

國內政經聯盟對日本經濟外交政策之  
影響—以對中國大陸有償借貸爲例

**Implications of Changes in Coalitions  
of Political and Economy Actors for  
Japan's Economic Diplomacy Policy: a  
Comparative Study of Japan's ODA Loans  
to China**

國立政治大學東亞研究所博士候選人 龔祥生

Kung, Shan-Son

(Ph. D. Candidate of the Graduate Institute of East Asian Studies at National  
Chengchi University)

# **Implications of Changes in Coalitions of Political and Economy Actors for Japan's Economic Diplomacy Policy: a Comparative Study of Japan's ODA Loans to China**

Kung, Shan-Son

Ph. D. Candidate of the Graduate Institute of East Asian Studies at National Chengchi University

---

## **Abstract**

Japan's economic diplomacy involves not only its international relations but also internal political and economic structures. However, the effects of the latter on economic diplomacy policy remain unclear. This paper clarifies this relationship and identifies the important role played by Japan's "iron triangle," comprised of the politicians, bureaucracy and big business/special interest groups, in the sphere of economic diplomacy. Using a comparative political economy approach to Japan's official development assistance (ODA) loan policy toward China since 1972, this paper also demonstrates that the formation and changes of political coalitions strongly influence decision making in Japan's economic foreign policy. The conclusion is that two factors decide how this policy changes, namely, the interests of fundamental construction and affinity toward China.

**Keywords:** comparative political economy, political coalition, economic diplomacy, Japan's iron triangle, Japan's ODA loans

# 國內政經聯盟對日本經濟外交政策之 影響—以對中國大陸有償借貸為例

龔祥生

國立政治大學東亞研究所博士候選人

---

## 摘 要

日本的經濟外交政策屬於外交政策的一環，但也由於其牽涉到使用經濟手段而有了特殊性，亦即必須在國際格局之外，兼顧國內政治經濟的環境變動因素，因此本文試圖從日本的國內政經聯盟變化，包含政黨、官僚、財界等所組成之鐵三角及民間社會因素的開放性多元互動，去探討其對外經濟外交政策演變之影響。本文從比較政治經濟途徑切入具體的研究個案，以日本對中國大陸之有償日圓借款於1979年的開始及2005年決議結束這兩個時間點的比較，突顯出經濟外交政策乃受到國內政經環境的影響，而「國家」以外的「社會」因素又如何能夠在這兩個時間點，藉由各種和政黨或官僚之聯盟關係影響政策之演變。本文的研究發現為，當政經聯盟的主要行動者間有足夠之共同利益時，將會尋求結盟但不打破鐵三角的方式產出有利的政策結果，而對「中」有償借款之結束，恰是財界角色的誘因從開始的強力運作到後來轉為逐漸淡出，再加上民意相對於開始時產生的巨大反差，使得在這兩個時間點有著截然不同的政策產出結果，亦即該政策的變化被「利益」和「民意」兩項決定性因素所交叉影響著。

**關鍵詞：**比較政治經濟、經濟外交、日本政官財鐵三角模式、對「中」有償借款

## 壹、前言

「經濟外交」一詞本身即包括了經濟和外交的雙重意涵，亦即透過經濟手段促成外交關係，或者是為了達成經濟目的結成外交關係，從廣泛的定義來舉例的話，貿易與援助、投資情報收集、貿易通商交涉、參與國際經濟組織等等都可算在經濟外交的範圍之內。但以日本的經濟外交而言，能在戰後幫助日本經濟復興和發展、對外進出口、海外移民政策、經濟協力等相關符合以經濟手段建立外交關係，或者是為了達成經濟目的結成外交關係的外交政策都屬於此經濟外交的範疇。<sup>1</sup>究其原因，則多了一層身為二次世界大戰戰敗國的權宜性質，因為挑起二戰的罪名，使日本在戰後的國際處境艱困，故在與當初所侵略各國回復關係正常化的過程就倍感艱辛，必須透過經濟關係和援助作為修補關係的實質手段。拜1950年代以後日本經濟逐漸復甦所賜，這種以經濟援助使兩國關係破冰正常化的方法，得以首先對東南亞國家開展，並且能夠對日本提供所需石油、橡膠等原物料，可說是日本經濟外交成功的第一步，而在這些經濟手段當中，最重要的當屬經濟協力（合作）以及當中的政府開發援助（official development assistance, ODA），而有償日圓借款（ODA loans）則是當中佔最大比重的一種方式。

日本對中國大陸的政府開發援助模式，包含了無償資金協力、技術協力、有償日圓貸款等三種方式，前兩者屬於日本對中國大陸的贈與關係，第三種屬於兩國間的借貸關係。對於中國大陸的無償資金協力多半應用在所得水準較低的時期或者是緊急重大事件發生時，例如2008年四川大地震時，日本立即動用五億日圓的緊急援助，其中約六千萬為緊急物資供應。<sup>2</sup>本文之所以選擇以「日圓

- 
1. 高瀬弘文，戰後日本の經濟外交－「日本イメージ」の再定義と「信用の回復」の努力（東京：信山社，2008年），頁5
  2. 日本外務省，2008版政府開發援助（ODA）白書，2008年。〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusy0/08\\_hakusho/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusy0/08_hakusho/index.html)〉

貸款」作為主要研究標的，在於其佔了對中國大陸ODA最大的比重，由日本外務省的ODA實績檢索出的資料來看，自1979年宣布開始提供對「中」ODA到2005年宣布終止當中有償借貸貸款的25年期間，無償資金協力共約11億1千萬美金、技術合作共約46億1千1百萬美金日，而日圓貸款部分則高達195億4千8百萬美金之多，佔了對中總ODA約90%，因此其重要性一目了然。<sup>3</sup>以本文的研究標的「有償日圓貸款」而言，既屬於對「中」外交政策的一環，又由於其牽涉到使用經濟手段而有了特殊性和重要性，因此本文必須在國際格局之外，兼顧國內政治經濟的環境變動因素下，才能對此研究目標進行整體性的理解。而對「中」有償貸款的政策演進，必須以1999年的ODA體制改革為界，分別依時間順序，將決定開始實施和決定結束等兩個時期的日本國內政治經濟因素，依各自的決策體制不同以及當中國家社會關係轉變加以比較分析。

故從研究意義上看日本的經濟外交政策乃至於經濟援助（合作）手段，探究影響其變化的政經背景可以幫助我們釐清究竟重要的決定性因素為何，並從個案建立起決策行為者的互動模型，加以運用在未來可能出現的對中經濟外交政策變化上。另從決策方面來看，經濟外交既是最為重要的外交政策，亦帶有建立雙邊經貿關係的意涵，因此經濟外交所牽涉到的決策層面，就不僅僅是單純的外交例行事務，而是牽涉到跨部門協調的一種綜合性政策，經濟、外交、財政等三大官僚相關部門加上政黨就足以使決策層面複雜化，而上至代表國家的首相，下至配合經濟援助的第一線民間企業，也都是廣義的經濟外交參與者，使得日本經濟外交所牽涉的層面極其廣泛，故在研究上必須於藉由觀察內部政治經濟行動者間的互動關

---

3. 日本外務省，**ODA實績檢索**。〈<http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.php>〉

係變化，方能掌握外顯的政策結果變動。本文採取「比較政治經濟學」，做為主要研究途徑，為結合具體的對中國大陸有償日圓借款之決策流程和當時國內外政治經濟背景，修正過去「政官財鐵三角」途徑之封閉性，從較為開放的角度增加其納入多元的可能性，探討影響對外經濟政策走向的關鍵因素，以日本對中國大陸的有償日圓借款起始和終結為研究案例，比較兩關鍵時點各自的政經背景因素，觀察在這兩個時點的當下，其內在的政官財之鐵三角政經聯盟如何因應民間社會變動，又是如何造成其經濟外交政策之影響。

本文預計架構為，先對於研究途徑和日本對「中」有償貸款之政策演變等，進行既有的研究文獻回顧，再以1999年為界ODA改革，就開始和結束貸款時的日本經濟外交決策體系進行分析比較，這包含了各政治經濟聯盟的行動者和互動模式，最後於結論中探討決定政策變動的決定性變項為何？

## 貳、研究途徑

### 一、比較政治經濟學途徑

迄今為止，政治經濟學（Political Economy）都是在Adam Smith、David Ricardo、Karl Marx等人所建立的豐沛基礎上持續累積著學術成果，主要關注的國家如何透過社會處理經濟事務和相關政策的設計執行，因為社會包含了人和組織，他們操控國家來滿足自身的經濟利益，或者是國家控制社會以透過經濟手段得到國家利益。而最為化約的研究對象可以包括政府、利益集團和市場之間的關係，其中政府又可以細分為政黨和官僚，而利益集團則是各種大小不一的營利和非營利組織，市場則是運作各種行為者間交易的機制和競爭場域。政治學者注意經濟現象背後的政治因素，或是經濟學者注意政治現象背後的經濟因素，就是結合兩者所進行的理論觀

察，因此政治經濟學乃是政治學與經濟學結合下的產物。<sup>4</sup>

另一方面，比較政治經濟學（以下簡稱「比政經」）則是就不同國家、歷史時期的政治經濟問題與政策回應進行比較，而比政經與國際政治經濟學（以下簡稱「國政經」）不同之處在於，後者是探討國際政治體系（international political system）或國家系統怎樣影響國際經濟事務，也可理解為通過國際層面的國家、社會與經濟的關係，來探討由國家為主所組成的國際政治體系如何影響國際經濟事務，其重點在於國家系統與國際市場間的互動，例如霸權穩定論即為顯著例子。而比政經則是將重點放在國內，通過比較國家內部的政府、利益集團和市場的關係來探討國家如何管理經濟事務，<sup>5</sup>因此兩者之間的研究範圍不同，層次也不同。本文乃是比較日本國內政黨、官僚、利益團體的關係，觀察這些行為者在不同歷史時期對於有償借款這一經濟外交政策之影響，故適用於比較政治經濟的途徑。

本文採取比較方法對於本文命題進行研究的理由在於，比較研究為避免研究範圍過大或僅在許多案例收集不夠精確的統計數據進行膚淺分析，並在時間、精力和金錢有限的情況下，對於少數案例的比較分析會比統計分析更為深入，是一種少數案例（small-N）的系統分析，可作為個案研究方法和實驗方法的中介，但缺點是可能面臨眾多變量、極少案例的問題。<sup>6</sup>本文就以比較方法對於日本對中國大陸的有償借款做單一個案的縱向時間比較分析，案例本身是同一政策，故在滿足了可比性的前提，再藉由不

---

4. 可參考Ronald H. Chilcote, *Comparative Inquiry in Politics and Political Economy: Theories and Issues*(Colorado: Westview Press, 2000)；楊龍主編，*新政治經濟學導論*（北京：中國人民出版社，2010年）。

5. 朱天飆，*比較政治經濟學*（北京：北京大學出版社，2005年），頁7。

6. Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method," *American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3 (1971), p. 685.

同歷史時間點中背景因素的互動關係，而該背景因素包含了國家（執政黨、官僚）、社會（財界、民眾）等行為者，去探討此經濟外交政策開始和結束的原因。

## 二、鐵三角模式的修正與補充

與原本Theodore Lowi提出由國會委員會、行政部門、利益團體三者所組成的鐵三角模式不同，<sup>7</sup>在長久以來的學術脈絡下，所謂日本的「政官財鐵三角模式」乃是由政黨、官僚、財界等政治和經濟界的行動者所組成，但是此鐵三角模式近期在日本比較政治學界內的討論中，也呈現了兩大不同的面向，尤其是在財界角色的定義上有些定義上的轉變，關係到此鐵三角模式究竟偏向多元主義下的開放性互動模式，或者是相對封閉性的少數菁英決策模式的兩種不同意義，故本文不認為應該堅持著鐵三角模式的固有封閉性，而應試圖去納入多元開放性以增加對於實際案例的解釋能力，尤其以本文命題的案例來看，隨歷史時期演變，更該加入「民意」作為更廣大社會基礎的反映，而不只限於財界。

首先從封閉性的決策模式來看鐵三角模式，從1955年到1993年為止，日本長期處在自民黨一黨獨大的1955年體制（或稱「五五年體制」）之下，因此執政的自民黨在戰後以來因美軍佔領所保持的保守氣氛下，藉由外在的美國影響和對內結合政治、經濟界的保守勢力，使其能夠持續保持對於政權的控制，讓自民黨能夠鞏固自身的執政基礎，<sup>8</sup>並利用長期執政地位，建構起橫跨立法和行政部門的統治能力。這類的研究成果顯示出鐵三角模式的權力集中現象，並強調少數的政治菁英對於政府決策的控制能力，但又可細分為官

---

7. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2<sup>nd</sup> edition (New York: Norton, 1979), pp. 50~51.

