

日本对非发展援助的成效与发展趋势

——基于非洲发展东京国际会议平台的研究

黄梅波 洪燕秋

内容提要 日本是国际上重要的对非援助国家,研究日本对非洲的援助对于他国及日本未来国际援助的发展均具有重要的借鉴意义。自1993年非洲发展东京国际会议平台建立以来,日本重新关注对非洲的发展援助,并在20年间取得较为重要进展,但与主要DAC国家相比其不足之处仍较为明显。本文从日本对非洲援助的动机切入,研究了该平台建立20年来日本对非洲援助的措施与特点,并分析了该平台的改进方向。

关键词 日本 非洲 援助 非洲发展东京国际会议(TICAD)

日本官方发展援助(ODA)宪章声称,日本的官方发展援助旨在促进国际社会的和平与发展,并以此保证日本自身安全与繁荣。其确立的对外援助五项基本政策为:致力于支持发展中国家的自立努力;基于人类安全视角下支持关注个体行动的落实;确保公平并关注最脆弱群体,尤其是提高女性地位、减小贫富差距及区域差距;充分利用日本经济和社会发展的经验和专长来促进发展中国家的增长;与国际社会(包含国际组织、其他捐赠国、包含非政府组织在内的其他援助提供者)合作并发展成伙伴关系。ODA宪章还规定ODA的使用需要关注平衡环境和发展,阻止任何军事目的的ODA使用,促进发展中国家的民主化等。基于ODA宪章的目标和原则,日本的对外

援助优先支持减贫、可持续增长、处理全球问题以及维护和平等事项。

在ODA宪章的指导下,日本逐步开展了对非洲的发展援助。日本于1993年开启了五年一届的非洲发展东京国际会议(Tokyo International Conference on African Development, TICAD),形成TICAD过程。TICAD是日本、非洲联盟委员会、联合国、联合国开发计划署以及世界银行共同组织举办的,是国际机构、区域组织、民间社会、捐赠者以及亚洲国家参与讨论的促进非洲发展的国际平台,其主要目的是促进非洲领导人与发展伙伴之间的高水平政治对话,并为非洲的发展提供基本且综合的政策与指导方针,进而通过该平台深入开展日本对非洲的援助。

一、日本对非洲援助的动机分析

(一)政治动机

日本对外援助始于20世纪50年代。在20世纪50年代,全球对日本的印象仍然停留在“侵略者”上。为了让全球接受并重新进入国际体系,改变其“侵略者”形象,1954年到20世纪70年代中期的20年间,日本以技术合作为起点,开始执行其官方发展援助,并希望以此扭转其在国际上的负面形象,并重新加入国际体系。尽管日本并不是非洲直接的侵略国,但其仍希望通过对非的援助让非洲看到日本不再是昔日的“侵略者”形象,并获得非洲对日本的肯定与支持。

20世纪70年代中期,日本成为仅次于美国的全球第二大经

济体。作为新兴的经济力量,日本不再满足于简单地扮演维护和平的角色,而希望在维持国际体系方面发挥作用。日本1975年应邀加入G6峰会,这代表着西方社会不仅已经重新接受日本,并且还寄期望于日本能在国际上扮演负责任的角色。日本希望通过官方发展援助来向世界展现其重归国际体系的意愿与负责任的态度,对非援助则是其重要表现。

为了在世界政治舞台上发挥更大的作用,21世纪以来,日本为了加入联合国安理会,积极寻求国际社会对日本的支持。鉴于非洲国家众多且大部分属于贫困的状况,日本寄希望于通过不断增加对非援助,以巩固日非关系,并通过第三世界的支持获取广泛的选票。日本近年来加大对非援助,还有与中国抗衡和竞争之意。2000年中非合作论坛启动以来,中国对外援助大幅增长,日本舆论早在2008年第四届TICAD会议时就公开表示,举办非洲开发会议和加大对非援助力度就是为了抗衡中国在非洲的影响。日本媒体甚至呼吁要“以殊死的态度挽回(在非洲)对中国的滞后”。

