民間企業機構與非政府組織

近年來，由包含NGOs在內的公民社會所發起的活動極為熱絡。在降低頻窮或開發政策的制定、監督等方面，公民社會的參與也不可或缺的擔負起政府無法達成的部份機能。<sup>95</sup>而在日本方面，NGOs、地方自治團體、民間企業等等政府以外的行為者也頻繁的參加與各國際援助活動。

#### (一) 日本株式會社

---

<sup>93</sup> 独立行政法人国際協力機構，〈国際協力機構の組織概要〉，<http://www.jbic.go.jp/about/jica/index.html>，民95.10.18。

<sup>94</sup> 同上註。

<sup>95</sup> 同註 43，頁 23。

日本的對外援助無可置疑的是日本政府和產業界經常互相結合，以謀取日本本身的經濟利益。日本在援助政策決定的過程中，最大的特色是很濃厚地反映出產業界的意向。日本產業界以政府機關輸出機器材來換取政府的援助資金，各政府機關又往往成為特定產業的利益保護者，向主管經濟援助的機關施加壓力，接受其所提出的事業計畫。受援國政府亦常因企畫能力的欠缺，就以日本商社所擬訂的事業計畫為依據向日本政府提出援助申請。

日本工商業界深植於對外援助政策中的現象，尤其可以「日本株式會社」來代表日本產官政三位一體的援助模式。日本株式會社乃是指對以通產省、大藏省為首的政府機構通過行政指導、補助資金等方式，調整各方企業之間的利益，透過經濟團體、企業團體、綜合商社之間的縱向溝通，使日本業界產生一致的對外政策，如同一個企業行為的構造稱呼。

日本株式會社在民間企業的國際貿易與海外融資活動中，發揮巨大的影響力。從二次戰後日本所提供的戰後賠償、日圓貸款，與之後日本ODA政策對開發中國家的技術合作、基本建設等方面，不僅日本企業是訂單的獲利者，許多海外的日本企業也由於投資受援國的基礎產業建設而獲得許多利益。

由於日本許多的援助項目中，從項目的工程服務、施工以及完工後的評價，都需要工商業界的參與與督導，也使得日本企業介入對外援助的因素之一。雖然日本的經濟援助是採取受援國的「要請主義」原則，不過有許多援助項目的申請卻是企業自己透過管道向通產省提出「要請」，而此種「要請」也常比受援國透過外交管道的方式更早一步送至相關政府機關。日本企業界也透過這些參與，使政府的日圓貸款項目由日本企業承攬，或是作為日本企業的先行投資。

## (二) 非政府組織

NGOs在日本對外援助上的參與開始於1970年代輔助國外災害受難者及救援難民的活動，此時的功能仍十分有限。<sup>96</sup>隨著對外援助概念的轉變，1980年代以來日本才開始重視公民參與以及和NGOs的合作，尤其是中南半島的難民，以及非洲飢民人數不斷的增加，亦提升NGOs在國際救援中的行動意願。加上籌募經費上的困難，NGOs也轉而尋求日本政府的經費支援。日本外務省也因此訂定「非政府組織補助計畫」與「草根計畫的補助經費」等兩項協助NGOs的補助計畫。<sup>97</sup>前者主要是補助日本NGOs在開發中國家活動的計畫，例如農業、漁業、婦女發展、醫療、環境保護、交通運輸等等；後者主要是利用世界各地的大使館，提供日本或國際NGOs，以及受援國公共機構提供補助。

外務省也在NGOs不斷的催促聲中，於1989年首次編列1億1,200萬日元的補助款，1996預算額度更達到10億日圓，1997年為12億日圓，1998年降至11億5千萬日圓，1999更降至9億7,600萬日圓。<sup>98</sup>補助計畫的項目方面，從98年的21項，到95年時更突破百項之多，達137項。96年215項、97年224項、98年185項。總計1989年至1998年近十年間共有1,087項NGOs計畫得到補助，補助金額更達到47億5,700萬日圓。<sup>99</sup>

此外，為了促進日本民間對ODA政策的教育與認識，以及國內輿論的支持，1998年12月，日本政府通過了「非營利組織加強法」，試圖強化NGOs參與國際合作發展的重要性；日本政府亦

---

<sup>96</sup> 同註3，頁47。

<sup>97</sup> 日本外務省，〈外交青書平成15年版〉，  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2003/index.html>，民95.10.18。

<sup>98</sup> 日本外務省，“Trend in the Budget of the Subsidy System for NGO Projects,”  
[http://mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ov2\\_1\\_02.html](http://mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ov2_1_02.html)，民95.10.18。

<sup>99</sup> 同上註。

在 1999 年設立了「政府開展援助民間監督員」機制，提供日本民眾前往受援國進行視察，使民間更加瞭解 ODA 的實際運作。2001 年以後，這些監督員的名額維持在 104 名左右。目前，列在日本 NGOs 名錄中，有關從事國際發展合作的 NGOs 共約有 400 家之多。在 21 世紀初期，日本的民間 NGOs 活躍於國際社會，並與許多國際 NGOs 建構了合作的夥伴關係，成為日本對外援助政策的特色之一。<sup>100</sup>

## 參、日本 ODA 政策的制定程序

總覽日本官方有關對外援助政策的文件，可發現其中很少出現「對外援助」的字眼，絕大多數是以「經濟合作」或「資金合作」來取代。<sup>101</sup>此一特徵不僅表現出日本獨特的三位一體政策，將戰爭賠償與出口信貸當作是援助組成的一部份；同時「合作」的概念更加廣泛與模糊，因此舉凡政府或民間的援助行為、符合 DAC 贈與比率與未達標準的援助行為、有償與無償的援助等等，這些都可歸納在對外援助的範疇內。而日本在決定 ODA 實施程序的第一步，不論是有償資金合作、無償資金合作或是技術合作均是採用受援國要請主義原則。尤其是佔日本 ODA 數額中最大的日圓貸款，因為 ODA 的實施還必須要由受援國負擔部份的基本經費並提供必要的人力資源，所以必須由受援國政府明確表示接受日圓貸款的意願。

### 一、援助項目的決定程序

當受援國的要請經過外交管道提出之後，即由外務省連同其駐外使館受理，並由外務省進行初步篩選，將軍事項目以及高消費性的項目事先剔除，優先考慮有助於受援國經濟發展與提高生活水準的項目。外務省就其所篩選的項目提交到「四省廳協商會議」，由此

<sup>100</sup> 同註 43，頁 xvi-xvii。

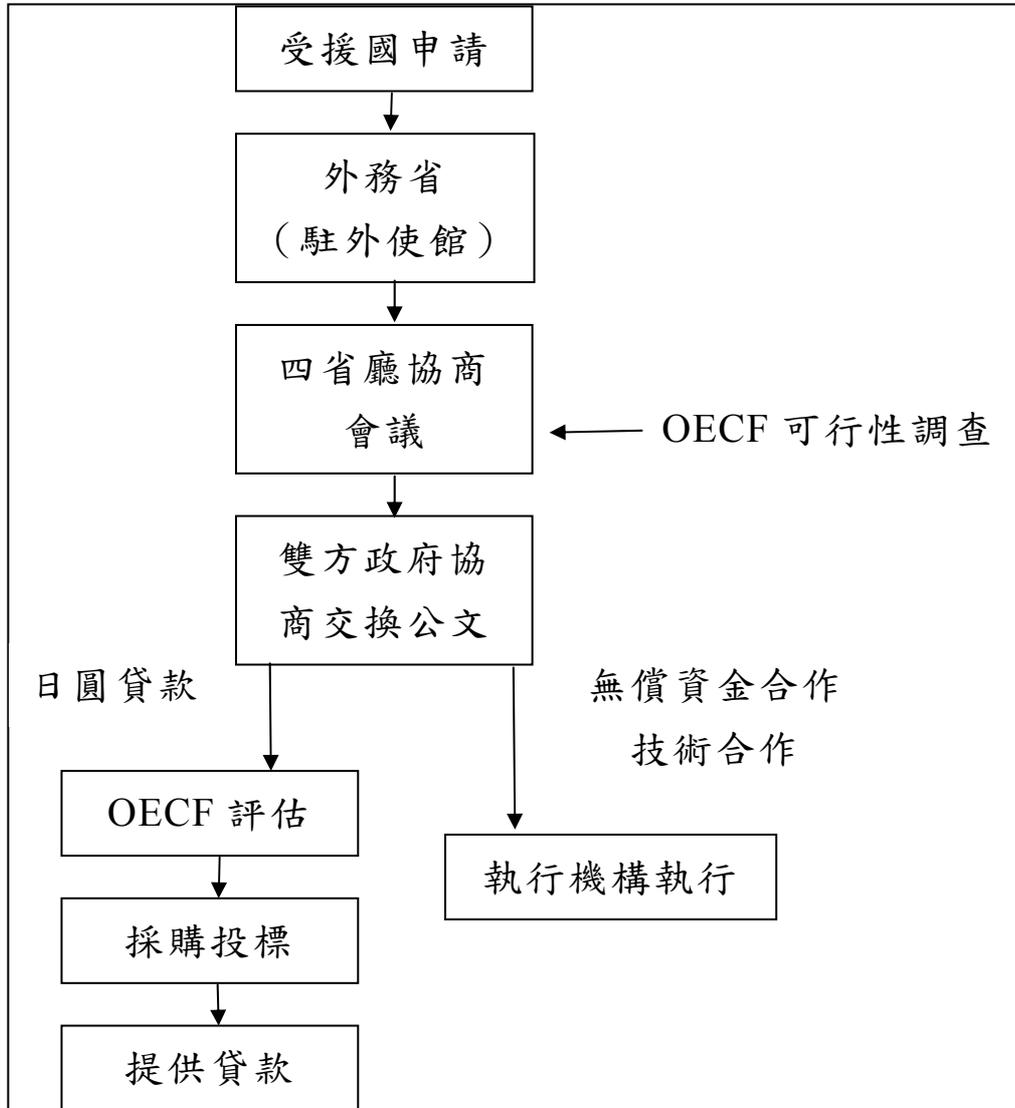
<sup>101</sup> 日文寫作「協力」。

四個部門從各自的政策角度審查申請的項目，經過協商之後決定出政府最終的政策方針。採取「全體一致決」與「否決權」制度，當中任何項目只要有一個省廳反對即不給予通過。在四省廳協商的同時，OECD 針對 ODA 對受援國的經濟貢獻、項目的適用性與可行性作一個調查，如經四省廳協商與 OECD 調查之結果認為可提供 ODA 時，則由外務省向受援國表明提供 ODA 的意願。根據日本政府提出的援助項目細節再與受援國政府進行協商，達成協議後行程公文，由雙方政府同意簽署並交換公文後，便由政府省廳轉交到相關執行機構執行。援助項目雖然是由受援國與執行機構負責執行，但日本也會進行監督，並提供技術、實施體制、經營、財務等各方面提出諮詢與建議，並就項目發展提出報告，或向受援國派遣監理代表團。援助項目完成之後，日本則根據當初所訂的目標對項目實施過程進行檢查和評價，另外也提供事後監督，以防止各種人為因素影響到項目的標準。

另外日圓貸款的部份，則在簽署公文後轉交至 OECD 手中進行重新評估，若 OECD 認為貸款妥當則與受援國簽訂貸款合同，其中包括貸款金額及條件、項目概要、實施貸款所需的基本約定、採購程序、貸款支付程序以及其他相關程序。貸款合同簽訂之後，就要確定項目所需物資與服務的採購對象與供應者，基本上是以公開投標的方式來決定。依照日圓貸款條件的不同，可分成三種不同的採購標準：第一是各國都能參加的「非約束性」投標；第二是日本與開發中國家可以參加的「開發中國家非約束性」投標；第三是必須採購日本物資與服務的條件式援助。1970 年代以前日本主要是採用第三種，其後開始提供第二種，1978 年以後第一種成為基本方針。採購合同簽訂之後便進入項目實施階段，開始提供貸款。貸款合同雖然是由日本與受援國所簽訂，但是貸款確是支付給採購合同的供應者，同時與受援國即產生債權關係。圖 3-3 為日本 ODA 政策制定

程序圖：

圖 3-3：日本 ODA 政策制定程序圖



資料來源：筆者自行繪製。

日本援助項目的選擇上多是集中在於運輸、通訊與能源等經濟基礎設施為主。相較於主要已開發國家對開發中國家提供的 ODA 項目裡，主要集中在社會與建設事業的援助，包括社會經濟開發所需之建設、教育、保健、醫療、衛生事業等。以 1990 年代初期為例，1992 年日本 ODA 援助項目中，社會基礎項目佔 17.5%，包括教育、健康、水源、衛生、人口等；經濟基礎項目佔 27.3%，包括運輸、

交通、河流開發、能源等；生產項目佔 27%，包括農業、工業、建築、貿易等；其他則為 28.2%，包括結構調整、商品貸款、債務減輕等。<sup>102</sup>根據日本政府 1994 對亞洲國家基本建設項目統計，由日本援助建成的項目包括：印尼 12%的鐵路、15%的高速公路和 30%的電力設施；菲律賓 10%的全天候公路、5%的電力設施、5%的電話網路、曼谷國際機場和境內 8 座主要的大橋；馬來西亞大部分的電力設施和 20%的高速公路等等。<sup>103</sup>90 年代日本 40%的 ODA 是用於基礎項目的建設，主要是以日圓貸款的方式，其資金比率更是 DAC 成員國平均的兩倍。此種對援助項目的特殊偏好，反而是為日本企業對於到亞洲國家投資利潤高的二、三級產業塑造了一個有力的商業環境。