8. 宮稅正行，*政府・自民黨・財界*（東京：三一書房，1970年），頁5~11。



僚主導或者政黨主導兩個面向，前者強調日本官僚的專業能力和特殊的歷史因素，造就了官僚在鐵三角模式中的主導地位，並且在戰後日本經濟重建的道路上，官僚的「行政指導」被認為是令日本經濟得以快速復興的關鍵因素，例如在產業轉型等現代化工業的建設工程、勞資協調等議題上，<sup>9</sup>官僚都發揮了主導性的角色地位，因此在政策決定過程中，官僚有著先天的優勢和連結政黨和財界的特殊地位，並且在過程中依照「自身利益最大化」的理性偏好行動，<sup>10</sup>使得各部門的官僚相互競逐資源。而在政黨主導面向上，由於自民黨是長期壟斷政權的執政黨，一方面可以透過黨的內部機制（自民黨政務調查會和總務會）先行對於政府預算案進行控制，確保政府政策符合黨意，<sup>11</sup>另一方面相對於其他政黨，對於政治菁英的甄補有更長遠的規劃，並對於特定國會委員會的資深議員特別培養，成為可以顧及黨意志和專業能力的「族議員」，讓政黨得以有效的控制各部會官僚，從行政、立法兩方面對於專業文官無論在專業上和權力控制上有所保證，例如農林水產族、建設族、郵政族等資深的族議員對於特定的政策領域有強大的影響能力，也會以此為自身選區或特定部門謀求利益。<sup>12</sup>作為封閉型鐵三角菁英的一員，財界亦有其得以進入頂層決策的條件，從財閥於二戰時作為支持日

---

9. 包霞琴，臧志軍主編，**變革中的日本政治與外交**（北京：時事出版社，2004年），頁122~140；T. J. Pampel, "Japanese Foreign Economic Policy: the Domestic Bases for International Behavior," in Peter J. Katzenstein ed., *Between Power and Plenty- Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*(Madison: The University of Wisconsin Press, 1978), pp. 147~157.

10. 井掘利宏、土居丈朗，**日本政治の經濟分析**（東京：木鐸社，2006年），頁69~70。

11. 村松歧夫，**政官スクラム型リーダーシップの崩壊**（東京：東洋經濟新報社，2010年），頁21~22。

12. 森本哲郎編，**現代日本の政治と政策**（京都：法律文化社，2006年），頁76~77。

本進行戰爭的重要支柱，到戰後被迫解散重組而成的財界，<sup>13</sup>一直掌握國家經濟命脈的他們從沒有被排除出重大的決策過，甚至在1963年反對通產省所提出「特定產業振興臨時措治法（特振法）」一案上，充分表現出財界能透過政界制約官僚決策的強大能量，成功擺脫了官僚對於產業界過多的控管。<sup>14</sup>而且財界內的財團彼此之間的上下、水平交叉持股和各種聯誼性集會，使得財界成員的能夠保持團結一致的立場，<sup>15</sup>並且在各種正式和非正式的管道中，仍持續對於政策發揮重大的影響力，甚至能影響政局更迭，<sup>16</sup>有著高過社會上其他團體的設定議程能力。

再從開放多元的模式而言，可從國家社會關係著手觀察，因鐵三角扣除掉政黨和官僚之外，剩下的第三角被社會上利益團體所取代，該利益團體是多元主義模式下欲對於政策進行影響的各種公民團體，主要可以分為部門利益團體（如經團連、鋼鐵聯盟、醫師公會等）、政策受益團體（如教育團體、地方團體等）、價值推進團體（如工會、消費者團體、市民團體等）三類，在這樣的模式下，依照議題的不同，各類型的利益團體會有不同的影響能力和行動誘因等強度差距。<sup>17</sup>所以多元開放性的鐵三角模式是依照議題的不同決定第三角的行動者為何，財界被認為是這樣的利益團體「之一」，可以歸類在上述的部門利益團體之中，因為經濟界往往在工業部門、金融業部門等重要的議題上必須依靠和政府的互動以維持

---

13. 降旗節雄，*日本經濟の構造と分析*（東京：社會評論社，1993年），頁96-97。

14. 奧村宏，*徹底檢證—日本の財界混迷する経団連の実像*（東京：七つ森書館，2010年），頁38-39。

15. 蔡增家，*誰統治日本？經濟轉型之非正式制度分析*（台北：巨流，2007年），頁198-203。

16. 古賀純一郎，*経団連—日本を動かす財界シンクタク*（東京：新朝社，2000年），頁181。

17. 伊藤光利、田中愛治、眞淵勝，*政治過程論*（東京：有斐閣，2000年），頁186-187。

利益，但在許多市民團體尤其是價值推進團體出現後，他們兼具民意和社會價值的訴求有時會和財界有所衝突，或者是某些專家團體（如醫師公會）具有更充足的專業知識可以對於特定議題有更高的影響力等等，因此使得財界地位有所動搖，1980年代後的許多日本實證研究<sup>18</sup>紛紛肯定這種多元競爭的趨勢。

國內學者認為，無論是封閉型內的政黨主導或官僚主導，或者是開放型的政策議題取向式多元競爭，都在各主要研究行動者的角色界定上有其侷限之處，<sup>19</sup>因此本文在以「比較政治經濟學」作為主要研究途徑的應用上，採取較為靈活彈性的方式處理鐵三角模式，並不排除在各時期內的行動者可能有內部的分裂，而各時期的鐵三角模式也都必須考量國內社會民意因素的制約，而不只是從三者互動去推論政策的產出原因。

## 參、文獻回顧

從過往對於日本對中國大陸ODA的學術成果來看，主要可以分為兩大類別，亦即政治解釋和經濟解釋兩種論述方式，分別對於日本之所以開始對於中國大陸的ODA以及為何最終要結束ODA中的有償貸款部分，做出說明解釋，茲將這些既有的學術文獻分成兩大類如下：

- 
18. 例如松本圭一，「日本の政策課題と政策構成」，日本政治學會編，**政策科学と政治学（年報政治学1983）**（東京：岩波書店，1984年），頁198~206；加藤淳子，「政策知識と政官關係—1980年代の公的年金制度改革、医療保険制度改革、税制改革をめぐって」，日本政治学会編，**日本政治学会年報政治学1995**（東京：岩波書店，1996年），頁121~122；岩井奉信、曾根泰教，「政治過程議會役割」，日本政治学会編，**日本政治学会年報政治学1987**（東京：岩波書店，1988年），頁162~165；伊藤光利、田中愛治、真淵勝，**政治過程論**，頁187~188。
  19. 吳明上，「日本政治過程的主導者：官僚、政黨及政治人物之間的競爭或合作？」，**問題與研究**（台北），第47卷第3期（2008年9月），頁66~69。

## 一、政治解釋

這種論述方式，考慮的因素較為複雜，大致包括了「中」日關係、日本民眾的中國大陸印象、日本國內政治氣氛、中國大陸軍事威脅等因素。日本決定開始對「中」ODA的政治解釋文獻，主要是從1978年「中」日友好和平條約簽訂以來，「中」日關係隨著重新建立起正式的外交關係後，必須要有更進一步使雙方互惠互利的物質基礎作為實質內容，並且在中國大陸放棄要求日方賠款的前提下，藉此彌補中國大陸在二戰時期由日本入侵所造成的損失，<sup>20</sup>故說ODA的開始提供有著政治情感上的考量，一點也不為過。

而關於結束ODA當中有償日圓借款的部分，則有許多文獻認為自1990年代到2005年正式宣佈停止對「中」日圓借款的這段期間最值得關注，自1990年代中期1993、94年中國大陸進行核武試爆和1995年釣魚台燈塔設置爭議等事件的發生，標示著「中」日兩國進入「政冷經熱」的時期，到了2001年小泉上任總理之後連續五年參拜靖國神社，更是使「中」日關係陷入了低點，此時期的特色是政治上高層互動、互訪極為冷淡，但經貿關係卻增長迅猛。<sup>21</sup>此時期「中」日雙方政治緊張的持續升高，並有部分意見認為日本民眾的民族情緒在影響結束對中國大陸借款的輿論意見上，產生了一定的影響力，例如在2004年於北京舉辦亞洲盃決賽時，賽場上中國大陸群眾對日本代表隊的種種民族仇恨情緒性語言，使日方民眾在觀看直播比賽的同時目擊到各種反日標語，這反映在隔年所公布的對中親近程度，該年的親近度為實施此調查以來的最低點，僅有32.4%

---

20. 徐承元，*日本の經濟外交と中國*（東京：慶應義塾大學出版社，2004年），頁61。

21. 劉江永，*中國與日本：變化中的「政冷經熱」關係*（北京：人民出版社，2007年），頁2~19；金熙德，*21世紀初的日本政治與外交*（北京：世界知識出版社，2006年），頁213~220。

的日本民眾對於中國大陸感到親近，<sup>22</sup>可見中國大陸民眾的反日民族情緒也造成了日本民眾的情緒反彈。

政治解釋的第二個面向是來自於中國大陸的軍事威脅，例如中國大陸在1995、96連續兩年的核子試爆，造成日本在內的亞洲國家直接而深刻的不安，使得日方決定凍結ODA當中的無償資金援助，<sup>23</sup>這種情緒也可以從大眾媒體的輿論反映出來，草野厚的研究就發現日本媒體進入1980年代就對於日本對外ODA政策有更嚴格的批判傾向，要求檢討ODA的效果、應該考量日本財政惡化而消減預算以及關心地球環境等三種主要呼聲持續不斷，而且在中國大陸、印度、巴基斯坦等國相繼進行核子試驗時，有大量媒體呼籲日本政府應該注意那些在發展大規模毀滅性武器的開發中國家，以新ODA大綱檢討對這種國家的援助是否允當，<sup>24</sup>以當時的媒體輿論氣氛來說，的確引起了社會的普遍關注和反思。加上後來中日之間的東海油氣田爭議和釣魚台主權爭議，使得中國大陸持續增加海監船、調查船、軍艦演習在東海區域的活動頻率和力道，連帶影響了日本主權和海上通道安全，但已經開始讓日本方面檢討一直以來對中國大陸的各種經濟援助是否間接被轉利用在軍事用途上，<sup>25</sup>故有學者認為中國大陸的軍事威脅包含了幾個不同的層面意義，包含了其一是軍事預算的增加和不透明，其二是在不放棄武力犯台的前提下，造成對東亞區域的安全信心建立不足，其三就是共軍的武器裝

---

22. 関山健，**日中の経済関係はこう変わった**（東京：高文研，2008年），頁160~161。

23. 小此木正夫、小島朋之編著，**東アジア危機の構図**（東京：東洋經濟新報社，1997年），頁27~28。

24. 草野厚，「ODAとマスコミ」，外交政策決定要因研究會編，**日本の外交政策決定要因**（東京：PHP研究所，1999年），頁424~425。

25. 張茂森，「中借貸擴武日不當凱子」，自由電子報，2005年3月18日。〈<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/mar/18/today-p2.htm>〉

備現代化和擁有核武，等於具備了動搖地區安全的硬實力，<sup>26</sup>這讓日方開始認真檢討持續有償借款的必要性。

故從政治解釋而言，從開始對「中」ODA到決定結束ODA中最主要的有償日圓借款，最主要的兩項因素在於民意變化和中國大陸軍事威脅，但相關的文獻大多用列舉的方式，將可能影響到ODA政策的這幾項非經濟因素點出，但未能進一步說明何者較為重要，或者各因素透過怎樣的機制進入到決策的「模式」當中，對該政策變化造成影響，例如關山健的著作，<sup>27</sup>將對「中」日圓借款的開始到結束的各時期背景都做了詳盡的敘述，包含了政治人物、經濟考量、民間意見、國際氛圍等詳盡記載，但缺乏各時期關鍵因素的界定，也無有系統的行為者互動模式建立，所以本文試圖朝能夠貫通政治和經濟解釋的方向去建立新的解釋模型。

## 二、經濟解釋

回顧最初拍版定案對「中」ODA的大平內閣時期，當時爲了替外匯存底不足的中國大陸提供貿易協定擔保，因此在1978年日中經濟協會會長稻山嘉寬訪中時的建議下，由中國大陸政府向日本申請日圓借款，<sup>28</sup>所以當初最直接的提供貸款原因就是經濟性質的，並且是由民間作爲主要的推動力量，向雙方政府進行遊說和呼籲。

