

日本对东南亚国家的援助:分析与评价

张博文

内容提要 东南亚对于日本具有重要的经济、外交、安全和战略价值。二战结束以来,东南亚一直是日本对外援助的首要重点地区。日本对东南亚援助以基础设施建设为主,关注民生项目,日本援助促进了双边贸易投资关系的发展,有利于推进东亚经济的一体化,也一定程度上增进了双边的政治互信和文化交流,日本对东南亚的援助取得了一定效果,但是仍存在贷款援助附带条件增多、援助部门分配比例失调以及技术援助效率较低等问题。

关键词 援助动机 效果评价 东南亚一体化

东南亚地区对于日本具有重要的经济、外交、安全和战略价值。经济上,东南亚是日本重要的贸易和投资市场、能源和原材料供应地;外交上,修复和加强与东南亚国家的关系是日本走向“政治大国”的重要前提;安全上,东南亚国家扼守日本的海上交通要道,事关日本的能源运输与军事安全。因此,二战结束以来,东南亚一直是日本对外援助的首要重点地区。

一、日本对东南亚援助现状——以印度尼西亚、菲律宾、越南三国为例

2010年,日本对东南亚援助总额为3179.25亿日元,其中印度尼西亚(下简称印尼)、越南、菲律宾三国是近年来接受日本援助额最多的东南亚国家,分别占日本对东南亚援助比例的41.7%、

31.5%和9.5%。

印尼是东南亚地区人口最多、面积最大的国家,地处马六甲海峡的交通要道上。截至2011年底,进驻印尼的日本企业高达614家,构建了强大的生产和贸易网,日本每年从印尼进口大量的石油、天然气、铜等自然资源。为了促进日本对印尼的援助,实现两国共荣,日本和印尼在2010年签署了《首都圈投资促进特别地区》(Metropolitan Priority Area, MPA)的协议书,继续在基础设施等方面加强援助合作。

越南地处湄公河流域,1986年开始经济市场化改革,2007年加入WTO,2010年人均GNI超过了1000美元,目前越南作为新兴的代工国,坐拥丰富自然资源和廉价劳动力,国际资本也大量涌入越南。2011年,日越间《经济合作协定》(Economic Partnership

Agreements,EPA)开始生效,日越关系持续升温,日本视其为重要的经济伙伴。

菲律宾地处海上交通要道,是距离日本最近的东南亚国家,它的安定发展有利于日本国防安全,此外,菲律宾在民主人权、市场经济等方面和日本观念相近,国民英语普及率高,年轻劳动力众多,人才流动有利于改善日本的少子老龄化问题。截至2011年底,有343家日本企业在此发展,2011年两国确认发展“战略伙伴关系”。

以下选取这三个国家分析日本对东南亚援助的特点:

(一)援助规模根据该国的国际经济地位调整

2002年到2012年日本对东南亚地区的援助总体呈平稳上升趋势,并在2012年达到了峰值,约为41.82亿美元。日本对东南

表 1:1997 年与 2012 年日本对印尼、菲律宾、越南的援助资金类比表

	1997年 无偿赠款 (亿美元)	1997年 政府优惠贷款 (亿美元)	1997年 两者比例	2012年 无偿赠款 (亿美元)	2012年 政府优惠贷款 (亿美元)	2012年 两者比例
印尼	2.15	7.40	29.1%	1.50	6.72	22.3%
菲律宾	1.57	5.13	30.6%	1.41	2.96	47.6%
越南	1.33	1.08	123.1%	1.69	18.67	9.1%

数据来源:日本外务省,《政府开发援助白皮书(2013版)》,日本外务省,《政府开发援助白皮书(1998版)》

亚的援助力度和日本的全球战略紧密相关:初期,亚洲是日本对外援助的主要地区,其中东南亚地区所占比重最大;其后,日本为了和美国、中国争夺对非的外交制高点,明显增加了对非洲的援助,2006年,日本对非洲的援助规模开始超过东南亚地区,成为日本对外援助的最重要地区;近年来,随着重回亚太的战略部署,日本对东南亚的援助又开始稳步提高。