## 二、決策機制的影響

日本 ODA 政策的決策是屬於權力分化於多個政府部門的分權制，其中以四省廳為主的 18 個中層政府部門為主。以援助形式分類，日圓貸款的部份，是由外務省、大藏省、通產省及經濟計劃廳所共管，OECD 為主要實施機構；無償資金合作則是由外務省同大藏省協助的基礎上，由外務省管轄下的 JICA 負責執行；技術合作同樣交由外務省主管，JICA 為主要實施機構；多邊援助的決策與實施權限，主要由外務省與大藏省共管，大藏省負責向國際金融機構（國際貨幣基金與世界銀行等）出資、融資等業務，外務省則負責向聯合國下屬的援助機構（聯合國發展署等）出資的業務；除了上述四省廳之外，其他包括農林水產省的糧食援助、文部省的文化交流援助、厚生省的醫療援助等共 14 個部門與援助政策相關。

在預算分配部份，主要是集中在大藏省與外務省手中，以

---

<sup>102</sup> 同註 69。

<sup>103</sup> 日本外務省，〈國際協力 50 周年記念事業〉，

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kouhou/50/kinenjigyo.html>，民 95.10.18。

1992 年的 ODA 預算為例，大藏省約佔 65%，外務省約 26%，通產省、農林水產省、文部省各佔約 1%，其他相關部門則各佔 1% 以下。<sup>104</sup> 大藏省主管一般會計中的日圓貸款部份與雙邊援助中有關糧食援助、增產計畫的預算；外務省主管雙邊援助中的無償資金合作部份，以及交付 JICA 的技術合作事業費、向聯合國附屬機構的出資等預算；其他各省像是通產省有關海外開發調查事業與國際研究合作的預算、文部省的開發中國家公費留學生預算、農林水產省的熱帶農業研究預算、厚生省對世界衛生組織的出資等等，則主要都是與技術合作有關。

由於日本 ODA 政策的決策模式是屬於官僚決策模式，難免受到各官僚利益傾向的影響，又是採取四省廳「一致決」的方式，因此 ODA 政策的型成往往是相關部門利益折衷的結果。而四省廳也經常由於政策方向不同，導致許多 ODA 政策的難產。例如外務省與通產省基於外交與產業發展的考量，就希望擴大 ODA 政策的預算金額，而大藏省則基於國家財政的立場則希望刪減 ODA 的預算金額，在 ODA 政策裡實權不大的經濟計劃廳則基於對預算的需求而經常扮演跟隨大藏省的角色，此四省廳在決議日圓貸款時均享有「否決權」，造成許多 ODA 政策因此過不了關。

各部門間的分權雖然可以獲得各方專業的檢視，而使 ODA 政策能夠更趨於完善，但卻使得政策過程缺乏效率，這也是 ODA 政策分權制的缺點之一。因此有些日本學者主張建立一元化的決策體系以提高 ODA 的決策效率。

---

<sup>104</sup> 同註 83。

### 第三節 日本對外援助之轉變與外交戰略目的

由於日本的對外援助從一開始就是其外交政策的重要工具。自二次戰後對亞洲國家提供戰後賠償以來，ODA 政策就成為日本外交的重要基石，所以它也不可避免的反應出了日本的國家戰略與外交政策。因此，觀察日本對外援助的政策轉變，即可了解日本國家戰略與外交目的之轉變。

#### 壹、由注重經濟利益到注重政治目的

現實主義學者 Hans Morgenthau 認為援助只是一種純粹對外國施加壓力的政策工具之一，無論是何種形式的對外援助，本質都是政治性的，主要目標都是促進和保護國家利益。<sup>105</sup>從 1950 年至 1990 年代為止，日本的對外援助目的都是追求經濟利益為主。戰後日本由於受到其憲法第九條「非戰原則」的限制，永遠放棄國家武力、發動戰爭或以武力作為外交爭端的解決手段之原則，故在處理外交事務時，無法以嚇阻或武力威脅的方式來實現國家利益或意識形態。而日本鑒於在二次大戰中的侵略給許多國家人民造成的好戰印象，加上戰後日本國內的經濟殘破，使得日本在提供對外援助的初期主要是使用於追求經濟發展與改善受援國之間的關係，而非試圖於透過對外援助來影響受援國的政治與經濟制度。

由於為了解決二次戰後歷史遺留的問題，日本如果想修復與亞洲國家之間的友好關係，就必須妥善的解決戰後賠償的問題。戰後美國也對日本實行單獨佔領政策，提供日本所需的經濟援助與安全保護，日本則是在亞洲地區成為美國的戰略伙伴，服從美國的戰略需要。戰爭賠償原本是由發動戰爭的戰敗國對遭受戰爭

---

<sup>105</sup> Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," op. cit., pp. 301-309.

侵害的國家與人民所提供帶有贖罪性質的情感補償，日本政府則是利用當時東西方對峙的兩極體系國際局勢，將賠償問題轉化為投資與經濟合作的藉口，並由政府與企業界共同主導對外援助的實施，成為日本往後獨特的對外援助模式。

日本在走過戰後經濟復興、經濟起飛成為世界經濟大國之後，日本開始承擔大國的國際責任，並尋求與國力相符合的國際政治影響力。此時，日本的援助對象由亞洲國家為主，擴張至世界各地區的開發中國家，對外援助的主要考量，也從經濟發展轉而追求日本國力的體現。冷戰的終結，國際政局發生重大轉變的同時，讓日本看到擺脫美國、提升國際地位，成為一個「政治大國」的良機。

在此一背景之下，日本政府逐漸的改變了對外援助「非政治化」的原則，尤其是 1992 年所制定的「ODA 大綱」，裡頭所提出的「ODA 四原則」即帶有明顯的政治色彩。此四原則實際上即是日本在對外援助的實施中，加入了政治標準與制裁手段，表示日本開始將對外援助政策作為一種「軟權力」來使用。透過受援國接受日本以出口為導向、注重政府干預、優先實行工業化為特徵的經濟模式，進而增強日本對受援國的影響力。基於日本強大的經濟與財政實力，日本以巨額的國外資產、大規模的對國外直接投資(FDI)以及 ODA 政策，使得日本在國際間發揮了強大的影響力。從國內形勢來看，日本國家戰略也努力朝向「普通國家」的目標邁進，作為日本外交支柱的對外援助政策，必然也要適應這樣的變化。

## 貳、由重視經濟發展到重視國家利益、保障經濟安全

觀察日本早期的 ODA 政策，可發現受援國對象的選擇與援助

議題均是著重在於第三世界國家的經濟開發與貧窮問題。例如 92 年的日本「ODA 大綱」，主要是出自於人道考量，對仍深陷貧困的開發中國家提供援助，強調對於極低度開發中國家的援助必要性；1999 年的日本「ODA 中期政策」則是強調日本身為世界第二大經濟體，在協助開發中國家的貧窮問題中，應負起相當大的責任，並強調幫助東亞各國經濟結構之改革，是符合日本國家利益之行為，此時的日本 ODA 政策，已經開始出現「國家利益」的概念；2003 年日本「新 ODA 大綱」更是明確的以國家利益為優先考量，其中更消減了 ODA 的金額，而不同於以往從「人道主義」精神來表述 ODA 的理念。

日本是以貿易立國的國家，其對外貿易可說是維持日本國力的命脈。而作為島國的日本，進出口貿易主要都是透過海上運輸的方式，能否保障海上運輸線的安全就成為日本政策的首要考量。由於向海外行使軍事力量的權力受到了嚴格的限制，日本若想要保障其海上運輸的安全，就只能依靠建立局部地區的和平環境，以及維持與亞洲國家間的良好關係來實現。日本雖然沒有向海外使用軍事力量的權力，卻可以對亞洲國家提供對外援助，增進這些國家的軍事能力，同時擴大與亞洲國家間的友好關係，藉由亞洲國家逐步提高的海上防衛能力，為日本的海上運輸船隻提供保護。

日本為了因應 1970 年代時期所發生的石油危機，而將援助對象延伸至中東地區。美其名日本是為了配合美國的全球戰略，而加強對土耳其、巴基斯坦、泰國等「紛爭周邊國家」的對外援助。實際上日本則為了確保石油不虞匱乏，遂開始與天然資源豐富的國家間建立較高的經濟合作援助。為確保石油的供應，日本也改採取親阿拉伯國家的外交政策，對中東各國提供許多的援助，目

的則是為了達到保障經濟安全的不虞匱乏，此也是日本對外援助政策受到最多批評之處。

重視國家利益、表明國家利益優先的援助理念，是近年來日本對外援助政策調整中最重要的一個變化。2003年8月所提出的「新ODA大綱」與92年的舊大綱相比，不僅政治色彩更加濃厚，重視國家利益的理念也更加的明顯。雖然其中並沒有「國家利益」的詞彙出現，但新大綱不僅將ODA的目的定為「為國際社會的和平與發展做出貢獻，以確保日本的安全與繁榮」，並且指出「為了解決人權問題、環境問題、國際紛爭以及恐怖活動等議題，將更有效的使用ODA，也是有利於日本自身利益。」<sup>106</sup>

日本之所以會在對外政策上重視國家利益，可簡單整理成以下三點：第一是日本政府為了控制對外援助的質與量，以及提高對外援助的戰略性、有效性而對對外援助政策作出調整；其次為了配合日本政府謀求成為政治大國的國家策略有關；最後則是日本外交政策的自主性加強，不再只是因應美國以及受援國請求下的為援助而提供援助。

### 參、由偏重亞洲國家至全球領域再回歸亞洲

基於戰爭賠償的初始、美國全球戰略的配合、地緣政治的考量以及區域貿易的因素，一直以來亞洲地區都是日本對外援助的重點區域。歷年來的援助金額比例更高達48%，尤其首重東南亞地區。如同上文所述，日本身為一個島國，資源以及能源都相當匱乏，維持民生和發展經濟所需的資源與能源都必須仰賴海外進口。兩極體系的冷戰時期，中國大陸斷絕了與日本之間的傳統經濟體系，日本則將目光轉向具有豐富資源、廉價勞力與廣闊市場

---

<sup>106</sup> 同註73。

的東南亞地區。

1954 年日本首相吉田茂在對緬甸賠款協議時指稱：「在日本失去中國市場之後，東南亞市場將顯得極為重要。」<sup>107</sup>對外資源的高度依賴性使日本希望透過 ODA 政策來確保亞洲國家成為長期的糧食供應地。日本三位一體的特殊援助模式也促進了亞洲國家間的對日進出口。援助項目也投資於受援國的原料生產與基礎建設，而非投資於與援助國形成競爭關係的產業，使開發中國家的經濟完全根據世界體系的需要，而非根據自身發展的需求，從而使受援國喪失解決危機的內部機制與獨立對外的經濟管道，而長期仰賴援助國的援助。

1970 年代爆發石油危機後，日本為確保資源的供應，遂將援助區域擴展至中東、非洲與中南美洲等天然資源豐富之國家。80 年代更配合國際趨勢，以及為了提高國際影響力而擴展至全球的第三世界國家。然龐大的援助金額對於 90 年代經濟不景氣的日本而言無疑是個沉重的負擔，因此日本政府在檢視外援的實際效用之後，決定將援助區域拉回至與其安定繁榮息息相關的亞洲地區。

在進入 21 世紀的同時，日本則更關注於亞洲地區的經濟發展。在「新 ODA 大綱」裡也聲明：亞洲與日本有著緊密的關係，對日本的安全與繁榮有很大的影響，必須注意亞洲各國經濟社會狀況的多樣性，以及援助需求的變化，以期在政策上確定領域與對象等重點。由於 1990 年代的經濟不景氣，加上亞洲金融風暴的衝擊，使得日本更加堅信建構亞洲地區的安全與繁榮，是與日本國家利益息息相關的。

日本對外援助偏重於亞洲，除了地緣政治與國家安全考量之

---

<sup>107</sup> 郭昭烈，《日本和東盟》。北京：知識出版社，民 73，頁 6。

外，還包括了國內財政預算與政策連續性等方面的考量。<sup>108</sup>為了利用有限的 ODA 資源來換取最多的利益，加上美日之間不斷加劇的貿易摩擦，使日本意識到一味追隨美國的弊端與擴大自身外交的必要性。隨著東協的日益崛起，日本也開始重視這個由中小國家組成的區域性組織。2003 年日本也與東協共同發表《東京宣言》，使日本與亞洲國家的合作關係由經貿領域擴展至政治、安全、區域合作等更廣泛的議題。同時也調整自明治維新以來所奉行的「脫亞入歐」政策，轉而尋求「亞洲代言人」以及「美國與亞洲之間橋樑」的角色。

## 肆、由政府間部門合作到重視與非政府組織間的合作以及民間參與

在日益增多的對外援助議題，例如人權、和平建構、防恐、環境保護、災難救援、傳染病等問題中，單靠日本政府已經無法提供最有效的對外援助；日本國民對於政府的 ODA 政策印象，也通常因為醜聞案而普遍不佳。其實，日本對外援助政策真正的核心問題在於如何在有限的資源內獲得最適當的流通管道以及最有效的使用。