但是日本自1990年代歷經了十多年的衰退期後，日本納稅人開始質疑每年大量花費的ODA資金究竟是否有其必要？且有許多受援助國家反應國內的許多和環境污染有關的工程項目，其資金來源竟是來自於ODA的援助計畫，這些對於日本經濟的擔憂以及只

---

26. 天兒慧編著，**中国は脅威か**（東京：勁草書房，1997年），頁71~72。

27. 関山健，**日中の経済関係はこう変わった。**

28. 岡田實，**日中関係とODA—対中ODAをめぐる政治外交史入門**（東京：日本僑報社，2008年），頁124；田中明彦，**日中関係1945-1990**（東京：東京大學出版会，1991年），頁110。

重視經濟而忽略環境的反思，都直接或間接導致來自民間輿論的壓力產生。<sup>29</sup>這樣的經濟威脅觀點，主要來自於中國大陸崛起所帶來的反差感，日本自身的衰退在即將被中國大陸在經濟上超越的危機意識，連帶成爲檢討經濟援助政策的反思力量，形成反對繼續提供日圓借款的一種經濟觀點。

除了經濟威脅論之外，還有另一種經濟觀點可稱「畢業論」，這是在國際協力事業團召開的「中國大陸國別援助研究會」中，由官僚、執行機構和學者專家討論提出，認爲應終止有償日圓借款的理由在於，當初對中貸款的原有任務已經完成，中國大陸本身已經有了足夠的外匯存底，且不論是在基礎建設或者技術協助上都已經成功促進中國大陸的向上提升，故當初提供貸款的原因業已消失。<sup>30</sup>小泉前首相也在任內的ASEAN領袖高峰會上直言：「中國已經邁向經濟發展成熟，這難道不是已經進入讓中國畢業的時期了嗎？」<sup>31</sup>也就是說，日本認爲對中國大陸的有償借款在中國大陸經濟崛起之後已經到了功成身退的時候，因此沒有繼續此政策的必要性。

從以上關於經濟解釋的既有研究成果來看，對於有償借款的開始和結束，這些文獻都提供了此政策在雙邊經濟發展上的必要性，但可惜未能和政治因素做有效的連結，或者說未能從經濟考量的動機上，建立起具備政治和經濟解釋性的綜合性模式，因此本文從比較政治經濟學的角度切入，試圖透過以下兩節的背景模式建立

---

29. Naoto Yoshikawa, "Japan's ODA and National Security," in Hiroshi Itoh ed., *The Impact of Globalization on Japan's Public Policy: How the Government is Reshaping Japan's Role in the World* (New York: The Edwin Mellen Press, 2008), pp. 75~76.

30. 加茂具樹，「対中經濟協力」，家近亮子、松田康博、段瑞聰編著，**岐路に立つ日中關係—過去との対話・未來への摸索**（京都：晃洋書房，2007年），頁248~252。

31. 岡田實，**日中關係とODA—対中ODAをめぐる政治外交史入門**，頁180~181。

和比較，提出動態性的分析解釋。

## 肆、開啓對中有償借款過程之政經因素分析

自1972年「中」日關係正常化以來，「中」日的經貿關係就打破了自二戰後以來的冷戰格局，使日本得以和屬於共產陣營的中國大陸建立起官方的正式經貿關係，而在此之前，日本民間力量積極的運作雙方透過種種非正式管道尋求雙邊破冰，藉以回到二戰前所熟悉的中國大陸市場，獲取日本產業所缺乏，但中國大陸蘊含卻極為豐富的天然資源，例如煤、石油等重工業發展不可或缺的關鍵生產要素，而在當時冷戰的東西方對峙格局下，代表市場力量的民間企業為何能夠在「中」日關係正常化的過程中起到推波助瀾之效，甚至幫助中方獲得來自日本的政府開發援助，就是值得探討的議題。因為這有助於瞭解民間力量如何藉由與政治力量的結盟關係，在國際大環境的制約下，遂行符合雙方理性公約數的政策產出，這當中的各行爲者又是如何在前述政官財三角模式下運作，並和當時的社會民意背景相適應，都是值得處理的問題。而日本政府決定開始對中國大陸提供ODA時的決策、管理體制被稱爲「四省廳協議制」，而現在實際的ODA運作上，當中的技術協力和實施無償資金協力方面是由國際協力事務團（JICA:Japan International Cooperation Agency）執行，而有償資金協力由國際協力銀行（JIBC:Japan Bank for International Cooperation）負責放款，此單位是1999年時，小淵惠三政權將日本輸出入銀行和海外經濟協力基金兩單位整合後所產生，負責提供海外資源確保、促進對外直接投資、日本企業所需的輸出金融服務以及提供開發中國大陸經濟協力等工作，<sup>32</sup>所以在結構上，本文以1999年區分決定開始和結束

---

32. 西垣昭、下村恭民、辻一人著，**開發援助の経済学**，第3版（東京：有斐閣，



對「中」日圓貸款的分界，先就決定開始時的歷史背景介紹如下。

## 一、開啓對中有償借款之歷史背景

在1972年「中」日關係正常化之前，先以民間經貿關係積極推動兩國重建民間層級交往的是日本經濟團體，同時也是首批從正常化當中得到實質利益的行動者。從Saadia M. Pekkanen、李恩民、馮昭奎、林昶等人的研究指出，1970年代是「中」日經貿關係的重大轉捩點，由於「中」日關係受到中美關係破冰的刺激<sup>33</sup>而加速了雙邊關係正常化的完成，首先在政界方面，是1971年10月日中友好協會直接以「恢復日中邦交國民會議代表團」的名義訪問中國大陸，接著1972年3月日本社會黨、公民黨、日本工會評議會聯合召開了「實現日中復交國民大會」，自民黨五大派閥之一的三木派首領三木武夫更親自訪中，承認中國大陸所提的「中日復交三原則」，強力批評當時佐藤榮作內閣的對「中」政策；財界方面則先在1971年9月由大阪商工會議所會長佐伯勇為團長，關西經濟聯合會副會長為副團長所率領關西五大經濟團體的「日本關係經濟界代表團」訪華，後有東京電力會長木川田一隆、新日本製鐵會長永野重雄、富士銀行會長岩佐凱實和日本精工社長金里廣巳等身兼財界四團體重要幹部的關東財界代表團訪華，<sup>34</sup>表現出財界四團體也對於改善「中」日關係的積極性。在經濟方面，「中」日之間政治上的和解也使得日本官方有辦法回應民間經貿團體多年來的要求，推動正式的經貿往來，於是在1974年第一次由「中」日官方簽訂了正式的「中日貿易協定」，賦予對方最惠國待遇並奠定了往後的貿易發展方向，當然在這當中雙方各有盤算，中國大陸方面想要獲得日

---

2003年），頁227~229。

33. 1971年4月中美展開乒乓球外交、1971年7月美國國務卿季辛吉秘密訪中。

34. 徐之先主編，中日關係三十年（上海：時事出版社，2002年），頁16~18。

本的先進工業科技，日本方面則是在歷經1973年二次石油衝擊後，找到了又近又便宜的能源來源，並看好中國大陸廣大的未開發市場，<sup>35</sup>促使雙方完成了先政治後經濟的破冰過程。在1974年的貿易協定之後，陸續簽署了許多具體的配套條款，例如航空、海運、漁業、商標等保護條約，至1978年又進一步簽訂了「中日長期貿易協定」和「中日和平友好條約」，當時雙方的貿易總額從「中」日建交初期的十億美元，至1970年代末時已激增至六十億美元，<sup>36</sup>足足成長了將近六倍之多。

故從以上研究1970年代「中」日雙方政經關係破冰過程的文獻中，可以看到在日本方面有許多重要的國內行為體是值得特別關注的，例如在財界中包括了前述的民間貿易促進團體，以及在「中」日建交後力促日本官方完成與中國大陸能源合作的日本國際石油株式會社與中國大陸石油輸入協議會兩大日本能源團體，而此時在政界方面也有在政經聯盟上值得研究的目標，如完成破冰的田中角榮首相和其所領導的自民黨金權政治所發揮的決策轉向角色。而在成功推動「中」日關係正常化之後的種種貿易合作，當然是有利於長期扮演幕後推手的那些利益團體，因此可以初步推估，民間利益團體在「中」日關係正常化前即有自己的經濟利益考量，並且是因爲在當時的經濟發展需要下而必須對於「中」日貿易關係進行積極的推動，最後終於在「中」日關係正常化後得到了各項的貿易協定的政策回報。

雖然兩國的經貿關係隨著關係正常化往來互動增加，但是中國大陸方面卻因爲本身資金不足，而未必能保證履行貿易協定內

---

35. Saadia M. Pekkanen, *Japan's Aggressive Legalism: Law and Foreign Trade Politics Beyond the WTO* (California: Stanford University Press, 2008), pp. 131~133.

36. 馮昭奎、林昶著，*中日關係報告*（北京：時事出版社，2007年），頁161~162。

容，在1978年當時兩國貿易協定中需要37億美金的外匯儲備，但當時的中國大陸只有20億美元左右，這點讓以經團聯為首的財界十分擔憂，雖然鄧小平在1978年8月會見日中友好議員聯盟會長賓野清吾、國際貿易促進會長藤山愛一郎、日中友好協會顧問岡崎嘉平太等三人時，曾當面提出希望獲得日本的生產管理技術等技術協力，但並未提到資金協力，因此於翌月日中經濟協會會長稻山嘉寬訪中時，稻山力勸中國大陸方面能認真考慮利用日本的海外經濟協力基金，<sup>37</sup>以確保貿易協定的各項計畫支出的資金無虞。這主要是因為日本的ODA一向是以「要請主義」為本，亦即必須由受援助國主動向日本提出ODA的申請，故而有此建議。

1979年9月中國國務院副總理谷牧訪問日本並正式包含八大項目共提出55.4億美元的ODA要求，但真正使對「中」ODA政策得以通過的契機卻是在該年11月自民黨總裁改選後大平芳正內閣上台，過去長期任職於經濟企畫廳的官僚大來佐武郎，在轉向政界後得以在此次政府改組中當上外務省大臣，<sup>38</sup>與財界關係最密切的省廳莫過於通產省和經企廳，因此大來十分瞭解財界的需要，並且作為大平的重要閣僚在此政策產出過程中發揮了極大的影響力，一方面從外務省的大臣位置上調整該省官僚對蘇聯外交的考量，進而促成大平首相得以拍版定案，在1979年11月訪中時宣布實施對「中」ODA。

## 二、四省廳協議制時期決策體系

首先要說明的是，在日本型經濟外交政策決定過程中，尤其是經濟協力政策往往會受到當下國際情勢的影響，在國內層次上首

---

37. 岡田實，*日中關係とODA—中ODAをめぐる政治外交史入門*，頁124。

38. 関山健，*日中の経済関係はこう変わった*，頁53~55。

相及相關閣僚大臣則是最高的決策單位，但應用政官財鐵三角模式觀察此過程時，在政府官僚層級上，由於經濟協力所必須牽涉到的有援助資金的預算、該筆援助對於被援助國的發展幫助成效、兩國外交關係等複雜因素的影響，因此外務省不能夠單獨做出政策決定，還必須與主管預算的大藏省（現已改為財務省），當時主管經濟產業發展的通產省和經濟企畫廳（2001年後併入內閣府）等進行方針調整，即所謂的「四省廳協議制」。圖一顯示了做出對「中」ODA決策時的四省廳協議制決策系統，當時的時空背景下，ODA的提出必須由開發中國家主動透過日本國內外使館提出要求，該請求反應到外務省後，向上提報「對外經濟援助審議會」審核，因個別項目的專業化需求、援助對象的廣泛化，最多需由多達十個省廳一同協調該援助國計畫的審核和執行，例如一萬田尚登所設立的「對外經濟協力閣僚懇談會」，<sup>39</sup>就是透過跨省廳對於ODA政策進行檢討審議和工作協調的平台。四省廳除各自擁有否決權外，針對各專業領域問題，如農業問題就必須和農林水產省協調，而關於人道救助的衛生醫療問題，當時的厚生省亦特別設置了國際協力室專門負責，<sup>40</sup>因此隨著ODA項目的多元化和預算量的增大，各省廳都能在過程中找到對應部門利益的專業區塊，對該領域發揮影響。