(二)经济动机

战后日本对非援助尽管只局限于少数的日元贷款和以项目援助为基础的有限技术合作,但日本仍将非洲定位为潜在的商品出口市场和原料供应基地,在非洲推行“资源外交”和“新重商主义”政策(王金波,2011)。近年来日本经济面临着人口老龄化以及出生率较低的现状,导致国内对其产品与服务的需求相对下降,因此

日本企业需要扩展对外投资以扩大利润,从而增加日本国民收入的增长。特别是日本的中小企业,通过官方发展援助,如技术援助等手段,有助于巩固其与非洲发展中国家的关系,进而促进日本中小企业的海外扩张,通过出口商品等方式扩大营业利润,并帮助非洲国家实现经济增长。此外,尽管极大多数的非洲受援国的经济都十分落后,但是非洲大部分国家具有丰富的自然资源(如:石油、矿产等)和劳动力资源,日本通过对非洲的援助有助于调动与激发非洲当地的生产能力,进一步促进日本与非洲在能源、经贸等方面的深化合作。

(三)发展动机

作为全球最贫困的地区之一,非洲一直是国际援助所关注的焦点与重点。日本对非援助的一个重要目标即为促进非洲经济、社会的发展以帮助非洲从根本上脱离贫困。尤其是TICAD成立以来,促进非洲发展的宗旨更为凸显。在日本对非援助中,一方面通过加强对非洲基础设施的支持与建设,在刺激日本对非洲的贸易和投资的同时,也为非洲国家创造更多的就业机会;在技术合作与经验指导的过程中,进一步促进日本技术的对非转移,以及非洲的人力资源开发,从而促进非洲经济实现包容性发展。另一方面日本通过政府贷款、技术合作以及直接赠与等手段帮助非洲建立基础医疗设施、教育设施以促进非洲减贫事业的发展;此外,近年来日本在其对非援助中更加关注最脆弱群体的需要,并

通过提供多层式的援助方式提高对最脆弱群体的援助标准。

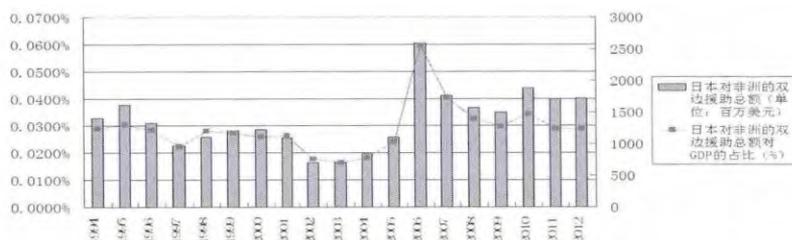
二、从TICAD看日本对非洲援助的特点

自1993年的首届TICAD会议以来,日本开始重新关注对非洲的发展援助。1993年以后日本每5年召开一届的TICAD会议,形成TICAD过程。首届TICAD会议旨在重新让全球关注非洲的发展援助,逆转日本对非援助的下降趋势;第二届TICAD的主题是减贫和非洲融入全球经济;第三届TICAD支持非洲发展新伙伴关系;第四届TICAD重点关注促进非洲经济增长、保障人类安全以及处理环境问题和气候变化;第五届TICAD以推动非洲经济增长和促进人类安全作为其援助的基本政策。在历届TICAD的指导下,日本深入开展了对非洲的发展援助,落实TICAD的各项目标,并在20年间取得较为丰富的成果,但同时也暴露其不足之处。

(一)援助规模

自首届TICAD召开的近20年来,日本对非洲的官方发展援助呈波动态势。从援助总额上看,日本对非援助总额在1994至2001年间呈现较不规律的小幅波动后,于2003年跌至谷底,仅为703.63百万美元。随后,又开始迅速上升,并于2006年攀升至顶峰,达到2595.83百万美元。由于受到宏观经济不景气的影响,日本对非援助总额在2006年后又开始下跌,并维持在大约1700百万美元的水平;从日本对非双边援助总额占GDP的比重来看,

图 1: 日本对非双边援助总额及占 GDP 的比重



数据来源: OECD Stat Extract

其走势与日本对非洲的双边援助总额极其接近,2003年该援助比例达到最低值,仅为0.0164%,随后稳步上升,并于2006年达到峰值,为0.0596%,但2006年后该比例又开始迅速下降。