日本政府為了增加對外援助實施的多樣性、有效性、透明性，以及增加國內人民的理解與支持，因此加強與 NGOs、非營利組織以及民間企業之間的合作關係。主要原因在於：一、在日本財政困難的情況下，積極吸收民間資金並善用民間力量；二、在日圓貸款與條件式援助減少的情況下，由民間提供人力資源以及技術方面的合作；三、促進國民理解與參與的同時，增加日本國民與受援國人民的接觸，使日本的對外援助成為「看的見臉的援助」(aid

---

<sup>108</sup> Simon Payaslian, *US Foreign Economic and Military Aid*. Washington DC: University Press of America, 1996, pp. 120-125.

with a face)，亦即讓日本 ODA 政策所付出的每一分錢均能夠在最有效且最透明的執行中，在平息國內不滿輿論的同時也提高對外援助的有效性。

尤其在緊急人道救援與災害現場的及早到達方面，日本民間團體與 NGOs 在國際上更是有優異的表現。日本政府也因此提出「國民參加型援助」的援助方針，<sup>109</sup>加強 NGOs 在對外援助裡的支援角色，1996 年後外務省與 NGOs 間每年也定期協商援助的實施事宜。1989 年日本政府制定「NGO 事業補助金」，藉由補助日本 NGOs 的方式將受援國的開發合作業務交由 NGOs 來支援。補助金額由 1989 年的 15.2 億日圓到 2003 年達到 70.1 億日圓，支援的項目包括農漁村開發、人才培養、環境保護、醫療、女權等。2002 年日本 NGOs 也開始對無償資金合作提供支援，支援內容包括與 JICA 合作推動「草根性技術合作事業」、社會發展支援、緊急人道支援等。<sup>110</sup>

與其他歐美主要援助國相比，日本與 NGOs 合作的歷史尚淺，NGOs 所支援的社會、文化也有所差異。不過由於日本 NGOs 個別強大的組織能力、政府金錢的補助以及國民參加型的援助方針，使得日本 NGOs 在國際間也有固定的地位。

## 伍、由量的增長到質的提高

日本在援助開始不久的1960年代初期，其援助金額不過約1億美元；到1978年開始推出第一次中期倍增目標時，約為22億1,500萬美元。在1992年完成第四次中期倍增目標時，其援助金額則已達111億5,100萬美元。日本政府於1993年6月策定第五次中期目標計畫，

---

<sup>109</sup> 日本外務省，〈經濟協力 Q&A〉，

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nyumon/goiken/qa/pdfs/q22.pdf>，民 95.10.18。

<sup>110</sup> 同上註。

自1993年至1997年五年間，將ODA提高到750億美元，這是第四次中期目標的1.5倍左右。<sup>111</sup>1995年日本ODA達到144億8,900萬美元的歷史高峰，後數年則因財政困難趨於下降，1997年為93億5,800萬美元，降到了一個新的低點。1998年，日本為因應亞洲金融危機ODA急增，總額回升至106億4,000萬美元，對亞洲的ODA分配比1997年增加約70%。<sup>112</sup>

日本在1991年到2000年間保持了連續十年的世界第一援助國的地位，到目前為止就絕對數額來說，日本依然是全世界最大的援助國。但是1990年代日本的經濟蕭條以及嚴重的外債負擔，使得日本必須逐年縮減ODA的預算金額。日本的外債金額已經達到其GNP總額之140%，每年日本政府所必需支付的利息經費便佔去年度預算的11%。<sup>113</sup>2002年的ODA預算與前一年度相比，則減少了10.3%；2003年則又減少了5.8%。根據DAC在2002年5月13日的報告統計，2001年日本政府提供的ODA總額比上一年度減少了28.4%，而其他21個國家則平均增長了3.6%，其中美國增長了9.3%，成為世界最大的ODA提供國。<sup>114</sup>

根據平成14年(2002年)版的《ODA白皮書》，日本在經濟困難時期，其ODA金額從1998年即不斷遞減<sup>115</sup>，在此情況之下，日本一方面擔心國際社會對減少援助金額的譴責；另一方面則擔心由於國際貢獻的減少而影響到日本的外交發言權。

日本政府為了解決此一問題，外務省遂於1999年8月10日向

---

<sup>111</sup> 同註103。

<sup>112</sup> 同註69。

<sup>113</sup> 同註13，頁90。

<sup>114</sup> 〈日本經濟新聞〉，

<http://www.nikkei.co.jp/news/main/20020514AT3S2901329052002.html>，民91.5.14。

<sup>115</sup> 〈日本經濟新聞〉，

<http://www.nikkei.co.jp/news/seiji/20030408AT3S0300A24042003.html>，民92.4.8。

內閣提出 1999 至 2003 年間的五年「ODA 中期政策」。廢除以往的中期倍增目標，採重點分配的方式，確保發揮 ODA 促進日本國家利益，執行日本外交政策，提高日本國際地位的作用。同時也希望透過更有效的援助計畫的執行，提升國際社會對於日本的信賴與評價。並且也在「新 ODA 大綱」中強調，必須確保對外援助實施過程的戰略性、機動性、透明性以及效率。

1990 年代日本也透過一連串的行政改革，期望能夠縮減過於膨脹的中央政府機構，以提高效率與解決政府財務危機，成為一種全方面、立體化的政府。<sup>116</sup>1998 年 6 月日本政府制定「中央省廳等改革基本法」，於 2001 年將中央政府行政機構整併後，也將日本 ODA 政策中無償資金合作、貸款與技術合作等外援業務交由外務省執掌，使外務省成為整體對外援助政策制定與協調的中樞機構。執行機構的部份也做了相關的合併，1999 年時為求行政統一之效果，將海外經濟合作基金會與日本輸出入銀行合併成日本國際協力銀行，統一國際金融、國外經濟合作以及貸款等所有業務，成為日本國際經濟合作的執行核心單位；技術合作的部份，則大部分交由外務省管轄下的國際協力機構執行相關業務。

日本也引進國內外的民間團體對 ODA 的執行進行監督。2001 年 11 月，日本外務省邀集亞洲 15 國資深政府官員、國際金融機構、日本國會議員與政府相關單位代表等，於東京舉行「ODA 評鑑東京工作小組會議」(The Tokyo Workshop on ODA Evaluation)。與會代表也強調持續進行對 ODA 政策的評鑑工作是有助於讓 ODA 政策更有效率與透明化。另外也制定相關國別政策，針對不同受援國的經濟發展、需要、援助項目等，制定最符合此受援國的援助計畫，使 ODA 政策的金額不致於浪費，並更有效率的將援助送達受援國政府手中。

---

<sup>116</sup> 同註 84，頁 269。

## 第四節 小結

任何國際主體的援助都並非只是單純的經濟行為，其中援助的經濟成分只是達到外交政策目標的輔助。ODA 的政策目標向來非常複雜，會因行為者、各歷史階段、和援助事件的不同而有所差異，也會受到各國的外交政策，國與國之間的關係、經濟狀況以及區域與國際上的地位等多重因素的影響。無庸置疑的是，對外援助在已開發國家和大國的外交政策中已經佔有不可替代的地位，是國家實現政治、軍事以及政治等綜合目標的重要手段。雖然在美日安保條約以及日本憲法第九條的原則之下可以剔除日本對外援助的軍事成分，身為已開發國家，在對外援助的歷史裡佔有極大的比例，其對外援助政策歷年來又有著重大轉變的日本，其 ODA 政策必然有著更深一層的涵義。

本章所採用的方式，先是對於日本對外援助的歷史分期，結合援助理念、援助形式、受援國與日本國內外的影響因素，作一個橫向的分析。包括國際環境的轉變對日本援助政策的影響，提供援助方式與外交目的不同而採用的各種援助實踐，日本國力改變所制定的各項對外援助計畫等等。再採用縱向的分析法，將日本對外援助的發展作一個觀察以了解整個政策的變化趨勢。

綜合本章之探討，可發現日本的對外援助開始於戰後賠償，之後演變至對世界和平的建構；從受援國身分發展成世界最大援助國；由經濟外交手段成為國家對外政策的主要支柱；由亞洲地區擴張至全球領域；由經貿目的延伸到政治議題；條件式的日圓貸款援助改成提供無償資金合作。不論日本對外政策最終的發展方向為何，可預言的是日本仍會盡力支撐其對外援助政策，並且尋求更有效率、更迅速與更透明的對外援助實踐，以獲得國際社會對於日本的良好聲譽與支持，並在國際間繼續維持大國的國際地

位，提升日本對外界的影響力。簡言之，一直以來日本都是根據其國家戰略定位與對國際社會的認識來確定其外交政策，並且朝著國家的綜合目標邁進。



## 第四章 日本 ODA 政策內涵之分析

前兩章已經將國際間的對外援助趨勢以及日本對外援助之表現作一個描述性的論述，本章的部份則是更深入的探討以及分析日本對外援助之內涵以及實質效益。共分成三小節，第一節是以國際大環境分析日本對外援助政策與國際趨勢之異同；第二節是理論適用性分析，此部分試圖對日本援助行為做理論性的探討，以期找出政策的理論依據；第三節則是政策目的分析，分別以經濟、政治、軍事層面來探討日本對外援助的實質目標。

### 第一節 國際趨勢分析

基本上，不同時期的國際情勢，對國家當時所制定的政策必然會有所影響。因此在同一時期內國際間的對外援助政策必然表現出某種相似。但是不同的援助國也會因本身國力大小的不同、歷史環境以及本身政經發展的差異，在制定政策所採取的觀點、內容以及執行模式必然也會有一定程度的不同特色。究竟日本的對外援助是符合國際間的潮流，亦或者是屬於不同特色的個案，與國際間的對外援助趨勢又有多少契合以及相衝突的地方。以下是針對日本ODA政策與國際對外援助政策的趨勢異同做一個比較性的分析。

#### 壹、冷戰時期

由於戰後的對外援助是起源於美國主導的歐洲復興計畫，因此冷戰時期的對外援助特色主要是表現出美國為建構霸權地位所制定的全球性戰略。另外一股對外援助的勢力則是與美國相對抗的蘇俄。因此，冷戰時期的東西兩極勢力，可說是決定了國際間政經的發展。講求自由民主為主要訴求的美國所採取的援助政策，一方面是為了圍堵共產勢力的擴張，另一方面則是建構以自由市場為主的世界經濟秩序。身為美國在亞洲的合作夥伴，日本也是在此一時期，

配合美國的全球戰略布置，開始了對外援助的第一步。從接受美國的雙邊援助，到加入以美國為首的戰後國際金融體系，從而獲得多邊援助，也在美國的壓力下，分擔對於亞洲的援助工作。隨著美國全球戰略的擴張，受到援助的第三世界國家越來越多，援助金額也大幅的提升。為了配合美國，日本也開始提供非亞洲國家的ODA，尤其是紛爭周邊的國家。

各國間的對外援助雖然有著歷史發展與理念的不同，但是在兩極體系這國際大前提之下，各國的援助行為主要還是成為集團間對壘的外交工具。此時決定外援政策的依然是戰略安全以及意識型態。西方國家在戰後重建之後，經濟達到復甦，世界體系演變成分工合作的結構，南北差距於是形成。而南北差距持續加深，造成世界經濟體系的不平衡時，先進國家才開始重視第三世界國家的發展問題。一方面也是為了拉攏中立地位的第三世界國家，擴大己方集團的力量，增加在聯合國中的支持。此時成為世界第二大經濟體的日本，自然在此種國際趨勢之下，為了分擔美國的國際責任而提高對於第三世界國家的援助金額。然而1970年代爆發的國際金融危機，經濟成長的衰退使得先進國家對於援助賦予更多經濟上的考量，使得援助國對於外援之模式與條件設定了更多的限制。

就冷戰時期的援助模式看來，各國多採行雙邊援助的方式，而帶有某些限制的條件式援助也不在少數。1981年代DAC會員國平均使用條件式援助佔其全部援助的比例約在48.58%高於非條件式援助，而1985年至1987年間的比例約為40%，到了1990年以後則降至40%以下。<sup>117</sup>因此當時日本有償援助比例高，以亞洲國家為主的援助模式並非國際間的特例。與受援國發展貿易，提高經濟互賴的政策目標也與美國所推行的降低關稅、進口障礙消除、加強各國經濟

---

<sup>117</sup> OECD, "Trying Status of ODA by Individual DAC Members," <http://www.oecd.org/dataoecd/52/11/11893159.xls>, 2002.10.25.

合作的世界經濟秩序也不相衝突。因此，日本在冷戰時期的ODA政策，主要還是以配合美國之全球戰略為主，以安全為主要政策考量，並且無法擺脫意識形態的影響。自主性可說是並不太高。

## 貳、後冷戰時期

冷戰期間西方陣營的對外援助主要是作為圍堵共產擴大的工具。因此在冷戰終結之後，國際情勢發生重大的轉變，以美國為主的戰略性援助正當性大減，援助金額自然降低許多，援助目的也不再是以圍堵為主，國際間反而朝向多元化目標發展。冷戰期間的安全考量不復存在，因此取而代之的是對於人道的關懷，像是貧窮改善、環境保護、健康衛生等社會議題，以及人權、民主、自由化等政治議題，以及發展、市場經濟、區域穩定、良好治理等經濟議題的出現。

OECD也在正視條件式援助以及贈與比例對於援助有效性的關聯後，發現開發中國家在限定條件下的採購商品以及勞務，比自由採購要高出許多；贈與比率的偏低也造成受援國的債務無法得到改善。因此，OECD部長在與先進國家領袖協商之後規定，會員國除了糧食援助以及技術合作之外，需逐年的削減條件式援助以及提高贈與所佔的比例。<sup>118</sup>另外還須與受援國建立起夥伴的合作關係，重視受援政府在援助過程的自主性，培養自我發展能力，並根據受援國之需求，優先制定最符合受援國需要的援助項目。

反觀日本在各國陷入援助疲乏現象時，反而提升其對外援助的金額，成為國際間援助金額最高的國家，藉由援助資金的提高來發揮國家之國際影響力。另外雖於1992年時配合國際援助目標多元化的現象提出ODA大綱，強調扶貧成長、人道救援、環境保護、自由、

---

<sup>118</sup> OECD, "Trying Status of ODA by Individual DAC Members," op. cit.