---

39. 後藤一美，「我が国の援助行政の実態分析—二国間直接借款を中心として」，**國際政治**（東京），64号（1980年5月），頁64。

40. Robert M. Orr, Jr. 著，田邊悟譯，**日本の政策決定**（東京：東洋經濟新報社，1993年），頁26。



觀察，該訪談對外務省角色應該是指會議過程而言，因為實質上受理申請和正式締約的都還是以外務省為代表，且許多經濟援助政策和日本不同時期的外交戰略息息相關，因此外務省在於對象國的選擇和鼓勵其提出申請上仍有十分重要的作用。<sup>42</sup>從政黨方面來看，雖然外交族的議員往往因為難以從此議題獲得選票而興趣缺缺，但自民黨仍以在1959年創立的「對外經濟協力特別委員會」對官僚協議作出的經濟協力政策進行調整，並在援助對象有敏感政治議題發生時增加關心程度。<sup>43</sup>

再從財界來看，以業界為主的各種對被援助國的經濟協會是兩國間的主要窗口，例如中日經濟協會就是一例，而經團連往往和該協會共同對於政府開發援助、輸出振興、資源確保等議題上，介入經濟協力的決策過程。<sup>44</sup>這主要原因在於經團連幾乎是在這些事務上唯一有能力發聲的經濟業界組織，以經團連的組織結構來看，經團連還設置了「國際本部」，專門負責民間外交推動、參與國際組織（如WTO、OECD）的國際建制、國際經濟援助等三大主要任務，尤其在國際經濟援助方面，還下設了四個以區域（亞洲、歐洲、美洲、俄羅斯和中東非洲）和三個以業務（國際業務、國際投資、國際援助）為劃分的七個次級組織，與各國經濟界召開合作會談和派遣使節團，緊密的和實質的援助工作結合，從開始申請ODA到合約簽訂，再到實地執行，都有經團連國際本部的身影。<sup>45</sup>並以其與經濟相關省廳的密切關係，得以順利影響前述的四省廳協議制過程，且由於政治獻金可直接影響政黨決定對象國的外交政

---

42. 例如日本1965年對於台灣的經濟協力援助，可參見橋本光平，「日本の援助政策決定要因」，外交政策決定要因研究會編，日本の外交政策決定要因，頁349。

43. 徐承元，日本の經濟外交と中國，頁23~24。

44. 徐承元，日本の經濟外交と中國，頁25。

45. 古賀純一郎，経団連—日本を動かす財界シンクタク，頁8~83。

策，因此政官財鐵三角都各自在經濟協力的決定過程中發揮了一定作用。

### 三、政經聯盟主要行動者及互動模式

從政官財鐵三角模式下探討對中經濟協力得以開展的互動過程，可以說財界是主要的行動者，在「中」日貿易有明顯利益誘因的情況下，藉由與政黨的政經聯盟，克服了內部意見紛歧的官僚反對意見，進而完成了政策產出。就各行爲者當時的時空背景下，試著重建各角色的考量如下。

#### (一) 政黨

當時尚處於五五年體制的日本，其執政黨爲自民黨，所代表的保守勢力意見包含了兩種不同的對中態度，<sup>46</sup>首先是慎重論者們從日本安全的角度考量，例如當時的日本外相原田直就擔心經濟援助可能會間接幫助中國人民解放軍當時銳意進行的現代化工作，且仍在中蘇衝突的1970年代末時，日方單方面加強和中國大陸的實質關係，可能會在中蘇衝突提升時被迫捲入其中；<sup>47</sup>其次是推進論者的看法認爲，中國大陸問題牽涉到冷戰世界格局的問題，日本有必要藉由實質的經濟援助關係，強化剛正常化不久的「中」日關係，如此才能增加日本對於中國大陸的說話份量，進一步爲美中之間的互動提供第三方的援助，並考量到日本對於中國大陸的戰後處理還欠缺妥善的實質補償，由於中國大陸放棄要求日本賠償，並在中日共同聲明確認完成戰後處理，那種對於中國大陸的虧欠感仍在老一輩政治家心中發酵，並成爲推進日方向進行改革開放建設提供需要資金，藉以彌補是戰爭傷害上和文化繼承上的虧欠感。

---

46. 徐承元，日本の經濟外交と中國，頁81~83。

47. 関山健，日中の經濟關係はこう変わった，頁54。

當然從歷史結果來說，是由推進派的意見主導了最後的政策產出，當時的推進論者與黨內保守派勢力幾乎重合，因此他們對於戰敗後所失去的中國大陸市場和其資源一直念念不忘，而這派保守勢力也是和財界關係最密切的一群人，故不難想見保守勢力動用其資深的政治能量和政商關係，例如大平首相不但是大藏省官僚出身，過去在擔任外相期間就努力想擺脫美國對中國大陸的圍堵政策，並且在外相任內促成了「中」日關係正常化，也持續不斷的欲深化和中國大陸的經貿關係，進而在就任總理後促成了對中國大陸日圓借款，<sup>48</sup>當然也不可否認大平首相作為日本內閣總理的個人決斷力，以其為首的自民黨也在亟欲促進中國大陸經濟發展以有利於日本，並且某部分補償中國大陸放棄戰後賠償的兩大誘因下，使其與財界意見一致而攜手結盟。

## （二）官僚

若從官僚的角度思考對「中」ODA的政策，各省廳的意見是分歧的，政策決定者之間必然會有組織判斷上的歧異，尤其是在日本的複數省廳間協議更是如此，例如通產省贊成擴大日中貿易，而且基於對日本國內企業的保護，一直積極的挑戰「不限定採購條件的援助」（Untied Aid）原則，欲提高「限定採購條件的援助」（Tied Aid）的比例，希望能夠保障日本企業獲得實施日圓借款後的各項中國大陸基礎建設援助計畫；<sup>49</sup>當時的外務省一方面認為該顧及與蘇聯的等距外交，免得日本在中蘇衝突中被迫選邊站，另一方面當時的大來佐武郎外相雖然有過經濟官僚出身和財界協調的經歷，但為了避免歐美先進國家指責壟斷中國大陸市場的批評，以及要兼顧國際援助貢獻的立場上，堅持對中國大陸的經濟援助應該貫

---

48. 田中明彥，*日中關係1945~1990*（東京：東京大學出版社，1991年），頁110~111。

49. 徐承元，*日本の經濟外交と中國*，頁85。



徹「不限定採購」原則，因此對於日圓借款持審慎的立場；<sup>50</sup>另一方面在提供的中日友好醫院建設計畫的性質上也使外務省和大藏省站在對立面，因為外務省將此醫院視為「中」日友好關係的象徵，故主張以無償援助的形式建設，但大藏省顧及無償援助資金的總預算限制而反對。<sup>51</sup>大藏省一向把財政再建和預算控制放在第一位，尤其在於海外經濟協力基金的預算有限的情況下，如何籌措和確保借款財源就變得很棘手，故對「中」ODA將會對其他預算造成排擠而傾向反對，因此在四省廳協議制的時期，必須找尋統一官僚意見的方法，而身為最希望開啓對「中」ODA的財界，也得主動慎選結盟對象，以促成對「中」ODA的政策產出。

### （三）財界

對1970年代時的日本經濟界而言，因為以阿拉伯國家為主的石油輸出國組織（Organization of the Petroleum Exporting Countries, 簡稱OPEC）不時藉操控油價影響以阿問題，造成了1970年代兩次石油危機，使得能源輸入國家們紛紛陷入了經濟危機，而天然資源先天性缺乏的日本當然是主要受到影響的國家之一，財界的組成主要以金融和重工業為主，因此深受其害的他們必須承受石油危機所造成的油價飛漲，以及能源輸出入的運輸成本大增，故如何能夠找尋更可靠的石油來源，以擺脫中東所主導的OPEC制約，就是攸關經濟界生存和國際競爭力的首要問題。恰巧美國利用中蘇衝突製造出中美關係破冰的契機，連帶讓財界看到了將民間經濟協議提升為正式經貿關係的希望，這樣的層次提升，提供財界遊說推動對中借款的動機，因為藉由日本政府提供的經濟援助，不只能夠促進雙邊

---

50. 岡田實，日中關係とODA—中ODAをめぐる政治外交史入門，頁125。

51. 石原忠浩，「日本對中共的經濟外交：ODA之研究」，政大東亞所博士論文（2004年），頁129。

關係持續友好和平，還能夠讓日本企業有望獲得援助計畫中大筆的基礎建設標案，獲利的也不只是營建製造業，還包括了能源產業，例如從第一次日圓借款的結果來看，計畫中開發的石臼所港就是兗州煤礦的輸出港，該煤礦是由三井石炭礦業等六家日本企業所共同開發的，從該礦坑到港口的鐵路和港口的興建，共花費了171.85億日圓，其他如秦皇島港口的興建和連接北京的鐵路鋪設也是同為煤礦輸出使用，共花費了139億日圓；<sup>52</sup>另一方面，中國大陸需要能源開發的各種大型先進機具，也必須向日本購買，但在缺乏外匯存底的情況下，如何提供履約的保證就成了問題，因此日圓貸款成了促進資金回流日本企業的一個辦法。<sup>53</sup>故在當時的日本型援助下，日本企業已經多次從對其他受援助國家的「限制採購」型經濟援助計畫中得利，財界也因此有充分的誘因推動對中國大陸的日圓貸款。

#### （四）政策結果與聯盟行動者之互動

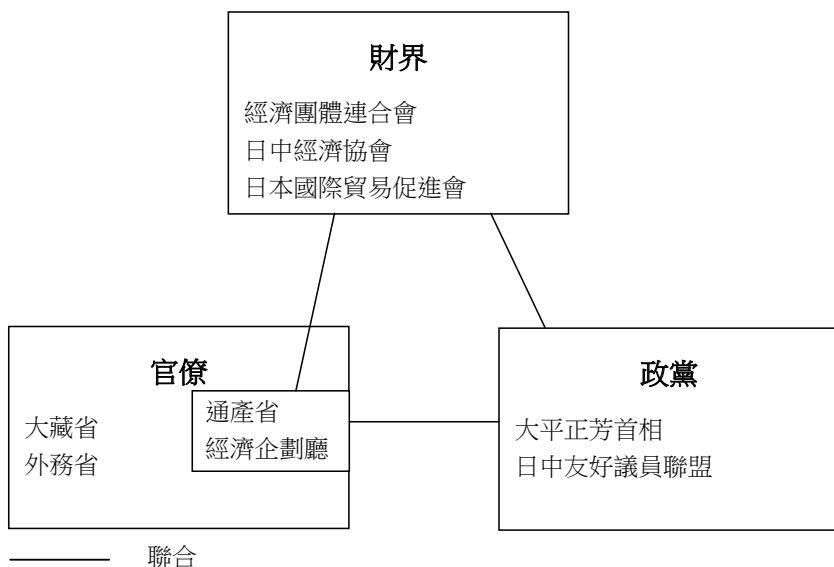
從原本的政官財鐵三角模式而言，其經濟外交政策的出發點往往是政黨或者是外務省官僚，但在經過歷史回顧之後，可以發現啟動對中國大陸日圓借款之前，甚至在「中」日關係正常化之前，日本民間力量一直都是走在政黨之前的，因為他們不必像執政黨必須顧忌來自國際（主要是美國）的壓力，也比政黨或官僚更看的到一旦「中」日雙邊改善並有實質的經貿進展後的商業利益，因此無論是動機上或是制約上，都提供了財界發揮行動力的絕佳契機。尤其在「中」日雙邊官方接觸還不能擺脫冷戰氣氛而小心翼翼之時，財界人物可以直通中國大陸領導高層促使其瞭解日圓借款的好處和重要性，又可以回頭在日本國內發揮其一貫的政商關係和官僚溝通

---

52. 関山健，日中の経済関係はこう変わった，頁55~58。

53. 金熙德，21世紀初的日本政治與外交，頁262。

能力，使得對「中」日圓借款的政策成爲可能。當然如前所述，面對鐵三角各自內部可能存在的分歧力量，財界的作法是溝通拉攏日中友好議員聯盟會當中的親華政治勢力，一同赴中國大陸參訪就是極爲明顯的例子，另一方面利用被通產省行政指導以及和經濟企劃廳的長期溝通合作機會，向官僚反應財界和日本整體都將能夠從這項政策所獲得的收益回報，藉此影響四省廳協議制的內部討論，這可以往回對照圖一當中的流程，從中可看出經濟企劃廳乃是海外經濟協力基金的主管單位，故財界得以發揮政策影響能力，可將此時的鐵三角關係簡單描繪成下圖：