然而,相较于主要的DAC国家,如:美国、英国、德国、法国,日本对非援助总额在2002年至2012年期间始终处于最低位,日本对非双边援助占所有捐赠者对非的援助总额的比重也呈总体下降的态势。20世纪90年代,日本对非双边援助占所有捐赠者对非双边援助总额的比重超过5%,并于2000年达到接近于8%的高位。但在21世纪初,日本的援助总量呈现相对较大的下降趋势,其间的援助占比大部分低于5%(2006年除外),并在2003年达到2.56%的低位。因此,在非洲获得的国际援助中,主要的援助国仍是美英德法等欧美大国,日本不占重要地位,且其相对地位还在下降。

(二) 援助方式

日本对非援助主要是通过直接援助赠与、技术合作以及援助贷款三种方式进行。首先,1994年至2003年期间,三种援助方式所占的比重变化不大。2004年以后各类援助方式的比重则呈不规

则变动。2006至2008年,日本对非洲的援助赠与和技术合作的比重相对下降,而贷款援助的比重上升。2009年后,则呈现出相反的趋势,援助赠与和技术合作呈现上升的态势,而贷款援助的比重则相对下降。其次,近年来,日本逐步扩大对非洲的技术合作援助,2006年,日本对非援助的技术合作的比重仅为7.61%,2012年该比重上升至30.49%。技术合作的开展不仅能为非洲的发展提供技术性指导,还能为非洲的发展带来亚洲经验,因而技术合作正逐步地受到受援国的青睐。

然而,与DAC国家整体水平相比,日本对非贷款援助主要呈现以下几点区别。首先,日本对非的贷款援助比例高于DAC国家。DAC国家的贷款援助比例呈现较为明显的下降趋势,且其比例远低于日本。尤其是1998年以后,DAC国家对非贷款援助比例大概在10%的水平波动,而日本对外贷款援助比例则基本高于20%(2004、2006年除外)。其次,近20年来日本对非的技术合作比例低于DAC国家的整体水平,仅在近两年来才开始稍稍高于DAC国家。最后,日本对非的援助赠与的比例低于DAC国家的整体水平。DAC国家的援助赠

与比例逐年攀升,尤其是2005年以后,DAC国家的赠与援助比例均超过70%,而其间的日本的赠与援助比例则呈现波动趋势,但主要集中在60%的水平(2006、2007、2010除外)。

从日本与DAC国家在其对非援助方式的差别上看,日本有两个明显的不足之处。首先,较高的贷款援助比例与较低的援助赠与比例意味着日本对非的援助还是体现相对较强的经济动机。其次,日本的技术合作比例低于DAC国家(近两年除外),说明日本对非洲的技术与经验指导尚且不足。

(三) 援助的部门分配

日本对非洲援助的部门分配有较为鲜明的特点。日本对非援助主要集中于债务行动、经济基础设施建设,以及农业、教育、健康等领域。由于非洲总体经济十分落后,国际社会出于自身利益以及共同繁荣的原则对其进行了债务减免或援助赠与,所以,2002年至2012年间,日本在其对非援助计划执行中债务行动部门所占的比例最大,高达35.2%;鉴于非洲的经济基础设施较为落后,日本对非援助中,经济基础设施及服务所占比例也高达17.13%;此外,因为非洲整体处于贫困状态,所以对非洲减贫领域的援助也十分显著,其中主要涉及到健康、水源及环境卫生等;农业部门作为非洲最大的生产性部门,对非洲农业部门的援助关系到非洲的基本生存以及调动非洲大部分生产力的问题,因此日本对非洲农业部门的援助也达到6.87%。

三、TICAD 的政策措施及发展趋势

TICAD 作为国际机构、区域组织、民间社会、捐赠者以及亚洲国家参与讨论非洲发展的国际平台,其主要目的是为了促进非洲领导人与发展伙伴之间的高水平政治对话,并为非洲的发展提供基本且综合的政策与指导方针。此外,TICAD 不仅是日本对非援助的平台,同时也是为非洲分享亚洲发展经验的一个交流平台,日本也希望通过 TICAD 加强非洲和其发展伙伴之间的关系。TICAD 将“非洲自主权”与“非洲与国际组织的伙伴关系”确定为其基本原则。实施 20 年来,TICAD 作为日本对非洲援助的重要平台,以及全球对非援助的主要平台之一是否发挥了其应有的作用,日本对非援助是否还存在可以改进的空间?这是当前日本应该思考和反思的问题。