人權、民主、良好治理為ODA的基本理念，一方面卻因為1990年代的經濟不景氣，而逐年削減ODA金額；援助區域由全球拉回至亞洲，並強調國家利益的重要性。日本ODA政策中，日圓貸款、條件式援助的比例仍舊偏高，而贈與比率則是歷年來DAC會員國中最低，由此看來，日本對受援國的政策考量，還是在於建立經貿關係、獲取資源以及區域發展。對於貧窮問題的改善並非積極的關心者，主要還是以保障經濟安全、政治大國為政策目標。日本種種反其道而行的援助行為，顯示出此時期的日本已經脫離美國的戰略布置。對於援助政策的制定，開始有了較高的自主性，並且不受到國際外援社群的觀點所影響，堅持日本特有的援助模式。

## 參、21世紀時期

新世紀對於對外援助最大的改變，在於2001年911事件之後，全球進入反恐戰爭中，而對外援助政策也從新受到美國政府的重視。小布希政府指出對外援助是建構更安全世界的一項重要工具。USAID則於2002年發表對外援助在未來數十年將成為外交政策的主要工具。國際間也以建構和平(peace-building)作為外援的主要政策目標。有別於以往以軍事、戰爭作為主要解決手段，先進國家認為恐怖主義的滋長主要是來自於弱勢國家的政府失能或不當管理，連帶造成經濟、社會失調，使得恐怖主義信仰得以群聚民眾。因此先進國家在於軍事解決之外，另加入外援，採取綜合方式來推動建構和平的概念。例如前南斯拉夫、斯里蘭卡等區域衝突的協調，援助國即投入援助資金，以防止衝突的發生與輔助維和行動。日本也在國際間以建構和平為主流的同時，透過反恐戰略的佈置，提升自身的政治影響力。例如維和行動的參與、聯合國的出資、增加衝突地區的戰略性援助，甚至打破ODA非軍事用途的原則。

另外貧窮問題也在國際間重新被受重視。由於西方國家體認到

貧窮是造成恐怖主義蔓延的主要因素，因此經濟發展、降低貧窮等議題再度成為國際間的趨勢。例如1995年日本與各國制定的「DAC新開發政策」，制定了在2015年以前將世界絕對貧窮的人數減半，開發中國家自助努力的責任。以及建立援助國與受援國之間的夥伴關係，互相溝通協調已達到援助的全面性落實。聯合國也順應此一趨勢推出「千禧年發展目標」，要求西方援助國每年增加一倍的援助額，以達改善世界貧窮、減輕弱國負債、永續發展以及性別平等、防止疾病蔓延等民生議題。

然而「DAC新開發政策」雖然是由日本所主導，日本政府卻是逐年縮減ODA的金額。主要原因還是在於經濟不景氣而造成國內人民對於ODA政策的反感。而日本政府此時期對於政治層面的關切，更甚於貧窮問題的改善。因此，日本在新世紀對於人類發展、改善貧窮方面，主要是在於提供技術合作以達到受援國的自助發展；配合非營利以及特殊價值取向的NGOs與民間團體，補強日本政府無法顧及的援助需求；加強民間參與，宣傳ODA政策的必要性以及大國義務。由此可看出，在國際間對外援助政治議題提升的同時，日本也將ODA調整的更加帶有戰略性以及政治色彩。

綜合本節之討論，可發現日本在國際情勢轉變的同時，亦會隨著國際趨勢而對ODA政策作出某部份的修改。然而在配合國際趨勢演變的同時，仍然對某些援助政策特性有所堅持。是故日本的ODA在國際對外援助政策中，並非是完全獨特的一種個案。簡言之，日本的ODA政策雖然會受到同一時期國際大環境的影響，而造成某種程度的相似性。然而歷史發展的不同、國力大小的差距、追求的政策目標等各項內在因素的影響，也會使日本之對外政策、援助模式、對象選擇以及政策目標表現出特殊的國家色彩。

## 第二節 理論適用性分析

不論何種形式的國際援助，均是國家資源的向外傾注，意義與效益相較於其他作為，較難為國民所理解。事實上，國家在進行類似援助工作時，無論對內或對外的宣傳，可說是五花八門。目的無非是讓國民更瞭解國際援助的好處，以及提升國際能見度。然而究其內容，各種文宣或說明不外乎從兩個主軸出發：一即冠冕堂皇的人道主義，以及反映實際的現實主義。日本的ODA政策雖然打著人道主義救援的口號，但是卻又以國家利益、經濟安全等現實層面之利益做為政策制定目標。究竟日本的對外援助是基於哪種政治理論，又是以何種方式實踐則是本章即將探討的部份。以下就以人道主義以及現實主義，對日本ODA政策的援助對象、援助模式以及政策目標做一個理論適用性的分析。

### 壹、人道主義

#### 一、援助對象與區域

由於人道主義的援助行為一般是基於對遭遇自然災害、人為動亂以及戰爭破壞的地區與人民給予援助，使其脫離災難或是社會重建的緊急援助行為；或是維繫受援國地區以及人民的基本生存條件、改善生活水準，使其遠離貧窮、疾病以及污染所苦。這類的援助通常表現在於大國對於小國、富國對於窮國之間，因此受援對象以及區域大多是第三世界開發中國家以及飽受戰亂所苦之區域。

日本ODA的援助區域歷年來都是以亞洲地區為主，然而曾接受過日本援助的國家、區域卻十分廣闊。以2003年日本外務省所作的調查，亞洲地區24國、中南美洲地區41國、中東地區16國歐洲地區30國、非洲地區55國以及大洋洲19國等，合計共185個國

家、6個主要區域。<sup>119</sup>其中為低所得國家的比例中，日本援助的比例是61.5%，偏高於DCA會員國的平均值59.4%。另外援助開發中國家的ODA金額，1980年代約佔日本ODA之54%，稍高於同年代DAC會員國52%的平均值；1990年代日本則維持在55%的高比例，亦稍高於DAC會員國的平均值；2002年日本則提升至61.5%，比起同年DAC會員國59%的平均值仍然高出一些。<sup>120</sup>就以上的數據可以顯示，日本對於援助對象的選擇，在某種程度上是比較傾向於第三世界之小國與窮國，是符合人道主義援助對於援助對象選擇的理念。唯一美中不足的，就是日本對於低度發展國家的援助比例在DAC會員國中屬於後三分之一者，援助金額佔國民生產總額(Gross National Income, GNI)的比率幾乎維持在中間的排名，贈與比率更是敬陪末座。故就改善受援國貧窮的態度來說是略顯不夠積極。

## 二、援助模式

由於援助對象及區域大多以遭遇自然災害、人為動亂以及戰爭破壞的地區與人民，以及低度發展的弱小國家為主，因此人道主義的援助通常有受援需求、援助任務緊急，以及短期臨時援助的特性。提供的援助形式則是以無償資金援助或技術合作為主，而非貸款。

反觀日本的ODA政策制定是屬於官僚決策模式，不僅須經過「四省廳協議機制」的協商，還要與日本政府相關部門的利益協調一致。此種決策模式的缺點即是缺乏效率。政策制定的方式又是各部門官僚利益的折衷，因此自然會以日本之國家利益為主要

---

<sup>119</sup> 外務省，〈ODA50年成果〉，

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kouhou/pamphlet/oda\\_50.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kouhou/pamphlet/oda_50.html)，民 93.10.06。

<sup>120</sup> OECD, “Major Recipients of Individual DAC Member’s Aid,”

<http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/1893167.xls>, 2006.10.18。

考量。加上行政部門還需考量日本企業界的利益，日本企業對援助項目的申請時比受援國的申請更早到達相關政府部門，因此ODA政策有時並不符合受援國的需求。在經過2001年的行政部門改革之後，外務省成為對外援助的核心單位，希望藉由外務省全權處理ODA事宜，以期達到行政統一、增加效率的功能。但是外務省在決定ODA實行項目、日圓貸款時，仍須與四省廳中的其他三個部門協商，於是需要緊急救援的人道主義援助，大多交由效率較高，能及早到達災難現場的日本民間團體以及NGOs執行。或是對國際組織出資，採取多邊援助的形式。

另外就形式方面，日本向來有貸款成份高，贈與成份低的特性。以OECD2002年所作的調查顯示，日本ODA的贈與成分佔整體ODA的53.3%，在DAC會員國當中是最低的，較平均值87.4%低了近34%；而日圓貸款的比例則佔整體ODA的46.7%，是DAC會員國當中最高的一位，較平均值12.6%高了近35%。<sup>121</sup>援助項目的選擇上則多是集中在於運輸、通訊與能源等經濟基礎設施為主。不同於主要已開發國家對開發中國家提供的ODA項目裡，主要集中在社會與建設事業的援助。這也顯示日本對開發中國家經濟結構改革的關懷，更勝於政治、社會結構的改革，主要還是基於保障經濟安全的外交手段。ODA政策制定的效率缺乏，加上日圓貸款過重、贈與成份過低、援助項目以初級產業為主的援助特性，證明日本的援助模式只有較低比率部分，例如技術合作、糧食增產援助等方面的無償資金合作達到人道主義援助的標準。

### 三、政策目標

幫助開發中國家和地區經濟與社會發展、改善人民生活的水平

---

<sup>121</sup> OECD, “Financial Terms of ODA Commitments,” <http://www.oecd.org/dataoecd/52/11/1893159.xls>, 2006.10.18。

準；以及幫助遭受自然災害、人為動亂與戰爭迫害的國家或地區的重建；為穩定全球或區域經濟，幫助受援國渡過經濟危機。以上可說是人道主義式援助最主要的政策目標。Olav Stokke因此提出三項人道主義援助的基本原則：第一是幫助受援對象解脫貧困，促進第三世界國家的經濟與社會發展；第二是相信一個更加平等的世界是最符合西方工業國家利益的；第三是假定履行這些國際義務與國家之經濟與社會福利政策是鑲嵌在一起的。<sup>122</sup>

日本近年來的ODA政策的確是將解脫全球的貧困與促進開發中國家的經濟視為日本的國家義務，而且堅信世界經濟的發展與和平是符合日本的國家利益。也制定「扶貧成長」等相關計畫，配合國際間「降低評窮計畫書」與「千禧年發展目標」的改善世界貧窮為政策主要目的，解決貧窮國家高度負債的問題，並且在2015年前將全球貧窮人口減少至2000年的一半。不過檢視日本ODA政策的主要目標，依然是以擴大日本的對外出口以及維持日本的貿易、減少貿易摩擦，藉由ODA加強援助國與受援國間的經濟互賴，提高影響力；以及藉由對外援助，提高國際地位為主。是故缺乏資源的日本，與第三世界國家維持由好的關係，主要是建立在經貿交往、資源獲取以及確保日本的經濟成長與發展。例如，日本對外投資較多的國家，所獲得的ODA比例也較高；日本在衡量是否接受受援國的申請時，除考量受援國的經濟形勢外，該國與日本的政經關係也是一個重要的考量依據。<sup>123</sup>另外，聯合國的「千禧年發展目標」要求西方援助國每年增加一倍的援助額，以達改善世界貧窮、減輕弱國負債的問題。然而日本的援助額卻是逐年縮減，較1990年代平均值約縮減了28%。因此無可置疑的是，日本ODA的政策目標，並非單純的只是基於人道主義的考

---

<sup>122</sup> Stokke, op. cit., pp. 1-11.

<sup>123</sup> Robert M. Orr, *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*. NY: Columbia University Press, 1990, pp. 52-54.

量，尚有其他國家利益相關的考慮因素存在。例如促進國內產業發展、增加貿易額與國際地位的提升，這些藉由對外援助所產生之效益則是人道主義所無法解釋的地方。因此，以下部分將採用現實主義的援助概念，以援助國的觀點來分析日本ODA政策之理論適用性。

## 貳、現實主義

### 一、援助對象與區域

現實主義的援助理念主要是以援助國的國家利益為中心，同時也站在援助國的角度來解釋提供外援的問題。現實主義認為國家是基於自利而非利它的行為來提供援助，在此一前提之下，援助國會試圖從受援國身上得到相關的利益。因此，援助國對於受援國以及區域的選擇，自然會以自身國家利益以及與受援國之間的政經關係為主要考量。因此，現實主義認為這可解釋為何美國對外援助集中在中東地區、法國對外援助偏向法語非洲、日本對外援助對亞洲的偏好。

首先，與人道主義相同的是現實主義同樣認為援助行為是大國對於小國、富國對於窮國之間的一種外交表現。不過現實主義將對外援助視為一種霸權的工具，<sup>124</sup>援助國與受援國之間所建立的新關係，多少受到前帝國主義時代殖民關係的影響。<sup>125</sup>受到類似歷史因素的影響，起源於戰後賠償的日本 ODA 則同樣以東亞以及東南亞地區為主。這時期的援助行為，也為將來日本與亞洲地區的經濟互賴定下基礎。1970 年代日本援助區域的擴張，同樣也是基於保障資源不虞匱乏，以及日本的海外投資。因此擴張的區

---

<sup>124</sup> Waltz, op. cit., p. 200.