圖二：政官財鐵三角開啓對「中」有償借款互動圖

資料來源：作者自行整理

圖二中的政黨是以執政黨自民黨爲主體的行動者，當中還另外包括跨黨派的日中友好議員聯盟會，該聯盟會吸收了對中國大陸

抱持親近態度的參眾議員。財界則是以經團連為主導者，透過日中經濟協會、日本國際貿易促進會兩民間財團法人作為進行斡旋日中關係實際工作，日中經濟協會專責組織深受中方重視的訪中團，後者是1954年為重建戰後日中經貿關係而創立的日本國際貿易促進會，也是最積極運作雙邊經貿合作的民間團體。而圖中的官僚僅有通產省和經濟企劃廳被納入獲勝聯盟（win-set）之中，前者原本就和經濟界的利益趨於一致，後者屬於首相直轄機構，因此在大平首相任內供給日圓借款的意圖明確下，這單位就和通產省一同佔據了官僚內部一半的發言權力，加上外部的政、財界支持，於是就形成了足以對抗外務省和大藏省的政經聯盟。而且以當時的民間社會的背景來看，日本內閣府就日本民眾對於中國大陸的親近度進行了民意調查，表示對於中國大陸感到親近和非常親近的民眾共高達了70.9%，因此鐵三角的互動結果可說是與當時的民意背景相符。而就結果而論，外務省和大藏省不能阻止這樣的政策決定，造成的是在經援預算上必須多劃分一份出來給中國大陸，外務省則是必須重新調整外交方針，並且出面緩和其他擔心預算受排擠的受援助國，如東南亞等國家的疑慮。

雖然在前小節圖一的決策過程當中無法得見社會力量，但在四省廳協議制下，國家和社會之間關係透過了鐵三角政經聯盟關係而相接，此時的社會力量是以經濟界頂層的聯合組織「經團連」為主要的利益代表，加上在審議過程中的民間專門產業參與援助項目評估，例如「海外工程顧問學會」（Engineering and Consulting Firms Association, Japan, ECFA）對於日本的三種海外開發援助，都具備相對應專門研究室進行事前項目的制訂預想和事後的核算評估，其組成成員也過半數來自於日本的大型國際企業，例如東京電力設計、野村證券旗下的野村總合研究所、三菱東京UFJ銀行的附

屬研究顧問機構等。這是因為四省廳體制當中的官僚，普遍不具備評估受援助開發中國家所需投資項目的專業能力，<sup>54</sup>且日本不像美國政府的國際開發部門，於受援助國專責派遣海外的現場派遣負責官員，人力上僅是美國的二十分之一，故相對而言極度仰賴由民間業界提供專業人才，進行實地的調查。<sup>55</sup>但也因此在國家力量主導的情況下，使社會力量在整個經濟外交的過程中不至於缺席。尤其佔大部分援助貸款的基礎建設項目，更是以建築業為首的國內企業所關注的焦點，日本開發援助資金進入大多數開發中國家的主要計畫，多半都是從造橋鋪路、發電廠、港口、機場等大型基礎建設開始，而有能力承擔這類大型投資項目的往往也是經團連的主要成員，得以從政治遊說和政策評估兩方面著手進行影響。

在社會力量主要透過大型企業進入決策過程的同時，也使得日本的開發援助披上了商業主義的色彩，所以這樣的援助方式又被稱為「輸出振興型」的援助方式。因為實際開發項目由日本企業所直接做成的比例極高，十分有利於日本企業的海外拓展，例如在1980年代中期左右，日本企業承接開發援助的資金達70%之多，<sup>56</sup>造成援助開發的品質受到了外界質疑，因此在1990年代開始興起改革日本對外ODA的呼聲，並促使日本與ODA相關的各省廳就整體的援助目標和決策的過程重新檢討，於1992年建立新ODA大綱，並在1999年時完成了實行至今的新ODA決策和執行體制，這也影響了之後對中國大陸ODA的整體援助方向。

---

54. Robert M. Orr, Jr. 著，田邊悟譯，日本の政策決定，頁35。

55. Robert M. Orr, Jr. 著，田邊悟譯，日本の政策決定，頁70。

56. 橋本光平，「日本の援助政策決定要因」，頁352~353。

## 伍、結束對中有償貸款之政經因素分析

### 一、日本對「中」ODA 方針變革之歷史脈絡

若要研究為何日方會做出結束對中國大陸有償借款的政策，必須先重建當時的客觀歷史背景，尤其必須以歷次對中國大陸有償日圓借款金額變化和整體對中經濟合作方針演變為兩大背景要點，方能瞭解政策結束的事前歷史脈絡，建立起一套有因果關係的論述。

大平總理在宣布開始對中國大陸提供日圓借款的同時，還附帶宣布了「對中經濟協力三原則」：不謀求獨佔中國大陸市場利益並與歐美各國協調、考量與亞洲和東協國家間的合作平衡、不支持軍事用途等三原則，這成爲了最早的對「中」ODA方針，此政策宣示是基於對中經濟合作背後的政治考量，與此三原則相對應的三個政治理由爲：<sup>57</sup>首先，其他歐美工業先進國家擔心日本會藉由ODA獨佔中國大陸市場；其次，第一期對中國大陸的鉅額借款，可能使東協各國擔憂未來是否會犧牲掉原本屬於亞洲其他國家的借款金額，轉而投入中國大陸；第三，因爲日中和平友好條約裡面的反霸權條款，可能使蘇聯認爲日本選擇支持中國大陸，而使蘇聯對日本的敵意升高。故此最初的對「中」ODA三原則，有其必須安撫的特定對象，而並非針對受援助國中國大陸本身，但也說明了日本做出此政策時所受到的國際政治格局制約並非只來自於美國，且不能僅從「中」日雙邊關係考量。

1989年，由國際事務協力團（JICA）發起了「中國國別援助研究會」，以1979年實施對「中」ODA時的外務大臣，同時也是當時內外政策研究會會長大來佐武郎爲主席，以對「中」ODA

---

57. 田中明彥，日中關係1945~1990，頁111~113。

十週年為標的，進行學界和經濟界的共同研究討論，歷經九次會議後，於1991年時提出了第一次研究會的結論，被稱為「新四原則」，內容為：以日中友好和世界和平為目的、支援中國大陸的經濟改革和對外開放、修正經濟發展造成的不均衡問題、需考量其人口和國土規模。<sup>58</sup>而在1998年時，日本方面又召開了第二次的「中國國別援助研究會」，這次以「ODA總合戰略會議」的代理議長渡邊利夫教授為主席，強調要以新的途徑重新檢視對中經濟合作的各項成果和面臨的新挑戰，最後分別提出了貧富和區域差距的消除、環境保護、農業開發與糧食供給、建構市場經濟制度化等四大課題，<sup>59</sup>作為未來日本在對中援助上的努力方向和新的援助重點。

在時序進入2000年代時，由於ODA終止與否的議題在日本國內逐漸興起，主因在「中」日間的經濟實力漸有逆轉的可能性，且顧慮到日本國內納稅人的社會觀感的情況下，日本國內開始認為有必要調整援助方針，力求符合普世價值，並且在今後從嚴評估討論ODA的品質及成效，且要將投資重點從基礎建設投資轉為環境、人才培育上，這些意見都可以從2000年日本外務省特別召開的「面向21世紀對中經濟協力相關事宜懇談會」和2001年的「對中經濟協力（合作）計畫」中找到依據。<sup>60</sup>尤其2001年10月外務省公布的「對中經濟協力（合作）計畫」當中，更是清楚提出要以1992年「ODA大綱」的四原則<sup>61</sup>為基礎，從過去重視沿海地區基礎建設的

---

58. 「JICA中国援助研究の系譜—大来佐武郎から渡辺利夫まで」，**國際開發**（東京），No.550（2002年），頁17。

59. 「JICA中国援助研究の系譜—大来佐武郎から渡辺利夫まで」，頁17。

60. 日本外務省，「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」提言。〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/china/sei\\_1\\_13\\_2.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/china/sei_1_13_2.html)〉

61. ODA大綱四原則：一、兼顧環境與開發；二、避免被用於軍事發展及引起國際爭端；三、維護和加強國際和平穩定，尤其應注意大規模毀滅性武器的擴散；四、注意發展中國家在促進基本人權、市場經濟和民主劃上的努力。隨後2003年的「新ODA大綱」亦繼承了此理念，可參見日本外務省，「政府開發援助大

援助項目，轉變為以內陸的民生社會發展、人才培育、環境保護，並認為日方應朝以下幾個目標努力完善對「中」ODA的實施：<sup>62</sup>

1. 以取得本國國民的理解與支持為基礎，立足於日本國家利益，詳查逐個項目，按照重點領域和課題，實施有效率的援助。
2. 隨著中國的經濟發展，在中長期內使中國本身的國內資金及海外籌措而來的民間資金發揮重要作用。
3. 除了ODA外，需與其他政府資金、民間資金有效結合，以實現高效率又有成果的目標。
4. 希望中國在整合進入與國際經濟的同時，在政治上負擔起做為國際社會成員的重要職責，並使ODA的實施能促進中國的市場經濟化以符合日本的期望。
5. 我國（日本）實施對中經濟合作的同時，應注意不能違背「ODA大綱」當中，關於不准增強中國軍事力量相關的原則。

從這些新的援助目標可看出日本方面的援助政策出現了重大轉折，也為逐步減少日圓借款埋下了伏筆，主要是就第二、三點而言，擺明了希望中方能夠逐漸自行承擔能夠獨立完成的項目，在使中國大陸經濟逐步成長並且有能力自行籌措資金的同時，讓日本得以功成身退。

檢討對「中」ODA的聲浪持續高漲的情況下，來自輿論的壓力迫使政治人物必須加強關心和監督的力道，並對於最終完全結束對中國大陸的有償日圓借款有所準備。因此，2004年時傾向結束立場的日本參議員組成對中國大陸ODA的調查團，以自民黨議員鴻池祥肇為團長，團員包含來自於自民、民主、共產黨等跨黨派

---

網」。〈[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)〉

62. 日本外務省，「対中國經濟協力計画」。〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/china\\_gai.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/china_gai.html)〉



成員，在探訪了中國大陸的各大城市以及和ODA執行有關的派駐機關後，做出了「沒有持續推動對『中』ODA的必要性」的最終結論，<sup>63</sup>故經過日本國內產官學界反覆討論後，最後終於在2005年小泉內閣任內時，宣布對「中」日圓貸款援助將在2008年終止。

## 二、1999年 ODA 改革後的決策體系

1999年日本的ODA體系因為「國際協力銀行法」的通過而產生了大幅度的改變，使得決策體系和過去有所不同，也連帶影響了官僚體系內部對於此領域的競和關係，因為國際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation, JBIC）的成立，將原本的日本輸出入銀行和國際協力基金有償借款的業務重新整合，成為專職負責有償借款的全新業務執行單位，業務範圍還另外包括了向在海外民間企業的融資貸款，由外務省和財務省共同監督管理，這包含在當時村山內閣對於行政改革總體構想的一環當中並加以推動；<sup>64</sup>另一方面，於2002年時，原本直屬外務省管轄，負責技術協力的「國際協力事業團」也因為「獨立行政法人國際協力機構法」的通過，改為獨立的「國際協力機構」（Japan International Cooperation Agency, JICA），且承繼之前無償援助資金執行工作，所以這兩項機構變革，就涵蓋了日本ODA的有償貸款、無償援助和技術援助等三大主要內容，故必須從此劃為ODA決策體系的新階段。