印尼是日本的主要能源进口国,为了创造有利于开发利用印尼丰富资源的良好环境,日本对印尼的援助额一直较高。随着经济水平不断发展,印尼人均 GDP 在 2010 年突破了 3000 美元,日本对印尼的援助开始减少。

日本对菲律宾的援助近年一直相对平稳,维持在 10 亿美元以下,菲律宾人均 GDP 在 2010 年突破了 2000 美元,千年目标任务也完成良好,因而日本近年对菲的援助力度也有所放缓。

2002 年以来日本对越南的援助不断增加,尤其在 2007 年越南加入 WTO 以后,在更加开放的投资环境下,越南受援助额急速增长,并在 2011 年超越此前日本在东南亚的最大援助对象——印尼。

(二) 援助方式前期以无偿

援助为主,后期以有偿借贷为主

日本前期对东南亚的援助受其战败国地位和政治诉求的制约,主要以无偿援助为主。20 世纪 90 年代,日本经济陷入低迷,开始进一步意识到以援助带动投资和贸易的重要性,日本转变了对外援助的模式,大力推行政府优惠贷款项目,即通过提供长期低息的大额资金对发展中国家大型基础设施建设进行扶持。

1997 年日本对东南亚地区的无偿赠款为 9.06 亿美元,政府优惠贷款为 5.10 亿美元,后者约为前者的 56.3%;15 年后的 2012 年日本对东南亚地区的无偿赠款为 9.15 亿美元,政府优惠贷款援助为 32.69 亿美元,后者约为前者的 3.57 倍。目前,日本在东南亚的援助项目绝大多数都采用优惠贷款的形式。2012 年日本对印尼、菲律宾、越南的援助中,无偿赠款与政府优惠贷款的比例都不超过 50%。(如表 1)

近年日本对外援助的无偿赠款比例较低,且赠款的一大部分是债务减免,这一方面反映了日本经济低迷的现状。另一方面也说明日本对外援助理念的转换,即强调受援国的“自助”来实现增长和减贫,依靠偿还贷款来激励借款国更负责并更有效地分配稀

缺资源。

(三) 援助领域以基础设施建设为主,民生项目为辅

基础设施不仅包括公路、铁路等经济基础设施,而且包括教育、医疗卫生等社会基础设施。迄今为止,日本政府开发援助(ODA)一直着力于东南亚国家的基础设施建设,但主要集中在经济基础设施领域。2012 年,日本在东南亚地区经济基础设施领域的援助金额,高达总援助额的 60.9%,远高于 DAC 的平均水平(35.5%),这与日本对外援助中的“自助”理念相吻合。例如,为了连接印尼、菲律宾等国家的海上走廊,日本援建了苏比克湾(菲律宾)、新山(马来西亚)等港口建设;为了提升对基础设施的管理能力,日本每年均派遣众多志愿者进行技术援助。

与此同时,日本也直面东南亚地区的民生问题,在教育、环境保护、医疗保健,以及其他民间领域不断实践“看得见的援助”。日本派遣大量志愿者到东南亚贫困山区长期驻扎,援助当地建设,小到用水用电、疫苗防治,大到城市和产业规划,全方位、宽领域地持久落实援助政策。

(四) 根据各国实际情况制定不同的援助方针

东南亚诸国的经济发展水平各异,日本根据各国的实际情况制定了不同的援助方针。

印尼是东盟中的核心国家,虽然经济水平在东南亚地区处于中上水平,但是发展过程中也面临着贫富分化、环境恶化等问题,另一方面,随着经济水平的提高,在亚

洲和国际事务处理上具有更大的义务,因此,日本针对印尼的援助方针是“助其取得均衡发展、提升处理亚洲和国际事务的能力”。

菲律宾政府在《菲律宾开发计划 2011~2016》中罗列了阻碍其增长的种种原因:基础设施建设不足、治理低效、产业竞争力缺乏、高素质人才不足等。因此,日本针对菲律宾的援助方针是“通过经济援助帮其实现包容性增长”。