<sup>125</sup> Roger C. Riddell, *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore, ME: The Johns Hopkins University Press, 1987, p.131.

域以天然資源豐富的中東地區、日本移民重點區域的中南美洲為主，各佔日本 ODA 約 10% 的比例。1980 年代日本雖出於人道理念而將援助區域擴大至全球第三世界國家，不過觀察日本新增的 ODA 重點國家，例如中亞的亞塞拜然、東南亞的柬埔寨、非洲的坦桑尼亞等，<sup>126</sup>則多具有資源開發的意涵。

另外日本 ODA 重點區域的亞洲國家，則是與日本經貿互賴越高、對外投資較多的國家，其分配到 ODA 也相對較容易。以東南亞地區為例，包括中國、韓國、蒙古以及東協十國在內，1994 年至 1998 年日本 ODA 分配累計前五名的國家分別是印尼、中國、菲律賓、泰國以及緬甸。<sup>127</sup>其中只有第一位的印尼是屬於低收入國家，第五位的緬甸是屬於低度發展國家，然而與第四位的泰國相比，仍相差了約 52 億日圓。另外與日本貿易額排名第二的已開發國家韓國也在日本的 ODA 名單內，排名第七，其中以技術合作部分為主。<sup>128</sup>1990 年代日本經濟不景氣，無法支撐龐大的 ODA 金額時，也是將援助區域從新拉回至亞洲，建構亞洲地區的安全與繁榮。2003 年「新 ODA 大綱」裡也聲明：亞洲與日本有著緊密的關係，對日本的安全與繁榮有很大的影響。因此可知，新世紀日本 ODA 受援國以及區域的考量，並非基於改善世界貧窮，而是日本自身國家利益的保障為主。由以上數據可證明，日本援助對象的選擇，除了人道主義的關懷外，大部分仍屬於現實主義對於援助對象選擇的觀點。

## 二、援助模式

現實主義認為國家是自利的，因此對外援助的提供必定也是

---

<sup>126</sup> OECD, “DAC Members and Date of Membership,” op. cit.

<sup>127</sup> 外務省，〈ODA 國別援助實績〉，

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/j\\_99/g1-0a.ht](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/j_99/g1-0a.ht)，民 95.10.18。

<sup>128</sup> 同上註。

出於自利的行為。例如重商主義就認為：國家對外的經濟政策主要就是要達到「富國強兵」。主張國家要發展貿易，即必要達成貿易「順差」而非貿易平衡，以累積國家的資本。反觀日本的 ODA 模式的特性，即帶有相當濃厚的重商主義色彩。

現今日本提供的 ODA 金額都佔世界排名的一、二位，但由於高日圓貸款的特性，故日本所回收的利益相對來講是最高的，即使是以低率優惠貸款的方式。而低贈與比率的特性，顯示日本對於協助落後國家改善債務情況以及貧窮問題也並非特別積極者。充其量也只是回饋一點大量的貿易順差，以減少日本與相關國家間的貿易磨擦，維持良好的互賴關係。援助項目以初級產業為主的援助特性，則顯示日本 ODA 的主要目的，是協助日本的對外投資與海外企業建立一個良好的投資環境，因此而不援助與日本有競爭的相關產業。日本 ODA 的「要請主義」原則，也有學者批評由於在援助項目提出時，日本得以對援助項目的可行性先進行篩選與調查，故可以決定哪些項目是符合日本的貿易發展，其實也是以國家利益為考量的政策表現。

現實主義學者也批評經濟發展援助是不明智與不可採行的。其認為發展緩慢的國家是由於某些內部條件與缺乏效率所導致的，經濟發展援助只會造成這些國家更大的不穩定。<sup>129</sup> 日本對此也有相同的解釋。由於受援對象多是政治制度不健全的國家或區域，所以國家領導人容易對 ODA 的金額造成濫用。因此日本無償資金合作的部份大多是提供技術合作，以培養受援國自身發展的能力為主。藉由培養受援國的人才，例如東亞各國的領導者，為了從日本獲得多一點的援助，紛紛派留學生到日本學習。像新加坡的李光耀、馬來西亞的馬哈地等首領，當時都以日本為模範，

---

<sup>129</sup> Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, op. cit., pp. 304-308.

謀求自國的經濟發展。

提供技術、器材以及派遣專家作開發調查與指導等，使受援國不只有魚吃，還能自己學會釣魚的技巧。而低贈與比率的原因，則是希望鼓勵開發中國家的自助努力，貸款型的有償資金合作能讓受援國正視其還款的能力，而對 ODA 項目計畫的執行更加謹慎而不至於遭到濫用。援助項目以初級產業為主則是與受援國的民生有最直接的關係，是受援國人民改善生活水準的首要條件。以上日本對於援助特色之解釋，均與現實主義學者不謀而合。由此可以發現，日本對外援助的模式形成以及解釋，均是採取現實主義的援助觀點。

### 三、政策目標

現實主義學者認為，任何形式的援助行為，其目的都是政治性的。政治目標不外乎鞏固與援助國相關聯的經濟政治力量，擴大援助國在受援國或區域的綜合影響力。藉由對外援助，提高援助國的國際地位。日本政府的 ODA 政策也從原本戰後「重經濟、輕政治」的援助理念，改為提高國際地位與影響力。2001 年日本小泉首相也提出「戰略性援助」的理念，貫徹「人類安全保障」以及「發揮 ODA 外交作用」的政策方針，期望在國際社會中不只單做一個經濟大國，同時也朝政治大國的目標邁進。

新 ODA 大綱的政策目標也是為了提高 ODA 的戰略性、機動性、透明性以及效率。在原本的 ODA 四原則中，加入「確保日本的安全與繁榮」外，也將以上兩點寫入新 ODA 大綱內。例如阿富汗與伊拉克的戰後重建，日本就表現出高度的熱誠，期望能在政治議題裡也佔有一席之地。在援助伊拉克復興的特別法案通過後，日本除了向伊拉克派遣自衛隊參加聯合國維和行動(PKO)之

外，還決定在 2004 年度向伊拉克提供 15 億美元的無償援助，在 2005 年至 2007 年之間再提供 35 億美元的貸款。此次伊拉克重建計畫中，日本所提供的「戰略型援助」金額僅次於美國，是英國的 5.35 倍，歐盟 15 國的 21.15 倍。<sup>130</sup>此次的援助計畫，也顯示日本相當重視經濟外交的 ODA 政策所帶來的政治效益。

然而成為「正常國家」一直是近年來日本積極爭取的政治目標。為了實現此一目標，日本政府認為成為聯合國常任理事國為最佳捷徑，而 ODA 政策則是日本在聯合國裡發揮影響力的最佳工具。日本政府非常清楚，常任理事國的爭取將會是一場持久戰，因此在關注聯合國改革的同時，依然延續過去的那種積累實績、水到渠成的傳統做法。<sup>131</sup>首先，日本多次參加聯合國非常任理事國的競選。迄今為止，日本是聯合國成員中擔任非常任理事國最多的國家。2001 年 5 月，日本政府決定參加 2004 年度非常任理事國席位的競選時，也在 2004 年 1 月由日本政府在外務省內設立日本競選聯合國安理會非常任理事國對策總部。同時小泉內閣則繼續推行通過 ODA 政策貫徹「人類安全保障」這一新外交理念的政策方針，並自 1999 年到 2002 年間，日本政府在「人類安全保障」問題上共支出 229 億日元。<sup>132</sup>1992 年聯合國「維和行動法」成立以來截止到 2003 年 9 月，日本也先後向聯合國東帝汶援助團等 8 項聯合國維和行動和 5 項人道主義國際援助活動派出了總數約 4600 人的工作人員，是八國集團中派遣人員最多的，<sup>133</sup>對提高日本在國際社會中的地位和影響發揮了相當大的作用。如同現實主義學者的觀點，日本的 ODA 政策同樣也是為政治目標而效力。

---

<sup>130</sup> 李建民，〈新世紀以來日本外交特點與趨向〉，《國際論壇》，第 6 卷，第 4 期，民 93.7，頁 77。

<sup>131</sup> 同上注。

<sup>132</sup> 日本外務省，〈ODA 入門：ODA 的型態〉，

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nyumon/oda/05.html>，民 95.10.18。

<sup>133</sup> OECD, *Development Cooperation Report*, Paris: OECD, 1991-1998.

綜合本節之討論，可發現日本對於援助對象以及區域的選擇，以亞洲國家以及第三世界國家為主，美其名是出自於改善世界貧窮。然而實證發現，日本改善貧窮的行為，大多是為了第三世界國家的資源，亦或者是由於亞洲開發中國家數較多，因此對於開發中國家的援助比率才相對較高。援助模式的制定，不僅是由於外在因素的壓力，例如配合美國之戰略、第三世界國家的需求等以人類和平發展為目的。來自於日本的內在因素，例如官僚利益、民間企業需求與人民的支持等亦佔有相當大的影響。政策目標雖號稱是基於人道考量，建構世界和平，然而實際表現卻是基於現實考量，單純追求國力以及國際地位的提升。換句話說，日本ODA政策之理論適用性，均含有人道主義或是現實主義的成分，只是所佔的比重不同而已，端看日本政府作何種解釋。然而日本之對外援助政策的實際表現，卻大多是採取現實主義路線，人道主義關懷則是略顯不足。下表4-1則是將日本對外援助之理論適用性作一個簡單的整理：

表4-1：理論適用性分析表

	對象與區域	援助模式	援助理念	政策目標
日本表現	亞洲區域 第三世界國家	有償資金 技術合作	改善貧窮 國家利益	維持貿易 提升國際地位
適用理論	現實主義 人道主義	現實主義	現實主義 人道主義	現實主義

資料來源：筆者自行整理。

### 第三節 政策目的分析

本章之前兩節已經就國際趨勢以及理論適用性，對日本之ODA 政策作一個比較性的分析。發現日本雖非國際間的特殊個案，卻是採行現實主義式的援助模式。不過檢視現今國際中的援助行為，可發現任何一項援助政策都非只有某種單一目的。尤其

是一國政府的援助政策，幾乎都含有國家外交的綜合目標。以現實主義路線為主的日本對外援助所追求的政策目的，則是以下所要探討的地方。概括來說，對外援助的政策目的主要可分成經濟、軍事安全以及政治等三種。以下就針對這三種分類對日本 ODA 政策的目的是以及表現作一個分析。

## 壹、經濟目的

經濟目的是 ODA 最基本的政策目標，任何一項 ODA 政策均含有經濟目標。具體的經濟目標則大致上可分為四類：一，幫助開發中國家和地區經濟與社會發展、改善人民生活的水準，此也是國際間公認的援助宗旨，也是 ODA 政策必須具備，甚至可列為首要的政策目標；二，幫助遭受自然災害、人為動亂與戰爭迫害的國家或地區的重建，例如二次戰後幫助歐洲復興的「馬歇爾計劃」；三，為穩定全球或區域經濟，幫助受援國渡過經濟危機，例如國際貨幣基金對爆發金融危機國家所提供的援助；四，藉由 ODA 加強援助國與受援國間的經濟互賴，提高影響力。而日本 ODA 政策的經濟目標則很明顯的是屬於第四種。

### 一、擴大日本對外出口

戰後日本在「輕軍事、重經濟」的經濟中心主義路線，很快走上了復興的軌道。隨著經濟的復興，在美國的指導下日本開始對外提供 ODA。此時期的 ODA 特色是配合美國戰略以及戰爭賠償的方式實行。對日本而言，此時期最大的收穫就是實現了與亞洲國家的經濟緊密化，為其日後開闢亞洲市場奠定了基礎。首先，從戰後賠償開始，日本的 ODA 即是以日圓貸款為主的條件式援助，無償資金合作與技術合作佔少部分。況且無論是有償資金合作或是無償贈與，日本都不是以貨幣的形式提供，而是受援國以

政府名義在日本設立資金帳戶，用受援資金支付在日本所採購的產品與勞務，從而使兩國政府間的 ODA 資金最後都流入日本相關產業手中，資金不只沒有外移，反而還擴大了日本的對外出口。在各種 ODA 的方式中，條件式援助是可經由政府部門積極介入的方式來進行以協助本國產業拓展海外市場的方法之一。美國方面就曾指出，日本常常以此法扭曲了貿易，以致使美國遭遇相當多的損失。

不單是只有日本採用出口貿易結合條件式援助的模式，OECD 的國家多數都曾使用過條件式援助來協助本國產業拓展海外市場。1981 年代 DAC 會員國平均使用條件式援助佔其全部援助的比例約在 48.58% 高於非條件式援助，而 1985 年至 1987 年間的比率約為 40%，到了 1990 年以後則降至 40% 以下。<sup>134</sup> 這當中雖然個別國家升降的比例不一定，但是至少可說明平均使用條件式援助的比例是下降的。近來由於自由貿易主義盛行，一些常用的保護手段如進口關稅及出口補貼等都無法施行，不然就是可能遭致貿易對手國的報復。而條件式援助即成為已開發國家打開其在第三世界市場的主要工具。不過有一點值得注意的是，雖說條件式援助是很直接地一種促進出口的方式，但是另一方面，似乎沒有學者可以證明說，非條件式的援助就不能獲得貿易上的利益。

條件式援助常與各援助國之輸出信用相結合成為一種混和融資(mixed credit)的型態。此方式是法國與日本在 1974 年間使用最多的方式，藉此讓國內的產業獲得第三世界出口的合約。儘管有人批評混和融資本身就是一種出口補貼的行為，基本上是不符合 GATT 自由貿易的精神。但是由於混和融資之經費主要是來自援助經費之故，因此並不與當時 GATT 協議相衝突。日本方面，其條

---

<sup>134</sup> OECD, *Development Cooperation Report*, op. cit.