透過許多省廳的協議後，以合意形式完成決策，而在2001年中央省廳機構改革之後，由過去的「四省廳協議制」變成了

---

63. 関山健，*日中の経済関係はこう変わった*，頁111。

64. 衫下恒夫，「援助行政、援助政策」，後藤一美、大野泉、渡辺利夫編，*日本の国際開発協力*（東京：日本評論社，2005年），頁75~81。

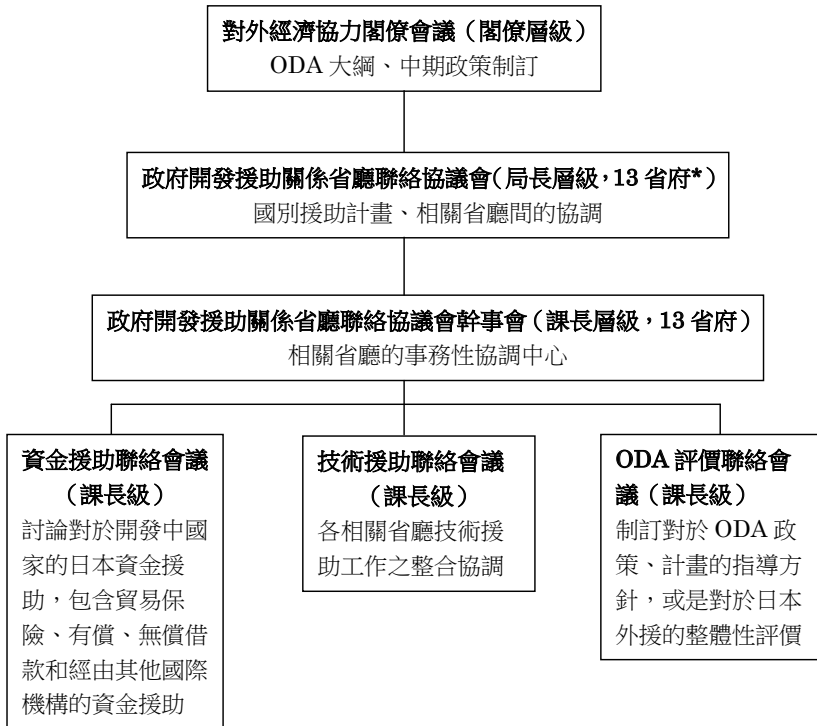
「三省體制」（外務省、財務省、經濟產業省，四省廳時代的經濟企劃廳被併入內閣府）為主的協議模式，並在實際上大大增強了外務省同時身為對外窗口的自主判斷能力，因為原本的四省廳協議制是以外務省為對外窗口，受理援助國基於申請主義的援助計畫申請，再由四省廳基於協議制審核，主要的日圓借款執行單位乃是受到大藏省直轄的日本輸出入銀行和經濟企劃廳下屬的海外協助基金兩單位，外務省只能直接管轄技術援助和無償借款的執行單位國際協力事業團（見圖一），但在這次改革之後，執行有償借款同時也是主要負責對中經濟合作的單位，改成由整合後的JBIC所負責，由外務省和財務省共同督導，使得外務省得的自主性得到提升，雖然在過程中間仍必須在新的三省廳體制下和其他單位協調，但至少從申請計畫受理直到執行上，外務省在實質上都獲得了更大的權力，但也必須負起更多對內部折衝的壓力，可說是日本對中國大陸經濟合作的雙層博弈當中的談判者角色，需要對外接受被援助國的申請並與之協調可能得到審核通過的可能性，對內要負責組建起獲勝聯盟，使該項目能夠在三省體制下獲得通過。

日本學者將先進國家的援助行政體系區分為「外交部門統合型」、「外交部門內部援助局處型」、「外交部門管轄下的援助實施機關型」、「援助部門獨立型」和「複數部會管轄下的分權援助實施機關型」等五種類別，而日本被歸類於其中的「複數部會管轄下的分權援助實施機關型」，<sup>65</sup>尤其是來自財務省和整體的決策過程仍然保留了這樣的複數官廳部會間協議的模式，從圖三即可看出這點。改革之後的ODA決策體系，在當時決定了是否終止對中國大陸有償借款的政策，在圖三當中，最上層的閣僚會議是以首相

---

65. 後藤一美，「日本の国際開発協力を問う」，後藤一美、大野泉、渡辺利夫編，**日本の国際開発協力**，頁14。

為首的省廳閣員間，就重大的ODA政策進行檢討制訂的場域，諸如1992年的「ODA大綱」和、1998年「ODA中期政策」、2003年「新ODA大綱」等皆出於此層級的閣僚會議；而上面的省廳聯絡協議會是負責省和國別援助計畫的最重要層級，由各省廳的局長進行協調，審核以國家為單位的援助申請計畫，往下的幹事會、和再下層的聯絡會議都是在事務性質上協調而已，其中第一線處理有償日圓借款的協調單位是資金援助聯絡會議。



圖三：日本ODA決策層級圖

\*13省府：內閣本府、警察廳、金融廳、總務省、法務省、外務省、財務省、文部科學省、厚生勞動省、農林水產省、經濟產業省、國土交通省、環境省。

資料來源：日本外務省，ODA白書2003，2003年。〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/03\\_hakusho/ODA2003/html/zuhyo/zu117001.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/03_hakusho/ODA2003/html/zuhyo/zu117001.htm)〉

### 三、政經聯盟運作模式及主要行動者

政官財鐵三角模式對於日本經濟外交政策的運作模式已有所改變，1997年以後，日本的政治型態也因為五五年體制的崩壞而產生了一連串的變化，諸如單一選區兩票制的選舉制度改變、政治獻金法、行政改革等等，都造成了政官財三方的互動方式變化，再加上媒體輿論的力量不斷增強，使得日本一般民眾對於公共議題的關心程度提升。本文認為比較政治經濟途徑強調的正是當國家威權不足以單獨決斷政策時，可以代表社會並影響國家的重要非國家行為者何在，以及如何發揮對於政治經濟聯盟的影響力，因此有助於理解日本結束對中有償援助的決策過程，故在主要行動者的介紹上，將財界的角色淡化，取而代之的是包覆了財界在內的整體民間社會，藉由輿論、民間團體與財界立場的異同，突顯原本封閉性鐵三角模式用於解釋五五年體制崩潰後決策過程時之不足。

#### (一) 政黨

自1990年代中期橋本龍太郎參拜靖國神社、釣魚台領土爭議、中國大陸核武試爆等三事件的發生，標示著「中」日兩國進入「政冷經熱」的時期，直至2006年安倍晉三訪問北京才正式結束破冰，此時期的特色是政治上高層互動、互訪極為冷淡，但經貿關係卻增長迅猛，例如從2000年至2004年的雙邊貿易每年平均增長率高達20%，這顯示此時期了雙邊政治關係和經濟關係的不平衡發展，甚至一度有危急到經濟關係的可能性。<sup>66</sup>而在這期間，2001年上台的小泉內閣政府就是結束對「中」日圓借款的主要決策單位，自小泉上任起連續四年參拜靖國神社，且在五年多任期內從未訪問北京政府，使得「中」日關係盪到最低點。在如此的雙邊氣氛下，當時

---

66. 劉江永，中國與日本：變化中的「政冷經熱」關係（北京：人民出版社，2007年），頁2~19。

小泉主政下的自民黨對於是否有必要持續對中國大陸進行如此高金額的借款是有疑慮的，當時的町村外務大臣在參議院就曾直言：「中國的經濟發展在逐漸進步當中，我國對『中』ODA應逐步減少，甚至在不久的將來考慮讓中國從ODA畢業」，而小泉首相也在ASEAN領袖高峰會時表示：「中國已邁向經濟發展成熟，這難道不是已經進入讓中國畢業的時期了嗎？」<sup>67</sup>這兩人的發言充分表達出日本政府在2004年的當時基本上已經定調了對「中」ODA的任務將逐步遞減直到自然結束。

就其動機而言，最相關的近因可推斷為2004年的一連串「中」日摩擦事件，包括了三月時七名中國人登上釣魚台宣示主權、五月時中國大陸單方面開發東海油氣田引起日方抗議、七月北京主辦的亞洲盃決賽場上的仇日情緒等，這都直接影響了於同年十月份外務省所進行的「日本民眾對中國親近度調查」的民調數字，在該年表示「不感到親近」者達到了58.2%，較前一年的48%要高出十個百分點，<sup>68</sup>且意味著超過半數的受訪民眾表示對中國大陸的不親近感。而這樣的民調數字對於執政的自民黨當然是明顯不過的政治訊息，使得自民黨內如野田毅等親中派的建言不再能夠發揮作用，決策過程於是逐漸朝向民主黨小泉派所希望的方向發展。故政黨在此時的角色，除了可說是對民意有所回應，又可以和小泉原本主打親近美國的右派路線相呼應，成為最主動採取結盟作為者，藉此調整對中國的經濟外交政策。

## （二）官僚

1990年代中期後的官僚也因為五五年體制的崩解而產生了職責調整。相較於開展對「中」ODA的時期，1992年新ODA大綱

---

67. 岡田實，日中關係とODA—対中ODAをめぐる政治外交史入門，頁180~181。

68. 関山健，日中の經濟關係はこう変わった，頁160~161。

的出現，使得主導ODA計畫的省廳協調制更有得以依循的審核標準，因此在內部評估上，解放軍的軍事成長可能直接抵觸了其中不助長軍事發展的原則，而釣魚台和東海油氣田所引起的「中」日衝突，也直接挑戰了不鼓勵爭端的原則。因此官僚省廳內部也開始從這些原則所展現的道德價值上去檢視對「中」ODA的實施，而不只是機械的從實施的經濟效果來觀察成效。

不過，日本經濟在1990年代後期步向衰弱造成日本自身的客觀條件限制，使得預算上不得不勒緊褲帶。因此民間開始注意自己的稅金被花到甚麼地方去，例如媒體記者古森義久、青木直人、高田智之等人就在這方面提出了質疑，攻擊對中國大陸的ODA淪為對中國大陸官僚資本家的政治獻金，由日資企業透過政府審議ODA的政策影響力，刻意向中國大陸官僚資本家的相關產業輸送有償貸款（例如挹注鄧小平之子鄧樸方的中國大陸殘疾人福利基金會），進一步達成雙邊官商勾結，且中國大陸政府刻意隱瞞日本ODA的貢獻、制裁效果薄弱、不足以達成軍事政治的目的等等。<sup>69</sup>因此主管政府預算的財務省必須繃緊神經，檢討各援助項目的必要性和效率性，比起原本只考慮是否能夠幫助被援助國經濟發展的簡單援助想法，改為更嚴謹的態度。財務省官僚在接受訪談時則表示，<sup>70</sup>以財務省的角度而言，ODA的效益的最重要因素乃在於是否對受援助國的經濟發展有所幫助，其次才考量日本自身或是民間企業可以從ODA當中得到多少回饋，因此從2000年起逐年下降的對「中」ODA金額數字本身即表明了日本可以功成身退的立場。

---

69. 請參見古森義久，「ODA」再考（東京：PHP研究所，2002年2月）；青木直人，*中国ODA 6兆円の闇—誰のための、何のための「援助」なぼか！？*（東京：祥伝社，2003年9月）；高田智之，「分岐点えた日本の対中ODA—硬軟織り交ぜた対応鮮明に」，*貿易&産業*（東京），Vol. 467（1999年），頁28~31。

70. 訪問財務省官僚（東京），2011年1月6日。

但正因為二十多年來的援助發生了效果，中國大陸方面已經累積了足夠的民間經濟基礎和籌措資金能力，使得對『中』ODA的政治性的制約效果逐漸被稀釋，即使是外務省也不見得可以主張保留對中的大筆日圓借款，還能夠對於中國大陸軍事發展或是緩和雙邊爭端有何作用，例如是在1990年代中期中國大陸進行兩次核子試爆時，外務省站在第一線做出外交抗議並凍結其主管的無償援助，但仍阻止不了中國大陸實施第二次的核子試爆，亦即對於直接破壞ODA當中禁止大規模毀滅向武器和發展核武的原則精神完全背道而馳，而日本所能使用的政策工具幾乎在此事件失效。

通產省也必須注意到「中」日雙方的產業分工已經逐漸從最初的互補變成了競爭的發展趨勢，中國大陸不再如剛開始進行ODA投資時，只是提供日本工業原物料、燃料的第一級產業中心，中國大陸製造業的快速發展以及技術複製能力，大大威脅了日本在亞洲乃至於世界的產業競爭優勢，「中國製造」在此時開始從大量廉價生產輕工業中心，逐步成長為技術含量和附加價值高的電子製造業中心，這些人口優勢和高端科技人才的累積效果十分可觀，並在加入WTO之後更加快了中國大陸打入世界市場的速度，<sup>71</sup>因此在指導產業佈局上，通產省必須為日本民間企業的危機加以正視，因此也有了主動調整對「中」ODA實施項目的動機。

### （三）財界

本文從政治經濟聯盟的角度切入，認為此時的政官財鐵三角與當初決定施行對「中」ODA時的行動誘因背景已經大不相同，因此使得原本作為促成政策產出的財界不再是當中一角的主要行動者，而是政界從民間得到了充分的誘因終止此政策。筆者就此訪問

---

71. 新山恆彥，「中国のWTO加盟と対中ODAの行方」，國際開發（東京），No. 543（2002年），頁1~15

曾參與2002年第二次ODA改革懇談會的田中明彥教授時，<sup>72</sup>他認為財界從第一次ODA以來長期得到的利益逐漸減少，因為對「中」ODA的實施項目已經從初期的基礎建設轉為人才培養和環境保護，而財界當中的大型企業最能夠獲利的就是在基礎建設如港口、橋樑、鐵路等大型公共開發計畫，在大陸內部資金隨經濟起飛而逐漸充裕的情況下，已不需要接受過往綁定日本企業負責執行的有償貸款計畫，因此財界不再有誘因堅持保有對中的有償貸款。