越南贫困人口较多,商业环境不完善,发展仍是当前首要问题。为了改善居民面对贫困的脆弱性,增强产业国际竞争力,越南政府在《社会经济开发 10 年战略 2011~2020》中明确提出了 2020 年前建成工业化国家的目标。因此,当前日本针对越南的援助方针是“助其 2020 年前建成工业化”。

二、日本对东南亚援助的效果

(一) 促进了双边贸易投资关系的发展

对外援助是日本同东南亚进行贸易投资的润滑剂。一方面,长期以来,日本对东南亚有巨额贸易顺差,外汇储备较多,对外援助能缓解双方的贸易摩擦;另一方面,对外援助的过程中,日本和东南亚国家在基础设施和产业规划等方面开展了良好合作,援助过程中的调研活动为日本对东南亚的直接投资做好了铺垫。

在日本对东南亚援助额平稳上升的背景下,日本和东南亚的双边贸易额逐年增加。尽管 2009 年受金融危机影响双边贸易额锐减,但 2010 年迅速恢复,并在

2012 年再创双边贸易额新高,约 2593.4 亿美元,2005 年到 2012 年的双边贸易额年均增长率约 9.64%。

日本对东南亚的直接投资主要集中在新兴经济体越南、泰国、能源进口国印尼、马来西亚,以及商业环境良好的新加坡。近年金融危机的影响虽然使日本对东南亚的直接投资额有所波动,但总体保持上升趋势。2005 年到 2012 年的 8 年时间里,日本对东南亚的直接投资额翻了一番,保持了 20.57% 的高年均增长率。

(二) 推进了东南亚经济的一体化

1977 年,东盟《优先贸易协议》签订,这是东亚地区第一个区域贸易协议(RTAs)。近年来,东南亚各国携手致力于在 2015 年之前构建“东南亚共同体”,细分为“政治安全保障共同体”、“经济共同体”,“社会文化共同体”三领域。为此,2010 年第 17 届东盟首脑会议通过了一项加强东南亚各国联系的基本计划,不仅要加强交通、通信、能源运输等物理联系,加强贸易、投资自由化等制度联系,还要加强旅游、教育、文化

等人际联系。亚洲开发银行也归纳了区域经济合作的四根支柱,它们都是一体化建设的客观基础(如图 1),与东盟的计划相比,两者主要内容具有一致性。

日本对东南亚的援助在东南亚经济一体化的四个方面发挥了积极作用:

1. 基础设施援助推动了东南亚各国经济合作

日本对东南亚的援助一直以基础设施建设为主,强调通过“自助”来实现其经济发展。基础建设为经济合作的开展创造了前提,对东南亚一体化进程起到了重要推动作用。日本近年“南部经济走廊”(柬埔寨国道 5 号线)的重修,乃良渡口(柬埔寨)的桥梁建设,以及东盟滚装船舶运输网的构建等援助项目,均拉近了东南亚各国的距离,便利了贸易往来。

2. 日本援助促进了东南亚贸易与投资一体化

日本在基础建设、直接投资、贸易环境、技术合作等方面的援助,促进东南亚各国按照比较优势进行分工,日本与亚洲国家(地区)一度形成了明显的“雁行模式”的区域产业分工形态:日本将成熟产

图 1: 区域经济合作和一体化的四根支柱



资料来源:亚洲开发银行,《综合行动计划》,www.adb.org

业转移到包括新加坡在内的亚洲“四小龙”,后者又将其成熟的产业转移到东南亚的泰国、菲律宾、印尼等国。纺织、化工、机械、电子等产业均以这样的次序传递,这样的产业分工和专业化生产,推动了各国产业结构的调整与升级,提高区域经济运行效率,从而在东南亚形成了一群处于不同发展阶段的新兴工业化经济体。