件式援助的比例在 1992 年 OECD 年報的資料上曾低於美國，<sup>135</sup> 不過美國之學者及專家曾經指出，日本常會將一些條件式援助用非條件式援助的名目來執行。OECD 在調查會員國如何計算其非條件式貸款時也發現，某些 ODA 是屬於隱藏式的條件式貸款(implicitly tied aid)，但其仍符合 OECD 之非條件式援助之標準，於是常被以非條件式的貸款來申報之。例如，日本 OECF 所進行的可行性調查就是其中的一種。當一國欲從事援外計畫時必會對受援國進行援外計畫之技術，經濟、金融面之可行性估。由於許多受援國本身沒有進行此種調查的能力，因此多委託第三國公司或援助國顧問公司進行。援助國顧問公司一定是比較熟悉自己國家之標準、產品規格，故當顧問公司在做評估時，主要仍是以自己國之建設公司與產品做為依據。因此當日本決定給予日圓貸款後，其本國公司於計畫之中各項建設之合約取得定是具有較大的優勢與競爭力。

根據美國之調查發現，日本顧問公司與建設公司之間的如此密切之合作使得日商從 ODA 計畫中獲益不少。另有一種隱藏式的條件式援助形式，引起美國方面更高之關注。就是經由合資(joint venture)來達成之方式。這種合資之一方為援助國之公司，另一方則為受援國之公司。由於通常援助國之公司在合資中是處於控制之地位，因此雖是非條件式的援助，但是只要是受援國之公司取得相關建設之合同，也能間接地有利於援助國之出口。

由於日本 ODA 中的日圓貸款比重高，相對其贈與比例歷年來在 DAC 會員國中均是敬陪末座；例如，1990 年代贈與比例的平均值約為 45%，均是維持在最後一名。2002 年的日本外援數據分析，ODA 總額為 92 億 8,300 萬美元。其中雙邊 ODA 為 66 億 9,200 萬

---

<sup>135</sup> OECD, *Development Cooperation Report*, op. cit.

美元，有 43.9%屬於贈與性質；主要的贈與項目包括技術合作、捐助 NGOs、發展糧食援助和緊急救濟援助。若將具有贈與性質的 23 億 2,000 萬美元多邊 ODA 列計，則整個日本 ODA 有 53.3%屬於贈與的部份。日本 ODA 的贈與比例，較 DAC 會員國 2002 年平均值 87.4%約低 34%，且仍是最後一名。<sup>136</sup>然由於日本 ODA 中屬於貸款的比例高達 46.7%（約 43 億 3,500 萬美元），在 DAC 會員國當中是最高的，較平均值 12.6%高了近 35%，其中屬於條件式援助的比例更是高達約 40%；換言之，此代表日本在回收借貸款的總額方面卻是最多的。

日本重日圓貸款，條件式援助高比例的 ODA 模式雖然對日本的進出口促進有相當大的幫助，但是這些出口增加的效果大都只發生一次而已。也就是說，光是以贈與或貸款方式所進行之條件式援助，並不能真正讓援助國長期受惠於出口的增加。一旦援助關係結束，受援國再向援助國購買產品的可能性就減小了。因此，日本另外一種讓出口合約能持續下去者，則是將技術合作及融資同時進行的 ODA 模式。藉由技術合作將技術移轉給受援國，幫助其克服經濟發展之瓶頸並且注重人才培育，建立起與受援國之間的良好關係，此時就算技術合作本身是贈與性質，援助國亦可獲得相當的報酬回流。由於技術合作主要是以提供援助國所屬之專家及產品為主，使得受援國受到援助國的制約。例如，受到日本技術合作的受援國所生產的電器，自然必須以日本規格為主。加上彼此間透過交流，維持良好之合作關係，這絕對是有利於援助國產品長期的出口表現。因此日本此種三位一體、高援助金額、重日圓貸款的援助模式，實可說是拓展進出口的最佳政策模式。

## 二、維持日本貿易

---

<sup>136</sup> 同註 132。

日本國內資源缺乏，這決定了海外貿易對日本經濟的重要性。日本 100% 的能源、70% 的糧食都必需仰賴進口，加上近年來日本步入老齡化社會，勞動力缺乏的問題將會更加明顯。資源缺乏的日本很早就意識到必須同廣大的開發中國家保持密切的關係，通過提供 ODA 來獲得受援國的資源，開放並發展受援國的市場，以保持日本經濟大國的地位。因此，日本政府認為，通過與亞太地區國家的貿易與經濟整合，將可以解決上述之問題。日本的 ODA 多集中於亞洲地區，除了前述歷史因素、地緣政治以及國家安全考量之外，減少貿易摩擦也是主要因素之一。

戰後日本貿易額急速增長，造成貿易順差巨額的累積。根據日本大藏省 1993 年的統計，當年日本對東亞的出口總額約 1,140 億美金，進口總額約 22.4 億美金，貿易營餘達到 618 億美金，經常項目盈餘比上年增長 30.5%，且這種貿易順差仍在持續增長中，導致日本與亞太地區國家貿易磨擦不斷深化。<sup>137</sup> 加上歐洲和北美相繼成立統一市場與自由貿易區，此一情勢不利於日本經濟的長遠發展。日本遂擴大對於亞太地區的 ODA，返回一部分的貿易盈餘，並改善日本與亞太地區國家的關係，促進亞太地區的經濟發展，為日本提供長久而廣闊的海外市場。例如，作為日本重要貿易夥伴的泰國，曾在 1972 年與 1984 年的時候發動抵制日貨的運動，這些運動的結果之一就是日本政府增加對泰國的無償資金合作。大量的貿易盈餘為日本 ODA 的實施提供經濟前提，而通過 ODA 又可進一步促進日本與亞太區域貿易的發展，如此相輔相成之下，對日本來說並無損失。因此，就此一層面來說，日本的 ODA 政策，實為維持日本貿易的重要手段。而事實顯示，日本企業投資金額越大的受援國，其所獲得的 ODA 比例越高，此也證明了日本的 ODA 政策是基於商業利益

---

<sup>137</sup> 同註 83。

考量的說法。<sup>138</sup>

## 貳、政治目的

政治目的是各國 ODA 中應用最廣泛的政策目標，因應具體援助的不同情況則可能被賦予不同的政治目的，甚至很難對其做出明確的歸類。大體而言，主要能分成以下五種：一、扶植與援助國經濟政治制度相同的國家或區域，以鞏固與援助國相關聯的經濟政治力量，實現國際經濟和政治目的，例如馬歇爾計劃即是扶持與美國相同的「民主自由制度」國家經濟復興，從而在國際中建立和鞏固資本主義經濟秩序的援助行為；<sup>139</sup>二、建立與擴大援助國在受援國或區域的綜合影響力，例如美國對拉丁美洲的援助、蘇聯對於越南的援助等；三、藉由對外援助，提高援助國的國際地位，例如日本對聯合國的出資；四、藉由對外援助，實現某一直接的政治目的或利益；藉由對外援助，來挽救受援國政權，或扶持政變。而日本 ODA 政策的政治目的，則主要表現在於第三種。

### 一、尋求與經濟實力相符合的政治地位

過去日本向來以經濟實力為世人所稱道，但卻礙於二次大戰的侵略國形象以及日本憲法第九條，而在國際政治議題裡無法伸展，甚至有「經濟巨人，政治侏儒」的國際形象。1980 年代後，躍升為世界第二經濟大國的日本，則更期望能在國際間發揮與經濟能力相稱的政治影響力。作為日本外交支柱的 ODA 政策，同樣也反映出此一理念，為以往用來改善外交的 ODA 政策增添不同的外交作用。

<sup>138</sup> 蔡增家，〈2000 年以來日本與東協關係的轉變〉，  
<http://www.japanresearch.org.tw/scholar-27.asp>，民 95.12.20。

<sup>139</sup> Arthur M. Schlesinger, *The Dynamics of World Power: A Documentary History of United States Foreign Policy 1945-1973*. NY: Chelsea House, 1973, pp. 53-54.

日本政府開始的作法是不斷加大對外援助的金額，並且擴大援助的區域。由 1960 年代的 1 億美元到 1970 年代約 22 億美元，經過五次的中期倍增計劃後，更在 1995 年達到 144 億 8,900 萬美元的歷史高峰，並在 1991 年至 2000 年間保持了連續十年的世界第一援助國地位；援助區域也從亞洲另擴大至非洲、中東、中南美洲、東歐以及大洋洲等。92 年 ODA 大綱也表示：「日本應在維持世界和平與確保國際社會繁榮過程中，發揮與國力相當的觀點，為開發中國家提供援助」。<sup>140</sup> 此也表示，在日本的 ODA 政策中，已經包含了大國外交的政治觀點。

然而增加援助金額、擴大援助對象的作法，對於日本政治地位的提升並沒有太大的實際效用，甚至給予日本「國際提款機」的稱號，歐美國家也出現像是抵制日產房車等的運動。加上 1990 年代的泡沫經濟，使得日本政府也難以維持如此龐大的援助金額。鑒於此，日本政府也將政治標準以及制裁手段納入 ODA 實施原則中，使得 ODA 政策更顯政治色彩。1992 年提出的「ODA 四原則」中，即帶有干涉受援國政府的成分。例如，避免 ODA 被用於軍事用途，密切關注開發中國家之軍事支出、大規模破壞武器以及飛彈之開發研究或武器輸出；致力於開發中國家之民主化、經濟市場化以及基本人權與自由的保障等。<sup>141</sup> 這些均對於受援國之政治制度、軍事、經濟制度附加了日本的政治標準。

2003 年的新 ODA 大綱甚至在加入「防恐議題」的同時，也讓經濟制裁原則更為明確與具體。例如日本就曾因海地、薩伊、奈及利亞等國的政變、民主退步、人權情況惡化等因素而暫停或減少對該些國家的援助；<sup>142</sup> 印度與巴基斯坦因舉行核爆實驗，日本

---

<sup>140</sup> 同註 73。

<sup>141</sup> 同註 73。

<sup>142</sup> 同註 3，頁 46。

自 1995 年 5 月起將提供給這兩個國家的 ODA 由無償改成有償，新的無償援助也原則上停止，只限定於災害援助等人道方面的項目。並以「簽署『全面禁止核爆條約』(CTBT)」為開放新無償援助的條件。<sup>143</sup>由此看來，提升國際地位，成為與經濟實力相符合的政治大國，也是日本 ODA 政策的政治目標之一。

## 二、提升國際地位

一直以來，日本除了為追求與國力相符合的國際大國義務而擴大援助對象、區域與援助金額外，成為正常國家與成為聯合國安理會常任理事國也是日本近年來在國際上的重要政治目標。因為按照《聯合國憲章》規定，安理會對國際和平與安全問題負有主要責任。它對國際和平與安全問題不僅有權調查，調停和斡旋，而且有權做出具有法律拘束力的決議，並可強制執行。這是其他任何國際組織不具備的崇高權利和責任。所以，能成為安理會常任理事國是世界政治大國和具有較高國際政治地位的一個重要標誌，日本在對外援助中一直把它作為重要的政策目標。

為此，日本不斷加大對聯合國一般預算的出資比例，對特別預算也經常慷慨解囊，成為對聯合國出資最積極、份額僅次於美國的第二出資大國。日本試圖通過 ODA 這一經濟手段對聯合國施加影響。1991 年日本對聯合國一般預算的出資比率為 11.38%，到 1997 年達 15.6%。<sup>144</sup>這對財政困難的聯合國而言是積極有力的支持。同時，日本經常在實行雙邊援助之時，明言或暗示對方國家支持日本成為安理會常任理事國。例如對非洲、拉丁美洲、大洋洲等地區的中小型國家加強技術合作與無償資金何合作，提升政治影響力；以

---

<sup>143</sup> 自由電子新聞網，〈日擬大幅刪減對中援助〉，

<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/jul/19/today-t2.htm>，民 90.7.19。

<sup>144</sup> 陳暢，〈評析冷戰後日本聯合國外交中的 ODA 外交〉，《遼寧行政學院學報》，第 8 卷，第 3 期，民 95，頁 32。

增進民主化與改善人權等議題對馬達加斯加與馬拉威兩國提供 ODA，這也表明日本努力運用援助手段達到提高國際政治地位的目的。

### 參、軍事和安全目的

軍事和安全目的通常是軍事援助的目標，而不是提供 ODA 的目的。但是把非軍事用途性質的 ODA 以利益交換的方式也確實能夠得到軍事和安全上的保障。因此多數國家的 ODA 政策也多少含有軍事和安全上的目的，日本也不例外。過去日本受到美日安保條約的保障，以及憲法第九條「非戰原則」的限制，使得歷年來日本政府的外交政策與軍事扯不上邊。而保障國家安全方面，則表現在於日本致力於亞太地區的經濟發展與和平環境。