但對田中教授的看法，日本學界也有不同的意見，<sup>73</sup>認為基礎建設雖然比例逐漸降低，但關於環境保護的工程仍持續進行，總是有大型企業參與其中，不能說因此導致了財界態度的轉變，即使財界態度轉變，也不能代表整個民間社會對「中」ODA的態度轉變。但他同意在雙邊貿易成熟發展到決定結束有償借款的時期為止，已經不需再經由ODA建立起雙邊經貿管道了，亦即無須透過日本官方進入中國大陸市場，各大企業尤其是財界的重要成員均已發展出直接和中國大陸官方的對話管道。

而在訪問日本防衛廳防衛研究所研究員增田雅之時，<sup>74</sup>對這樣的觀點他也表示肯定，且補充了政黨的行動誘因，他認為政界在1993年五五年體制崩潰後，更注意民意的走向，因此民間累積的反中情緒高漲後，政黨不得不採取因應措施，而對「中」ODA就在效益逐漸下滑的情況下，剛好成為開刀的對象，故從2000年對中經濟協力懇談會後的問題就不在如何維持對「中」ODA，而是在於如何成就該政策功成身退的「有終之美」，故相對而言，財界的角色一方面缺少更多的基礎建設做為獲利誘因，二方面財界代表社會

---

72. 訪問學界專業人士（東京），2010年11月26日。

73. 訪問學界專業人士（東京），2011年1月11日。

74. 訪問學界專業人士（東京），2010年12月21日。



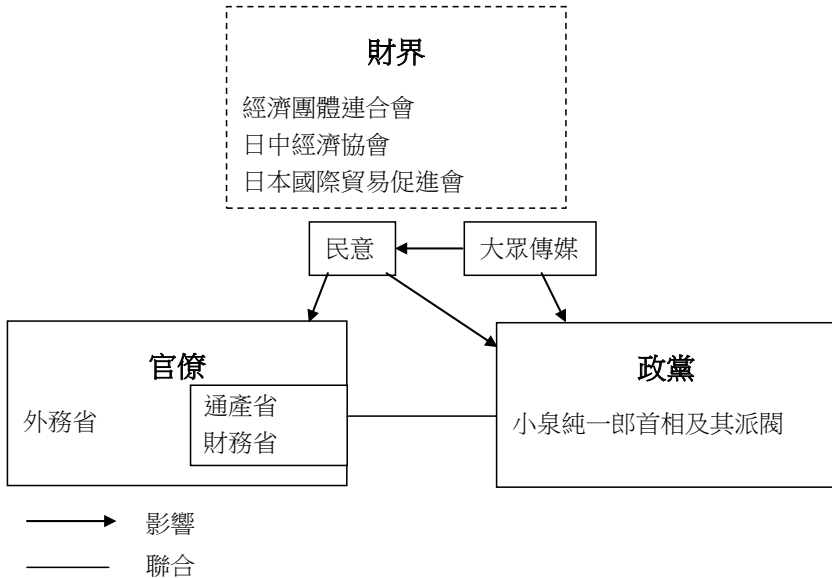
的發言能力被媒體和民意調查所稀釋，第三是財界在五五年體制崩潰後一度欲減少政治參與又碰上政治獻金法通過，等於大大減損了財界所慣用的影響政策手段，使得財界在結束對中有償借款的決策過程中的角色變得有可無。

#### (四) 政策結果與聯盟行動者之互動

從上述角色介紹可以歸納出此時日本政經聯盟的變化，相較於對「中」ODA政策初始時的聯盟型態，此時的財界因缺乏誘因而退場，而政界爲了回應民間的反中情緒與力求節省開支的財務省（2001年時由大藏省改造而來）結盟，共同完成了對中有償貸款計畫的終止，但仍保留了無償資金協力和技術協力等項目，藉以維繫對中經濟協力之名。在財界角色被淡化的同時，民間社會的其他力量適時的補上，使鐵三角模式起了變化，財界僅從側面間接的發揮了影響此政策的能力，可以從圖四看出政官財鐵三角和社會之間相互關係。與圖二不同之處在於，當時日本民意和媒體並非對於決策無權置喙，而是因爲當時正值「中」日剛完成關係正常化的蜜月期，輿論大多對於幫助中國大陸進行改革開放和經濟發展是普遍贊成的，因此在立場一致的情況下，就無須突出社會上除財界以外之行動者，當時財界進入決策核心的動機和影響力都正值顛峰時期，所以聚焦在財界如何建立起獲勝聯盟推動對「中」ODA政策。而圖四顯出外務省在此決策的相對中立性，因爲固然結束對中借款可以減少業務和轉移往更需要的開發中國家，但保持對中有償貸款代表仍可保有一項雖然無甚影響力之政策工具，也可增加外交宣示以外的實質手段選擇，故較之另外兩個省廳爲中立。

再考量到政黨因素，當時掌權的乃是小泉內閣，小泉任內曾多次不顧「中」日關係而前往參拜靖國神社，即使財界亦「勸告」

過小泉，<sup>75</sup>但心有餘而力不足，無法和小泉首相的意志相抗衡，因此當時的財界非但缺乏干涉對中有償借款的誘因，在實質上也無力影響對中國大陸採取對抗姿態的小泉首相。此外，當時日本民眾2005年的對中國親近度調查，對於中國大陸感到親近的民眾已經跌至實施該民調以來的最低點的32.4%，所以當小泉政府堅定的持續走上與中國大陸對抗的路線，並導致「中」日關係進入冰點的同時，其不只是小泉個人的主觀意願，也連帶包含了日本民眾對於中國大陸印象不佳，因而導致再檢討對「中」ODA政策的聲浪。



圖四：政官財鐵三角結束對「中」有償借款互動圖

資料來源：作者自行整理

75. 「日財界智囊苦口婆心勸小泉『停拜』」，新華網，2006年05月11日。  
 〈[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-05/11/content\\_4533548.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-05/11/content_4533548.htm)〉

另一方面，隨著ODA整體決策的改革，對於ODA受援助國是否有幫助，以及是否符合1992年ODA大綱所揭示的四原則，1999年ODA大綱中期政策又將大綱中四大重要課題進行具體深化，包括了削減貧困、可持續成長、全球性議題、建構和平等面向，等於宣示了將援助的目標從原本的輸出振興型改成了地球環境保護型，且各項都需要面對如圖二所顯示更細緻分工的決策流程和事後評估。這也影響了財界實施和進入對中國大陸有償借款的行動意願，尤其是從有償貸款的項目來解讀，從1994年以前的對「中」ODA計畫都是五年一期，為的是配合中國大陸的五年計畫經濟，且幾乎所有計畫項目都是關於基礎建設的實施，包含了港口、鐵路、農業、電信、電力、機場等過去主要財界成員得以包攬的高額計畫，但在新ODA大綱頒佈之後，從1994年起的三年期間開始增加了環境項目，在1996年時佔了同年有償貸款的25.1%之多，<sup>76</sup>而且從2001年起，取消了原本複數年的對「中」ODA審查制度，改成一年一審，更是在項目上大量的朝向人才培育和環境保護轉移，從表一可以看出基礎建設的比例已經大幅下降，取而代之的是環境改善的各種整備計畫為主，包含了植草植林、水源地保護、空氣品質改善等計畫，這些也都具體的載於前述2001年的「對中經濟協力計畫」中，基於該計畫宣示，2002年時甚至首次不支持任何的基礎建設計畫項目，這也代表了財界主要成員能夠從中獲利的計畫大不如前，使得財界對於改革後的對「中」ODA興趣缺缺，當然也就不再有支持對中有償貸款的動力，既然財界沒有動力遊說，當然政界也就不再做出政策回應。

---

76. 徐承元，日本の經濟外交と中國，頁248~249。

表一：有償日圓貸款計畫項目統計表（2001年~2005年）

	環境計畫（件）	人才培育（件）	基礎建設（件）
2001	6	6	3
2002	7	1	0
2003	4	1	1
2004	6	1	1
2005	7	1	0

資料來源：日本外務省，ODA案件檢索。

〈<http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/search.php>〉

## 陸、結論

本文以比較政治經濟途徑對於日本的對外經濟決策體系進行觀察，認為日本的政官財鐵三角模式在代表了特有政治模式的同時，也提供研究者在得以兼顧其特殊性前提下和理論對話的機會。從表二當中可以看出在政官財鐵三角內的行為者動因（drive），<sup>77</sup>由於各自理性考量所認定追求的價值不同，因此就反映在不同的行為動因上，但即使動因不同，但為求達到目的所採的手段，往往是在鐵三角的機制當中藉由相互結盟來運作，因此當行為者之間的利益衝突時，會尋找較為接近的另一行為者合作抗衡持反對意見的第三方，或者利用行為者內部的分歧進行遊說工作。表二整理出日本對中國大陸的ODA政策在開始和結束的兩個重要事件點時，鐵三角各自的行為動因，從中不難看出動因的來源有著國際政經環境背景的考量，例如在決定開啓對「中」ODA的事件點上，官僚為過多的日圓尋求去處的動因，有著當時國際經濟的考量，而政黨為增加確保「中」日關係的實質手段，則屬於國際政治上的考量，故行為者多半是鑲嵌在國際環境下，並受其制約的理性行為者，在事件

77. 「動因」一詞代表的是一種內在行為傾向，為滿足某種需求而驅使採取行動。

點上通過不同的理性動因，採取了相應的結盟選擇。

表二：日本鐵三角決策行為者的理性動因

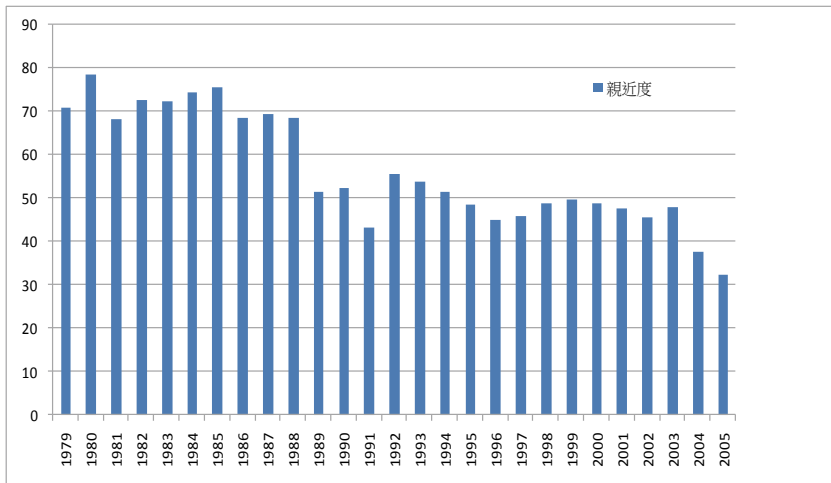
	政黨	官僚	財界
開啟ODA動因	確保改善雙邊關係的經濟手段	找尋日圓去處、促進雙邊經貿發展	確保貿易協定的資金來源、參與投資
結束ODA動因	回應反中民怨的政策宣示	減少預算支出、對中本身已無助益	財界中主要集團從中獲利降低

資料來源：作者自行整理

另外，表二也顯示了日本對中有償借款始末的動因變化，國家與社會之間的理性考量也有所不同，尤其在社會這部分，一方面財界本身已無須藉由ODA的形式獲得雙邊貿易的資金保障，且已建立了對中的貿易管道，無須透過日本政府搭橋；另一方面，財界佔據社會意見中心的優勢地位不再，隨著五五年體制瓦解，日本政黨更加注意民意動向，而專家集團也不斷湧出，從而在媒體上得到民間意見領袖的地位，所以當部分的資深媒體人、學者專家鼓吹重新檢討對「中」ODA的政策時，就形成了一股民間輿論壓力，迫使政黨必須有所回應。政黨在必須尋求社會支持的情況下，選擇佔據主流的民意支持，而財界也不再具有足夠動因維護ODA政策，因此反映出了不同的結盟形式。

作為本文結論的另一發現是，隨著全文的漸次推論，可以發現有兩項主要因素決定了不同時期鐵三角內的政治經濟聯盟型態，也就是隨著「日本民眾對中國民意親近度」、「基礎建設佔有常貸款比例」等兩項因素的高低，交叉而成不同的行為者動因考量，形成了對各有利的聯盟型態。其中「基礎建設佔有償貸款的比例」在2000年以後大幅降低造成的影響，這已經在上一小節中敘述過不再贅述，再從民意這點來觀察，雖然日本官方沒有調查民眾對中國大陸ODA的看法，但可以從圖五「中」日本內閣府就日本民眾對