3. 日本援助力度差异性缩小了东南亚各国发展水平的差距

东南亚各国在经济和社会发展阶段存在差异性和多样性,比如人均收入水平、产业结构、贸易开放与模式、人力资源发展以及其他社会状况等。在低收入国家私人企业发展不充分,它们不得不放慢贸易自由化和市场开放的步伐,并且难以保持与其他东南亚经济体快速的一体化进程。特别是湄公河流域的老挝、柬埔寨、越南等国,由于经济开发较晚,其贫困率较高。近年来,日本对这一区域的援助与投资力度逐年加大,推动了湄公河流域经济的高速增长。2009年日本在参加“日本及湄公河诸国首脑会议”后表示,将在未来3年对湄公河流域国家追加5000亿日元的援助,以缩小东南亚各国的经济差距。

4. 日本援助带动东南亚各国公共领域合作

环境保护、自然灾害的防护等公共问题往往超越了一个国家的能力范畴。一方面,日本希望通过援助成为东南亚各国处理环境及灾害防护问题沟通的桥梁,在2009年以来的历届“日本及湄公河诸国首脑会议”上,日本均表示

要将援助重点运用于环境与气候变化、面对灾难的脆弱性等问题,提倡构建“东盟防灾一体化”,建立东盟防灾人道主义援助协调中心(东盟防灾机构)。另一方面,日本还提供了“应对气候变化项目贷款”,用于保护森林和推广清洁能源的使用,在应对地震火灾灾难问题上,日本携手各国进行技术人员的培训,升级警戒系统。2010年默拉皮火山(印尼)爆发之后,JICA与各国合作建设的防范措施起到了关键作用。

(三) 增进双方的政治互信和文化交流

日本通过对外援助,不仅促进了双边贸易投资活动,同时也加深了日本和东南亚各国在政治、经济、文化上的交流,日本希望通过这种影响增强国家之间的信任感、树立日本良好的国家形象。

1. 通过人道主义援助提升日本的国际形象

任何受灾国家在灾难来临后都面临着经济财力上的巨大损失和精神上的多重压力,在东南亚地区因不可抗力遭遇巨大灾难时(如2004年的印度洋海啸),日本往往积极进行人道主义援助,全力以赴提供国际紧急援助所需的各种支持。通过援助,日本希望给东南亚受灾国的政府和人民以强大的物质和精神支持,提升日本在国际社会中的形象。

与此同时,通过紧急人道主义援助,日本得以成功地向海外派遣自卫队,积极实现其政治大国的目标。在2004年印度洋海啸发生之后,日本在提供物资救援的同时,派出海陆空自卫队前往

苏门答腊岛进行紧急救援活动,这是日本海陆空自卫队首次同时开往海外行动。

2. 通过对外援助提升东南亚人民对日本的好感度

2008年2月至3月日本学者对印度尼西亚、菲律宾、越南等国家进行的调查结果显示,东南亚各国对日本的好感度均有所提升。在同日本的关系上,各国有九成以上的回答是“友好关系”,有九成以上认为日本作为友邦是“可以信赖的”,调查中有92%的人认为日本的ODA在日本形象的转变中起到了一定的作用,有93%的人认为日本企业入驻当地是好意,87%的人对日本对于亚洲发展所起到的积极作用持肯定态度。

东南亚各国多为二战时期的受害国,战争所带来的仇恨不是短时期内可以清除的。而如今各受害国之所以对日本的态度有所转变,在很大程度上要归因于日本的ODA。正如JICA理事长田中明彦所说,“因为日本开展的援助获得了好评,所以得到了全世界的热心支持和帮助。”

3. 通过对外援助带动日本和东南亚的文化交流

在20世纪70年代后,面对东盟地区日益高涨的反日情绪,日本进行了大量的文化外交,政府出资100亿日元设立日本国际交流基金。基金创设之初,就把其事业经费的1/3投向东盟等亚洲国家,面向东南亚地区吸收了大量留学生,培养“知日派”,从而在一定程度上缓和了反日情绪。

20世纪90年代以来,日本政府进一步加大文化领域的援助

与交流,对外实施了“和平友好交流计划”,用于支援东盟等亚洲各国的文化产业,促进各国对日本的了解,具体措施有:推广节假日间民众旅游、援建东南亚当地艺术展览馆、开展学术论坛分享先进成果等,这些活动逐渐将日本和东盟的民间文化交流推进到一个新水平。