(一) TICAD 的具体措施

TICAD 作为日本对非洲援助的重要平台,其首要职责应是落实历届 TICAD 所确立的目标。自 1993 年第一届 TICAD 召开以来,日本通过该平台逐步推进对非援助。目前,日本对非援助的重点为 2013 年于日本横滨召开的第五届 TICAD 会议所确立的内容与目标。该会议将利用私人部门的贸易与投资来推动非洲经济增长和促进人类安全作为该届会议日本对非洲援助的基本政策。因此,日本需要通过 TICAD 这一平台落实 TICAD 所确立的目标,并促进日本对非洲的援助。

1. 加速基础设施建设和能力开发,促进经济增长

基础设施的发展、人力资源的开发、创新、科学和技术的发展都是经济发展的主要推动力,为了加强非洲自身中长期的可持续发展,在日本对非援助中 TICAD 应加强经济基础设施建设,通过促进对基础设施、农业等主要领域的贸易与投资,调动私人部门积极参与区域价值链和就业的创造,并通过交换技术与指导,加强对非洲具有发展潜力领域的开发,如旅游业等,以此来推动非洲经济的可持续发展。第五届的 TICAD 对此方面做出了相应的计划。在基础设施方面,日本将为非洲的基础设施建设提供 65 亿美元的资金支持、帮助非洲的城镇交通形成 10 项战略计划;在人力资源开发方面,日本拟为非洲 30000 人提供商业学习机会,并针对非洲年轻人发起“非洲商业教育计划”,并为 1000 人提供到日本深造的机会,同时,还协助 25 个国家建立 TICAD 人力资源商业发展中心;此外,日本外务省(Ministry of Foreign Affairs of Japan-MOFA)和日本旅游协会(Japanese Association of Travel Agents-JATA)还在非洲举办 10 个旅游集会。通过 TICAD 帮助非洲进行基础设施建设,帮助开发并培养非洲人力资源,推动非洲实现长期经济发展。

2. 授权农民作为主要的经济参与者

农业是非洲最大的经济部门,以及最大的创造就业来源。在日本对非援助中,TICAD 将非洲

的农业发展置于特殊的重要地位,以进一步加强对农业部门的技术指导,促进非洲农业的生产发展,并推进非洲农业对内、对外贸易。在第五届的 TICAD 中,日本承诺帮助撒哈拉以南非洲的粮食产量扩产至 2018 年的 2800 万吨。同时,鉴于目前大部分非洲农民的粮食生产主要是为了满足自身生存,而非用于商业目的,日本的援助有意促进非洲农民角色的转换。日本还将促进非洲农业能力开发,训练 1000 个熟练的农业训练员并组织可容纳 50000 人的小农合作。TICAD 平台通过落实一系列日本对非在农业领域的援助,帮助大部分非洲的贫困人员实现自身发展,调动非洲经济的参与度,帮助其脱离贫困。

3. 促进可持续发展

在过去的几年中,尽管许多非洲国家在推进可持续发展的制度上及技术能力上已取得相当大的进步,然而,非洲在应对自然灾害和气候变化方面仍然是世界上最脆弱的区域之一。因此,TICAD 过程希望帮助非洲建立可持续发展的社会。第五届 TICAD 将帮助 34 个非洲国家减少森林砍伐,并提供 20 亿美元的资金支持非洲的低碳能源发展,帮助非洲减少灾害风险,尤其是非洲岛国。通过 TICAD 平台落实这一系列目标,将有助于非洲抵御自然灾害,以巩固非洲的发展。

4. 创造包容的发展环境

随着 2015 年千年发展目标年的临近,TICAD 过程需要进一步推进加速实现千年发展目标的努力,尤其是在健康、教育和水资源

源与环境卫生领域。第五届 TICAD 希望通过扩大“加强数学和科学教育”等项目来为 2000 万非洲儿童提供素质教育,并提供 5 亿美元支持健康事业的建设提高非洲儿童的营养状况,同时还为 1000 万人提高安全饮用水和卫生条件的准入。当人类的基本生存需求得到满足后,才能提高其追求发展的能力,TICAD 过程通过支持在千年发展目标领域的努力来确保人类可持续发展,以此推进减贫事业的发展,并实现人类的基本需要,为非洲创造一个包容性的发展环境。