於中國大陸親近程度調查的變化來解讀，1979年決定實施對「中」ODA時，日本民眾對於中國大陸的親近程度極高，有高達70.9%的日本民眾對於中國大陸感到親近，然後在隔年也就是ODA實施的第一年達到最高峰，有78.6%的民眾對中國大陸感到親近，顯示的確在做成對「中」ODA決策時，政官財鐵三角等政策參與者的互動結果與日本民意基本上是一致的，但隨時間推進，即使忽略1989年天安門事件之類的重大歷史事件所造成的親近度劇降，整體上的對中親近度仍是呈現逐年下滑的趨勢，並使得檢討對「中」ODA的聲浪也隨之上升，並在決定終止對中有償貸款的2005年時降到自民調展開以來的最低點，對中國大陸的親近度僅僅剩下32.4%，也因此各行動者的互動聯盟重組甚至做出終止有償貸款的決定，也是十分符合當時社會民意背景的互動結果。



圖五：日本民眾對中國大陸親近度長條圖（1979年~2005年）

資料來源：日本內閣府，外交に関する世論調査。

〈<http://www8.cao.go.jp/survey/index-gai.html>〉

所謂社會科學中的學理性解釋，亦即在經驗性資料中，抽繹出抽象性的原理原則，建立起可驗證的科學模型，前文已將此案例的開始與結束的政治經濟背景和行為者動機做出了比較，而之所以會使得決策中的行為者的聯盟產生變化，筆者試圖融合既有文獻的政治解釋和經濟解釋，鑑於之前文獻羅列式的舉出各種可能影響因素而莫衷一是，因此本文藉由比較了對中國大陸有償貸款始末兩決策時期，並對客觀背景因素重建之後，認為當中的「日本對中國的民意親近度」和「基礎建設佔有償貸款比例」兩項是造成日本對中國經濟外交政策變動的決定性影響因素，以下做成兩兩對照的政治經濟聯盟模型於表三，在各因素相對照的情況下，可變化為以下四種政經聯盟類型的互動模型。

表三：對「中」有償借款決策之政經聯盟形式對照表

政經聯盟形式		日本對中國大陸民意親近度	
		高	低
款佔基 比有礎 例有償 建 貸設	高	I政黨+財界>官僚	II財界+官僚>政黨
	低	III無	IV政黨+官僚>財界

資料來源：作者自行整理

**I比例高民意高：**在兩項因素都很高的時候，政黨和財界有充足動機建立聯盟推動對中國大陸經濟外交政策，而這對於官僚卻都只有間接影響，因為官僚不會從高民意中獲利，但政府中有部分部門可以從經濟發展中獲得收益，因此對官僚來說是分歧的，故政黨和財界會聯合部分受益官僚壓過反對的官僚形成政策，最符合的例子是1970年代「中」日關係正常化前到實施對「中」ODA時的日本政經聯盟狀態。

**II比例高民意低：**當民意支持度低時，往往是兩國關係交惡的時期，但是對中的投資獲利並不因此而減少，這通常出現在「中」日政冷經熱的時期，如1989年天安門事件的發生引起國際制裁，日本政府隨即跟進停止對「中」日圓貸款，但是財界認為這會影響到雙方經貿關係而在台面下活動，最終促成日本在天安門事件後，成為國際社會上第一個回復對中援助的國家。

**III比例低民意高：**無，目前為止不會出現過這樣的狀態。

**IV比例低民意低：**進入到2000年以後，日本對中國大陸的ODA總額就開始逐年下降，此狀況是由於日本整體對外ODA方向轉折，使財界最能直接獲利的基礎建設項目被減少，失去了持續遊說力度的動因，但不能說完全驟降為零。而政界為求呼應民意輿論的反中壓力而重新檢討持續對中有償貸款的必要性，官僚也樂於配合減少支出，且基於其專業考量下，日本對中的ODA效用確實也在下降當中。因此政經聯盟的形式很明顯，政黨加上官僚即能聯手抑制缺乏動機的財界，完成終止對中有償日圓貸款的決定。

綜上所述，本文結論在於經過比較政治經濟途徑，對於此政策在起始和末了階段的行為者動機之比較，歸納出日本對中有償貸款決策的始末動因、決策模式和政治經濟聯盟狀況後，發現對「中」ODA計畫的決策過程中，能否具體為參與的民間企業帶來好處以及民意對於中國大陸親近度這兩者，交錯支配了最終得以獲勝的政經聯盟形式，並得以在日本所特有的鐵三角模式當中進行政策產出，而比較政治經濟途徑則是為我們發現在鐵三角運行過程的聯盟變化提供了比較的基礎和幫助我們看出誰是重要的行為者，以及外在於鐵三角行動者之外的社會民意扮演何種角色，並且希望藉由這個模型的建立可以在後續的研究上，探討是否適用於日本對於中國大陸以外其他受援助國的ODA政策演變。



最後，回到本文的研究題旨，欲探討整體日本對外經濟外交政策如何受到政治經濟聯盟變動所影響，必須從日本和幾個具有代表性的受ODA援助國的互動當中觀察。而從本文所選擇的案例當中可以看出，日本整體ODA體制改革連帶造成的是援助方向的變化，而該方向的變化影響到了以兆計算的大量ODA資金流向和背後的政治經濟利益板塊變動，當政經聯盟的主要行動者間有足夠之共同利益時，將會尋求結盟但不打破鐵三角的方式，產出有利當時優勢獲勝聯盟的政策結果，而該利益可以是政治利益也可以是經濟利益。或許在未來其他案例可以進一步延伸去探討，日本ODA體制的改革又是處於何種政治經濟聯盟的改變，又或是因為國際ODA潮流等壓力所迫，造成日本ODA決策體制改變。

本文在研究上面臨以下限制，因篇幅關係有待未來後續研究解決，首先是關於民意調查和基礎建設佔有償借款比例的論述，因為本文並非量化研究，所以只能直觀的就當時的媒體報導和日本外務省ODA資料、民調資料等網頁所顯示的數據進行高或低的初步判斷，這樣的起伏是否的確具統計上的意義，則有待進行量化分析檢定得知。其次是關於鐵三角模式的應用上，究竟財界角色應該算在國家社會關係中「社會」代表，或者是決定政治決策的少數頂峰組織之一，而自外於整體社會有著不同的行動誘因，例如財界往往代表大型企業而與中小企業有所衝突，這些在研究界定上難以釐清，也是進一步必須面對的難題。

## 參考文獻

### 一、中文

「日財界智囊苦口婆心 勸小泉『停拜』」，新華網，2006年05月11日。  
〈[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-05/11/content\\_4533548.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-05/11/content_4533548.htm)〉

石原忠浩，「日本對中共的經濟外交：ODA之研究」，政大東亞所博士論文（2004年）。

包霞琴，臧志軍主編，**變革中的日本政治與外交**（北京：時事出版社，2004年）。

朱天飆，**比較政治經濟學**（北京：北京大學出版社，2005年）。

吳明上，「日本政治過程的主導者：官僚、政黨及政治人物之間的競爭或合作？」，**問題與研究**（台北），第47卷第3期（2008年9月），頁66~69。

金熙德，**21世紀初的日本政治與外交**（北京：世界知識出版社，2006年）。

徐之先主編，**中日關係三十年**（上海：時事出版社，2002年）。

馮昭奎、林昶著，**中日關係報告**（北京：時事出版社，2007年）。

劉江永，**中國與日本：變化中的「政冷經熱」關係**（北京：人民出版社，2007年）。

蔡增家，**誰統治日本？經濟轉型之非正式制度分析**（台北：巨流，2007年）。

楊龍主編，**新政治經濟學導論**（北京：中國人民出版社，2010年）。

### 二、日文

「JICA中国援助研究の系譜—大来佐武郎から渡辺利夫まで」，**国際開発**（東京），No. 550（2002年），頁17。

Robert M. Orr, Jr. 著，田辺悟譯，**日本の政策決定**（東京：東洋經濟新報社，1993年）。

日本內閣府，外交に関する世論調。〈<http://www8.cao.go.jp/survey/index-gai.html>〉

- 日本外務省，ODA案件檢索。〈<http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/search.php>〉
- 日本外務省，2008版政府開發援助ODA白書。〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/08\\_hakusho/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/08_hakusho/index.html)〉
- 日本外務省，「21世紀に向けた対中經濟協力のあり方に関する懇談会」提言。〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/china/sei\\_1\\_13\\_2.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/china/sei_1_13_2.html)〉
- 日本外務省，「政府開發援助大綱」。〈[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)〉
- 日本外務省，「対中国經濟協力計画」。〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/china\\_gai.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/china_gai.html)〉
- 井掘利宏、土居丈朗，**日本政治の經濟分析**（東京：木鐸社，2006年）。
- 田中明彦，**日中關係1945~1990**（東京：東京大學出版社，1991年）。
- 外交政策決定要因研究會編，**日本の外交政策決定要因**（東京：PHP研究所，1999年）。
- 加藤淳子，「政策知識と政官關係—1980年代の公的年金制度改革、医療保險制度改革、税制改革をめぐって」，日本政治学会編，**日本政治学会年報政治学1995**（東京：岩波書店，1996年）。
- 古森義久，「ODA」再考（東京：PHP研究所，2002年）。
- 古賀純一郎，**経団連—日本を動かす財界シンクタク**（東京：新朝社，2000年）。
- 西垣昭、下村恭民、辻一人著，**開發援助の經濟学（第3版）**（東京：有斐閣，2003年）。
- 伊藤光利、田中愛治、眞淵勝，**政治過程論**（東京：有斐閣，2000年）。
- 村松歧夫，**政官スクラム型リーダーシップの崩壊**（東京：東洋經濟新報社，2010年）。
- 岡田實，**日中關係とODA—対中ODAをめぐる政治外交史入門**（東京：日本僑報社，2008年）。
- 岩井奉信、曾根泰教，「政治過程議會役割」，日本政治学会編，**日本政治学会年報政治学1987**（東京：岩波書店，1988年），頁162~165。
- 青木直人，**中国ODA 6兆円の闇—誰のための、何のための「援助」なほか！？**（東京：祥伝社，2003年）。

- 松本圭一，「日本の政策課題と政策構成」，日本政治學會編，**政策科学  
と政治学（年報政治学1983）**（東京：岩波書店，1984年）。
- 宮稔正行，**政府・自民黨・財界**（東京：三一書房，1970年）。
- 後藤一美，「我が国の援助行政の実態分析—二国間直接借款を中心として」，**国際政治**（東京），64号（1980年5月），頁64。
- 後藤一美、大野泉、渡辺利夫編，**日本の国際開発協力**（東京：日本評論社，2005年）。
- 降旗節雄，**日本経済の構造と分析**（東京：社會評論社，1993年）。
- 高田智之，「分岐点えた日本の対中ODA—硬軟織り交ぜた対応鮮明に」，**貿易&産業**（東京），Vol. 467（1999年），頁28~31。
- 高瀬弘文，**戦後日本の経済外交—「日本イメージ」の再定義と「信用の回復」の努力**（東京：信山社，2008年）。
- 徐承元，**日本の経済外交と中国**（東京：慶應義塾大學出版社，2004年）。
- 新山恆彦，「中国のWTO加盟と対中ODAの行方」，**国際開発**（東京），No. 543（2002年），頁1~15。
- 森本哲郎編，**現代日本の政治と政策**（京都：法律文化社，2006年）。
- 奥村宏，**徹底検証日本の財界—混迷する経団連の実像**（東京：七つ森書館，2010年）。
- 関山健，**日中の経済関係はこう変わった**（東京：高文研，2008年）。

### 三、英文

- Chilcote, Ronald H., *Comparative Inquiry in Politics and Political Economy: Theories and Issues* (Colorado: Westview Press, 2000).
- Lijphart, Arend, "Comparative Politics and the Comparative Method," *American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3 (1971), pp. 682~693.
- Lowi, Theodore J., *The End of Liberalism*, 2<sup>nd</sup> edition (New York: Norton, 1979).
- Pampel, T. J. "Japanese Foreign Economic Policy: the Domestic Bases for International Behavior," in Peter J. Katzenstein ed., *Between Power and Plenty-Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1978), pp. 147~157.

Pekkanen, Saadia M., *Japan's Aggressive Legalism: Law and Foreign Trade Politics Beyond the WTO* (California: Stanford University Press, 2008).

附錄：訪談記錄

訪問學界專業人士（東京），2010年11月26日。

訪問學界專業人士（東京），2010年12月21日。

訪問學界專業人士（東京），2011年1月11日。

訪問財務省官僚（東京），2011年1月6日。

聯絡作者：龔祥生

聯絡地址：台北市文山區指南路二段64號  
國立政治大學東亞研究所

電子信箱：rockkung2001@gmail.com

收稿日期：2012/07/25

審稿通過：2014/07/24

責任編輯：蔡育嘔