回顧上一章所提到的，日本是以貿易立國的國家，其對外貿易可說是維持日本國力的命脈。日本若想要保障其海上運輸的安全，就只能依靠建立局部地區的和平環境，以及維持與亞洲國家間的良好關係來實現。日本雖然沒有向海外使用軍事力量的權力，卻可以對亞洲國家提供對外援助，增進這些國家的軍事能力，同時擴大與亞洲國家間的友好關係，藉由亞洲國家逐步提高的海上防衛能力，為日本的海上運輸船隻提供保護。因此，2003 年的「新 ODA 大綱」也指出：亞洲與日本有著緊密的關係，亞洲地區的經濟發展以及和平穩定，與日本的安全與繁榮是息息相關的。<sup>145</sup>

另外，1992 年提出的「ODA 四原則」所強調的避免 ODA 被用於軍事用途的原則，也在 21 世紀加入反恐議題後，由日本政府率先打破。例如日本政府於 2005 年 12 月 4 日表示，在 2006 年的政府 ODA 預算中，將對印尼和菲律賓兩國以無償資金編列「反恐

---

<sup>145</sup> 同註 76。

費用」的預算。不同於以往日本的無償資金協助主要用於醫療保健、教育、人才培養等項目，而這是日本首次將 ODA 用於「反恐」。<sup>146</sup>麻六甲海峽向來是國際間重要的海運通道，日本 80%的進口石油均從此處運輸，其部分屬於馬來西亞的領海。為了涉入麻六甲海峽的安全保護工作，日本近年不斷加強與負責海峽巡邏的印尼、馬來西亞和新加坡三國的合作。包括與聯合巡邏馬六甲的三國分享反恐資訊，為馬六甲海峽提供空中偵察協助。日本政府也於 2006 年 6 月 1 日決定，將放寬武器出口的原則，為打擊恐怖活動和海盜，決定向印尼提供三艘巡邏艇。這也是日本首次利用 ODA 向外國提供武器。<sup>147</sup>自從美國在 911 後以反恐為名大肆發動戰爭，反恐就成了軍事與外交干涉的重要藉口。而日本放棄了和平的開發援助，也以反恐為名、以資金支援外國的反恐項目經費，這自然也包括訓練軍隊、購置新武器等細目。日本對外的軍事和安全目的，恐怕將不只侷限在維持區域的安全，或許會將 ODA 與反恐結合，而成為軍事干涉的手段。

## 第四節 小結

國際關係的發展和國家興衰的歷史表明，是否擁有順應時代潮流、務實得體的外交政策是決定一個國家國力增減和國際地位起伏的關鍵因素。世界大多數國家，尤其是開發中國家出於為本國發展創造有利外部環境的需求，均對此制定和調整國家政策以及外交戰略。日本尤其表現出色。

日本在戰後由軍國主義國家轉型成為民主國家，投入西方經濟自由的陣營，配合國際經濟議題的提升，而將經濟外交視為與

---

<sup>146</sup> 台灣日本綜合研究所，〈明年日本 ODA 首次援助國外「反恐」，軍事干涉的開始？〉，<http://www.japanresearch.org.tw/hotnews-3397.asp>，民 94.12.5。

<sup>147</sup> 星島環球網，〈日本決定向印尼提供巡邏艇 ODA 首次涉足武器〉，[http://www.singtaonet.com:82/euro\\_asia/t20060602\\_247390.html](http://www.singtaonet.com:82/euro_asia/t20060602_247390.html)，民 95.6.2。

國際接軌的重要手段，其方式則是以對外援助為主。冷戰時期安全為對外援助的主要考量，國際間的援助行為大多是為了配合美國的安全戰略以及圍堵政策。直到冷戰體系的瓦解，日本才脫離美國的佈署，制定自主性較高的對外援助政策。日本的對外援助雖然聲稱是出自於人道主義救援，骨子裡走的卻是現實主義路線。日本的 ODA 政策雖打著幫助第三世界國家經濟發展、建構世界和平與人道主義關懷的援助口號，然而從近年來所提出的 ODA 政策可發現日益加重的政治目的與對國家利益的關懷，加上援助對象的選擇、援助模式的演變、援助政策的目標等，均是比較符合現實主義對於援助政策之解釋。

因此，本章對日本 ODA 政策的研究之結果，打破了對外援助只是基於人道主義的迷思，到底國家多少還是符合現實主義的理性原則，會因對國家之發展有利而持續向他國提供援助。基本上日本之對外援助對於受援國之政經發展、區域穩定有著莫大的貢獻，因此對其之人道主義功能與意義是不能完全否定的。不過就其制定與發展方式而言，仍然是現實主義考量居多。

## 第五章 結論

本篇論文是以「對外援助」為主題，以「現實主義」以及「人道主義」作為理論基礎，並輔以日本提供「ODA」的實際案例為佐證，結合理論以及實務，以期對援助之發展與實質涵義有更深一步的認識。並且在了解日本提供對外援助的同時，亦能對於我國之援助行為有一番新的體認，進而提供我國對外援助發展之有效建議。

有關「對外援助」的研究相當耐人尋味，因「援助」一辭在文字學上通常包含「救援」、「給予」等的正面意義。同時援助是一種國家資源向外輸出的行為，因此給人某種「無私」的刻板印象，這卻也是與國家基本原則相衝突之處。援助的模式與實踐的方式並無特定的規則可循，因此也很難探究其真正的目的與所預期達到的目標。然而觀察國際間的援助行為，仍然可以大致劃分成以下三類：第一是為了建構符合本國意識形態的國際秩序，以安全與人類和平為主的美國式援助；第二是以人道救援為主，以改善人民生活與貧窮為己任的援助，此類型援助大多表現在國際組織、民間團體與歐洲國家之間；第三種則是以國家利益為主，保障國家安全所表現的援助行為，多數西方已開發國家以及日本的對外援助就屬於此種類型。

回顧本篇論文的理論研究途徑與日本 ODA 政策之實務，兩者相契合之處在於：「現實主義」所強調的國家利益與理性原則，符合日本為維持國家利益所提供之對外援助；「現實主義」將經濟力量視為影響他國之「軟權力」，故在援助提供的同時，援助國與受援國間不對稱的互賴關係於是形成，這也與日本維護其國際貿易發展、獲得資源與廣大市場的動機相符。「現實主義」也相信，任何一項援助都非單純的經濟行為，同時也會包含國家之政治、軍

事、經濟等目的。此也解釋為何日本 ODA 政策同樣是尋求政治大國、成為正常國家，甚至是軍事干涉的重要手段之一。另外，也說明了日本政府在國內人民高度反感之下，為何仍然堅持向他國提供對外援助。如此一來，在本篇論文第一章所提出日本對外援助政策四項值得吊詭的地方，在此也能得到合理的解釋：

第一，日本國內經濟衰退，還去拯救其他國家，表示除了人道之外，還有其他利益的驅使。日本對外援助從早期的經濟發展時期就與受援國之間建立起緊密的經濟互賴關係，與石油輸出國間的援助行為更是基於確保資源的供應。研究結果也顯示日本的 ODA 是維持貿易、增加進出口的主要關鍵。因此這一層的援助關係只要繼續維持，日本的經濟必然能夠再度發展。唯一改變的，只有援助金額的削減，以及更有效的利用有限的援助資源，獲取最大化的利益。

第二，日本的國際地位並沒有因為對外援助而上升，也就是說日本與第三世界國家親善還有其他的因素存在。日本戰時侵略者的國際印象並沒有隨著援助金額的提升而改善，相反的各國還擔心日本由於高度的經濟成長，會再度重蹈覆轍。對外援助雖然買不到各國對於日本的信賴，但卻可以成為國際談判的重要籌碼。日本對第三世界國家提供 ODA 除了上述維持貿易、確保資源外，同時也能獲得在國際間的發言權。尤其是在聯合國內，日本更是用對外援助來換取他國的支持，這對於追求政治大國地位與成為普通國家的日本政治目標更是有著莫大的幫助。換句話說，日本的援助雖然無法獲得第三世界國家的親善，但是對於國際間的權力提升是有實際幫助的。

第三，日本經濟走勢疲軟，外貿數額卻沒有明顯下降，所以一定有什麼支撐著外貿額。回顧日本將貿易、投資、援助結合的三

位一體援助模式，不僅有助於貿易的發展、市場的開發，同時也對日本企業的海外投資所有幫助。因此，日本的援助金額越高，貿易金額也相對越大，高貸款比率的特性也使得日本所回收之利益相對更高。檢視日本對外援助的歷史，1991年至2000年間日本是世界第一的援助大國，同樣也是發生泡沫化經濟的時期。於是日本雖然經濟不景氣，但卻有著龐大的對外援助來支撐日本的對外貿易。

第四，政府是人民一票一票投選出來的，對國家的外援政策一定很敏感，在自己國內經濟疲弱的情況下人民一定感受到一些好處，才願意政府這樣投入。由於日本 ODA 之援助項目與日本企業的利益有著高度的結合，因此企業採取支持的態度自然是不在話下。反觀人民無法實際感受到對外援助的實質效益，不知國家為何在經濟不景氣之時仍每年向外提供數百億美金的援助，因此反對輿論的形成是在所難免。有鑑於此，日本於是加強國民對於 ODA 政策的教育，將人道救援為主的宣傳手法轉變成以國家利益為出發點，例如 2003 年的「新 ODA 大綱」就指出日本之 ODA 政策是為了保障日本之安定與繁榮。另外透過加強民間參與以及政策透明性，使日本國民更加了解對外援助的實質利益，是日本提升國力的重要外交手段之一。

一般傳統對於日本外援政策之研究均著重於經濟層面之探討，認為日本為確保經濟大國地位，而較傾向於從經貿利益著眼外交政策的制定。主要原因還是在於日本雄厚經濟實力給世人所留下的深刻印象。然而根據本篇論文之探討，以及現實主義之解釋，發現經濟外交也只是達到日本國家綜合目標的手段之一。簡言之，經濟發展並非對外援助的唯一目標，是達到其他政治、軍事安全等其他目標的基本前提；「國家利益」一辭也非單指經濟

資源的獲得，國際地位的提升、安全環境的建構也同樣包含在內。由此可看出日本並非只是一昧的給予援助，其援助模式、制訂程序、對象選擇、實踐方式等均是經過精心設計與長時間的演變，而成為最符合日本國家情勢的對外援助政策。

我國由於外交處境受到中共的打壓，因此在國際間無法自由的伸展，國際能見度以及國際議題的發言權處處受到限制。面對政治無法發揮外交力量的國際環境，對外援助就成為經濟高度發展之台灣極少能夠走出國際的外交手段之一。然而近年來中共隨著經濟成長與綜合國力的提升，對外援助也成為其追求大國地位的外交工具之一，加上我國一般民眾對於外援的了解不深，以至於將金援外交與政治獻金畫上等號。可預期的是此種現象的發展將更不利於台灣在國際間的處境。台灣與日本是極類似的兩個國家，同樣位於東亞、島國地形，同樣缺乏天然資源、重視貿易與發展經濟外交，外交處境也同樣受到限制。然而日本卻早已是世界經濟大國，並且正朝向政治大國之路邁進。同樣的先天條件，卻有著截然不同的國際地位，因此本篇在研究日本對外援助政策的同時，也希望藉由日本之經驗，以作為往後台灣發展之重要指標。

就援助對象的選擇方面，日本首重與其經濟互賴最密切的亞洲國家為主，其他像是保障資源的中東國家、日本移民人數最多的拉丁美洲國家、為獲得聯合國支持票的第三世界國家等，均是與日本國家利益相關。反觀台灣的援助對象大多是以第三世界小國為主，頂多只能確保外交不被孤立，但對於國力的發展、國際地位的提升並無太大的實質效用。因此台灣應效仿日本，不該只是願意與台灣建立邦交之國家就給予援助，而是選擇最符合台灣國家利益之對象。就援助模式方面，日本是以國內產品以及勞務作

為貸款之項目，並以技術合作之提供，來制約受援國的國內產業。如此不僅能加深彼此之間的互賴關係，對貿易之發展更有長久之幫助。而台灣則是以「支票外交」的方式來提供援助，所回收的效益相對較低，建立起來的關係也相對較脆弱。因此同樣發展高級產業的台灣，應該致力於技術合作的部份，強化與受援國之間的互賴關係。

以上兩項雖非提升國際地位，獲得國家利益的必要方式，但從對日本援助經驗的研究中發現，援助對象的選擇與援助模式此兩項是目前最適合台灣效仿，也是最能夠獲得實質效益的部份。然而受限於相關資訊的不足，台灣大眾對於援助議題仍感陌生冷漠，因此沒有發現對外援助所衍生出來的龐大商機。台灣並非沒有能力，只是尚未制定出最適當的援助路線。因此台灣應先致力於改善援助對象之選擇以及援助之模式，再配合現今國際趨勢、國內之決策制度以及政策目標，以制定出最符合台灣情勢的對外援助政策。