5. 巩固和平、稳定、民主以及良好的管理

和平与稳定是非洲社会经济发展的先决条件。尽管在过去 20 年中,非洲大陆在处理和平与稳定的问题上已取得相当大的进展,但战争冲突仍然存在,主要集中在萨赫勒区域、非洲之角,并造成了人口的强制迁移和跨边界的不安全。TICAD 支持巩固和平与稳定的努力。第五届的 TICAD 承诺加强非洲的反恐与反对海盗的措施。首先,日本将捐助 10 亿美元支持人道主义援助,并加强萨赫勒地区的稳定,同时日本还通过在索马里的周边国家建立海上防卫队来加强索马里的海事安全。其次,日本还通过对非洲同行审议机制等项目的援助,促进 30 个国家的良好监管,并建立一个拥有 5000 官员的部门,如:司法部、媒体、地方政府等来促进非洲的良好管理。此外,日本也支持非洲联盟和非洲经济共同体推出的举措,通过支持国际维和行动训

练中心支持 3000 人参与非洲的和平建设,为非洲提供一个和平与发展的环境,以促进社会与经济的发展。

(二) TICAD 的发展趋势

1. 援助目标从减贫到促进经济发展转变

非洲要从根本上脱离贫困并非依赖国外援助就能实现,但是国外的援助能为非洲的发展与脱贫注入资金与经验指导。在日本对非援助中,日方应更加关注非洲可持续、包容性的经济发展。鉴于非洲处于极度贫困现状,所以援助初期将资金用于减贫领域是无可厚非的。但随着经济的发展,非洲各国应该充分利用目前的援助资金并结合适合非洲各国的发展战略以实现可持续性的经济增长。因此日本应根据非洲的实际需要,侧重将资金用于非洲的经济发展。TICAD 作为日本对非洲援助的重要平台,也在积极探索。从五届 TICAD 关注重点的变化可以看出其目标正逐步从减贫援助向发展援助推进。

2. 建立完善的监督机制,增强援助的实效性

任何一个项目的落实都需要一个后续的跟踪报告,因此监督机制的建立对于每个项目而言都是十分重要的。第四届 TICAD 后,日本与非洲于 2009 年共同建立了 TICAD 部长追踪会议(Annual Ministerial Meeting)。TICAD 部长追踪会议作为一个跟踪机制主要是为了对横滨计划的执行情况提供高水平的政策指导、检验以及评估。该会议自 2009 年后每年都在非洲举办,并受到了各方

好评。TICAD 有必要继续推进与完善该监督机制的建设,尽可能将评估指标与评估工作具体化、细致化,以更好地评价援助的具体落实情况,并据此提供相应的反馈信息,帮助落实日本对非洲援助的指导,以及促进对下届 TICAD 会议的对非援助方案的更好计划与执行。

3. 积极容纳更多的参与方

合作是多维度的,因此需要更多的参与方(如私营企业、非政府组织)一同参与非洲的发展建设。通过日本和非洲的私人部门的参与可以扩大私人资本的参与度,继续推进外国直接投资(Foreign Direct Investment-FDI),为非洲不发达国家融资,同时还能在此过程中促进技术转移,为非洲带来新的知识与经验指导。而非政府组织则更多地是在减贫与紧急援助等领域扮演着重要角色,如:食物安全领域营养联盟致力于在撒哈拉以南非洲帮助非洲提高食物安全准入与营养标准,并在私人部门激发活力与技术创新以此通过农业增长来促进非洲经济发展;红十字会则在紧急救援中发挥其一部分力量。

TICAD 作为重要的日本对非援助平台,汇集了众多的参与方,其体现了公共—私人伙伴关系(Public-Private Partnership-PPP)的重要作用。第五届 TICAD 将公共—私人伙伴关系促进私人部门的参与确立为其重要内容。通过 TICAD 会议框架,日本支持私人部门在非洲经济发展的领导角色,并通过私人部门的支持与补贴,鼓励私人部门在非洲进行