三、日本对东南亚援助存在的问题

尽管日本对东南亚援助取得了一定的效果,但日本的援助政策仍然受到国际社会的指责,存在以下问题。

(一)基础设施援助的比例失调

日本对东南亚的援助具有较强的经济动机。在援助项目的选择上,日本倾向于选择合同上有利可图的经济基础设施援助,如大坝、电站、公路、通信设施,仅有不足 20%的援助投向社会基础设施,如教育、卫生、供水、计划生育等部门。在经济基础设施援助过程中,包括日本核燃料公司、海外铝业发展公司、三菱石油发展公司等的大型日本公司通过实施援助,往往可以获得巨大的经济利益。在 DAC 多数成员国对外援助的部门分配中,社会基础设施比例远高于经济基础设施,而日本却以经济基础设施为主要援助对象,对与百姓生活质量息息相关的社会基础设施投入不足,反映对外援助更多是为后期自身谋取经济利益作铺垫。

(二)援助方式以优惠贷款为主,且贷款附带条件的比例有所上升

日本对东南亚的援助方式主要以优惠贷款为主,赠予比例较低,仅占 16.74%,远远落后于 DAC 的平均水平(85.8%),在 DAC 成员国中仅排名第 22 位。即使在日本政府优惠贷款援助中,附带条件的贷款比例近年来也呈上升趋势,从 2002 年的 2.3%上升到 2011 年的 18%。而且日本一向强调援助中的采购限制,这种限制使相当一部分的援助资金又回流到日本企业,进一步体现了日本的对外援助背后强烈的经济动机。

(三)援助开发对环境的破坏

日本对东南亚的援助为日本企业进军当地的资源开发创造了有利的环境,而这相当程度上形成对当地环境的破坏。以森林资源为例,日本是最大的木材进口国,一些环境组织指责日本通过对外援助,如对土地开发项目的资助,对东南亚地区的热带雨林造成了大规模的破坏。在对外援助的过程中,日本企业提供了加速砍伐森林的破坏性技术,以期得到大量可进口木材。面对舆论压力,日本也宣布了若干环保援助方案,但很难挽救已经和正在对东南亚造成的环境破坏。

(四)技术援助的效率较低

日本对外技术援助主要有派遣专家、培养研究员以及提供仪器三种方式。2012 年,日本对东南亚援助总额中技术援助资金仅占 15%,除了所占比重较低,日本对东南亚的技术援助,主要集中在政策制定、行政管理、医疗教育等方面,缺少实质性的技术援助,导致技术外溢性过低。

东南亚受援国的学者曾抨击日本技术转移存在惰性,日方则称东南亚国家人力资本较低,导致其吸收能力不足。然而,如果日本能在东南亚国家援建更多的技术培训中心和学校,积极提高参与援助项目的当地人员的学习能力,将有利于对东南亚国家的技术传播。

(作者单位:厦门大学经济学院国际经济与贸易系/厦门大学中国国际发展研究中心)

参考文献:

丁兆中:日本对东盟的文化外交战略,《东南亚纵横》,2008 年第 10 期。

刘兴宏:日本重返东南亚的多边途径探析——以亚洲开发银行为例,《东南亚研究》2010 年第 5 期。

周玉渊:从东南亚到非洲:日本对外援助的政治经济学,《当代亚太》,2010 年第 3 期。

王金波,《日本对非援助战略研究》,《国际经济合作》,2011.2。

王晓博:日本对外援助在公共外交中的作用,《东北亚学刊》,2013 年第 3 期。

张光:日本对东南亚的经济援助政策,《南洋问题研究》,1994 年第 3 期。

渡边利夫(日):日本对发展中国家的经济援助是一种贸易政策——日本对东南亚援助事例研究,《南洋问题资料》,1974 年第 1 期。

平林博(日):世論調査に見る日本の国際的評価,《自警》,2011 年第 8 期。

郑建伟(印尼):日本对印尼的援助和直接投资的相互作用,《南洋资料译丛》,1995 年第 1 期。