對外援助是現今的世界潮流之一，每個先進國家莫不將「外援」與「外交」視為是一體的兩面，由具體的援外工作來確保外交利益的落實。就日本而言，對外援助是日本為維持經濟繁榮與促進貿易所逐步發展的政策，也是日本追求政治大國的政策工具。從戰後的賠款開始，日本每項援助皆具有其時代的意義與歷史背景，同時也具有其政治與經濟的考量。在分析日本之 ODA 政策中可以了解到，不論國際局勢如何複雜多變、日本國力如何起伏更迭、政策目標如何改變，一直以來，對外援助都是日本最重要的外交工具，未來也將是如此。



# 參考書目

## 壹、中文部分：

### 一、書籍

王建成，《日本對外援助政策及其效果研究》。台北：經建會，民 76。

呂亞力，《政治學方法論》。台北：三民，民 68。

李明峻譯，日本國際協力機構著，《援外的世界潮流》。台北：桂冠，民 93。

宋鎮照，《發展政治經濟學—理論與實踐》。台北：五南，民 92。

林曉光，《日本政府開發援助與中日關係》。北京：世界知識，民 92.12。

林碧炤，《國際政治與外交政策》。台北：五南，民 80。

林德昌，《永續發展與二十一世紀議程》。台北：行政院青年輔導委員會，民 94。

周弘主編，《對外援助與國際關係》。北京：中國社會科學，民 91。

胡祖慶譯，Kenneth N. Waltz 著，《國際政治體系理論解析》。台北：五南，民 78。

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，民 95。

孫國祥，《亞太綜合安全年報 2003-2004》。台北：遠景，民 93。

張光，《日本對外援助政策研究》。天津：天津人民，民 85.6。

張亞中主編，《國際關係總論》。台北：揚智，民 92。

\_\_\_\_\_，《國際關係與現勢》。台北：晶典，民 93。

張隆義，《日本》。台北：政治大學國際關係研究中心，民 85 年。

張瑞猛，〈先進國家對外援助之理念與實踐〉，收錄於二十一世紀基金會主編，《台灣對外經援之路》。台北：中華徵信所，民

87，頁 1-44。

郭昭烈，《日本和東盟》。北京：知識出版社，民 73。

郭俊銖譯，Michael Schaller 著，《亞洲冷戰與日本復興》。台北：金禾，民 81。

許玉雯譯，Neoreena Hertz 著，《當企業購併國家：全球資本主義與民主之死》。台北：城邦，民 92。

傅曾仁譯，Kenneth B. Pyle 著，《日本的問題：新時代的國力與目標》。台北：金禾，民 85。

楊鈞池、賴碧姬、梁錦文與童振源譯，Joan Edelman Spero 著，《國際政治經濟學》。台北：五南，民 83。

蔣立峰、高洪，《日本政府與政治》。台北：揚智，民 91.4。

謝宗林，〈國際組織對第三世界經濟發展的貢獻〉，收錄於二十一世紀基金會主編，《台灣對外經援之路》。台北：中華徵信所，民 87，頁 81-87。

龔文周、何建台譯，K. J. Holsti 著，《國際政治解析的架構》。台北：龍田，民 72。

## 二、期刊

石原忠浩，〈日本經濟外交政策的決策模式：以政府開發援助為例〉，《東亞季刊》，第 33 卷，第 3 期，民 91，頁 1-24。

李建民，〈新世紀以來日本外交特點與趨向〉，《國際論壇》，第 6 卷，第 4 期，民 93.7，頁 74-81。

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，民 90.11，頁 31-52。

\_\_\_\_\_，〈當前日本對中共 ODA 政策轉變的分析〉，《中國大陸研究》，第 43 卷，第 12 期，民 89，頁 17-35。

- \_\_\_\_\_，〈日本對東南亞國家的經濟外交：從「內向經濟」至「政經並行」〉，《問題與研究》，第 39 卷，第 5 期，民 89.5，頁 71-87。
- 陳暢，〈評析冷戰後日本聯合國外交中的 ODA 外交〉，《遼寧行政學院學報》，第 8 卷，第 3 期，民 95，頁 32-34。
- 張隆義，〈日本對外政策之研究〉，《國際關係學報》，第 14 期，民 88.12，頁 112-143。
- \_\_\_\_\_，〈日本的對外開發援助〉，《問題與研究》，第 27 卷，第 11 期，民 77.8，頁 1-12。
- 劉華英，〈從 ODA 看日本與亞洲經濟的互補性〉，《現代日本經濟》，第 4 期，民 91.5，頁 11-13。
- 劉振喜，〈外援與發展〉，《國外社會科學》，第 2 期，民 84.3，頁 33-34。

### 三、論文

- 朱俊彥，〈貿易政策在戰後日本經紀外交中的角色研究〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 82.6。
- 金琮凱，〈後冷戰時期日本之經濟力量與國際角色〉，碩士論文，政治大學外交學系，民 91.6。
- 封運穎，〈經濟援助作為國際交往工具之研究—兼評我國外援之決策與實行〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 83.6。
- 陳俊宏，〈美國對華經濟援助之研究（1937~1948）〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 84.5。

### 四、網路

- 台灣日本綜合研究所，〈明年日本 ODA 首次援助國外「反恐」，軍事干涉的開始？〉，

<http://www.japanresearch.org.tw/hotnews-3397.asp>，民 94.12.5。  
自由電子新聞網，〈日擬大幅刪減對中援助〉，  
<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/jul/19/today-t2.htm>，民  
90.7.19。  
星島環球網，〈日本決定向印尼提供巡邏艇 ODA 首次涉足武器〉，  
[http://www.singtaonet.com:82/euro\\_asia/t20060602\\_247390.html](http://www.singtaonet.com:82/euro_asia/t20060602_247390.html)  
，民 95.6.2。  
蔡增家，〈2000 年以來日本與東協關係的轉變〉，  
<http://www.japanresearch.org.tw/scholar-27.asp>，民 95.12.20。

## 貳、西文部份：

### (I)Books

- Amin, Samir, *Unequal Development: An Essay on the Social Transformations of Peripheral Capitalism*. NY: Monthly Review Press, 1976.
- Baldwin, David A., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. NY: Columbia University Press, 1993.
- Baumenn, Carol E., *Western Europe: What Path to Integration*. Boston: Heath and Company, 1967.
- Bossuat, Gerard, *L'Europe occidentale à l'heure américaine*, Bruxelles, Belgium: Editions Complexe, 1992.
- Drifte, Reinhard, *Japan's Foreign Policy*. London: Routledge, 1990.
- Evans, Graham and, Jeffrey Newnham, *Dictionary of International Relations*, London: Penguin, 1998.
- Evera, Stephen Van, *Guide to Methods for Political Science*. NY: Cornell University Press, 1997.

- Frey, Bruno S., *International Political Economics*. NY: Basil Blackwell, 1984.
- Gilpin, Robert, *Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.
- Kindleberger, Charles, *Comparative Political Economy: A Retrospective*. Cambridge, MD: MIT Press, 2000.
- Lumsdaine, David H., *Moral Vision in International Politics: the Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. NY: Alfred A. Knopf, 1996.
- OECD, *Twenty Five Years of Development Cooperation*. Paris: OECD, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Development Cooperation: 1991 Report*. Paris: OECD, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. Paris: OECD, 2004.
- Orr, Robert M., *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*. NY: Columbia University Press, 1990.
- Payaslian, Simon, *US Foreign Economic and Military Aid*. Washington DC: University Press of America, 1996.
- Riddell, Roger C., *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore, ME: The Johns Hopkins University Press, 1987.
- Rosenau, James N., *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*. NY: Halsted, 1974.
- Schain, Martin, *The Marshall Plan: Fifty Years After*. NY: Palgrave, 2001.
- Schlesinger, Arthur M., *The Dynamics of World Power: A*

*Documentary History of United States Foreign Policy 1945-1973.*  
NY: Chelsea House, 1973.

Stokke, Olav, *Foreign Aid towards the Year 2000: Experiences and Challenges.* London: Frank Cass, 1996.

\_\_\_\_\_, “Western Middle Power and Global Poverty,” in Olav Stokke, ed., *The Scandinavian Institute of African Studies*, pp. 1-11, 1989.

Tarp, Finn, *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future.* NY: Routledge, 2000.

Tisch, Sarah J., and Michael B. Wallace, *Dilemmas of Development Assistance: the What, Why, and Who of Foreign Aid.* Boulder, CO: Westview, 1994.

Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics.* NY: Random House, 1979.

White, John, *The Politics of Foreign Aid.* NY: St. Martins Press, 1974.

## **(II)Periodicals**

Adelman, Carol C., “The Privatization of Foreign Aid: Reassessing National Largesse,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, November 2003, pp. 9-14.

Arase, David, “Shifting Patterns in Japan’s Economic Cooperation in East Asia: A Growing Role for Local Actors?” *Asian Perspective*, Vol. 21, No. 1, 1997, pp. 37-53.

Bluestone, Barry, “Economic Crises and the Law of Uneven Development,” *Politics and Society* iii, Fall 1972, pp. 72-85.

Fox, James W., “Applied Economic in Action: The U.S Foreign Aid Program What do Economists Know that Policymakers Need to?”

- American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, May 1997, pp. 1-13.
- Frank, Andre G., "The Development of Underdevelopment," *Monthly Review XVIII*, September 1966, pp. 17-31.
- Hook, Steven W., and Guang Zhang, "Japan's Aid Policy since the Cold War: Rhetoric and Reality," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 11, November 1998, pp. 1051-1066.
- Huntington, Samuel, "Foreign Aid for What and for Whom," *Foreign Policy*, Vol. 1, 1970, pp. 161-189.
- \_\_\_\_\_, "Foreign Aid for What and for Whom," *Foreign Policy*, Vol. 2, 1971, pp. 114-134.
- Kaji, Motto, "The Japanese Economy at the Turn of the Century," *Japan Review of International Affairs*, Fall 1997, pp. 219-233.
- Radelet, Steven, "Bush and Foreign Aid," *Foreign Affairs*, Vol. 82, September 2003, pp. 102-127.
- Zeller, Shawn, "Aid Without A.I.D.," *Government Executive*, Vol. 35, August 2003, pp. 30-58.

### **(III)Internet**

- OECD, "DAC Members and Date of Membership,"  
[http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en\\_2649\\_34485\\_1893350\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_34485_1893350_1_1_1_1,00.html), October 24, 2004.
- \_\_\_\_\_, "Major Recipients of Individual DAC Member's Aid,"  
<http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/1893167.xls>, October 18, 2006.
- \_\_\_\_\_, "Financial Terms of ODA Commitments,"  
<http://www.oecd.org/dataoecd/52/11/1893159.xls>, October 18, 2006.

\_\_\_\_\_ , “Trying Status of ODA by Individual DAC Members,  
<http://www.oecd.org/dataoecd/52/11/11893159.xls>, November 25,  
2002.

Japan International Cooperation Agency: <http://www.jica.go.jp/>,  
October 18, 2006.

## 參、其他

### 一、書籍

五十嵐武士，《日本的 ODA 與國際秩序》。東京：日本國際問題研  
究所，1990。

鷺見一夫，《ODA 援助的現況》。東京：岩波書店，1989。

### 二、網路

日本外務省，〈政府開發援助大綱-1992〉，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei\\_1\\_.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_.htm)  
[l](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_.htm)，民 95.10.18。

\_\_\_\_\_，〈政府開發援助大綱-2003〉，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko\\_0308](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html)  
[29.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html)，民 95.10.18。

\_\_\_\_\_，〈ODA 的實施體制〉，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nyumou/goiken/qa/pdfs/q](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nyumou/goiken/qa/pdfs/q7.html)  
[7.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nyumou/goiken/qa/pdfs/q7.html)，民 95.10.18。

\_\_\_\_\_，〈外交青書平成 15 年版〉，  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2003/index.html>，民  
95.10.18。

- \_\_\_\_\_，〈經濟協力 Q&A〉，  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nyumon/goiken/qa/pdfs/q22.pdf>，民 95.10.18。
- \_\_\_\_\_，〈ODA50 年成果〉，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kouhou/pamphlet/oda\\_50.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kouhou/pamphlet/oda_50.html)，民 93.10.6。
- \_\_\_\_\_，〈ODA 入門：ODA の型態〉，  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nyumon/oda/05.html>，民 95.10.18。
- \_\_\_\_\_，〈ODA 國別援助實績〉，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/j\\_99/g1-0a.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/j_99/g1-0a.htm)，民 95.10.18。
- 日本國際協力銀行，〈國際協力銀行的組織概要〉，  
<http://www.jbic.go.jp/japanese/base/profile/organize/index.php>，  
民 95.10.18。
- 日本電子化政府：<http://law.e-gov.go.jp/>，民 95.10.18。
- 《日本經濟新聞》，  
<http://www.nikkei.co.jp/news/main/20020514AT3S2901329052002.html>，民 91.5.14。
- \_\_\_\_\_，  
<http://www.nikkei.co.jp/news/seiji/20030408AT3S0300A24042003.html>，民 92.4.8。
- 獨立行政法人國際協力機構，〈國際協力機構の組織概要〉，  
<http://www.jbic.go.jp/about/jica/index.html>，民 95.10.18。
- \_\_\_\_\_，〈獨立行政法人化に向けた JICA の改革方針〉，  
<http://www.jbic.go.jp/about/jica/corporation.html>，民 95.10.18。