投资。而在非洲方面,非洲私人部门的参与可调动非洲当地的人力资源、自然资源、以及私有资金的参与度,其对于非洲的可持续发展至关重要。在提高私人部门对非援助(Enhanced Private Sector Assistance for Africa-EPISA)的框架下,第五届 TICAD 承诺日本将与非洲发展银行(African Development Bank-AFDB)共同融资并支持私人部门 5 亿美元。但是,在鼓励非政府组织参与非洲发展建设方面,第五届 TICAD 并未作出具体的指示,这也是今后 TICAD 有待改进的地方之一。TICAD 作为对非援助平台,应继续呼吁更多的参与方加入非洲的发展建设中,扩大私人部门比例,并鼓励更多的非政府组织参与到非洲的发展、减贫以及紧急救援等领域。

4. 以受援国为主导,防止援助依赖

在对非援助中,始终应坚持以非洲各国为主导,根据非洲各国的实际发展需要投入资金,确保援助的实效性。不可否认,日本对非援助有其较强的经济动机和政治动机,这通常是通过“政治附加条件”来实现的。日本与西方的传统援助国擅长打着“民主”、“良治”的幌子来干预受援国的内政,支持与其利益相符的党派执政,从而获得其所需的经济利益和政治利益,但其结果却是造成了更大的社会动荡,不利于受援国的社会稳定与经济社会发展。捆绑援助指标一般衡量的是经济附加条件,在对外援助的捆绑指标上,日本在国际上获得了较高的认

可。2010 年日本对外援助的非捆绑(Untied Aid)比例为 93.7%,位列全球第 9 位。2010 年非捆绑援助比例最高的援助国爱尔兰、英国、挪威和瑞典,均为 100%,加拿大为 99.3%、卢森堡 99%、法国 96.6%、德国 96.0%、丹麦 93.5%。因此,TICAD 作为日本的对非援助平台,应继续保持日本捆绑援助比例较低的做法,并尽可能通过平台对话的方式寻求该比例的进一步下降,以保障受援国资金的有效利用。本着以受援国为主导的原则,TICAD 在取消政治附加条件的方面仍有待改进。此外,非洲作为接受援助的主体,应充分调动自身经济的发展,不能对国外援助形成依赖心理。TICAD 在制定政策执行时,应充分考虑非洲将如何投入援助资金,并杠杆化资金的使用,以此调动国内资源的利用,促进经济的长期发展。

四、小结

日本作为重要的对非援助国家,近年来大力提升其对非的援助力度。第四届 TICAD 承诺将援助额提高至 130 亿美元,而第五届 TICAD 则飙升至 320 亿美元。为进一步发挥 TICAD 作为日本重要的对非援助平台的作用,日本有必要端正其对非援助动机,通过监督与落实历届 TICAD 所确立的目标,并根据非洲的发展需要制定内容,充分调动非洲发展的基本动力,减少非洲对国外援助的依赖性。希望通过 TICAD 平台,通过日本与非洲各国以及国际社会的努力,非洲能够根据

自身需要制定出符合自身发展状况的正确发展战略,并利用国际援助资金促使该战略的正确实施,最终脱离贫困并实现自身发展。

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

参考文献:

- 贺文萍:日本对非援助:目的与影响,《当代世界》,2013 年第 8 期。
- 王金波,日本对非援助战略研究,《国际经济合作》,2011 年第 2 期。
- 王平:日本对非政府开发援助述评:外交战略的视角,《外交评论》,2012 年第 6 期。
- 日本接连推出援非政策对抗中国,《日本读卖新闻》,2008 年 5 月 30 日。
- MOFA,20 Years of the TICAD Process and Japan's ODA to Africa [R], 2013.
- JICA,60 years of Japanese ODA [R], January 2014.
- MOFA,Japanese Official Development Assistance White Paper 2012,[R], March 2013.
- Shinzo Abe, Japan's Diplomacy towards Africa: Strengthening Each Individual, One by One[R], January 2014.
- JICA,JICA annual report , [R], 2010-13.
- MOFA,TICAD IV Annual Progress Report ,[R],2008-11.
- UNCTAD,Economic Development in Africa Report,[R], 2013.
- Yokohama Action Plan , [R], 2013-2017.